



Consejo Económico y Social

Distr. general
24 de marzo de 2003
Español
Original: inglés

**Reunión especial de alto nivel con las instituciones
de Bretton Woods y la Organización Mundial
del Comercio**
14 de abril de 2003

Mayor coherencia, coordinación y cooperación en la aplicación a todos los niveles del Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo un año después de la Conferencia

Nota del Secretario General*

Resumen

En la presente nota se proporciona información de antecedentes y se plantea una serie de preguntas (resaltadas en negrilla) para su examen en la reunión especial de alto nivel de 2003 del Consejo Económico y Social con las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio. Teniendo en cuenta el tema que el Consejo escogió para la reunión en su decisión 2003/209, la nota se centra en el aumento de la coherencia de las políticas económicas relativas a la aplicación del Consenso de Monterrey mediante una coordinación y cooperación más eficaces en los planos nacional, regional y mundial.

* En la preparación de la presente nota se han aprovechado los análisis realizados con funcionarios de todo el sistema de las Naciones Unidas, comprendidas las principales instituciones interesadas en el proceso de financiación para el desarrollo. Sin embargo, el contenido de la nota es responsabilidad exclusiva de la Secretaría de las Naciones Unidas.

La nota se presentó para su tramitación el 21 de marzo de 2003, debido al amplio proceso de consulta que la secretaría de financiación para el desarrollo llevó a cabo con las instituciones interesadas más importantes, como se solicita en las disposiciones legislativas en que se basa la preparación de la nota.



I. Introducción

1. El proceso de financiación para el desarrollo, iniciado hace cinco años por las Naciones Unidas, alcanzó un punto culminante en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) del 18 al 22 de marzo de 2002. En el marco del proceso de financiación para el desarrollo se ha asumido la tarea de dar a la movilización de recursos financieros para el desarrollo un lugar prominente en la agenda mundial. Dicho proceso ha abierto nuevos espacios para el diálogo intergubernamental e interinstitucional sobre cuestiones relativas a la financiación, el comercio y el desarrollo. Se ha procurado involucrar a todas las partes interesadas competentes en las múltiples facetas del propio proceso y crear un mecanismo para examinar conjuntamente las cuestiones pertinentes de manera interrelacionada.

2. La propia Conferencia, que aprobó el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo a nivel de cumbre¹, demostró que era posible lograr una nueva forma de asociación basada en la formación de consenso y en un enfoque integral de las cuestiones sometidas a examen. Aunque los resultados de la Conferencia no satisficieron todas las aspiraciones de los participantes, la estrategia de paciente creación de confianza y el compromiso de trabajar por llegar a un consenso vinieron a marcar un hito. Incumbe ahora a todas las partes interesadas en el proceso velar por la plena y pronta aplicación de ese resultado. La reunión especial de alto nivel de 2003, al congregar a participantes de los principales foros intergubernamentales especializados que se ocupan de las políticas internacionales monetarias, financieras, comerciales y de desarrollo, brinda una oportunidad única de forjar un mayor grado de convergencia entre las actividades en marcha en los foros e instituciones respectivos, a fin de apoyar y acelerar la aplicación del Consenso de Monterrey.

3. Las Naciones Unidas han procurado organizar el proceso posterior a Monterrey con miras a facilitar de la mejor manera posible el diálogo productivo entre las partes interesadas pertinentes. A ese respecto, en su resolución 57/250 la Asamblea General decidió que el diálogo bienal de alto nivel, que se celebraría a nivel ministerial, se convirtiese en el foro de coordinación intergubernamental para el seguimiento general de la Conferencia. Por consiguiente, la reunión especial de alto nivel de 2003 puede considerarse igualmente como un puente con el primer diálogo de alto nivel sobre la financiación para el desarrollo, que se celebrará a fines de octubre de 2003.

II. La necesidad de mantener el compromiso

4. El Consejo se reúne en momentos en que un entorno internacional particularmente difícil hace aún más imperativa la aplicación del Consenso de Monterrey. En el momento de preparar la presente nota la preocupación cada vez más intensa por los conflictos armados y sus secuelas inciertas acapara la atención del mundo. Además, la economía mundial apenas si se está recuperando del estancamiento en que entró en 2001². La Organización Internacional del Trabajo estima que el desempleo ha aumentado significativamente en todo el mundo³, hecho que ha tenido repercusiones negativas en los niveles de pobreza. En muchas partes del mundo, hogares y empresas por igual están preocupados por su futuro y se muestran reacios a tomar decisiones proyectadas a largo plazo.

5. El comercio mundial crece lentamente y las perspectivas a corto plazo siguen siendo insatisfactorias, en especial para la mayoría de los países en desarrollo. Los analistas advierten dificultades en el logro de acuerdos en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los negociadores incumplieron las metas fijadas para 2002 y resulta difícil discernir el rumbo que pueden tomar las políticas comerciales mundiales. Al mismo tiempo, el Sur continúa transfiriendo recursos financieros al Norte, mientras que las corrientes de capital privado han disminuido marcadamente y los intereses generales netos y los pagos de utilidades por los países en desarrollo son superiores a las corrientes netas de capital que reciben. Hay pocas esperanzas de que las corrientes privadas hacia los países en desarrollo, en especial las corrientes de préstamos, recobren a niveles significativamente más grandes y sostenibles. Hay también considerable incertidumbre respecto de la forma en que la comunidad internacional se propone manejar las crisis de la deuda de los países en desarrollo y los países con economías en transición, en un momento en que muchos países de bajos ingresos están todavía por beneficiarse del programa internacional especial para el mejoramiento de la situación de su deuda. La aversión al riesgo que muestran los inversionistas y los acreedores de la mayoría de países en desarrollo es alta.

6. Esta coyuntura mundial exige que se redoblen los esfuerzos por una aplicación rápida e integral —en contraposición a una aplicación vacilante o selectiva— del Consenso de Monterrey, al igual que exige medidas especiales para reducir la incertidumbre y estimular el crecimiento mundial. La reunión especial de alto nivel de 2003 puede dar impulso a ese cometido y contribuir con ello a restablecer la confianza en la economía mundial.

III. Fomento de la coherencia en la aplicación del Consenso de Monterrey

7. La unidad de propósitos plasmada en los objetivos de desarrollo y las directrices de política del Consenso de Monterrey fijan el marco para lograr la coherencia —o sea, resultados coherentes y sostenibles— sobre la base de políticas y medidas que se apoyen mutuamente de todos los actores e instituciones. Sin embargo, la coherencia no se logra de manera automática. El Consenso de Monterrey apunta a varias esferas en las que no se logrará la coherencia a menos de que:

- Las autoridades nacionales e internacionales compartan la misma visión del desarrollo en los planos nacional y regional;
- Las actividades nacionales se complementen con actividades internacionales;
- El aumento de las corrientes financieras internacionales vaya acompañado de un acceso mayor y más predecible de las exportaciones a los mercados;
- El mayor acceso de las exportaciones a los mercados vaya unido al desarrollo de capacidades de producción internas;
- El aumento de las corrientes privadas (por ejemplo, las resultantes de la liberalización de la cuenta de capital) vaya unido a medidas que den a esas corrientes mayor estabilidad que hasta ahora;
- Haya un incremento simultáneo del volumen y la efectividad de la asistencia oficial para el desarrollo;

- En la concepción de las políticas nacionales e internacionales (por ejemplo, las relativas a la reestructuración de la deuda) se tengan en cuenta plenamente las consecuencias tanto a largo como a corto plazo;
- El mejoramiento y el carácter más democrático de la gestión de los asuntos públicos a nivel nacional se complemente con el fortalecimiento y mayor democratización de la gestión de los asuntos públicos a nivel mundial.

8. En el análisis que se hace a continuación se procura destacar las políticas del Consenso de Monterrey que guardan especial relación con las cuestiones de coherencia ya apuntadas. Se plantean igualmente preguntas que tienen que ver con cuestiones de coordinación y cooperación y, por tanto, con la aplicación coherente del Consenso de Monterrey.

A. Políticas nacionales

9. Las políticas nacionales deberían apoyar, en todos los países, el crecimiento sostenido de la economía y el empleo y el desarrollo sostenible, al mismo tiempo que promueven valores sociales universalmente acordados, por ejemplo, la mayor protección social, la justa distribución del ingreso, la erradicación de la pobreza y la igualdad entre los géneros. Deberían tender a crear un entorno propicio y dinámico para la inversión, en el que no se olviden factores como el estado de derecho, la imparcialidad del poder judicial, los derechos de propiedad definidos y sistemas fiables de información empresarial. Son igualmente esenciales el fortalecimiento de la gestión de los asuntos públicos (mayor transparencia y responsabilidad) y el empeño por instaurar un sólido proceso de adopción de decisiones que sea democrático y participativo y tenga en cuenta el parecer de toda la población. Como lo destaca el número de graves fracasos recientes en la gestión empresarial y el abuso de las normas contables y de auditoría en países desarrollados, todos los países, incluso los más ricos, deben ejercer una cuidadosa vigilancia y supervisión oficial en defensa del interés público. En aras de esos amplios imperativos, todos los países deben encarar el desafío de conciliar el sinnúmero de intereses de distintos actores a diferentes niveles del gobierno, en las instituciones públicas, el sector empresarial y la sociedad civil.

10. El Consenso de Monterrey pone de relieve que los países en desarrollo y los países con economías en transición, donde el desarrollo es un imperativo primordial, deberían concentrarse también en la movilización coordinada de recursos en todos los frentes, con la participación de los sectores público y privado, y el aprovechamiento del potencial de los empresarios de todos los sectores de la economía con miras a acelerar el crecimiento económico. En ese contexto, los componentes universales ya mencionados de un entorno propicio vienen a ser elementos esenciales de las políticas institucionales. Además, un entorno propicio para el desarrollo requiere, por lo general, que se fortalezca y apoye la infraestructura física, comprendidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, mediante el desarrollo de recursos humanos, junto con una administración pública y una gestión financiera cada vez más eficaces.

11. La gestión de la política macroeconómica en una economía mundial caracterizada por la volatilidad y la incertidumbre constituye un problema especial, que puede llegar a ser aún más difícil cuando los gobiernos siguen forzosamente políticas “procíclicas” y no “anticíclicas”. Esto hace que sobre ellos recaigan la responsabilidad

de concebir políticas fiscales y monetarias en función de un horizonte proyectado a mediano plazo, de manera que se puedan habilitar políticas anticíclicas cuando sean necesarias. Los gobiernos de los países en desarrollo deberían estar igualmente preocupados por la calidad del crecimiento económico, o sea, que éste aumente debidamente el empleo, en particular, para los sectores pobres y cree oportunidades para las empresas pequeñas y medianas.

12. Además, es necesario que las políticas de liberalización, como en el caso de las esferas del comercio y la financiación externos, se fijen en el marco de la perspectiva de desarrollo general del país. En el caso de la liberalización de la cuenta de capital, en concreto, es necesario establecer de antemano políticas y condiciones reglamentarias que contrarresten la volatilidad financiera. En otras palabras, es preciso que los países formulen estrategias nacionales en que queden plasmados sus objetivos de desarrollo y adopten luego políticas internas siguiendo un orden que sea coherente con dichas estrategias. Las políticas concretas pueden diferir entre los países, incluso cuando se persiguen los mismos objetivos. Los gobiernos deberían igualmente evaluar regularmente sus políticas y modificar las que se encuentre que son menos eficaces.

13. En particular, mediante políticas públicas se debería acelerar las inversiones que impulsen el logro de los objetivos de desarrollo contenidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (resolución 55/2 de la Asamblea General), en particular en las esferas de la salud, la educación básica y la potenciación del papel de la mujer, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de su acceso a los recursos financieros. En el Consenso de Monterrey se subraya el lugar central que corresponde a las estrategias de lucha contra la pobreza de propiedad del país en la tarea de promover los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por lo menos 50 países de bajos ingresos han introducido ya un proceso basado en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza, proceso en el que se pone énfasis en su carácter de propiedad nacional, y que servirá de instrumento para la formulación de políticas encaminadas a alcanzar los Objetivos. Sin embargo, se considera necesario que donde existan ya procesos de esa índole, se integren en un contexto más amplio en el que se tengan debidamente en cuenta todos los objetivos sociales⁴.

14. Muchos países desarrollados, por su parte, deberían abordar la cuestión de la coherencia de sus políticas de cooperación para el desarrollo con sus políticas nacionales macroeconómicas, sectoriales, comerciales y financieras. A nivel sectorial, las políticas agrícolas de los países desarrollados constituyen un ejemplo claro, ya que crean precios artificialmente bajos y una competencia desleal en los mercados internacionales para las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, que tendrían mayor éxito comercial si hubiera un terreno de juego parejo, que permitiera que la ventaja comparativa determinara las pautas del comercio.

15. Además, las políticas macroeconómicas de los principales países desarrollados tienen repercusiones tanto a nivel mundial como a nivel nacional. Es fundamental que dichas políticas sean mutuamente compatibles y coherentes a lo largo del tiempo de modo que resulten sostenibles. Así, por ejemplo, las grandes entradas netas de capital hacia los Estados Unidos, han financiado un creciente déficit comercial y de cuenta corriente que ha servido de motor de crecimiento a gran parte del resto de la economía mundial en los últimos años. Sin embargo, la enorme deuda externa neta que de ahí se deriva terminará por debilitar ese estímulo, a medida que, a la larga, la balanza comercial pase a ser excedentaria. El crecimiento más equilibrado de la

demanda mundial debería ser un objetivo de los responsables de la formulación de políticas de las principales economías.

Preguntas

16. **La formulación de políticas nacionales que promuevan los objetivos de desarrollo a mediano y a más largo plazo es una meta que siempre han perseguido todos los gobiernos y que a menudo es difícil de alcanzar. La comunidad internacional está empeñada en apoyar las actividades de creación de capacidad en los países en desarrollo a fin de ayudarles a estructurar ese proceso coherente de formulación de políticas. Además, la experiencia nacional de diferentes países puede compartirse en lo que respecta a las formas de fortalecer conjuntos coherentes de políticas eficaces, a fin de promover los objetivos del desarrollo. Diversos mecanismos de desarrollo pueden ser también de ayuda. A ese respecto, ¿cómo se puede lograr que iniciativas como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en países de bajos ingresos o las estrategias nacionales en países de ingresos medios sean más eficaces para aumentar la coherencia general de la política nacional? ¿De qué manera pueden utilizarse las evaluaciones comunes para los países, los informes de los países sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, junto con los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y otros informes existentes, para promover una comprensión más profunda de las necesidades de orden normativo que tiene el público general en los países en desarrollo? ¿Cómo puede ser más eficaz el artículo IV de las consultas del Fondo Monetario Internacional (FMI) para fortalecer la coherencia de las políticas macroeconómicas, comerciales y financieras de los países desarrollados con los objetivos de desarrollo mundiales? ¿Qué oportunidades ofrecen los exámenes de las políticas comerciales auspiciados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) para incrementar la coherencia de las políticas de los miembros con los objetivos de desarrollo nacionales y mundiales?**

B. Medidas internacionales

17. El Consenso de Monterrey encarna una alianza entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Un elemento de esa alianza es el compromiso de los gobiernos de aplicar políticas nacionales racionales y apropiadas, como ya se examinó. Otro elemento se relaciona con las medidas internacionales conjuntas en diversas esferas, comprendidas las que destacan a continuación.

1. Comercio e inversiones internacionales

18. Un entorno comercial dinámico en el mundo es decisivo para el desarrollo de todas las economías nacionales a largo plazo. Para muchos países en desarrollo y países con economías en transición, los ingresos por concepto de exportación son la mayor fuente de recursos financieros externos y representan el medio de asegurar la sostenibilidad de la deuda, lo cual pone de relieve la importancia de la coherencia entre los objetivos de desarrollo internacionales y los acuerdos comerciales internacionales.

19. En reconocimiento del nexo existente entre el comercio, el crecimiento sostenido y el desarrollo, la Declaración de Doha sitúa el programa para el desarrollo en el centro de su propio programa⁵. La reducción de las barreras comerciales y los subsidios que distorsionan el comercio y otras medidas son motivo de particular

preocupación. Otro punto de interés central es la forma en que los países en desarrollo y los países con economías en transición pueden participar plenamente en las negociaciones comerciales, lograr que sus preocupaciones queden reflejadas en los acuerdos resultantes y beneficiarse de las oportunidades que surgen de un mayor acceso de sus exportaciones a los mercados.

20. Es necesario que en las estrategias de desarrollo nacionales se aborde el aumento de la capacidad para responder a las oportunidades de exportación que se derivan de la liberalización del comercio y, de manera más general, la capacidad para ampliar y diversificar la producción de bienes y servicios comercializables y no comercializables. Un instrumento que viene a apoyar esa necesidad son las corrientes privadas internacionales de capital, en particular las inversiones extranjeras directas (IED). Si bien el incentivo primordial para las IED es el entorno normativo ya examinado, el Consenso de Monterrey identificó una serie de políticas cooperativas que pueden coadyuvar a promover las IED y otras corrientes, incluidas las iniciativas públicas y privadas para el suministro de información y la promoción de diálogos de los gobiernos con los inversionistas. No obstante, las perspectivas de las IED se han venido debilitando recientemente y algunas de las actividades de los mercados financieros, tales como la inversión y los préstamos a proyectos de infraestructura, requieren, al parecer, apoyo normativo adicional a fin de ayudar a mitigar el riesgo excesivo que se advierte.

21. Al mismo tiempo, los exportadores de productos básicos, en particular los de los países de bajos ingresos, enfrentan dificultades desproporcionadamente considerables. Por una parte, se enfrentan tanto a la prolongada tendencia descendente del precio relativo de la mayoría de los productos básicos como a la disminución de su participación en el valor de los productos finales elaborados a partir de ellos. Y, por otra, encaran una gran incertidumbre respecto de sus ingresos en concepto de exportaciones debido a la volatilidad de los precios internacionales de los productos básicos. Para resolver la primera serie de dificultades se requiere una mayor diversificación y mayores inversiones en el proceso de elaboración. Sin embargo, esas necesidades superan claramente las capacidades de los distintos países; por ejemplo, el marcado exceso de la oferta de algunos productos básicos exige el retiro y la diversificación de capacidad por encima de lo que los propios países exportadores pueden permitirse (véase A/57/381, anexo).

22. En cuanto a la volatilidad en sí, los agricultores de la mayoría de los países en desarrollo carecen de la capacidad de sus contrapartes de países de ingresos más altos para asegurarse contra el riesgo relacionado con el precio de los productos básicos a corto plazo recurriendo a instrumentos de los mercados financieros. En los países en desarrollo se pueden establecer, con el apoyo de la comunidad internacional, entidades nacionales de financiación contingente. El Grupo Internacional de Tareas sobre la Gestión del Riesgo de los Productos Básicos, convocado por el Banco Mundial en 1999, ha iniciado trabajos para extender los servicios para productos básicos a los pequeños agricultores, si bien esa labor se encuentra todavía en sus comienzos. Además, la volatilidad es también una cuestión macroeconómica y requiere reservas de divisas de un orden que pocos países exportadores de productos básicos se pueden permitir. El FMI estableció el Servicio de Financiamiento Compensatorio para ayudar a los países a sortear caídas temporales de sus ganancias provenientes del comercio, aunque ese Servicio no ha sido muy utilizado en los últimos años⁶. El paso de la vulnerabilidad a la volatilidad sigue siendo una característica de la pobreza.

Preguntas

23. En los países en desarrollo se crearon expectativas cuando los miembros de la OMC caracterizaron las negociaciones que se iniciaban en 2001 como el “Programa de desarrollo de Doha”. ¿Cómo asegurar que la próxima reunión ministerial de la OMC, prevista en Cancún (México), promueva el avance de este programa? ¿De qué manera se puede mejorar significativamente el acceso al mercado de los países en desarrollo y los países con economías en transición, en sectores y ámbitos de interés prioritario para ellos? ¿Cómo asegurar que el programa de trabajo de Doha mantenga la coherencia con los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible? ¿Cómo se puede introducir un mayor grado de previsibilidad en las políticas comerciales de los países interlocutores, a fin de que las inversiones con perspectivas de expandir las exportaciones no se vean entorpecidas por nuevos obstáculos comerciales? ¿De qué manera se puede atenuar la percepción de que las inversiones en los países en desarrollo son cada vez más riesgosas? ¿Cómo se puede intensificar la cooperación con los países de bajo ingreso especializados en exportación de productos básicos y que tienen pocas perspectivas comerciales a mediano plazo? ¿Ha llegado el momento de reevaluar los mecanismos internacionales de “baja condicionalidad”, como se utilizaban en el decenio de 1970 (Servicio de Financiamiento Compensatorio, Sistema de Estabilización de los Ingresos de Exportación-Stabex), para mejorar la transitoriamente difícil situación financiera de los países exportadores de productos básicos, durante la coyuntura económica desfavorable, teniendo en cuenta la baja capacidad de servicio de la deuda de los países pobres?

2. Cooperación financiera y deuda

24. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD), y la financiación multilateral para el desarrollo siguen siendo elementos fundamentales de la cooperación financiera oficial para abordar la pobreza a través del desarrollo. Una preocupación importante de los países donantes y receptores de la AOD, así como de las instituciones multilaterales, especialmente en los últimos años, es que la asistencia sea tan productiva como sea posible. Una dificultad, del lado de los donantes y acreedores, es que cada organismo bilateral e institución multilateral puede tener su propia perspectiva de los que constituye un programa eficaz. Es más, como también les interesa que sus fondos se utilicen de forma responsable y para los fines previstos, todos han establecido normas administrativas, reglamentaciones, requisitos de presentación de informes y procedimientos de auditoría muy perfeccionados que permitan un seguimiento de su financiación y las actividades. Sin embargo, los gobiernos receptores, que a veces tienen escasa capacidad para evaluar las ofertas de los donantes y formular programas de desarrollo adecuados, han debido hacer frente a exigencias administrativas engorrosas, y a veces incoherentes, de los donantes y acreedores oficiales. Además, las prioridades de política y estrategias que les plantea la comunidad de donantes a veces son divergentes. Los asociados en el desarrollo deben velar por que sus programas de asistencia guarden coherencia con los programas nacionales y con las metas del desarrollo internacional.

25. La estrategia de la comunidad internacional para reforzar la coherencia de la política de asistencia internacional y reducir sus “costos de transacción” consiste en promover una cooperación más eficaz entre los donantes y los receptores.

Ello explica todos los esfuerzos por lograr una coherencia de políticas en grupos consultivos, mesas redondas y marcos de desarrollo en el plano nacional. Además, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza pueden contribuir considerablemente a conjugar las políticas nacionales y el apoyo internacional a los esfuerzos de los países en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. La mayoría de los donantes en principio han acordado armonizar su apoyo con documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, y el FMI sigue mejorando el contenido y el proceso de sus préstamos en condiciones favorables, a través del Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, a fin de sustentar mejor la aplicación de los documentos de estrategia.

26. Además, los donantes han tratado en los dos últimos años de racionalizar y armonizar los procedimientos y requisitos de la asistencia. En este sentido, los principales proveedores y usuarios de la asistencia convocaron recientemente en Roma un foro de alto nivel, encaminado a organizar mejor los procedimientos de asistencia oficial para el desarrollo y reducir la burocracia, sobre la base de los compromisos contraídos en el Consenso de Monterrey (en particular el párrafo 43)⁷. Las experiencias examinadas en el Foro revelaron que algunos países tienen la capacidad para evaluar sus necesidades en materia de asistencia para el desarrollo, mientras que muchos no han llegado a ese nivel de conocimientos. Además de tomar nota de la labor de “prácticas ejemplares” del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los bancos multilaterales de desarrollo, así como de la labor en curso en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los participantes en el foro se comprometieron a promover la armonización en una serie de modos específicos, y a establecer un programa de trabajo voluntario para armonizar mejor la asistencia para el desarrollo en el plano nacional. Tras aproximadamente medio siglo de cooperación para el desarrollo y muchos intentos por racionalizar la tramitación administrativa de la AOD, esta iniciativa puede constituir un importante adelanto.

27. La eficacia de la asistencia también se aborda en el plano regional. Por ejemplo, la Comisión Económica para África (CEPA) ha tratado de elaborar, junto con el CAD de la OCDE, un marco institucional para la responsabilidad mutua entre los países de África y sus asociados externos, entre ellos exámenes conjuntos África/OCDE sobre los efectos de las políticas del país asociado en las perspectivas de desarrollo de África y la coherencia de los donantes.

28. En general se reconoce que, aún cuando la asistencia oficial para el desarrollo se distribuyera de la forma más eficaz y eficiente, su volumen actual es muy insuficiente para que puedan atenderse los objetivos de la Declaración del Milenio. Conviene recordar que, con arreglo a las estimaciones del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre financiación para el desarrollo, para atender esos objetivos se necesitaría una AOD del orden del doble del nivel actual, o sea aproximadamente un monto adicional de 50.000 millones de dólares, y que se precisaría un nuevo aumento del orden de 50.000 millones de dólares por año para que la comunidad de donantes se sitúe en el objetivo de ayuda fijado por las Naciones Unidas, del 0,7% del producto interno bruto (véase A/55/1000). Durante la Conferencia propiamente dicha, y ulteriormente, una serie de países anunciaron un aumento significativo de sus contribuciones en el marco de la asistencia oficial para el desarrollo (véase A/57/319-E/2002/85, párrs. 4 a 11). El problema consiste en cómo traducir estos compromisos en desembolsos reales, con la mayor rapidez posible; por otra parte, aunque son bienvenidos, tales compromisos se refieren a importes bastante inferiores a las

sumas que se necesitan. Es imperativo mejorar la situación y, en el proceso, reforzar el componente multilateral de la asistencia oficial para el desarrollo, por ejemplo, fortaleciendo las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo, que han adquirido una capacidad única en una serie de ámbitos especializados.

29. El Consenso de Monterrey insiste en la aplicación rápida, eficaz y plena de la Iniciativa para aliviar la carga de la deuda externa de los países pobres muy endeudados (PPME) es fundamental para crear las condiciones para consolidar las perspectivas económicas y los esfuerzos de reducción de la pobreza de los países beneficiarios. Así pues, es inquietante que para mediados de marzo de 2003, de los 26 países pobres más endeudados que habían alcanzado la meta intermedia, el “punto de decisión”, sólo siete hayan llegado al “punto de culminación”. Además, algunos de esos siete países ya pueden estar mostrando indicadores de deuda más inquietantes, debido a la disminución de los precios mundiales de productos básicos y de los ingresos por exportaciones que se habían previsto. Si bien es posible aportar fondos complementarios de reducción de la deuda en el “punto de culminación”, si los precios de los productos básicos han disminuido desde que se calculó la necesidad de reducción proyectada, como se hizo recientemente en el caso de Burkina Faso, la duración, complejidad y necesidad constante de mejorar el proceso concebido para los países pobres muy endeudados sigue siendo motivo de preocupación.

30. El FMI y el Banco Mundial, que juntos dirigen la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, han indicado que la demora para que un mayor número de países llegue a su punto de culminación podía atribuirse principalmente a que algunos tienen dificultades a la hora de preparar los requisitos indispensables para beneficiarse con una reducción irrevocable de la deuda en el punto de culminación, en el marco de la Iniciativa, así como a las complicaciones que han tenido otros para alcanzar los objetivos fiscales⁸. En parte, esta demora refleja la debilidad de la economía internacional en los últimos años, o, en algunos casos, la inseguridad interna. Sin embargo, también cabe preguntarse si no se crearon demasiadas expectativas en cuanto a los beneficios que aportarían a corto plazo las reformas de política que la comunidad internacional había intentado obtener de los países pobres. En todo caso, resulta claro que la sostenibilidad de la deuda a largo plazo en esos países requiere no sólo una reducción del saldo de sus deudas en virtud de la Iniciativa, sino también políticas internas en favor de un crecimiento más rápido y de base más amplia y condiciones económicas internacionales propicias. Además, habida cuenta de los resultados de la economía internacional, tal vez el concepto de sostenibilidad de la deuda no se ha elaborado suficientemente, y requiere mayor consideración.

Preguntas

31. **En relación con la asistencia oficial para el desarrollo, los donantes han aceptado gradualmente la necesidad de frenar la disminución en las corrientes de asistencia, como nueva muestra de confianza de que la AOD puede permitir una utilización eficaz de los recursos públicos y que el imperativo del desarrollo justifica un mayor gasto por parte de los donantes, en particular por conducto de canales multilaterales. Sin embargo, los últimos compromisos asumidos en materia de asistencia oficial para el desarrollo comienzan apenas a traducirse en desembolsos netos de esa asistencia. En el ínterin, la comunidad internacional tiene problemas para obtener los recursos que permitan financiar plenamente el marco actual de la Iniciativa en favor de los PPME. ¿Cómo podría la comunidad internacional obtener un aumento de los niveles de la AOD y**

garantizar eficazmente no sólo una plena financiación de la Iniciativa, sino también fondos suficientes para ayudar a los países más pobres en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, al mismo tiempo que se mantiene la sostenibilidad de la deuda? ¿Hay margen para una mayor expansión de los préstamos multilaterales, en un contexto anticíclico? ¿Están haciendo los donantes suficientes progresos en la armonización de los procedimientos, con miras a reducir los costos excesivos de transacción de la asistencia? ¿Es necesario un cambio radical con relación a la política anterior, por ejemplo, el servicio de financiación internacional propuesto, para elevar la cuantía de la asistencia oficial para el desarrollo a un nivel que permita alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio? ¿Podría el FMI renovar las asignaciones de derechos especiales de giro para impulsar las reservas o gastos públicos de los países en desarrollo, sin riesgo de un recrudecimiento de la inflación mundial? ¿Se podría, mediante el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia fiscal, elevar el nivel de los ingresos destinados al desarrollo, por ejemplo, reduciendo la evasión fiscal? ¿Necesita asimismo la comunidad internacional contemplar una nueva política para abordar la excesiva carga de la deuda de los PPME en ese sentido o para los países en desarrollo en general?

C. Cuestiones sistémicas

32. En el Consenso de Monterrey se reconoció la necesidad urgente de aumentar la coherencia, la buena gestión y la cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales. En el año transcurrido desde la Conferencia, el Consenso de Monterrey ha contribuido a centrar el debate en los foros internacionales. Si bien es necesario seguir fortaleciendo las asociaciones y la coherencia, ya hay algunos progresos que pueden servir de base.

33. Ello se aplica, en primer lugar, al seguimiento de los esfuerzos de las diversas partes con responsabilidades en la aplicación de políticas y la adopción de las medidas esbozadas en el Consenso. En este marco, a solicitud del Comité para el Desarrollo, el FMI y el Banco Mundial han propuesto un modelo tipo que sirva de base para el seguimiento periódico de las políticas y medidas necesarias para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, lo que incluye las políticas y medidas de países en desarrollo y desarrollados y de instituciones internacionales. Están previstas actividades que han de completar los esfuerzos de las Naciones Unidas en el seguimiento de las metas e indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio y los progresos hacia su consecución, junto con un importante programa de investigación y promoción.

34. Asimismo, se está más consciente de la necesidad, evocada en el Consenso, de establecer puentes entre las instituciones, como lo demuestra la mayor interacción del Banco Mundial, el FMI y la OMC en los ámbitos de interés común y, en particular, una mayor atención a las cuestiones de política relativas al comercio en la labor del Banco Mundial y el FMI, tal como instaba el Comité de Desarrollo en el párrafo 4 de su comunicado del 28 de septiembre de 2002 y la decisión de fortalecer el apoyo del FMI a la OMC en sus ámbitos de especialidad, así como los esfuerzos adicionales de asistencia técnica del Banco Mundial en favor de los países en desarrollo y el suministro de análisis de política en los ámbitos pertinentes a las negociaciones de política comercial. Al mismo tiempo, la OMC y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) cooperan en una serie de

ámbitos, mientras que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con el Centro de Comercio Internacional (UNCTAD/OMC) y las instituciones antes mencionadas, colaboran en el Marco integrado para la asistencia técnica en materia de comercio para los países menos adelantados. Sin embargo, existe la inquietud de que otros países en desarrollo necesiten un apoyo más categórico a fin de prepararse adecuadamente para las negociaciones en curso en la OMC y otros foros comerciales.

35. El Consenso de Monterrey destacó la necesidad de una participación eficaz y equitativa de los países en desarrollo y países con economías en transición en los procesos de adopción de decisiones y el establecimiento de normas en las instituciones y foros económicos internacionales. Se necesita una representación adecuada para asegurar que los debates y decisiones adoptadas en esos foros tomen plenamente en cuenta la perspectiva de esos países. Como primera respuesta a esta preocupación, el Comité para el Desarrollo, en el párrafo 10 de su Comunicado del 28 de septiembre de 2002, alentó al FMI y al Banco Mundial a que prepararan un documento de información básica para facilitar el estudio de esos temas. Está previsto que el Comité, en su reunión del 13 de abril de 2003, examine la cuestión de una voz y participación más importante de los países en desarrollo y países en transición.

36. La cooperación económica y financiera entre los grupos regionales de países puede completar eficazmente las actividades en el plano mundial. Los grupos regionales ofrecen oportunidades para la consulta y la coordinación macroeconómica, la vigilancia de la vulnerabilidad financiera y la administración de sistemas de asistencia mutua. Las iniciativas regionales también son muy importantes para la representación de los intereses de los países en desarrollo en las instituciones y foros internacionales.

37. Las últimas iniciativas en África son ilustrativas. La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), un programa de la Unión Africana, además de servir como foro para la obtención de un consenso entre los países africanos, ha elaborado también el peculiar Mecanismo de examen entre los propios países africanos, con miras a la aplicación nacional de valores, códigos y normas políticas, económicas e institucionales convenidos. La NEPAD ha actuado asimismo como interlocutor en representación de África en la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en el 2000, que ulteriormente aprobó el Plan de Acción del Grupo de los Ocho para África⁹. En un espíritu de complementariedad, los países y organizaciones que componen la Asociación Estratégica con África, reunidos en la Comisión Económica para África (CEPA) en Addis Abeba los días 16 y 17 de enero de 2003, convirtieron ese club de donantes en una asociación, al incorporar Estados africanos y a la NEPAD como participantes de pleno derecho, y prometieron una asistencia más intensa y eficaz para el desarrollo de África. Además, los días 18 y 19 de enero de 2003 la CEPA organizó la tercera “Gran Mesa”, una consulta oficiosa entre ministros de finanzas africanos y ministros de cooperación para el desarrollo de países desarrollados, quienes abordaron las cuestiones de mejorar la eficacia de la ayuda en el contexto de una responsabilidad mutua¹⁰.

38. En el marco del Consenso de Monterrey se comenzó también a investigar de qué manera la comunidad internacional podría formular más eficazmente propuestas de política internacionales, cuando éstas abarcan preocupaciones comunes a diferentes instituciones y foros. Se lo hizo a través de un ejemplo, pidiéndose a todos los interesados pertinentes que examinen un mecanismo de tratamiento de la deuda

internacional en los foros adecuados. De hecho, el personal del FMI ha estado elaborando una propuesta de este tipo, denominada Mecanismo de reestructuración de la deuda pública, y ha entablado serias consultas con el sector financiero privado y organizaciones de la sociedad civil, así como con su propio Directorio Ejecutivo, para preparar la propuesta. La propuesta propiamente dicha se examinará en la reunión del Comité Monetario y Financiero Internacional del FMI, prevista el 12 de abril de 2003.

39. Por último, el Consenso de Monterrey intentó reforzar la función que podrían desempeñar las Naciones Unidas en la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo. La misión y la práctica cotidiana de las Naciones Unidas consiste en facilitar el diálogo internacional, crear la confianza entre partes con opiniones divergentes y determinar formas de promover el consenso en asuntos de política internacional, entre ellos, de índole económica. Con arreglo a la visión de la financiación para el desarrollo, las Naciones Unidas podrían cumplir en ese sentido una función más eficaz que hasta ahora. Los Gobiernos han tratado de esta manera de crear en las Naciones Unidas “un foro de la coherencia” nuevo y más eficaz para el diálogo sobre la cooperación económica y financiera con miras al desarrollo, y el Secretario General se ha comprometido, a través de su programa de reformas en curso, a fomentar la eficacia de la Organización como mecanismo al servicio de la comunidad internacional.

Preguntas

40. **Desde el decenio de 1970, la gestión del sistema económico internacional se ha basado en una combinación de foros e instituciones mundiales o cuasi mundiales de composición limitada. En los últimos años, ha habido una proliferación de órganos especiales de composición restringida, varios de los cuales están mencionados en el Consenso de Monterrey, y podrían surgir otros nuevos. ¿Cuál sería la relación entre los foros especiales y las instituciones mundiales, siendo que éstas ni crearon ni supervisan a los primeros? ¿De qué manera se atiende en las principales instituciones internacionales a los compromisos de fortalecer la planificación de los países en desarrollo y países con economías en transición en la gestión del sistema económico mundial? Según la experiencia de la reunión extraordinaria de alto nivel ¿de qué manera ello podría ayudar a reforzar, a través del diálogo, la coherencia de los órganos intergubernamentales fundamentales en los ámbitos económico, financiero y comercial, las metas de desarrollo de la comunidad internacional? Las reuniones preparatorias oficiosas con participantes escogidos entre los interesados pertinentes y sobre los temas específicos que pudieran identificarse ¿podrían ayudar a preparar el debate de los años siguientes? de forma más general, ¿de qué manera podría promoverse el programa de financiación para el desarrollo para alcanzar las aspiraciones del Consenso de Monterrey? ¿Qué repercusiones tiene o debería tener la actividad actual, para el propósito más general de reformar y revitalizar las Naciones Unidas en los ámbitos económico y social?**

Notas

- ¹ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7). cap. I, resolución 1, anexo.
- ² Véase Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *World Economic Situation and Prospects, 2003* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.II.C.2).
- ³ Véase Organización Internacional del Trabajo, *Global Employment Trends* (Ginebra; enero de 2003).
- ⁵ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2003, Suplemento No. 6* (E/2003/26), cap. I, secc. B, proyecto de resolución V, párr. 20.
- ⁵ Véase “Declaración ministerial y programa de trabajo” aprobados en Doha el 20 de noviembre de 2001, documento de la OMC (WT/MIN(01)/DEC/1).
- ⁶ Sin embargo, se puede solicitar asistencia suplementaria del Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, creado para los países que ya cuentan con programas de ajuste en el marco de ese servicio concesionario.
- ⁷ Véase la Declaración de Roma sobre armonización, 25 de febrero de 2003 (disponible en http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Harm-RomeDeclaration2_25.pdf).
- ⁸ Véase FMI y Asociación Internacional de Fomento, “Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados: estado de ejecución”, 23 de septiembre de 2002.
- ⁹ Aprobado por la Cumbre del Grupo de los Ocho, Kananaskis, 27 de junio de 2002.
- ¹⁰ Para mayor información, véase la página Web de la Comisión Económica para África (www.uneca.org).