



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
4 de febrero de 2016
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

Reunión Multianual de Expertos sobre la Promoción de la Integración y la Cooperación Económicas

Cuarto período de sesiones

Ginebra, 14 y 15 de abril de 2016

Tema 3 del programa provisional

Mejora de todas las formas de cooperación y asociación para el comercio y el desarrollo con miras al cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se examinan las perspectivas de mejora de todas las formas de cooperación y asociación internacionales para el comercio y el desarrollo con miras al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la agenda para el desarrollo después de 2015. En primer lugar, se hace balance del difícil clima económico mundial y de la forma en que los países en desarrollo y los países con economías en transición afrontan graves amenazas para su estabilidad económica, resiliencia y perspectivas de crecimiento inclusivo. A continuación se examina la forma en que las políticas macroeconómicas pueden ayudar a aumentar la resiliencia y mejorar el desarrollo a corto y largo plazo para ayudar a los países a capear las crisis económicas, lograr la estabilidad macroeconómica y aprovechar la industrialización para mejorar la resiliencia a largo plazo de forma que se genere un desarrollo inclusivo. El análisis se centra en particular en la forma en que la colaboración, en particular entre los países del Sur, puede mejorar esas capacidades y contribuir directamente al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular los Objetivos 8, 9 y 17.



Introducción

1. Habida cuenta de la volatilidad cada vez mayor que ha caracterizado a la economía mundial y la persistente incapacidad de los países desarrollados para salir definitivamente de la gran recesión, los países en desarrollo afrontan graves amenazas para su estabilidad económica y su resiliencia. Estas amenazas también podrían poner en peligro las perspectivas de crecimiento a largo plazo y cuestionar gravemente la viabilidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la agenda para el desarrollo después de 2015.

2. Se invitará a la Reunión Multianual de Expertos sobre la Promoción de la Integración y la Cooperación Económicas en su cuarto período de sesiones a que estudie estas amenazas y dificultades desde la perspectiva de la cooperación Sur-Sur y señale la forma en que la colaboración y la determinación de las mejores prácticas pueden ayudar a crear capacidad para sobrellevar las crisis económicas, lograr la estabilidad macroeconómica y mejorar la resiliencia a largo plazo de forma que también se genere un crecimiento inclusivo y se ponga fin a la pobreza.

3. Las políticas macroeconómicas pueden ayudar a aumentar la resiliencia a corto y largo plazo. A corto plazo, las políticas monetarias y fiscales anticíclicas, así como las políticas financieras destinadas a frenar los efectos desestabilizadores de las corrientes de capital, son instrumentos esenciales para hacer frente a las perturbaciones externas. A largo plazo, la industrialización y la diversificación pueden servir para aumentar la estabilidad macroeconómica y la resiliencia, pero requieren una política industrial y la creación de capacidad institucional para cumplir las promesas de desarrollo de la transformación estructural. En este contexto, puede aprenderse enormemente de experiencias pasadas de países en desarrollo, ya sean positivas o no. También hay muchas oportunidades de colaborar en formas que aumenten sustancialmente la probabilidad de éxito.

4. Si bien la tradicional cooperación Norte-Sur y multilateral ha sido fundamental para muchos países en desarrollo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación Sur-Sur y triangular ha ganado importancia y potencial. Existen experiencias y oportunidades en los ámbitos de las finanzas y el comercio, así como en la coordinación de las políticas nacionales para la inversión y la expansión de la infraestructura pública. Dicho esto, a pesar de las difíciles circunstancias económicas mundiales que enfrentan los países en desarrollo en la actualidad, existe un enorme potencial para aprovechar las mejores prácticas y fomentar la cooperación a fin de promover e incluso acelerar el desarrollo inclusivo y sostenible.

5. Esas cuestiones son importantes componentes de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Si bien la estabilidad macroeconómica y la resiliencia son una parte explícita de la meta 13 (aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia normativas) del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 (fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible), las cuestiones que pueden abordarse en el cuarto período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos contribuyen al logro de muchos de los Objetivos, en particular, más directamente, el Objetivo 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos), el Objetivo 9 (construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación) y el Objetivo 17, de mayor alcance, mediante la identificación de oportunidades prometedoras de colaboración internacional.

I. El entorno económico externo

6. La situación del entorno económico externo influye en muchas de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El fuerte crecimiento de la demanda externa y el comercio, así como la canalización productiva de las corrientes financieras mundiales, son esenciales para generar crecimiento económico, trabajo decente y vías hacia la industrialización y la innovación. Además, el nivel y la volatilidad de los precios y las corrientes financieras mundiales son fundamentales para la aplicación satisfactoria de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. En este capítulo se hace balance de la evolución reciente del entorno económico mundial desde esta perspectiva.

1. El crecimiento mundial se desacelera

7. Antes de la crisis financiera de 2007-2008 y poco después, el ritmo de crecimiento económico de los países en desarrollo era el principal motor del crecimiento mundial. Sin embargo, ese fuerte crecimiento se ha debilitado notablemente. En el período posterior a la crisis, la tasa de crecimiento de los países en desarrollo era aproximadamente tres veces mayor que la de los países desarrollados; en 2015, a pesar de una notable desaceleración, el primer grupo siguió creciendo dos veces más rápido que el segundo. No obstante, los datos más recientes parecen indicar que algunas grandes economías en desarrollo experimentarán una considerable desaceleración o recesión en 2016.

8. El desempeño macroeconómico de los países en desarrollo sigue estrechamente vinculado a las condiciones mundiales, como lo demuestran las consecuencias económicas del descenso de los precios de los productos básicos. Sus resultados y perspectivas también deben analizarse teniendo en cuenta los desempeños pasados y las perspectivas previstas en los países desarrollados. Más concretamente, algunas de las dificultades que experimentan actualmente los países en desarrollo reflejan las limitaciones derivadas de varios años de lento crecimiento en los países desarrollados y de la liberalización financiera y comercial en todo el mundo, ya que las corrientes de capital influyen considerablemente en el establecimiento de los tipos de cambio y otros precios macroeconómicos. Además, la orientación económica de los países desarrollados no es propicia a la reactivación del crecimiento en los países en desarrollo y podría contribuir a seguir deteriorando sus perspectivas económicas.

2. El comercio sigue decayendo

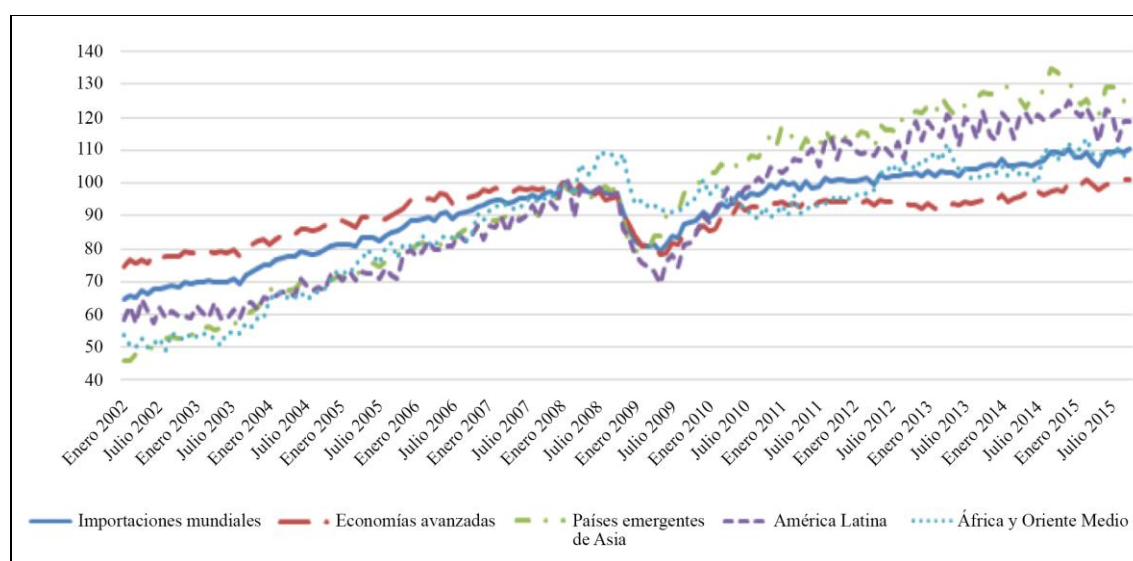
9. En los últimos años se ha calificado al comercio de motor del crecimiento mundial, al haber aumentado a un ritmo dos veces mayor que el producto interno bruto (PIB) en la última década. La demanda externa de los países avanzados ha sido fundamental para el crecimiento y de los ingresos de exportación de muchos países en desarrollo, mientras que los precios relativamente altos de los productos básicos también han generado importantes ingresos de exportación para un gran número de países. No obstante, la fortaleza relativa de la demanda externa de los países adelantados se basaba, en gran medida, en la creación de crédito y la apreciación de los activos, unos fundamentos muy inestables que, en última instancia, acabaron derrumbándose con la crisis financiera¹.

¹ UNCTAD, 2014, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2014* (Nueva York y Ginebra, núm. de venta S.14.II.D.4, publicación de las Naciones Unidas).

10. Después de la gran recesión, muchas economías avanzadas han experimentado una lenta recuperación del empleo y un escaso crecimiento de los salarios, y la demanda externa que impulsaba el crecimiento en muchos países en desarrollo se ha debilitado gravemente. Además, por lo general el gasto público sigue siendo inferior a los niveles anteriores a la crisis, ya que aún predominan las políticas de austeridad con respecto a la recuperación económica. Tras el período de recuperación inicial, la disminución de las demandas pública y privada combinadas en los países avanzados ha venido acompañada de una reducción o un estancamiento del volumen del comercio en todas las regiones. En los últimos tres años, el crecimiento del comercio mundial ha disminuido considerablemente para situarse a la par del crecimiento del PIB mundial. Si bien las importaciones parecen haber ganado cierto impulso en los países avanzados en los últimos 18 meses, apenas han alcanzado niveles anteriores a la crisis (véase el gráfico 1).

Gráfico 1

Dinámica del comercio mundial, índices mensuales, enero de 2002 – octubre de 2015: volumen de las importaciones mundiales por región



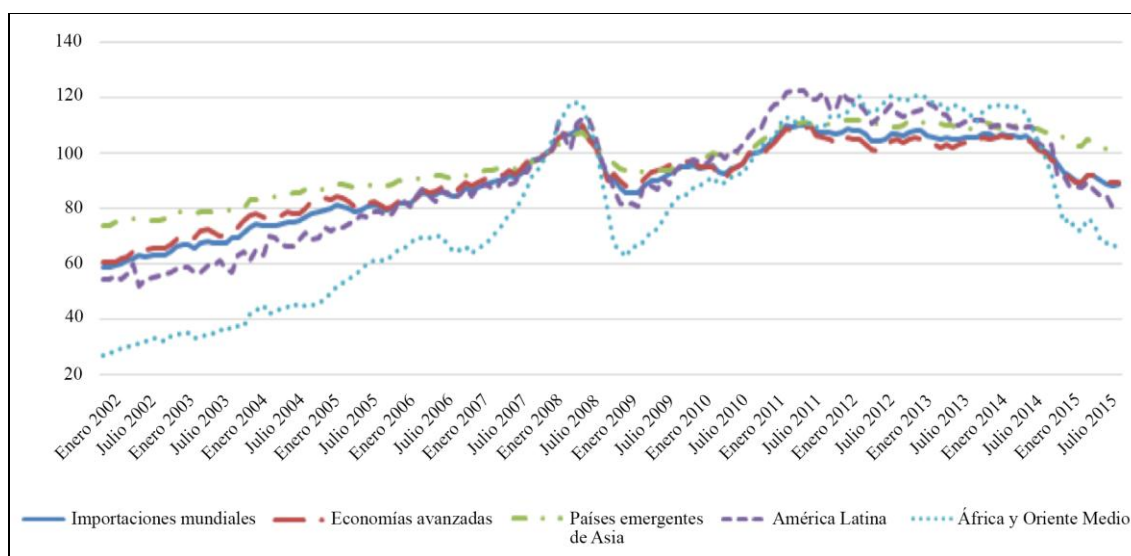
Nota: 100 = enero de 2008.

Fuente: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2015, World Trade Monitor, puede consultarse en <http://www.cpb.nl/en/data> (consultado el 25 de enero de 2016).

11. El descenso de la demanda externa y la dura competencia internacional son más patentes si se tienen en cuenta los valores unitarios de exportación de diferentes regiones y grupos de productos (véanse los gráficos 2 y 3). Los valores unitarios de exportación de todos los países en desarrollo siguen estando muy por debajo de los niveles máximos de antes de la crisis. El hecho de que Asia tenga resultados relativamente mejores se debe a su gran cuota de exportaciones de manufacturas de bajo costo; en las exportaciones de otras regiones en desarrollo predominan fuertemente las materias primas y los productos básicos. Las regiones más afectadas siguen siendo África y el Oriente Medio, donde los valores unitarios de exportación se redujeron a niveles registrados durante los peores momentos de la gran recesión. Esto pone de relieve la persistente vulnerabilidad de muchos países pobres, en especial los países menos adelantados, y pone en peligro los progresos logrados hasta la fecha en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por no mencionar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Gráfico 2

Dinámica del comercio mundial, índices mensuales, enero de 2002 – octubre de 2015: valor unitario de exportación por región

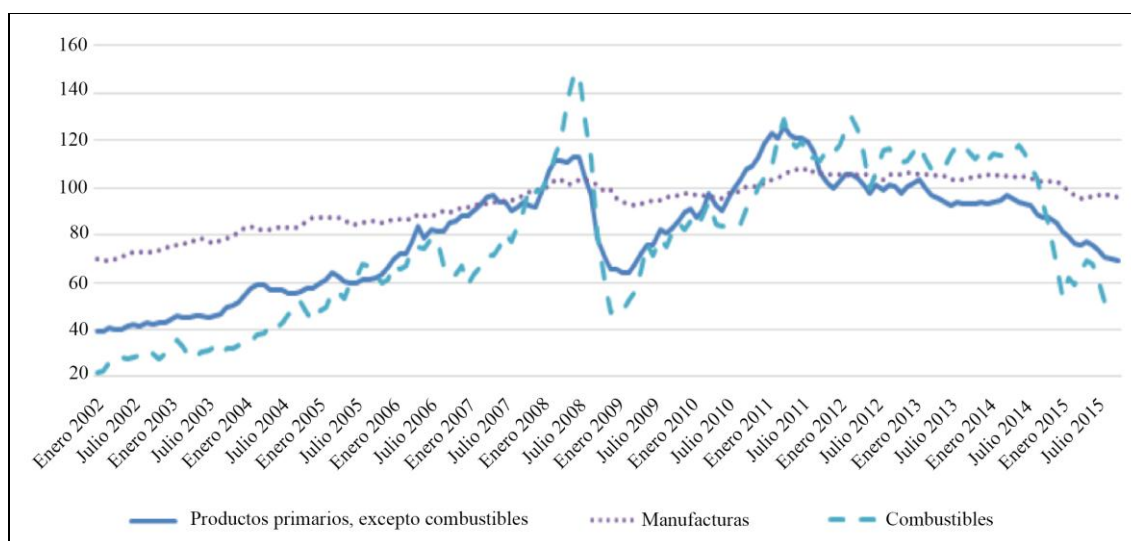


Nota: 100 = enero de 2008.

Fuente: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2015.

Gráfico 3

Dinámica del comercio mundial, índices mensuales, enero de 2002 – octubre de 2015: valor unitario de exportación de las manufacturas y precios de los productos básicos



Nota: 100 = enero de 2008.

Fuente: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2015.

12. En los años anteriores a la crisis financiera y justo después, un gran número de países en desarrollo, en particular de África y América Latina, se basaban ampliamente en la expectativa constante de unos precios de los productos básicos elevados o incluso en aumento. Muchos destinaban recursos a sus sectores primarios, esperando aumentar la capacidad productiva y los ingresos de exportación. No

obstante, la inversión de la tendencia alcista de los precios de los productos básicos a partir de 2011, que a juicio de muchos marcó el final de la fase alcista del último superciclo de los productos básicos, pone en peligro tanto la estabilidad macroeconómica a corto plazo como la viabilidad de las estrategias de desarrollo de los países que dependen de los productos básicos. Además, el importante papel de la especulación financiera en la determinación de los precios de los productos básicos hace presagiar que la volatilidad continuará, con independencia del estado de los factores fundamentales del mercado de los productos básicos². A corto y largo plazo, la estabilidad macroeconómica y la resiliencia dependen en gran medida de la estructura productiva de una economía. Las estructuras productivas reducidas, como las que se basan en los sectores extractivos o en los productos primarios, aumentan la profundidad y la duración de una recesión y exponen a los países a grandes fluctuaciones de los tipos de cambio y otros indicadores macroeconómicos fundamentales.

3. Dinámica de los tipos de cambio y las corrientes de capital

13. La volatilidad del sector financiero puede hacer que las señales de los precios sean engañosas en los mercados que no sean de productos básicos. Las corrientes de capital pueden influir en los tipos de cambio en la misma medida que las políticas del banco central de una economía, por ejemplo las políticas de intereses y tipos de cambio, como demuestra la asociación entre los tipos de cambio y las corrientes de capital (véase el gráfico 4). Desde principios de la década de 2000, las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo y los países con economías en transición se han acelerado sustancialmente. Como proporción de su ingreso nacional bruto, las entradas de capital externo en esos países aumentaron del 2,8% en 2002 al 5% en 2013 después de haber alcanzado niveles sin precedentes en dos ocasiones: un 6,6% en 2007 y un 6,2% en 2010. Con la desaceleración económica surgieron inquietudes sobre una interrupción repentina o sustancial de las entradas, inquietudes que se han acentuado debido a la creciente inestabilidad de los últimos meses.

14. Esas corrientes se ven influidas tanto por las decisiones de las economías avanzadas en materia de política como por la mejora de los parámetros fundamentales en los países receptores. Antes de la crisis financiera, el endeudamiento y la apreciación de los activos impulsaron un auge del consumo y la formación de burbujas de inversiones privadas en algunas grandes economías y exportaciones netas en otras. Tras el colapso inevitable que se produjo a continuación, las políticas de expansión cuantitativa, en combinación con la austeridad fiscal, de los países desarrollados han mantenido en gran medida la tendencia, anterior a la crisis, a generar exceso de liquidez en el sector privado.

15. Los países en desarrollo están experimentando actualmente el cuarto descenso de las corrientes de capital desde la crisis financiera (véase el gráfico 4)³ y es probable que la reciente subida de los tipos de interés en los Estados Unidos de América, sumada al empeoramiento de las perspectivas económicas, en particular a la disminución de los precios de los productos básicos y la lentitud de la recuperación económica, mantengan esas corrientes. Las salidas de capital ejercen una presión a la baja sobre los tipos de cambio, lo que hace que a los países les resulte más difícil

² D. Bicchetti y N. Maystre, 2013, “The synchronized and long-lasting structural change on commodity markets: Evidence from high-frequency data”, *Algorithmic Finance*, 2:233–239; UNCTAD, 2011, *Price Formation in Financialized Commodity Markets: The Role of Information* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

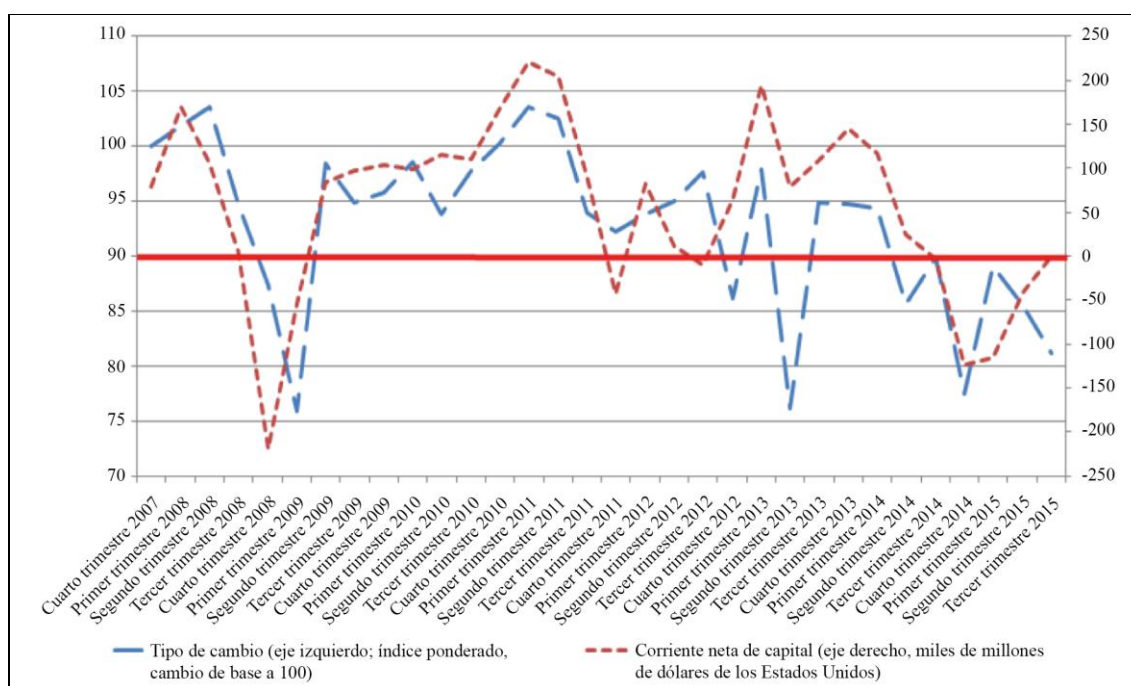
³ Véase también UNCTAD, 2015, “When the tide goes out: Capital flows and financial shocks in emerging markets”, *Policy Brief No. 40*.

ganar las divisas que necesitan para cumplir sus obligaciones externas y financiar sus importaciones.

16. En muchos países en desarrollo, la disponibilidad de capital barato durante la década de 2000 alentó a los sectores público y privado a aumentar su endeudamiento, que creció en esos países en 8,1 billones de dólares entre 2000 y 2007 (sin contar la deuda del sector financiero). No obstante, ese aumento partía de un nivel relativamente bajo, y el fuerte crecimiento y el alivio de la deuda de los países en desarrollo más pobres ocultaron las señales de fragilidad financiera. Con todo, entre 2007 y 2014 la deuda aumentó en otros 23 billones de dólares. La relación media entre la deuda agregada y el PIB superó el 120% y en varias economías fue considerablemente superior⁴.

Gráfico 4

Corriente neta de capital agregado e índice del tipo de cambio ponderado de determinados mercados emergentes, cuarto trimestre de 2007 – tercer trimestre de 2015



Notas: 100 = cuarto trimestre de 2007. Se dan estimaciones parciales de la corriente neta de capital correspondiente al tercer trimestre de 2015. Los países incluidos son el Brasil, China, la Federación de Rusia, la India, Indonesia, Malasia, México, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Ucrania.

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de Thomson Reuters Eikon y los bancos centrales nacionales.

17. Los países en desarrollo presentan una vulnerabilidad intrínseca en el sistema mundial de pagos. Dado que la mayoría de sus respectivas monedas no se consideran monedas internacionales de reserva, en caso de crisis, importantes salidas de capital y volatilidad de los tipos de cambio pueden sufrir elevados desajustes cambiarios en sus balances privados y públicos al no poder utilizar las monedas nacionales para cumplir sus obligaciones externas. Asimismo, como se ha señalado anteriormente, los países

⁴ McKinsey Global Institute, 2015, "Debt and (not much) deleveraging", puede consultarse en http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/debt_and_not_much_deleveraging (consultado el 25 de enero de 2016).

en desarrollo, y los países menos adelantados en particular, dependen enormemente de los ingresos de exportación y las reservas acumuladas para superar las limitaciones de la balanza de pagos y la volatilidad de los mercados financieros internacionales. Además de vulnerabilidades externas, pueden surgir vulnerabilidades internas cuando la deuda se ha respaldado con activos, por lo general bienes inmuebles y acciones o incluso productos básicos. Para frenar la caída de los precios internos es necesario que el Estado intervenga a fin de rescatar a los sectores de importancia sistémica.

18. En su conjunto, la ralentización del crecimiento y el comercio mundiales y la extrema volatilidad de la economía mundial dificultan gravemente el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y requieren medidas compensatorias a nivel nacional, regional y mundial a corto y largo plazo.

II. Política macroeconómica para promover la resiliencia a corto plazo

19. Como se indica en el capítulo I, los países en desarrollo están afrontando considerables riesgos debido a la fragilidad de la economía mundial. Estos riesgos pueden revestir la forma de perturbaciones comerciales, financieras o de otro tipo y provocar una crisis. Por lo tanto, es importante que los países aumenten la resiliencia a corto plazo a fin de hacer frente a esas perturbaciones y sus efectos, como se refleja en la meta 13 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17. Se puede aprender de los países que superaron perturbaciones en el pasado gracias a la adopción de una serie de instrumentos anticíclicos y otros instrumentos económicos que mitigaron los efectos adversos en el crecimiento económico, el empleo y los más vulnerables.

20. Varios países en desarrollo reaccionaron a la crisis financiera promoviendo una expansión monetaria y fiscal. En el ámbito monetario, muchos países asiáticos se apresuraron a adoptar políticas monetarias expansivas. Filipinas, Indonesia, Malasia, la República de Corea, Tailandia y Turquía redujeron sus tipos de interés oficiales, en algunos casos desde niveles ya bajos, y China y la India redujeron sus tipos de interés oficiales y sus reservas obligatorias. La República de Corea recortó considerablemente sus tipos de interés, pese a que hacia fines de 2008 se enfrentaba a una importante depreciación de su moneda. Países de América Latina como el Brasil, Chile, México y el Perú inicialmente endurecieron sus políticas monetarias, pero pronto cambiaron de rumbo y, al igual que los países asiáticos, recurrieron a la expansión monetaria⁵.

21. En el ámbito fiscal, Asia llevó nuevamente la iniciativa. China introdujo un paquete especialmente importante de medidas fiscales expansivas, equivalente a más del 13% del PIB. Otros países como Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia también aprobaron paquetes de medidas fiscales expansivas. A diferencia de los países desarrollados, que se centraron en la reducción de los impuestos, ellos dieron más importancia al gasto directo, especialmente en proyectos de infraestructura. En América Latina, los estímulos fiscales consistieron en reducciones de impuestos y en una aceleración de las inversiones públicas. El Brasil incluyó desgravaciones fiscales, un aumento de la inversión pública y un amplio programa de vivienda en su paquete de estímulo. Chile y el Perú aumentaron el gasto público aprovechando los recursos que habían acumulado hasta entonces en fondos de estabilización. Los países que tenían menos margen fiscal optaron por reorientar la composición de su gasto hacia las actividades con mayor efecto en la producción y el empleo. Además, los países reforzaron sus programas sociales mediante medidas que incluían un aumento de los salarios mínimos y las pensiones con objeto de proteger no

⁵ UNCTAD, 2009, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2009* (Nueva York y Ginebra, núm. de venta S.09.II.D.16, publicación de las Naciones Unidas).

solo a los más vulnerables, sino también el empleo y la demanda agregada. Esos programas fueron aprobados tanto por las economías más grandes, entre ellas la Argentina y Colombia, como por economías más pequeñas como Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras.

22. Otras regiones y países en desarrollo también adoptaron políticas expansivas. En África, varios países adoptaron medidas de estímulo fiscal, entre ellos Egipto, Kenya, Marruecos, Mauricio, la República Unida de Tanzania, Sudáfrica, Túnez y Uganda. En Botswana, Mauricio y Sudáfrica se procedió a una flexibilización monetaria en forma de reducción de los tipos de interés oficiales⁶. Otros países en desarrollo, entre ellos economías productoras de petróleo como la Federación de Rusia y Kazajstán, adoptaron medidas de estímulo fiscal o utilizaron sus recursos disponibles para rescatar a los sectores financieros fuertemente afectados por la crisis financiera⁷.

23. Por último, las reservas de divisas y las políticas financieras también constituyeron instrumentos de políticas esenciales en las respuestas de los países a la crisis. Las reservas de divisas influyeron de manera importante en las expectativas y se utilizaron para financiar los déficit de balanza de pagos y evitar una caída libre de los tipos de cambio de los países. Esto último podría haber tenido graves repercusiones en los balances de las empresas financieras y no financieras, además de provocar un aumento brusco de la inflación y erosionar así el valor real de los ingresos de los hogares, en especial los más pobres. A su vez, se utilizaron políticas financieras para impedir una nueva contracción del crédito y promover la demanda agregada. Por ejemplo, en el Brasil, los bancos de propiedad estatal aumentaron fuertemente la disponibilidad de crédito para compensar la contracción de los préstamos de los bancos privados.

24. La mayoría de los países que resistieron con éxito la crisis sirviéndose de diversos instrumentos normativos anticíclicos (entre otros) habían aprendido de crisis anteriores. En el tiempo transcurrido desde la última crisis hasta entonces, fueron incorporando lentamente los instrumentos y las condiciones necesarios para aumentar la resiliencia a nuevas perturbaciones. Por ejemplo, acumularon reservas de divisas, redujeron su deuda pública y aprobaron regímenes de tipos de cambio menos rígidos. En particular, pusieron en marcha mecanismos fiscales anticíclicos que en la actualidad se consideran fundamentales para mitigar los efectos de la crisis. Algunos gobiernos que dependían fuertemente de los ingresos derivados de los productos básicos crearon fondos de estabilización para hacer frente a las conductas volátiles. El fondo de reserva de petróleo en Angola, el fondo de apoyo al algodón en Burkina Faso, el fondo de compensación de los ingresos del cobre en Chile y la cuenta del excedente de petróleo en Nigeria son ejemplos de fondos creados para distribuir el gasto público a lo largo del tiempo. Lamentablemente, son pocos los países que dependen de las exportaciones de productos básicos que han establecido esos fondos. Por ello es indispensable contar con asistencia externa para hacer frente a las conmociones (véase el capítulo IV).

25. La disponibilidad de instrumentos de gestión de la crisis no fue uniforme durante la crisis financiera, sino que varió de un país a otro, en algunos casos muy considerablemente. Si bien algunos países que sufrieron a raíz de anteriores crisis redujeron su exposición a las conmociones y crearon capacidad de respuesta, muchos otros, en especial países de renta baja, no tenían los recursos fiscales y/o financieros necesarios para distribuir el consumo y promover la recuperación. Ello se debió a que, al principio de la crisis, su deuda nacional era elevada en relación con el PIB, sus

⁶ L. Kasekende, Z. Brixova y L. Ndikumana, 2010, "Africa's Countercyclical Policy Responses to the Crisis", *Journal of Globalization and Development*, 1(1):1–20.

⁷ UNCTAD, 2009; UNCTAD, 2011, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2011* (Nueva York y Ginebra, núm. de venta S.11.II.D.3, publicación de las Naciones Unidas).

niveles de reservas en los meses de importaciones eran bajos y tenían importantes déficit de cuenta corriente.

26. En relación con estos indicadores, su margen fiscal —una medida de su capacidad de respuesta— era muy limitado. Además, en muchos casos su estructura económica no era propicia a una estabilización sostenible y una recuperación rápida. Su base de exportación era muy reducida, puesto que el principal producto de exportación representaba más del 50% del total de sus exportaciones. En muchos casos no disponían de mecanismos de protección social para proteger a los más vulnerables. Además, la mayoría de esos países se habían acogido a programas del Fondo Monetario Internacional caracterizados, entre otras cosas, por unos objetivos de inflación muy bajos, una tensión en el saldo presupuestario, una ausencia de gasto favorable al crecimiento y una falta de flexibilidad para hacer frente a nuevas conmociones, lo que limitaba aún más su capacidad de adoptar políticas macroeconómicas expansivas⁸. Sin embargo, es importante señalar que esta capacidad no es obvia, sino que puede venir determinada por las medidas de los gobiernos, por ejemplo al incrementar los ingresos a corto plazo o aumentar la inflación o los objetivos de déficit presupuestario⁹. Además, es posible encontrar formas innovadoras de salir de una crisis. Es decir, el margen fiscal puede posibilitar las políticas de estímulo, pero no las limita. Incluso si los países tienen un margen fiscal limitado, siguen teniendo cierto margen de estímulo con la utilización de instrumentos normativos alternativos¹⁰. Un ejemplo de ello son los instrumentos de política monetaria. En la actualidad es posible flexibilizar la política monetaria en varios países en desarrollo donde las presiones inflacionarias se pueden reducir gracias al actual contexto de muy baja inflación mundial. Por lo tanto, cuando el margen fiscal es limitado, debe buscarse margen de otro modo, por ejemplo mediante una flexibilización de la política monetaria acorde con objetivos de inflación más elevados (pero todavía moderados) o el fomento de préstamos bancarios que generen inversión productiva y empleo decente.

27. Como se ha señalado anteriormente, las medidas de estímulo de la política monetaria pueden consistir en la reducción de los tipos de interés oficiales y las reservas obligatorias, mientras que las políticas financieras pueden incluir la utilización de los bancos públicos para orientar el crédito a los sectores productivos, las pequeñas y medianas empresas y los pobres. Otro instrumento de política, que si bien no ocupó un lugar destacado durante la última crisis fue utilizado durante episodios de crisis anteriores, es el de los controles de las salidas de capital. Por ejemplo, este instrumento fue utilizado por Malasia durante la crisis financiera de Asia Oriental que comenzó en 1997, y contribuyó a acelerar la recuperación económica. Se trata de un instrumento particularmente adecuado para los países con bajos niveles de reservas internacionales. Lo más importante es que crea margen para la adopción de una política monetaria expansiva e impide una devaluación monetaria excesiva. Esto da a entender que el espacio de políticas para la adopción de medidas no es simplemente la disponibilidad de instrumentos que funcionen de forma independiente, sino la flexibilidad con la que cuenta un gobierno para gestionar la política macroeconómica, que requiere el uso simultáneo de diversos instrumentos de política para lograr el máximo efecto. Es esencial para que un gobierno pueda

⁸ R. Gottschalk, 2015, “The effectiveness of International Monetary Fund/World Bank-funded poverty reduction strategy papers”, en: Y. Bangura, ed., *Developmental Pathways to Poverty Reduction* (Londres, Palgrave Macmillan). (En este capítulo se examina la falta de flexibilidad de los programas del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del Fondo Monetario Internacional.)

⁹ UNCTAD, 2014.

¹⁰ R. Gottschalk y L. Bolton, 2009, “Macroeconomic policy, stimuli, aid and budgeting: What options?”, *Institute of Development Studies Bulletin*, 40(5):78–88.

combatir las recesiones y crisis a fin de mantener el nivel de actividad económica, ingresos y empleo del país y, en última instancia, proteger las estructuras productivas para la siguiente fase de expansión económica y apoyar a los pobres y los más vulnerables.

III. Política industrial para promover la resiliencia a largo plazo

28. La importancia fundamental de la industrialización para el desarrollo sostenible se refleja en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 9, que insta a promover la industrialización inclusiva y sostenible además de construir infraestructuras resilientes y fomentar la innovación. No obstante, las conmociones y crisis económicas generadas en el exterior no solo ponen en peligro la estabilidad macroeconómica a corto plazo, sino que también pueden afectar a las perspectivas de industrialización y crecimiento a largo plazo, ya que el desarrollo está fundamentalmente condicionado por el pasado. La creación de capacidades productivas e instituciones puede verse gravemente afectada o reorientada a consecuencia de las perturbaciones macroeconómicas y la persistente fragilidad, por ejemplo cuando el recorte de las inversiones en infraestructura pública para atender el servicio de la deuda externa reduce la rentabilidad de la inversión privada o cuando la volatilidad de los tipos de cambio impulsada por la inestabilidad de las corrientes de capital reduce la competitividad de las exportaciones y obstaculiza la industrialización. Afortunadamente, esta relación de causalidad funciona en ambas direcciones; la industrialización y la diversificación hacia actividades más productivas pueden reducir la vulnerabilidad de una economía a las conmociones externas y reforzar la necesidad de políticas industriales para el desarrollo.

29. Una característica fundamental de las vías de desarrollo que han tenido más éxito es la diversificación en sustitución de la agricultura y la producción de bienes tradicionales. El trabajo y el capital se han desplazado progresivamente a las manufacturas, los servicios y las actividades económicas modernas, lo que ha favorecido un incremento de la productividad y los ingresos. Las economías avanzadas también producen una amplia gama de bienes y servicios y, en general, no dependen de ninguna industria específica. La diversificación también guarda una relación fundamental con la resiliencia económica, es decir, la capacidad de una economía para recuperarse con éxito de las convulsiones que la alejan sustancialmente de su trayectoria de crecimiento y provocan una recesión económica. Una economía puede ser resiliente desde el punto de vista económico simplemente porque puede recuperarse (por ejemplo, gracias a un cambio favorable de la demanda de sus productos) o por cambios en su industria o estructura ocupacional (traslado de los factores productivos hacia sectores más productivos) o cambios económicos menos radicales (por ejemplo, empresas existentes que adoptan mejores tecnologías o formas de organización o producen nuevos productos). Es más probable que todas esas reacciones tengan lugar en una economía suficientemente diversificada, como se indica a continuación¹¹:

a) Con una mayor base de producción y de exportación es más probable que las conmociones económicas negativas se vean compensadas por variaciones de los precios favorables que afectan a otras industrias que operan en el país;

¹¹ E. Hill, T. St. Clair, H. Wial, H. Wolman, P. Atkins, P. Blumenthal, S. Ficenec y A. Friedhoff, 2011, "Economic shocks and regional economic resilience", *Macarthur Foundation Network on Building Resilient Regions Working Paper No. 2011-03*.

b) Una mayor base de producción también facilitaría la reubicación de los puestos de trabajo y el capital lejos de las industrias más afectadas por una conmoción;

c) Por lo general, las economías diversificadas se caracterizan por empresas dinámicas capaces de adaptarse rápidamente a las condiciones cambiantes del mercado mediante la adopción de nuevas tecnologías o formas de organización.

30. La investigación empírica reciente confirma que los países con estructuras de producción más diversificadas tienden a ser más resilientes y mostrar una menor volatilidad de la producción, el consumo y la inversión¹². Papageorgiou y Spatafora (2012) estudiaron el vínculo entre la diversificación y la volatilidad en el contexto de los grandes episodios de diversificación y señalaron un total de 61 episodios en los últimos 50 años, incluidos los ejemplos bien conocidos de Chile, Malasia y Tailandia en las décadas de 1970 y 1980. Como se muestra en el estudio, esos episodios se asociaron a una reducción media del 17% de la volatilidad del crecimiento de la producción en los países en desarrollo¹³. La diversificación geográfica también contribuye a reducir la volatilidad. Los países cuyas exportaciones están concentradas geográficamente tienen mayores probabilidades de importar la volatilidad de sus interlocutores comerciales y quedar expuestos a las perturbaciones externas. A la inversa, si las fluctuaciones de los diferentes países o regiones no están muy correlacionadas, la diversificación geográfica de los vínculos externos de una economía reduce la exposición a las perturbaciones externas¹⁴.

31. En el contexto actual, caracterizado por un aumento de la integración comercial y productiva en todo el mundo, el reto normativo fundamental de las economías en desarrollo es asegurar que la participación en las redes comerciales y productivas mundiales sea uno de los diversos elementos complementarios de una estrategia de desarrollo centrada en la rápida formación de capital, la diversificación económica, la modernización tecnológica y la generación de empleo de alta calidad. En las economías industrializadas de primer nivel de Asia Oriental, cabe destacar que las estrategias de desarrollo incluyeron la industrialización basada en la sustitución de las importaciones (combinada con la orientación a la exportación) en un esfuerzo por pasar del ensamblaje de componentes importados a su producción en el país¹⁵.

32. En muchas economías en desarrollo se están estudiando respuestas normativas activas ahora que las políticas industriales vuelven a figurar en sus programas¹⁶. Si bien la simple imitación queda descartada por las limitaciones y problemas específicos

¹² Véase, por ejemplo, A. M. Mobarak, 2005, "Democracy, volatility and economic development", *The Review of Economics and Statistics*, 87:348–361; y W. Moore y C. Walkes, 2010, "Does industrial concentration impact on the relationship between policies and volatility?", *International Review of Applied Economics*, 24:179–202.

¹³ C. Papageorgiou y N. Spatafora, 2012, "Economic diversification in low-income countries: Stylized facts and macroeconomic implications", *International Monetary Fund Staff Discussion Note SDN/12/13*.

¹⁴ A. Farshbaf, 2012, "Does geographical diversification in international trade reduce business cycle volatility?", puede consultarse en http://www-scf.usc.edu/~farshbaf/job_market_paper_arian_farshbaf.htm (consultado el 25 de enero de 2016).

¹⁵ UNCTAD, 1994, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 1994* (Nueva York y Ginebra, núm. de venta S.94.II.D.26, publicación de las Naciones Unidas); UNCTAD, 1997, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 1997* (Nueva York y Ginebra, núm. de venta S.97.II.D.8, publicación de las Naciones Unidas).

¹⁶ Véanse, por ejemplo, J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler y R. Kozul-Wright, eds., 2014, *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo); y UNCTAD, 2015, *Technology and Innovation Report 2015* (Nueva York y Ginebra, núm. de venta E.15.II.D.3, publicación de las Naciones Unidas).

de cada país, cabe extraer varias enseñanzas generales en materia de políticas de los procesos de industrialización que han dado buenos resultados.

33. En primer lugar, es esencial una política macroeconómica favorable al crecimiento. Para ello es preciso adoptar toda una gama de instrumentos económicos destinados tanto a estimular la inversión como a contrarrestar cualquier efecto perjudicial sobre el bienestar social y la formación de capital derivado de las perturbaciones económicas y la inestabilidad. Por ejemplo, en China, la segunda mitad de la era de las reformas (desde los primeros años de la década de 1990 en adelante) se caracterizó por elevados niveles de inversión en infraestructura y modernización industrial. Ello abrió una senda de “industrialización de mayor densidad de capital e impulsada por la inversión, llevada a cabo principalmente por empresas estatales en algunas industrias básicas y por empresas transnacionales en las industrias de más alta tecnología. En combinación con una abundante oferta de mano de obra barata, estas inversiones impulsaron un fuerte aumento de las exportaciones. Entre 1998 y 2002 aproximadamente, las autoridades estatales de China aprobaron un cambio normativo en el marco de la nueva política de ‘construcción de una sociedad armoniosa’, que amplió el anterior enfoque limitado de la reforma del mercado y el crecimiento para prestar más atención a las consecuencias sociales y ambientales, en particular la desigualdad creciente y el empeoramiento de la polarización social”¹⁷.

34. En segundo lugar, habida cuenta de los fuertes vínculos existentes entre la inversión y la diversificación, y de la importancia de financiar las inversiones con los beneficios no distribuidos, los Estados deben elevar los beneficios empresariales a niveles superiores a los que probablemente surgirían del funcionamiento del mercado, y velar por que esos beneficios se utilicen para promover un programa de diversificación y transformación productiva. La aceleración del crecimiento en Asia Oriental desde comienzos de la década de 1980 se ha apoyado en una relación entre gobierno y empresas en la que los gobiernos han creado las condiciones para que las empresas obtengan más beneficios de los que habrían sido posibles en condiciones normales de mercado y las empresas han cumplido invirtiendo gran parte de sus ganancias, en lugar de distribuir las como dividendos¹⁸.

35. En tercer lugar, si bien la mayoría de los instrumentos fiscales y de otro tipo pueden aplicarse deliberadamente a determinadas industrias en momentos concretos, se deben promover especialmente las inversiones en los sectores que tienen el mayor potencial para perfeccionar los conocimientos, obtener economías de escala y aumentar la productividad, incrementando así la rentabilidad de la inversión. La selección de los sectores e industrias pertinentes para apoyar las políticas industriales varía de un país a otro en función de sus puntos fuertes y sus posibles ventajas comparativas dinámicas. En América del Sur, por ejemplo, el Brasil —un país que ya cuenta con una importante base industrial— da prioridad a sectores como los bienes de capital, los productos electrónicos y los productos farmacéuticos; el Uruguay, en reconocimiento de las limitaciones que impone el tamaño reducido de su mercado interno, promueve la biotecnología, las tecnologías de la información y las comunicaciones y las industrias culturales.

36. Por último, es importante señalar que la aplicación efectiva de ese tipo de estrategia de diversificación depende de la creación de una estructura apropiada de instituciones públicas y privadas y, lo que no es menos importante, del establecimiento de una burocracia fuerte y competente. Las economías prósperas del pasado han practicado lo que se ha dado en denominar eficiencia adaptativa, desarrollando instituciones que proporcionen un entorno económico estable para que las actividades

¹⁷ J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler y R. Kozul-Wright, eds., 2014.

¹⁸ UNCTAD, 2004, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2004* (Nueva York y Ginebra, núm. de venta S.04.II.D.29, publicación de las Naciones Unidas).

existentes puedan prosperar al tiempo que se deja un margen suficiente para prestar apoyo a nuevas líneas de actividad y promover la modernización tecnológica.

IV. Perspectivas de cooperación

37. Para superar los obstáculos a la resiliencia económica y el desarrollo sostenible que plantean las crisis recurrentes y el estancamiento secular hace falta aumentar la eficacia y la transparencia de las instituciones que intervienen en la gobernanza económica mundial. Por ejemplo, la aplicación de políticas macroeconómicas expansivas o reformas de la regulación financiera es más eficaz cuando se coordina entre los países. Las estructuras institucionales deben ser más inclusivas y participativas y, en última instancia, abordar las causas a largo plazo de los ciclos de auge y recesión y minimizar sus efectos sobre los países en desarrollo. Además, existe un gran potencial de colaboración y cooperación productivas a menor escala, como lo demuestran la historia de la cooperación Norte-Sur y los nuevos modelos de cooperación Sur-Sur y las alianzas triangulares. Estas cuestiones se reflejan en la amplia base de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, centrado en la revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

38. Como se ha destacado en anteriores períodos de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos con respecto a la cooperación Sur-Sur, la cooperación económica entre países en desarrollo en las esferas de las finanzas, el comercio, la inversión y la tecnología puede corregir los sesgos y colmar las lagunas del sistema económico internacional. La cooperación Sur-Sur se basa en la comprensión mutua y es un importante aliciente para que los países con ciertas similitudes estructurales o regionales en sus condiciones socioeconómicas establezcan unas relaciones más inclusivas. La cooperación contribuye a fomentar la capacidad institucional y anima a los países participantes a nivel político y técnico a hacer frente a las perturbaciones externas y a abordar las deficiencias de las instituciones mundiales y regionales que influyen en el programa de desarrollo y la demanda mundial.

39. Como se ha señalado anteriormente, muchos países en desarrollo han intentado evitar los ciclos de auge y recesión y aumentar la resiliencia a corto plazo mediante la acumulación de abundantes reservas internacionales como póliza de seguros contra posibles conmociones externas en el futuro. No obstante, la acumulación de grandes reservas de divisas por parte de cada país puede acarrear un costo de oportunidad, especialmente si esas reservas proceden de préstamos. La reciente disminución de las reservas de numerosos países en desarrollo preocupa por lo que respecta a esos costos. Un enfoque más coordinado de los mecanismos externos de seguro contra los desequilibrios macroeconómicos puede ayudar a reducir la necesidad de acumular grandes reservas de divisas para contrarrestar los efectos de los ciclos mundiales de auge y recesión.

40. Algunos aspectos de las posibilidades de coordinación monetaria ya son evidentes. Por ejemplo, en octubre de 2008, el Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos ofreció líneas de canje a cuatro países emergentes, a saber, el Brasil, México, la República de Corea y Singapur. El Banco Central Europeo, el banco central de Suecia y el banco central de Suiza también concedieron líneas de canje y acuerdos de recompra a los países de Europa Central y Oriental. En 2010 se multilateralizó la Iniciativa de Chiang Mai y se creó una dependencia de vigilancia, la Oficina de Investigaciones Macroeconómicas de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) “Más Tres”, para hacer un seguimiento de los indicios de nuevos riesgos y realizar análisis de políticas para sus Estados miembros. Los Estados miembros tenían derecho a un préstamo equivalente a un múltiplo de sus contribuciones, correspondiendo el múltiplo más elevado a los países más vulnerables.

En 2014 se duplicó el importe del acuerdo, pasando de los 120.000 millones de dólares iniciales a 240.000 millones de dólares. Sin embargo, estas líneas de canje no han llegado a utilizarse, posiblemente porque para acceder a una liquidez sustancial es preciso adoptar un programa del Fondo Monetario Internacional que impone el tipo de condicionalidades que crearon descontento respecto de esos programas después de la crisis financiera en Asia.

41. Otros ejemplos notables de planteamientos regionales respecto de esas cuestiones son el Fondo Latinoamericano de Reservas y el Fondo Monetario Árabe, que proporcionan apoyo a la balanza de pagos adaptando las condiciones de sus préstamos a la situación de cada beneficiario. El Banco Popular de China ha firmado 32 contratos bilaterales de permuta financiera para facilitar el comercio y la inversión con países desarrollados y en desarrollo. Estos contratos, e iniciativas como la de Chiang Mai, pueden ofrecer a los países en desarrollo una red de seguridad más sólida a corto plazo y reducir la necesidad de acumular grandes reservas de divisas. Así, se podría invertir parte de esos recursos en proyectos de infraestructura a largo plazo y en la diversificación de la estructura económica.

42. En cuanto al comercio, los mercados regionales pueden ampliar la extensión de un mercado y crear oportunidades para que los países en desarrollo creen una demanda de sus productos respectivos intensificando los vínculos comerciales y los flujos de inversión. Para promover el comercio regional a fin de estimular la capacidad productiva es fundamental determinar las principales limitaciones a la integración regional. Las condiciones en las que el comercio podría ser un motor del crecimiento en un proceso de integración regional sugieren que hay que dejar atrás la liberalización y la facilitación del comercio, e integrar la política comercial en un marco orientado al desarrollo de la capacidad productiva a nivel nacional y regional¹⁹. En una situación caracterizada por una demanda mundial insuficiente y un entorno comercial menos favorable, las estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones afrontan perspectivas limitadas. En tales circunstancias, la adaptación a la dinámica cambiante de la economía mundial entraña necesariamente una mayor dependencia de los mercados regionales y nacionales. Sin embargo, la integración regional a varios niveles presenta problemas diferentes cuya solución puede requerir diversidad de políticas y opciones institucionales.

43. La posibilidad de pasar rápidamente a una estrategia regional de crecimiento orientada a la demanda depende de la medida en que la estructura sectorial de la producción nacional esté vinculada a la demanda generada en los países respectivos. Este vínculo puede ser muy débil en los países que exportan principalmente productos primarios. Es más difícil lograr la integración regional entre países cuando su capacidad productiva está menos desarrollada y sus economías no son tan diversificadas. Esto se debe a que los países de una región que depende sobre todo de la producción de productos básicos no están en condiciones de atender a las crecientes necesidades recíprocas de productos manufacturados y bienes de capital. Por lo tanto, el potencial de integración regional guarda una relación positiva con las políticas destinadas a fomentar la estabilidad macroeconómica a largo plazo.

44. Con arreglo a esta visión integral del desarrollo, también se puede promover el comercio regional mediante la inversión coordinada en áreas estratégicas como el transporte regional y otras infraestructuras auxiliares. La cuestión de la infraestructura regional es especialmente pertinente en los 32 países en desarrollo sin litoral (16 en África, 12 en Asia, 2 en Europa y 2 en América Latina) que comparten una característica: la falta de acceso territorial directo al mar y, a menudo, la lejanía de los mercados importantes.

¹⁹ Véase, por ejemplo, UNCTAD, 2013, *Economic Development in Africa Report 2013* (Ginebra, núm. de venta E.13.II.D.2, publicación de las Naciones Unidas).

45. Si depende exclusivamente de las fuerzas de mercado, un país que participe en el comercio internacional no tiene más remedio que especializarse en función de su dotación tradicional de factores (ventajas comparativas). El desarrollo de sistemas de producción regionales, por otro lado, se basa en políticas que van más allá de la liberalización del comercio para transformar las pautas de producción anteriormente existentes. La cooperación oficial suele centrarse en cuestiones técnicas (como obstáculos al comercio y normas), pero a medida que va aumentando la integración de los sistemas de producción y comerciales entre los países vecinos, más necesarias son la coordinación y la colaboración. El acceso a un mercado más amplio como forma de conseguir economías de escala y diversificar la producción ha sido desde hace tiempo una de las razones de que se concierten acuerdos regionales entre países en desarrollo. Si bien una estrategia regional podría requerir la renuncia a cierto grado de soberanía en la formulación de políticas nacionales, los miembros también pueden prever el aumento de su espacio de políticas en esferas en las que la ampliación de los mercados y los recursos compartidos contribuyen a promover la inversión y la transformación estructural. A medida que avance la integración productiva será necesario crear instituciones regionales que puedan facilitar la integración regional orientada al desarrollo.

46. Un ejemplo logrado del desarrollo de infraestructuras regionales como condición para una integración productiva regional más amplia es el programa de Iniciativas de Desarrollo Espacial que puso en marcha Sudáfrica, en particular el Corredor de Desarrollo de Maputo. Otro ejemplo es el proyecto de la Subregión del Gran Mekong, que comenzó en 1992 bajo la coordinación del Banco Asiático de Desarrollo. También hay proyectos regionales en América Latina que han tenido éxito. Uno de los más completos es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur, emprendida en 2000, que se centra en las infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía para estrechar la integración regional de 12 países sudamericanos. El Equipo de Tareas de la ASEAN establecido en 2009 para promover la conectividad de la ASEAN elaboró un plan sobre conectividad regional con el fin de garantizar la sincronización de los planes sectoriales en el marco de la ASEAN y sus subregiones. El plan incluía mecanismos innovadores de financiación de la infraestructura que podían tomarse como ejemplo para otras agrupaciones de países en desarrollo.

47. Además de aumentar la cantidad y la calidad del comercio, las instituciones regionales también pueden promover vínculos productivos con la economía mundial mediante el establecimiento de directrices para los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales, garantizando que faciliten acceso a los mercados a los países en desarrollo y protegiendo al mismo tiempo el espacio de políticas para apoyar las industrias estratégicas²⁰. La cooperación regional puede convertirse en lo que una vez escribió un ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa acerca de la planificación nacional: un medio de alcanzar la consolidación porque crea una estructura institucional para articular las aspiraciones²¹. Las instituciones y los compromisos regionales pueden aumentar las posibilidades de inversión en todo el sistema e impedir las presiones para la reducción de los estándares y las políticas de empobrecer al vecino que sitúan a cada país en competencia con los mercados extrarregionales. Por último, la cooperación triangular puede promover el intercambio de conocimientos y experiencias en las esferas que requieren un mayor compromiso financiero debido a la falta de capacidad institucional o porque requieren una cooperación muy técnica que también exige importantes compromisos de financiación.

²⁰ Véase UNCTAD, 2014.

²¹ G. Myrdal, 1968, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (Nueva York, Twentieth Century Fund).

48. Además de esos acuerdos regionales, puede aprovecharse el surgimiento de nuevos polos de crecimiento en el Sur para promover avances más generalizados en materia de desarrollo mediante una integración y cooperación Sur-Sur que apunte especialmente a los países menos adelantados. De hecho, tras un paréntesis de dos decenios, han surgido nuevos arreglos institucionales entre los países en desarrollo para abordar las necesidades y los problemas comunes y aumentar la cooperación y el apoyo. A diferencia de lo que ocurre en la tradicional cooperación Norte-Sur, en las iniciativas Sur-Sur participan países con problemas de desarrollo comunes y hay una relación de mayor igualdad entre los países donantes y receptores. Sin embargo, la creciente divergencia entre los países emergentes y los países menos adelantados indica que el fomento de la capacidad en apoyo de los Estados desarrollistas debe convertirse en un componente importante de la cooperación Sur-Sur, ya que presenta claras ventajas respecto de otras formas tradicionales de cooperación para el desarrollo. Ello, a su vez, requerirá una supervisión y evaluación más estrictas de la magnitud y el impacto de la cooperación Sur-Sur con arreglo a sus propios parámetros y ambiciones.

49. Muchos de los nuevos obstáculos al logro de un crecimiento y un desarrollo inclusivos pueden también abordarse reforzando los vínculos Sur-Sur. Por ejemplo, en lo que se refiere a la seguridad alimentaria, la ampliación de los servicios de extensión agrícola y de ordenación de los recursos hídricos, la mejora del apoyo y el fortalecimiento de la investigación y el desarrollo pueden beneficiarse de circunstancias comunes entre los países en desarrollo. Otras esferas en que la cooperación Sur-Sur puede ofrecer nuevas posibilidades son la adaptación al clima y la mejora de las respuestas a los desastres naturales.

V. Cuestiones para un examen ulterior

50. El análisis que figura en esta nota plantea una serie de importantes cuestiones que la Reunión Multianual de Expertos tal vez desee examinar en su cuarto período de sesiones con objeto de aumentar la resiliencia a corto y largo plazo a fin de lograr el reto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de crear economías más diversificadas e inclusivas. Cabe citar las siguientes cuestiones:

a) ¿Qué enseñanzas de política pueden extraerse de los episodios de crisis anteriores a fin de aumentar la resiliencia macroeconómica a corto plazo?

b) ¿En qué medida pueden los países encontrar formas innovadoras de contrarrestar los efectos internos de las crisis externas en formas que no solo mantengan la resiliencia macroeconómica sino también preserven las capacidades humanas y productivas?

c) ¿Cuáles son las principales enseñanzas extraídas de las experiencias satisfactorias (y no satisfactorias) de las estrategias de desarrollo y diversificación adoptadas por los países en desarrollo en el pasado?

d) ¿Cómo puede utilizarse la integración comercial y financiera estratégica con la economía mundial (especialmente a nivel Sur-Sur) para fomentar los procesos de industrialización y diversificación en las economías en desarrollo?

e) A veces se considera que las disparidades en la capacidad productiva son un elemento disuasivo para la integración regional. ¿Hay ejemplos de cooperación regional en que se hayan aprovechado esas diferencias en beneficio de la integración productiva?

f) ¿Qué margen de cooperación y colaboración Sur-Sur estructuradas puede haber en la elaboración de políticas y la creación de instituciones para la gestión eficaz de la crisis y el aumento de la resiliencia a largo plazo?

g) ¿Cómo pueden la cooperación tradicional Norte-Sur y la cooperación triangular entre el Norte y el Sur complementar esos esfuerzos?

h) Un obstáculo fundamental al aumento de la resiliencia es la falta de espacio de políticas. ¿Cómo puede utilizarse mejor el espacio de políticas existente y cómo pueden las nuevas formas de cooperación Sur-Sur ampliar de manera efectiva ese espacio de políticas?

i) ¿Qué papel puede desempeñar la UNCTAD para promover el diálogo Sur-Sur sobre estas cuestiones con miras a promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible?
