

El programa de acción a favor de los PMA para el decenio 2001-2010

ANA FERNÁNDEZ-ARDAVÍN MARTÍNEZ*

En las últimas décadas, la lucha contra la pobreza es uno de los temas fundamentales abordados en la mayoría de las conferencias internacionales. Sin embargo, el problema está lejos de ser resuelto. Así, la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados celebrada en mayo de 2001 y la Conferencia Internacional de Financiación al Desarrollo de Monterrey son dos nuevas oportunidades de tomar medidas decisivas para paliar el problema de la extrema pobreza. Sin embargo, si no se adquiere un compromiso político decidido tienen muchas posibilidades de no ser más que otra oportunidad perdida.

Palabras clave: países en desarrollo, ayuda al desarrollo, programas de desarrollo, cooperación comercial.

Clasificación JEL: O19.

1. Introducción

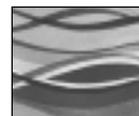
La lucha contra la pobreza ha figurado en las agendas de las principales instituciones multilaterales y en gran parte de las conferencias internacionales celebradas en los últimos 50 años. Entre las más recientes hay que destacar especialmente la Asamblea Extraordinaria sobre el Programa de Acción a Favor de los Estados Insulares en Desarrollo de Septiembre de 1999, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas y UNCTAD X (ambas celebradas en 2000) y la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados en 2001. Asimismo, se celebró en Monterrey (México) la Conferencia Internacional de Financiación al Desarrollo y en septiembre de 2002 tendrá lugar la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (Sudáfrica) que suponen nuevas oportunidades de mejora y ampliación de la estrategia internacional de desarrollo. Sin embargo, el problema está lejos de estar solucionado, incluso se podría decir que,

en ciertos aspectos, se ha estancado. Por ello, es necesario plantearse cuáles han sido las propuestas realizadas hasta ahora, en qué aspectos concretos se han materializado y qué resultados se han obtenido. En cualquier caso, parece evidente que los objetivos incluidos en las sucesivas agendas de desarrollo son cada vez más numerosos, sin coincidir frecuentemente con las prioridades de los países en cuestión, mientras que los fondos disponibles están lejos de crecer en la misma proporción.

Por ello, sería importante saber cuáles son los principales problemas a los que se enfrentan estos países o cuáles han sido históricamente los principales obstáculos al desarrollo para ver si los distintos programas, iniciativas y conferencias celebrados están realmente enfocados en la dirección adecuada.

2. Los Países Menos Adelantados (PMA) y los obstáculos al desarrollo

De acuerdo con la evolución económica de los países más pobres en la últimas décadas se



COLABORACIONES

* Profesora de Economía Aplicada. UNED.

observan numerosos impedimentos al desarrollo, los cuales en su mayor parte son los mismos que para los países en desarrollo (PED); sin embargo los PMA tienen que hacer frente también a problemas propios derivados de sus peculiares características, como por ejemplo su pequeña dimensión, lo que dificulta la obtención de economías de escala en la producción y en el comercio, así como su todavía más reducida capacidad negociadora. Del análisis de su situación se identifican los siguientes problemas.

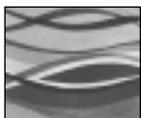
En primer lugar, la ausencia de administraciones nacionales adecuadas, y la inestabilidad política y social dificulta, no solo el progreso de estos países, sino su capacidad de conseguir ayuda al desarrollo. Por tanto, la necesidad de un buen gobierno tanto nacional como internacional es fundamental, ya que a pesar del esfuerzo realizado no se han logrado los resultados necesarios. Esta carencia de los países más pobres limita su capacidad de desarrollo en un doble sentido; limita su capacidad receptora de fondos, ya que hace que estos países no cumplan en muchos casos los requisitos exigidos para ser receptores de fondos; limita su capacidad de absorción de ayuda al tener una estructura administrativa de menor calidad. Pero además, en la medida en que estos países dispongan de buenas administraciones podrán pasar a proyectos de desarrollo mucho más amplios, gestionados por ellos mismos y, lo que quizá sea más importante, establecer ellos mismos sus prioridades, tal y como plantea el último programa de acción para los PMA de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, el proceso de globalización que se ha desarrollado a lo largo de la última mitad del siglo e intensificado notablemente en las últimas décadas ha beneficiado a un grupo de países en desarrollo, entre los cuales destacan especialmente China e India, mientras que ha dejado al margen a todos los PMA. A esto, viene a sumarse los altos niveles de protección tanto interna como externa de los mercados de estos países, lo que incrementa su aislamiento. De ahí la necesidad de introducir las reformas necesarias para que estos países se beneficien de la glo-

balización y liberalización económica, tanto comercial como financiera, ya que estos países tienen también graves problemas de financiación con un nivel de endeudamiento en muchos casos insostenible. No se puede olvidar que los países en desarrollo se han quedado generalmente al margen de estas corrientes, viendo como se beneficiaban de ello los países más ricos y por tanto se incrementaba la brecha entre unos y otros. En materia comercial es cierto que en las últimas décadas se ha producido un fuerte crecimiento del comercio mundial gracias a una política de economías abiertas en la que ha tenido mucho que ver el FMI, el Banco Mundial y el GATT/OMC. Sin embargo, se puede afirmar que la mayoría de PMA no se han beneficiado de ello al no estar, una vez más, en situación de aprovechar la oportunidad. Efectivamente, la mayor parte de ellos no disponen de una capacidad productiva suficiente, ni de un nivel de infraestructuras que les permita introducirse en los circuitos de producción y comercialización internacionales. Sólo los países de crecimiento intermedio o productores de materias primas o productos estratégicos han podido beneficiarse de ello.

En cuanto a las inversiones internacionales, incluso en los años de fuerte crecimiento, han ido dirigidas hacia los países que ofrecían buenas oportunidades de beneficio, es decir, en su mayoría hacia países desarrollados (PD), en parte hacia países en desarrollo, y prácticamente nunca hacia los PMA. De nuevo los PMA quedan al margen de los posibles beneficios de la liberalización financiera, por no cumplir, en este caso, los requisitos necesarios de estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero.

Habría que destacar por último que la globalización en cuanto a capital humano perjudica directamente a los países más pobres, ya que la mano de obra más formada busca oportunidades profesionales y salariales en el extranjero, dada la falta de oportunidades que les ofrecen sus propios países. Ello lleva a una clara descapitalización humana, comprometiendo el desarrollo futuro de estos países. Por ello, la necesidad de mejorar tanto en materia de educación, como en materia de salud y de empleo.



COLABORACIONES

3. Los Países Menos Adelantados: quiénes son

Frente a estos problemas los países desarrollados y las agencias internacionales han llevado a cabo una serie de iniciativas para ayudar a estos países a superar las trabas al desarrollo y, no menos importante, para concienciar a la comunidad internacional de la envergadura del problema y de la necesidad de la cooperación. Para ello, la primera cuestión pendiente de resolver era alcanzar un consenso en la definición de pobreza, sobre su diagnóstico y sobre los instrumentos y condicionantes que pueden lograr paliarla.

Cuando nos referimos a los países más pobres del planeta nos encontramos con varios grupos de países; 49 países denominados menos avanzados, 30 países sin litoral, 44 pequeños estados insulares a los cuales habría que sumar 42 países altamente endeudados con graves problemas de financiación externa. Muchos de ellos se encuentran en varias de estas listas, lo que refleja la complejidad del problema.

Dentro de la categoría de PMA, las Naciones Unidas agrupa desde 1971 (1) a un conjunto de países que considera estructuralmente subdesarrollados y por lo tanto necesitados de una ayuda especial dentro de los programas de cooperación al desarrollo de la comunidad internacional. A la hora de determinar los países que pueden ser incluidos en esta lista se tienen en cuenta tres criterios (2):

- *Criterio de baja renta:* determina que cuando en tres años la media del PIB per capita no supere los 900 dólares el país podrá ser incluido en esta categoría; el umbral para salir de la misma es de 1.035 dólares.
- *Criterio de retraso en el desarrollo de capital humano:* de acuerdo con un índice revisado de calidad de vida física que incluye el aporte calórico, indicadores de salud, de escolarización y de alfabetización de adultos.

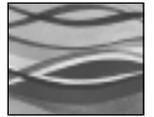
(1) En 1971 la primera lista de PMA estaba formada por 24 países de acuerdo con los tres criterios siguientes: 1. Renta *per capita* inferior a los 100\$; 2. Sector manufacturero inferior al 10 por 100 del PNB; 3. Tasa de alfabetización de adultos inferior al 20 por 100 de su población.

(2) Estos criterios se establecieron en la última revisión trienal de la lista de PMA realizada en 2000.

- *Criterio de vulnerabilidad económica:* en función de un índice de vulnerabilidad económica que incluye indicadores de la inestabilidad de la producción agrícola, inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios, importancia económica de las actividades no tradicionales (participación del sector manufacturero y de los servicios en el PIB), concentración de las exportaciones de mercancías y handicaps diversos debidos a la pequeña dimensión económica.

Para incluir a un país en la lista (3), éste tiene que cumplir los tres criterios y tener una población inferior a los 75 millones de habitantes.

Nos vamos a referir exclusivamente a los PMA que son los países objeto de los Programas de Acción de Naciones Unidas tanto para los años 90 como el elaborado para el decenio 2001-2010, aprobado por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados aprobado en Bruselas el 20 de mayo de 2001. Sin embargo, en aquéllos casos en que no se disponen de datos nos referiremos a clasificaciones más amplias como los países ACP, dentro de los cuales se encuentran buena parte de los PMA.



COLABORACIONES

Situación de los PMA en los años 80

El plan de Acción para los años 90, elaborado en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas para los PMA celebrada en París en septiembre de 1990, tenía como objetivo relanzar la política de cooperación internacional dados los escasos progresos de los PMA, que no lograron en la década de los 80 alcanzar niveles más altos de desarrollo. En 1990, 42 países, con una población de 440 millones eran considerados PMA, y se puede decir que la década de los años 80 fue prácticamente una década perdida en la cual, a pesar de las reformas estructurales iniciadas en estos países y de la ayuda internacional, los resultados económicos medios de estos países tendieron a empeorar. La tasa media de crecimiento del PNB per cápita fue solo del 0,1 por 100 para el conjunto de la década, con crecimientos negativos

(3) En la última revisión de la lista, de acuerdo con las condiciones mencionadas, se incluyó a Senegal.

en numerosos países, y su participación en las exportaciones mundiales se redujo al 0,3 por 100 en 1988. Finalmente, gran parte de los indicadores sociales (4) también tendieron a empeorar. No se puede olvidar que la coyuntura económica internacional no fue muy favorable en los años 80 caracterizados en los países en desarrollo por el problema de la deuda externa.

4. Programa de Acción de las Naciones Unidas para los años 90

A la vista de estos resultados desalentadores, el programa propuso una serie de medidas y de materias prioritarias. Sin embargo quizá lo más novedoso no son tanto las medidas como el enfoque del mismo, apostando por nuevas formas de cooperación que iniciarán una nueva filosofía que se afianzará en los próximos años. Efectivamente, se insiste en la responsabilidad compartida de la comunidad internacional y de los propios países en desarrollo frente a los problemas del subdesarrollo, abandonando los planteamientos de enfrentamiento entre un mundo desarrollado y otro subdesarrollado, y se aboga por la necesidad de reforzar los acuerdos de partenariado como única vía de recuperar el crecimiento en estos países. Por ello, se insiste en que la responsabilidad primera del desarrollo recae sobre los PMA y sus gobiernos, especialmente en cuanto a la definición e implementación de las políticas económicas, mientras que los países desarrollados deben considerarse sus socios en el desarrollo aportando apoyo financiero y técnico de calidad. A este respecto, si estamos ante un salto cualitativo que se consolidará en el siguiente plan de acción, así como en sus posteriores desarrollos. También surge como nueva preocupación no ya el volumen de la ayuda, sino la calidad y la eficiencia de la misma, cobrando importancia el seguimiento y la transparencia de las acciones concretas y el análisis y medición de los resultados obtenidos. Por último, hay que destacar que aunque se recuerda la necesidad de apoyo financiero exterior, que complementa el

ahorro interno notablemente insuficiente, y medidas de alivio de la deuda también se complementa el enfoque tradicional con nuevas aportaciones. Los PMA deberían esforzarse en crear un marco adecuado para la inversión extranjera, para lo cual sería necesario no solo reformas estructurales sino asegurar un buen gobierno y una cierta estabilidad económica y política. Otra novedad importante fue la voluntad de integrar a estos países en la economía internacional y muy especialmente en el sistema de comercio internacional para que pudiesen beneficiarse de los efectos positivos que puede tener la liberalización comercial en el crecimiento de estas naciones.

Evolución en la década de los 90

La situación de los PMA parece haber mejorado en los años 90 respecto de la década anterior, sin embargo esta primera impresión tiene que ser matizada en función de la coyuntura económica internacional, el crecimiento de la población y las disparidades existentes entre los PMA.

Efectivamente, la tasa de crecimiento del PIB real fue del 3,2 por 100 anual frente al 2,5 por 100 de media mundial (Cuadro 1). Sin embargo, esta tasa de crecimiento se debe en gran parte al crecimiento de un único país, Bangladesh. En el Cuadro 1 queda claramente reflejada la disparidad regional que existe entre estas economías; los PMA de Africa solo alcanzan un crecimiento del 2,1 por 100 en este periodo, frente a los países insulares que crecen un 3,5 por 100 durante los años de referencia, y la diferencia era aún mayor en el periodo anterior (1,6 por 100 para los PMA de Africa frente al 4,8 por 100 de los PMA insulares). Además, los países que menos han crecido han tenido un crecimiento muy irregular. A pesar de estos datos esperanzadores, el análisis en términos per cápita ofrece una imagen muy distinta. El PIB real per cápita crece solo un 0,9 por 100 ya que la población en estos países crece a un ritmo dos veces superior al crecimiento de la población mundial, lo que no solo empeora la situación frente a los países en desarrollo sino que también tiende a ampliar la brecha entre los PMA y los países en desarrollo (PED) (3,6 por 100).



COLABORACIONES

(4) Analfabetismo, mortalidad infantil, acceso a agua potable, esperanza de vida...

CUADRO 1
TASAS DE CRECIMIENTO PARA LOS PERIODOS 1980-1990 Y 1990-1998

	Tasa de crecimiento del PIB		Tasa de crecimiento del PIB per cápita	
	1980-1990	1990-1998	1980-1990	1990-1998
PMA.....	2,5	3,2	-0,1	0,9
PMA sin Bangladesh.....	1,9	2,4	-0,9	0,4
PMA de Africa.....	1,6	2,1	-1,1	-0,4
PMA de Asia.....	4,3	4,7	1,7	2,9
PMA insulares.....	4,8	3,5	2,2	0,9
Conjunto del mundo.....	3,1	2,5	1,4	1,1
PED sin PMA.....	3,9	3,0	1,9	3,6

Fuente: Naciones Unidas. Los PMA, Informe 2000.

CUADRO 2
EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS ORIGINARIOS DE LOS PMA

	1989-1993	1994-1997	1998	1999
Total.....	-3,8	6	-13	-14,2
Productos alimentarios y asimilados.....	-2,8	7,3	-14,3	-18,3
Productos alimentarios.....	-1,7	4,8	-13,8	-18,1
Bebidas tropicales.....	-8,2	23,3	-17,3	-20,9
Café.....	-10,8	31,3	-28,5	-23,2
Té.....	1,9	4,9	-4,3	-0,7
Materias primas agrícolas.....	-1,3	2,6	-10,8	-10,3
Tabaco.....	3,1	7,6	-5,5	-7
Algodón.....	-0,6	10,4	-8,3	-22,9
Yute.....	-1,5	5,8	-14,2	-2
Minerales y metales.....	-7,4	5,6	-16,5	-1,8
Cobre.....	-5,6	6,3	-27,3	-4,9
Petróleo bruto.....	4,2	5	-31,8	7,6

Fuente: Naciones Unidas. Los PMA, Informe 2000.

Será a partir de la segunda mitad de la década cuando el crecimiento se intensifique correspondiendo a la mejoría de los términos del intercambio, especialmente en los países fundamentalmente exportadores de productos primarios (países insulares y países del Africa Subsahariana) muy dependientes de los precios internacionales. Sin embargo, a partir de 1998 se produce una caída muy abrupta de los precios de los principales productos primarios exportados por estos países.

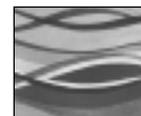
En cuanto a los indicadores sociales, a pesar de los progresos realizados por estos países la brecha entre los PMA y los países desarrollados continua creciendo. A principios de los noventa el gasto en salud se situaba en 11 dólares por habitante, mientras que los PED dedicaban 100 dólares y los países de la OCDE superaban los 1.700 dólares. En el periodo 1990-1998 los PED incrementaron los recursos dedicados a la salud hasta los 180 dólares, mientras que en los PMA la evolución es muy dispar. Los países más pobres de Asia consiguen elevar el gasto en esta partida, alcanzando los 25 dólares, frente a los de Africa donde se produce un decremento hasta situarse en 8 dólares. El resto de indicadores sociales siguen

la misma evolución, así ocurre con la mortalidad infantil, el nivel de escolarización y analfabetismo entre otros. Por último hay que destacar que las previsiones elaboradas para los próximos años no son nada alentadoras.

Valoración del programa de acción de los 90

Ciertamente, aunque la situación no haya cambiado sustancialmente sí se han llevado a cabo una serie de avances y reformas directamente imputables a las iniciativas de las Naciones Unidas y de organismos multilaterales. Por ello hay que hacer referencia a los programas de ajuste estructural desarrollados por el FMI y el Banco Mundial durante los años 90, que han permitido a toda una serie de países llevar a cabo reformas de sus estructuras y de sus políticas. En el caso de los PMA, se puede afirmar que los cambios más importantes de los últimos años se deben a la aplicación de los programas de la facilidad de ajuste estructural (5) y de la facilidad de ajuste

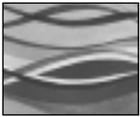
(5) Creada por el FMI en marzo de 1986.



COLABORACIONES

CUADRO 3 PERIODO DE TIEMPO NECESARIO PARA ALCANZAR LOS 900 DOLARES PER CAPITA					
Nivel alcanzado	18-25 años	25-50 años	50-100 años	Más de 100 años	Estancamiento contracción
Cabo Verde Guinea Ecuatorial Maldivas Samoa Vanuatu	Bhutan Laos Lesotho Sudán	Bangladesh Guinea Mozambique Uganda	Benin Camboya Eritrea Etiopía Mauritania Nepal	Burkina Faso Malawi Malí Yemen	Angola Burundi Chad Comores Congo Rep. Dem. Gambia Guinea-Bissau Haití Madagascar Niger Ruanda Santo Tomé y Príncipe Sierra Leona Islas Salomon Togo Tanzania Rep. Unida Zambia

Notas: El umbral de los 900 dólares se establece en dólares de 1997. Las proyecciones se realizan a partir de las tendencias de crecimiento registradas entre 1990 y 1998. Fuente: UNCTAD 2000.



COLABORACIONES

estructural reforzado (6), sustituido en 1999 por la facilidad de Crecimiento y Reducción de la Pobreza. Hay que tener en cuenta que la participación en ellos facilita a los PMA la obtención de financiación de los países en desarrollo y de la iniciativa privada. Teniendo en cuenta que los problemas fundamentales de los PMA eran la insuficiencia del crecimiento y del ahorro y el déficit crónico, estos programas se centraron en la estimulación del crecimiento y en la financiación del déficit. El servicio de la deuda frente al FMI representaba el 12 por 100 del total en 1977, y en 1986 representaba el 30 por 100. Reformas estructurales para recuperar el ahorro interno junto con medidas para movilizar los recursos externos eran por tanto los dos objetivos prioritarios. Entre las reformas llevadas adelante cabe citar los ajustes del tipo de cambio, la disminución del gasto público, la apertura comercial, una menor intervención estatal y la liberalización del sector financiero, junto a la movilización de fondos exteriores. Para valorar la importancia de estos programas en estos años baste señalar que de acuerdo con los datos de las Naciones Unidas (7), desde 1988, 33 PMA han puesto en marcha un programa de ajuste estructural o de ajuste estructural reforzado de los cuales 27 eran africanos, 5 asiáticos, y Haití. Los países que no acce-

dieron a estos programas del Fondo quedaban excluidos por su nivel de renta o por estar inmersos en conflictos o sanciones internacionales. El balance, de acuerdo con los datos del FMI, en materia de reformas institucionales es alentador y en muchos casos subestimado. Los PMA, objeto de estos programas, han progresado en las reformas y en la liberalización de sus estructuras en muchos casos a ritmos superiores al del resto de países en desarrollo. Este avance ha sido especialmente notorio en cuanto a la liberalización de los precios y de los mercados, del régimen de cambios y del comercio exterior. En 1999 (8), el 37 por 100 de los PMA no tenían obstáculos no arancelarios y el arancel medio era inferior al 20 por 100. En cuanto al sector financiero los esfuerzos liberalizadores son mucho menos acusados, especialmente en el caso de los países africanos, y destacando el hecho de que en 1987, 19 de los PMA se consideran totalmente cerrados mientras que 10 años después la cifra se reducía a 6.

Aparentemente, los resultados económicos de los PMA objetos de estas facilidades han mejorado después de su aplicación, aunque tras un periodo de ajuste, de aproximadamente seis años, durante los cuales el PIB se estanca e incluso disminuye.

Sin embargo, es difícil valorar qué parte de crecimiento es directamente achacable al proceso

(6) Creada por el FMI en septiembre de 1987.

(7) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Los PMA. Informe de 2000.

(8) Naciones Unidas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Los PMA. Informe de 2000.

CUADRO 4
EFECTOS DE LA APLICACION DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE

	Tres años antes	1.º período 3 años posteriores	2.º período 3 años posteriores	1996-1998
<i>Tasa de crecimiento anual media (%)</i>				
PIB real por habitante (%)	-1,4	0	-1,1	1,9
Exportación de bienes y servicios	1,1	5,2	4,5	9,8
Inversión interior bruta	0,8	1,2	0,7	6,3
<i>Tasa media anual (% de PIB)</i>				
Inversión interior bruta	16,3	19,3	19,3	19,7
Ahorro interior bruto	-0,8	1	-0,1	2,8

Fuente: Naciones Unidas. Los países menos avanzados: Informe 2000.

de reformas. A pesar de ello sí parece existir una clara relación entre estas reformas y el incremento de la ayuda oficial al desarrollo. Además dado que las situaciones de partida entre los propios PMA eran muy dispares los resultados tras la aplicación de los programas del Fondo, también han sido muy dispares.

5. Plan de Acción para el período 2001-2010

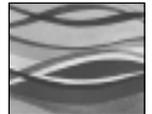
El objetivo de este plan es reducir a la mitad en 2015 la proporción de personas que viven en extrema pobreza y promover el desarrollo sostenible de este grupo de países. Para ello, el objetivo sería alcanzar una tasa de crecimiento anual del PIB de por lo menos el 7 por 100 y aumentar al 25 por 100 anual la proporción entre las inversiones y el PIB. A este fin, se pretenden establecer unos compromisos mutuos entre los PMA y sus asociados en el desarrollo identificando actividades concretas. Sin embargo, los países menos adelantados serán los que elaboren y formulen las políticas nacionales y los responsables de la ejecución efectiva de las mismas. Por lo tanto, se insiste de nuevo en el enfoque de la conferencia anterior; el desarrollo es una responsabilidad compartida entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, pero son estos últimos sobre quien recae el grueso de la responsabilidad, y por ello deben tomar la iniciativa. Sin embargo, los PMA no están en situación de tomar la iniciativa, al menos totalmente. Sí pueden promover el desarrollo de una forma más activa en el ámbito nacional, aunque a escala internacional sólo los países ricos pueden tener un papel activo tanto desde el punto de vista de la ayuda económica como técnica.

El programa de acción considera una necesidad prioritaria de estos países proteger el medio ambiente, sin embargo sería muy cuestionable la sensibilidad que existe fuera del mundo desarrollado ante estos temas y, por tanto, el grado de respuesta que se va a obtener, a no ser que sea de forma impuesta como una condición imprescindible para cualquier programa de acción.

Ante los problemas de financiación que perduran en estos países, el plan propuesto por las Naciones Unidas insiste en la necesidad de movilizar recursos financieros no sólo en un ámbito nacional, ya que estos son muy limitados, sino recursos adicionales, provenientes de los países desarrollados, incluyendo de forma muy particular la iniciativa privada. De esta forma, se incide de nuevo, siguiendo lo apuntado en la conferencia de París, en la importancia de la iniciativa privada, no sólo desde el punto de vista de ayuda al desarrollo, sino también en forma de inversión privada tanto interior como extranjera, que debe convertirse en uno de los principales revulsivos al crecimiento de estos países. Para ello es imprescindible que se lleven a cabo toda una serie de reformas que permitan un desarrollo de los sistemas financieros de estos países, y que permitan una cierta estabilidad política y social.

También se hace hincapié en la necesidad de desarrollar programas de partenariado, insistiendo en que ésa debe ser la forma prioritaria de ayuda al desarrollo.

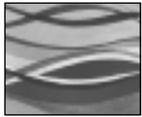
La clave del éxito del programa radica en la ejecución y la vigilancia de las medidas de acción propuestas. No se puede olvidar que la fatiga en la ayuda al desarrollo se vería paliada si se incrementaran los controles en la aplicación de los planes y se hiciera un esfuerzo en la medición de los resultados y, sobre todo, se incrementase la transparen-



COLABORACIONES

cia de todo este proceso. Sin embargo, aunque se considere deseable, no se articula ningún procedimiento, ni se toma ninguna medida que facilite o promueva este control *ex-post* de los planes.

Finalmente, hay que destacar una serie de temas importantes que quedan pendientes tras esta conferencia. Entre ellas tiene especial importancia la falta de acuerdo respecto de las ONG y a la condonación de la deuda. Queda también por determinar que medidas se podrían articular para incentivar el que los países miembros de la OMC se comprometan a cumplir sus promesas. Y, sobre todo, el compromiso político adquirido está muy lejos de las expectativas que tenían los países menos adelantados inicialmente. Por ello, tiene grandes posibilidades de quedar simplemente en una declaración de buenas intenciones sin que quede reflejado en medidas concretas. Probablemente el éxito de la misma dependa del grado de involucración de otros organismos multilaterales capaces de implementar planes y ayudas concretas, y que si bien no tienen armas coercitivas, sí tienen alicientes para incentivar a los países. El papel de estas agencias es fundamental ya que las acciones individuales de particulares o países, aunque deseables, no son, por sí solos, capaces de incidir sustancialmente en la situación. Sin embargo, todavía es muy pronto para poder valorar los resultados de este último plan de acción a favor de los más desfavorecidos, y poder identificar acciones concretas surgidas como consecuencia del mismo.



COLABORACIONES

Otras iniciativas a favor de los PMA

El cambio de filosofía del desarrollo transmitido por los últimos planes de acción de las Naciones Unidas, es común a otras instituciones internacionales, como el FMI, el Banco Mundial o la OMC. Esta evolución se deja ver en una mayor preocupación por la pobreza, con la inclusión de indicadores sociales, una mayor involucración de la iniciativa privada y una predilección por los programas de partenariado. En particular es interesante ver, hasta que punto, este enfoque es compartido por la OMC ya que su reunión ministerial se celebró en Doha (Noviembre 2001) a los pocos meses de la tercera Confe-

rencia, y por la UE que reforma su política de cooperación en 2000.

La OMC y la Conferencia Ministerial de Doha

A lo largo de sus más de 50 años de historia el GATT y posteriormente la OMC han intentado contribuir, a través de la liberalización del comercio, al desarrollo de los países en desarrollo y por tanto de los PMA. Así, el comercio internacional ha sido uno de los motores del crecimiento mundial a lo largo del último siglo, junto con el progreso tecnológico. En las dos últimas décadas el crecimiento del comercio (6 por 100 anual) ha duplicado el crecimiento del producto mundial en el mismo periodo. El proceso de apertura comercial iniciado en 1947 con la creación del GATT, se ha ido afianzando a lo largo de las sucesivas rondas de negociación, además de la liberalización unilateral y regional. El resultado ha sido un incremento del crecimiento mundial y una mejora del nivel de vida en la mayoría de los países. Muchos países en desarrollo se han visto beneficiados de este proceso globalizador, sin embargo los países más pobres del planeta han quedado al margen, incluso se ha reducido su participación en el comercio mundial. En la actualidad los 49 PMA suponen menos del 1 por 100 del comercio mundial. Sin duda, uno de los factores de esta marginación se debe a que las barreras todavía existentes en los países en desarrollo se centran en los sectores intensivos en mano de obra, como son el sector agrícola y manufacturero, que componen el grueso de las exportaciones de estos países. Sin embargo no es éste el único motivo, ya que los factores son muy diversos. Hay que destacar el alto proteccionismo de estos mercados, lo que limita fuertemente los intercambios entre los propios PMA y aumenta las posibilidades futuras de quedar todavía más marginados. Las últimas décadas parecen demostrar que la apertura comercial es una condición imprescindible al crecimiento, y aquellos países que se han insertado en la economía mundial han logrado no sólo un mayor crecimiento sino también mejorar el nivel de vida de sus habitantes y reducir el número de habitantes en situación de extrema pobreza. Estas reflexiones muestran la necesidad de profundizar en la liberalización

comercial sobre todo de cara a asegurar la participación de los más pobres en dicha corriente.

Sin embargo, en la cuarta conferencia ministerial de la OMC celebrada en Doha en noviembre de 2001, no se hicieron grandes progresos en materia de ayuda al desarrollo y, en particular, en favor de los más pobres. Sí se reconoció que los países pequeños se enfrentan a una serie de problemas específicos debido a su tamaño, lo que limita su capacidad para participar en el comercio mundial. De acuerdo con ello se determinó estudiar el problema para poder tomar las medidas pertinentes en la siguiente conferencia gubernamental. También se decidió estudiar la forma en que a través del comercio se puedan encontrar soluciones a los problemas de deuda y finanzas que afectan a estos países. El resto de acuerdos referentes a los países menos adelantados se limitan a los esfuerzos a realizar para facilitar la adhesión de los más pobres a la OMC y la inclusión en los acuerdos de disposiciones especiales para estos países, como plazos más largos para aplicarlos, y no reciprocidad estricta en las concesiones. Aunque, sin embargo, queda de nuevo pendiente el tema crucial de la articulación de estas propuestas para realmente llevarlas a cabo.

La UE y la nueva cooperación al desarrollo

Es, sin duda, por parte de la Unión Europea donde se observan mayores esfuerzos para llevar a la práctica las declaraciones de buenas intenciones de las sucesivas conferencias frente a la pasividad de EEUU y Japón, también demostrada en los trabajos preliminares de la última conferencia sobre los PMA. Conviene destacar que la UE es el primer donante mundial, representando en 1999 más de la mitad de la ayuda oficial al desarrollo a escala mundial. También destaca por sus contribuciones a los programas de otros organismos multilaterales (9).

A pesar de su ya larga tradición en materia de cooperación al desarrollo, el año 2000 supone un cambio de rumbo importante que se traduce en la

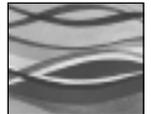
(9) En el periodo 1997-1999 aportó 350 millones anuales a organismos especializados de la ONU y en 1999 fue el segundo contribuyente más importante al Programa Mundial de Alimentos.

firma de Cotonou y en las reuniones del Consejo de Desarrollo de mayo y noviembre de 2000, y en la decisión de la Comisión Europea de reformar y mejorar la gestión de la ayuda exterior comunitaria. La política comunitaria en materia de ayuda al desarrollo, como resultado de todo ello pasa a articularse en torno a seis áreas: comercio y desarrollo, integración y cooperación regional, políticas macroeconómicas, transportes, seguridad alimentaria y estrategias de desarrollo rural sostenible y desarrollo de la capacidad institucional, identificando que son en ellas donde la UE tiene más que aportar por tener mayor experiencia.

Además, anticipando una de las propuestas de la Conferencia y de cara a incrementar la eficacia de la ayuda (10), el 1 de enero de 2001 se decidió crear una nueva oficina de cooperación que centralizaría la mayor parte de la ayuda acompañada de una cesión de recursos humanos y materiales a las delegaciones en los PMA para supervisar la aplicación de la política de desarrollo y apostar por un mayor impacto de los recursos, lo cual debería estar en marcha en 2003. Esta descentralización de la captación de los recursos y descentralización de la gestión de las propuestas incrementará, sin duda, la eficacia de la política de cooperación ya que simultáneamente incrementará por un lado las posibilidades de obtener fondos y por otro lado se asegura que la utilización de los mismos se hace de la forma más «rentable» posible.

Probablemente, uno de los mayores avances en la ayuda al desarrollo en Europa ha sido la aprobación por parte de la Comisión de la propuesta del Sistema de Preferencias Generalizadas para el periodo 2002-2004. En esta ocasión se pretendió actualizar el instrumento arancelario creado en 1971 para reducir los derechos de aduana para los países en desarrollo aplicados a los productos industriales. Hay que recordar, que aunque el desarme arancelario en las últimas décadas ha sido importante, siguen manteniéndose importantes barreras arancelarias en los sectores textil, agrario y de primera transformación, afectando sustancialmente a los países en desarrollo. Sin embargo, la nueva propuesta no afecta notablemente a los países más pobres que ya vieron

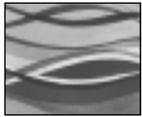
(10) Uno de los objetivos es reducir los plazos.



COLABORACIONES

mejorada su situación a través de la Presupuestación por Actividades.

Estos países verán algo más tarde, en febrero de 2001, atendidas parte de sus peticiones con la aprobación de la iniciativa europea «todo menos armas» para los PMA, cuyo objetivo es eliminar las cuotas y aranceles de todos los productos (11) excepto las armas originarias de todos los países menos adelantados. La eliminación de los mencionados obstáculos entraba en vigor en marzo del 2001, salvo para los plátanos, el azúcar y el arroz que quedan sujetos a un periodo transitorio. En el caso de los plátanos se articulan reducciones anuales del 20 por 100 desde el uno de enero del 2002 hasta enero de 2006. Por su parte, el periodo de adaptación del arroz se extiende desde 2006 hasta 2009 con reducciones escalonadas del 20 por 100, 50 por 100 y 80 por 100 respectivamente. Finalmente, para el caso del azúcar el periodo transitorio tendrá la misma duración y escalonamiento que en el anterior. En el caso de estos tres productos, la UE establecerá compensaciones por el retraso en la aplicación de esta iniciativa de tal forma que podrán acceder libres de aranceles al mercado europeo, pero con la aplicación de contingentes, lo que permitirá la adaptación progresiva del mercado europeo a la apertura total a los productos procedentes de estos países. El principal problema que plantea la apertura del mercado europeo a estos países es el control del país de origen de estos productos. Ello puede desembocar en requisitos administrativos y controles que limiten la efectividad de la iniciativa, por ello habrá que buscar formulas que no supongan excesivas dificultades para los exportadores de los PMA.



COLABORACIONES

La Cumbre de Monterrey

Convocada por la ONU, la Cumbre de Monterrey, que se celebró en marzo, tuvo como obje-

tivo reducir a la mitad las situaciones de extrema pobreza en el año 2015, retomando los objetivos de la cumbre del Milenio. A diferencia de cumbres anteriores, esta se inició con un documento prácticamente cerrado, el «consenso de Monterrey» adoptado el 25 de enero en Nueva York con la reunión de los cuatro comités preparatorios, incluyendo al FMI, el Banco Mundial y la OMC.

6. Conclusiones

Por lo tanto, se puede decir que en todas las últimas iniciativas a favor de los PMA se observa un consenso en cuanto a la identificación de los objetivos, es decir los recogidos en la Cumbre del Milenio, y en cuanto a las necesidades de estos países, buen gobierno, apertura comercial interior y exterior, desarrollar relaciones de partenariado entre PD y PMA, incrementar la calidad de la ayuda y realizar un seguimiento efectivo de los programas y de la ayuda. Sin embargo, en todos ellos se observa la falta de compromiso político decidido y de una agenda concreta.

Efectivamente los dos elementos fundamentales para la solución al menos parcial del problema serían, por un lado la integración comercial de estos países, eliminando las barreras que quedan para sus productos y favoreciendo la inmigración procedente de estos países y, por otro, disminuir el peso de la deuda exterior de este conjunto de países. En este sentido, y dado que los capitales privados van a continuar de momento suponiendo entradas marginales, sería imprescindible incrementar la ayuda oficial al desarrollo, y de acuerdo con los objetivos de la Cumbre del Milenio sería necesario duplicar el importe de la misma.

En definitiva, es necesario que los países ricos cumplan sus promesas, y lo más efectivo sería sin duda que la iniciativa la tomara el G7, por el peso que tiene en los organismos internacionales y por el presumible efecto demostración que tendría en el resto de países.

(11) Todos los productos agrícolas están contemplados incluyendo los productos lácteos y las frutas y verduras frescas y transformadas.