



Consejo Económico y Social

Distr. general
8 de marzo de 2010
Español
Original: inglés

Reunión especial de alto nivel del Consejo Económico y Social con las instituciones de Bretton Woods, la Organización Mundial del Comercio y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Nueva York, 18 y 19 de marzo de 2010

Después de Monterrey y Doha: hacia el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Nota del Secretario General*

Resumen

En la presente nota se facilita información general y se señalan diversas cuestiones sobre las que se propone reflexionar para orientar las deliberaciones sobre los siguientes temas:

- a) La movilización de recursos nacionales e internacionales para financiar los desfases actuales y futuros respecto del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
- b) El apoyo a las iniciativas para la rehabilitación, recuperación y el desarrollo de los países en desarrollo que tengan necesidades especiales y de los que enfrenten situaciones humanitarias de emergencia;
- c) El fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo.

* La presente nota fue preparada en consulta con el personal de las principales instituciones participantes en el proceso de la financiación para el desarrollo. No obstante, la Secretaría de las Naciones Unidas es la única responsable por su contenido.



I. Introducción

1. El Consenso de Monterrey alcanzado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en 2002 reconoció “el nexo que existe entre la financiación del desarrollo y el logro de las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio, al evaluar los progresos en la esfera del desarrollo y al ayudar a fijar prioridades en esa esfera”. El Consenso destacó además que para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio era necesario que se forjara una nueva asociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo sobre la base del reconocimiento de que cada país era el principal responsable de su propio desarrollo económico y social y de que las medidas que se adoptaran para promover el desarrollo a nivel nacional debían contar con el apoyo de un entorno económico internacional propicio. En la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo de 2008 se reafirmó el compromiso con la idea de esa asociación y se destacó que la movilización de los recursos financieros y su aplicación eficaz eran fundamentales al respecto, incluido el apoyo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

II. Movilización de recursos nacionales e internacionales para financiar los desfases actuales y futuros respecto del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

2. Si bien se han hecho progresos claros hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, esos progresos no han sido parejos si se comparan los distintos objetivos o las distintas regiones. Muchos países, especialmente en gran parte del África subsahariana y muchos de los países menos adelantados, no van bien encaminados hacia el logro de sus objetivos de desarrollo. Los efectos de la crisis económica y financiera mundial, sumados a los de las crisis alimentaria y energética, han causado problemas adicionales, lo que hace más urgente la necesidad de avanzar más rápidamente hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015.

A. Movilización de recursos nacionales

3. Los países en desarrollo son los principales responsables de movilizar recursos nacionales de un modo sostenible para su propio desarrollo. Para reducir la pobreza es necesario que haya un crecimiento económico equitativo y sostenido, y el comercio y las inversiones internacionales pueden constituir importantes fuentes de apoyo al respecto.

4. Si bien la economía mundial está saliendo de la pronunciada desaceleración que sufrió en 2009 y se ha iniciado una frágil recuperación, los mercados de trabajo muestran pocos signos de recuperación. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que entre 2007 y 2009 el número de desempleados aumentó en 34 millones, y que el grueso de ese aumento se produjo en 2009. Se prevé que a causa de estas condiciones adversas empeorarán las oportunidades de empleo para las mujeres, que ya son relativamente escasas. En los países en desarrollo, las

condiciones de trabajo decente se han deteriorado considerablemente y el número de trabajadores pobres aumentó entre 2008 y 2009. Será necesario crear más de 300 millones de nuevos puestos de trabajo en los próximos cinco años para volver a los niveles de desempleo anteriores a la crisis¹. La aplicación del Pacto Mundial para el Empleo será útil para atender necesidades concretas en relación con la creación de empleos y el trabajo decente.

5. Se estima que entre 47 y 84 millones de personas siguen siendo pobres o han pasado a ser pobres debido a la crisis, lo que exige que se adopten medidas urgentes para ampliar la red de protección social y mejorar la protección de los pobres y las personas vulnerables². En la cumbre celebrada en Pittsburg, los líderes del Grupo de los Veinte coincidieron en que era importante promover una financiación inclusiva para aumentar las oportunidades de acceso de los pobres a los servicios financieros con objeto de ayudarlos a superar la crisis económica y aumentar el trabajo autónomo. También reconocieron la importancia de que las pequeñas y medianas empresas tuvieran más acceso a la financiación como forma de catalizar la creación de empleo.

6. Se prevé que se producirán importantes retrocesos en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países de bajos ingresos que carecen de recursos para otorgar estímulos fiscales, generar empleo y ampliar los servicios sociales necesarios. Este panorama pone de relieve la importancia de que los donantes aseguren apoyo presupuestario y de que exista un margen normativo para que estos países puedan sostener las inversiones en educación, salud, infraestructura y fomento de la capacidad mientras dure la desaceleración económica con objeto de promover el desarrollo a largo plazo y apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, existe una variedad de instrumentos de políticas de carácter anticíclico, como la utilización de los fondos de reserva, programas selectivos de gasto público y la aplicación del sistema tributario para moderar las fases de expansión y contracción.

7. En la Declaración de Doha se reafirmó el compromiso con el empoderamiento de la mujer y la igualdad entre los géneros y se reconocieron sus efectos en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Es necesario hacer más esfuerzos para eliminar la discriminación entre los géneros, entre otras esferas, en los mercados financieros y de trabajo, así como respecto de la propiedad de activos y el derecho de propiedad. A su vez, debería ser una prioridad fundamental en la agenda internacional, la promoción y el fortalecimiento de la gestión pública de los recursos y la presupuestación que incorporen una perspectiva de género, y dar un espacio mayor a las mujeres para que expresen su opinión en todos los niveles de la toma de decisiones.

8. Dada la presión que implica hacer frente a los efectos negativos de la crisis es necesario seguir aplicando reformas fiscales para mejorar la calidad del gasto público y ampliar el margen de las políticas fiscales mejorando de manera efectiva la recaudación de impuestos sobre la base de un sistema tributario moderno,

¹ Oficina Internacional del Trabajo, *Global Employment Trends: enero de 2010* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2010) y Oficina Internacional del Trabajo, *Economically Active Population Estimates and Projections, 1980-2020*, base de datos LABORSTA, que puede consultarse en http://laborsta.ilo.org/default_S.html.

² *World Economic Situation and Prospects 2010* (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.10.II.C.2).

eficiente y equitativo y la ampliación de la base impositiva. Empieza a haber consenso sobre el enorme costo que tienen para el desarrollo las corrientes ilícitas de fondos, incluidas la fuga de capitales y la transferencia al exterior de activos robados desde países en desarrollo. La evasión de impuestos, que comprende también la atribución de precios excesivamente bajos a las transacciones que se realizan dentro de un mismo grupo económico, constituye una preocupación importante. Otro problema es que a menudo se da una competencia entre países dispuestos a ofrecer cada vez más incentivos fiscales que no siempre conducen al desarrollo sostenible.

9. Fortalecer la cooperación internacional en cuestiones tributarias para paliar las carencias de conocimientos, información y tecnología en los países en desarrollo, aumentar el intercambio Sur-Sur de prácticas impositivas que han dado buenos resultados, abordar nuevas cuestiones, como las consecuencias fiscales del cambio climático, y dar a los países en desarrollo mayores oportunidades de opinar y participar en la elaboración de normas, han pasado a ser tareas urgentes relacionadas con el desarrollo. Un paso claro en esa dirección sería que el Consejo Económico y Social se pronunciara rápidamente sobre la solicitud formulada en Doha por los Estados Miembros para que se examine la posibilidad de fortalecer los arreglos institucionales, incluido el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas.

10. La corrupción en todos los niveles y en todas sus formas obstaculiza seriamente la movilización de recursos para el desarrollo. Los avances logrados en la lucha contra la corrupción varían según los países. Sigue siendo fundamental realizar mayores esfuerzos para consolidar las instituciones y mejorar la gestión pública, a fin de aumentar la capacidad para combatir la corrupción e incrementar la transparencia y la eficacia en la utilización de recursos en los sectores público y privado.

B. Movilización de recursos internacionales: corrientes privadas

11. Las corrientes de capital privado que llegan a los países con mercados emergentes se redujeron considerablemente en 2008 y 2009, tras haber alcanzado su punto máximo en 2007, pero se espera que se recuperen en 2010 gracias a la aplicación sincronizada de las medidas de estímulo fiscal y estabilización financiera adoptadas por los gobiernos y la mejora general de las condiciones económicas³. Los países en desarrollo y los países de economía en transición, especialmente los que dependían de financiación externa, fueron los más castigados. Posteriormente se recuperaron las corrientes de inversión privada, especialmente las inversiones en títulos y valores, pero los préstamos bancarios siguen siendo escasos debido al desapalancamiento y al aumento de capitales en el sector bancario. A su vez, la estabilidad de las finanzas internacionales sigue siendo frágil, puesto que hay dudas sobre la sostenibilidad de la deuda soberana de varios países europeos pequeños, lo

³ Institute of International Finance, “Capital flows to emerging market economies”, nota de investigación del Institute of International Finance (Washington D.C., 26 de enero de 2010).

que ha generado preocupación por que vuelva a producirse una conmoción financiera, situación que podría tener repercusiones a nivel mundial⁴.

12. Los factores externos, especialmente la crisis de confianza y liquidez en el epicentro del sistema financiero internacional, siguen condicionando las corrientes de capital hacia los países en desarrollo. Recuperado el apetito por el riesgo, el aumento de las corrientes financieras con fines de especulación podría generar mayor volatilidad macroeconómica y financiera, además de provocar inestabilidad en los tipos de cambio, lo que requerirá la formulación de una normativa eficaz para gestionar la entrada de capitales y la adopción de políticas anticíclicas para evitar burbujas financieras. En esas circunstancias, la aplicación de medidas de control de capitales a otros tipos más volátiles de corrientes de capital, como la inversión de deuda y la inversión extranjera directa en el sector financiero, se está viendo cada vez más como un instrumento útil en la amplia gama de recursos normativos que pueden utilizarse para gestionar la entrada de capitales⁵.

13. Las corrientes de inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo y los países con economías en transición disminuyeron en un 35% y un 39% respectivamente en 2009. Dado que hay signos de una lenta mejoría en la esfera de las inversiones internacionales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) prevé una recuperación modesta en 2010⁶. Aunque la inversión extranjera directa es en general el componente más estable de las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo, los estudios han mostrado que cuando ese tipo de inversión se dirige al sector financiero resulta desestabilizadora y procíclica⁵. Por lo tanto, la naturaleza de la inversión extranjera directa es un factor fundamental para la estabilidad de esas corrientes de capitales.

14. Dado que para esos países la inversión extranjera directa es una posible fuente de capital, así como de tecnología y conocimientos especializados sobre gestión, es prioritario crear un entorno que facilite continuamente esas inversiones. Una preocupación que se plantea es la elevada concentración de inversiones extranjeras directas en un reducido número de países, en su mayoría de ingresos medianos. Son necesarios la mitigación del riesgo y el fomento de la capacidad de manera continua para ampliar la distribución de la inversión extranjera directa a un mayor número de países en desarrollo, especialmente de ingresos bajos, así como a sectores productivos y de infraestructura que reciben inversiones insuficientes, especialmente en materia de energía, infraestructura, tecnología, recursos humanos y agricultura. Además, es importante que los países que reciban inversión extranjera directa cumplan el compromiso asumido en Doha de fortalecer las iniciativas nacionales e internacionales orientadas a maximizar la relación entre la producción basada en la inversión extranjera directa y la producción nacional, aumentando la transferencia de tecnología y la capacitación de los trabajadores locales.

15. Si bien históricamente el envío de remesas a los países en desarrollo ha tendido a ser anticíclico, su volumen se redujo de 338.000 millones de dólares de los EE.UU. en 2008 a 317.000 millones de dólares en 2009, a pesar de la debilidad de

⁴ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Monthly Briefing: World Economic Situation and Prospects", núm. 16 (17 de febrero de 2010).

⁵ Fondo Monetario Internacional, "Capital inflows: the role of controls", IMF Staff Position Note (Washington D.C., 19 de febrero de 2010).

⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, "Global investment trends monitor", núm. 2 (Ginebra, 19 de enero de 2010).

esa moneda. Los países más afortunados en este contexto fueron los países del este y del sudeste asiático, que continuaron recibiendo un monto cada vez mayor de remesas; por su parte en los países del África subsahariana también se mantuvo el aumento de las corrientes de remesas⁷. A pesar de la reducción general de esas corrientes, consideradas en su totalidad, las remesas han resistido mejor la crisis que las corrientes de capital privado y siguen siendo una fuente muy importante de fondos para los países en desarrollo y los países de economía en transición durante este período de desaceleración económica. Los principales factores que podrían afectar el continuo aumento del envío de remesas son la lenta recuperación de la economía mundial y la reducción de oportunidades laborales para los trabajadores migratorios. Hay acuerdo sobre la necesidad de fortalecer la cooperación internacional para hacer frente a los efectos de la crisis financiera en relación con la migración y los trabajadores migratorios. Dada la importancia que tienen las remesas para los países receptores, es necesario que se sigan haciendo esfuerzos a nivel nacional e internacional para reducir los costos que entraña tramitar su envío.

C. Comercio internacional y desarrollo

16. La caída de la demanda de las importaciones en los países desarrollados a comienzos de 2009, que se agravó al reducirse la financiación para el comercio, produjo una disminución de casi el 13% en el volumen del comercio mundial en 2009². Se espera que ese comercio experimente un leve crecimiento en 2010 y que la demanda agregada se recupere levemente. Los países en desarrollo han sufrido mucho la disminución de las exportaciones de productos manufacturados y de productos básicos, derivados y no derivados del petróleo. En consecuencia, se han reducido los ingresos públicos y privados provenientes de las exportaciones de productos básicos, especialmente a causa de la volatilidad de los precios y la caída de la demanda.

17. El reto de mitigar los efectos de la recesión mundial en la producción nacional trajo consigo la amenaza de una nueva ola de medidas proteccionistas. En 2009 varios gobiernos adoptaron medidas, aunque relativamente moderadas, para proteger la producción y el empleo nacionales, a pesar del compromiso que habían asumido los líderes del Grupo de los Veinte en noviembre de 2008 de no optar por esa solución⁸. Sin embargo, a pesar del sesgo de algunas políticas, se evitó la adopción generalizada de medidas proteccionistas².

18. Estos acontecimientos subrayan la importancia del comercio en la financiación del desarrollo y la urgencia de seguir trabajando para culminar en 2010 la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales. Es necesario que los resultados de esas negociaciones respondan a sus objetivos básicos de desarrollo, incluido el acceso efectivo a los mercados para las exportaciones de los sectores agrícola, manufacturero y de servicios de los países en desarrollo, la eliminación paralela de todo tipo de subsidio a las exportaciones y la considerable reducción del apoyo

⁷ Dilip Ratha, Sanket Mohapatra y Ani Silwal, "Migration and remittance trends 2009", Migration and Development Brief No. 11 (Washington, D.C., Banco Mundial, 3 de noviembre de 2009).

⁸ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Organización Mundial del Comercio y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, "Report on G-20 trade and investment measures" (14 de septiembre de 2009); y Elisa Gamberoni y Richard Newfarmer, "Trade protection: incipient but worrying trends", Trade Note No. 37 (Washington D.C., Banco Mundial, 2 de marzo de 2009).

nacional que distorsiona el comercio. Si la Ronda de Doha arrojará resultados positivos y ambiciosos, ello contribuirá a que los países en desarrollo realizaran su potencial económico y consolidaran las ventajas de haber obtenido un mayor acceso a los mercados.

19. Para que los países en desarrollo saquen provecho de mejores condiciones de acceso a los mercados y reglas más justas, es necesario seguir ampliando la ayuda para el comercio, que desempeña un papel fundamental en lo que respecta al fomento de la capacidad en los países en desarrollo para que puedan superar las limitaciones en materia de oferta e infraestructura relacionada con el comercio que dificultan la participación de esos países en los mercados regionales y mundiales. En el Segundo Examen Global de la Ayuda para el Comercio, celebrado en julio de 2009, también se destacó que una financiación adicional, predecible, sostenible y eficaz puede promover la recuperación de la situación económica actual y se subrayó el papel cada vez más importante que desempeñan los asociados que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en respaldar la ayuda para el comercio⁹.

20. La ayuda que se presta para el comercio en todo el mundo debería seguir creciendo al menos a razón de un 10% por año, y los países en desarrollo deberían mantener el compromiso de incorporar el comercio en sus estrategias de desarrollo nacionales y regionales. La ayuda para el comercio debería adecuarse a las prioridades nacionales y regionales y, por lo tanto, armonizarse con la agenda de eficacia de la ayuda. Al mismo tiempo, es necesario seguir adoptando medidas para poner a disposición de los exportadores mayores opciones de financiación comercial, tanto en lo que respecta a la liquidez de corto plazo como al acceso estructural de largo plazo, a fin de apoyar el comercio de los países en desarrollo.

D. Cooperación financiera y técnica a nivel internacional

21. Aunque se estima que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta total proveniente de países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo seguirá creciendo en 2009 y 2010, se prevé que varios de los principales países donantes no cumplirán con sus compromisos de ayuda, lo que significará un aumento de solo 44.000 millones de dólares en la prestación de ayuda entre 2004 y 2010 (medidos en dólares de 2004), en vez de los 50.000 millones de dólares calculados originalmente; además, se estima que en 2010 no llegarán a materializarse compromisos de ayuda por valor de 17.000 millones de dólares¹⁰. La relación media entre la AOD y el ingreso nacional bruto para 2010 será del 0,34%, contra el 0,36% que se había estimado en 2005. El mayor incumplimiento por parte de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de los compromisos asumidos en la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles hace peligrar seriamente la financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países de ingresos bajos y merma de manera importante el papel positivo que debería prestar la asistencia durante una grave crisis económica.

⁹ Véase el resumen del informe del Segundo Examen Global de la Ayuda para el Comercio, celebrado los días 6 y 7 de julio de 2009 en Ginebra, que puede consultarse en www.wto.org.

¹⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Comité de Asistencia para el Desarrollo, "ODA volume prospects in 2010" (París, 12 de febrero de 2010).

22. Las crisis actuales y pasadas han mostrado que el ciclo político y económico que atraviesan los países donantes influye considerablemente en las corrientes de ayuda, lo que es especialmente problemático en medio de recesiones mundiales, que es cuando los países receptores más las necesitan. Durante las crisis económicas, es fundamental que se ofrezca apoyo presupuestario debido a que los países receptores necesitan ampliar el espacio fiscal y adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas. Por lo tanto, es necesario idear un mecanismo para desvincular las corrientes de ayuda de los ciclos económicos de los países donantes¹¹. También es necesario mejorar urgentemente la calidad, la previsibilidad y la durabilidad de la ayuda, además de su monto. En la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y en el Programa de Acción de Accra se establecieron principios y prácticas para mejorar la eficacia de la ayuda, que es necesario aplicar con urgencia. La asistencia para el desarrollo debe ajustarse a las estrategias y necesidades nacionales de desarrollo. Es necesario seguir haciendo esfuerzos para medir el rendimiento de la ayuda en los países con apoyo de los países donantes.

23. Los asociados para el desarrollo que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo han aumentado sus contribuciones a esa asistencia, que se calcula han alcanzado entre el 8% y el 10% de las corrientes mundiales de ayuda; esas contribuciones complementan la AOD tradicional. En la Declaración de Doha se alentó el aumento de la Cooperación Sur-Sur para el desarrollo y la cooperación triangular, al igual que en el Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur. Las crecientes contribuciones de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado también complementan la AOD tradicional y amplían la posibilidad de elegir entre distintos tipos de donantes y prioridades de asistencia. Al mismo tiempo, existe una necesidad cada vez mayor de coordinación entre donantes, para evitar los efectos negativos que produciría la proliferación cada vez mayor de donantes y la fragmentación del esfuerzo de cooperación para el desarrollo.

24. Los bancos multilaterales de desarrollo han respondido positivamente a la necesidad de acelerar y ampliar la concesión de préstamos para mitigar los efectos de la crisis financiera en los países pobres, desplegando nuevos instrumentos y mecanismos. Es necesario que los donantes cumplan con los compromisos contraídos en la Cumbre del Grupo de los Veinte celebrada en Pittsburg para asegurar que haya fondos suficientes para otorgar préstamos en condiciones concesionarias y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dado que el desarrollo y la reducción de la pobreza en el mundo son objetivos fundamentales de la misión de los bancos multilaterales de desarrollo, es importante que trabajen juntos, en cooperación con otras instituciones internacionales, para hacer frente con mayor fuerza a los problemas urgentes de desarrollo que se plantean en las esferas de la seguridad alimentaria, el cambio climático, el desarrollo humano, el desarrollo del sector privado y la inversión en infraestructura.

25. Las fuentes innovadoras de financiación se han diversificado más desde que se aprobó el Consenso de Monterrey y está aumentando su importancia como complemento de la AOD tradicional. Se han aplicado medidas de financiación innovadoras para el desarrollo orientadas al logro de objetivos concretos de desarrollo, y se han hecho avances notables en la solución de problemas agudos en

¹¹ Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, “Keeping ODA afloat: no stone unturned”, Policy Brief No. 7 (Ginebra, marzo de 2009).

la salud de las economías de los países en desarrollo. El marco de esas medidas tiene un componente importante de asociaciones entre los sectores público y privado, así como colaboración entre los países en desarrollo y los países desarrollados en materia de movilización de recursos. También están surgiendo muchas propuestas en relación con la financiación de las tareas de mitigación y adaptación al cambio climático, y la lucha contra las transferencias financieras ilícitas. Es necesario explorar rápidamente nuevos planes y programas viables para aumentar y maximizar sus efectos en el desarrollo.

26. El Asesor Especial del Secretario General sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo además de otras instancias, ha destacado el enorme potencial que tiene el cobro de impuestos muy bajos sobre las transacciones de divisas para cubrir los compromisos incumplidos de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo en relación con la prestación de AOD. Al respecto se está trabajando sobre ocho mecanismos de financiación innovadores¹².

E. Deuda externa

27. Tras los notables avances logrados en la reducción de la deuda externa con la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, las condiciones de la deuda externa de los países en desarrollo se vieron afectadas por el desaceleramiento de la economía mundial. Los efectos de balanzas de pagos negativas han sido especialmente graves en los países exportadores de productos básicos, debido a la disminución de los ingresos de las exportaciones y los mayores gastos de importación en que incurrieron los países que debieron pagar precios más elevados por la importación de alimentos y energía. El deterioro del equilibrio fiscal también fue consecuencia de la pérdida de ingresos provenientes de aranceles de importación y, en algunos países, impuestos a la exportación. Esos hechos pusieron de manifiesto los riesgos que acarrea depender excesivamente de esas fuentes de recursos tan volátiles e incluso llegaron a poner en peligro la sostenibilidad de la deuda en algunos países a los que ya se les había reducido parte de esa deuda.

28. Deberían considerarse varias propuestas para ofrecer opciones adicionales a los países endeudados, participen o no en la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, para que puedan hacer frente a los efectos de una conmoción externa extraordinaria en la sostenibilidad de sus deudas. Por ejemplo, algunos han sugerido la posibilidad de que se otorguen nuevos subsidios, se negocien moratorias de los servicios de la deuda y se preste asistencia para renegociar los plazos de vencimiento de la deuda. En la Declaración de Doha se reafirmó el consenso internacional de que el alivio de la deuda no debería otorgarse a expensas de otros componentes de la AOD. Recientemente se ha examinado el marco para la sostenibilidad de la deuda para países de bajos ingresos elaborado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y se lo ha flexibilizado, prestando más atención a los efectos de la inversión pública en el crecimiento, el papel de las remesas y la gestión de la deuda externa de las empresas estatales. En cuanto a los países de recursos bajos y medianos, es necesario seguir realizando esfuerzos para establecer un mecanismo internacional de reestructuración de la deuda equitativo y

¹² “Innovative financing for development: the I-8 Group: Leading Innovative Financing for Equity (LIFE)”, (diciembre de 2009).

ordenado. En este período difícil para la economía mundial, es importante subrayar el consenso internacional sobre la importancia que debería tener en los marcos de sostenibilidad de la deuda, la movilización de financiación para cubrir las necesidades de desarrollo de los países deudores.

F. Nuevos desafíos

29. Tras la crisis alimentaria, que afectó particularmente a los países en desarrollo importadores de alimentos, el Grupo de los Ocho en la Cumbre de L'Aquila y el Grupo de los Veinte en la Cumbre de Pittsburgh prometieron aportar 20.000 millones de dólares a lo largo de tres años para fines de financiación de la seguridad alimentaria. Esos fondos deberían suministrarse urgentemente para poner en marcha el plan integral de acción para pequeños agricultores orientado a aumentar su productividad en la esfera alimentaria, especialmente mediante la creación de un nuevo fondo fiduciario de donantes múltiples. Los donantes deberían hacer todo lo posible por suministrar recursos, además de la AOD, para hacer frente a esos compromisos. Además, sería importante asegurar que se hayan cumplido los compromisos internacionales cuando se celebren en el Canadá en junio de este año las cumbres respectivas del Grupo de los Ocho y del Grupo de los Veinte.

30. Las necesidades presupuestarias para las tareas de mitigación y adaptación al cambio climático son particularmente cuantiosas para los países en desarrollo más vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. En la Declaración de Doha se destacó que los recursos para el cambio climático eran adicionales a las fuentes tradicionales de AOD. También es fundamental canalizar recursos a donde más se necesitan, por ejemplo, al acceso a la tecnología y al fomento de la capacidad. Para que los países en desarrollo puedan responder al doble desafío del desarrollo y el cambio climático, debería multiplicarse varias veces el monto de financiación disponible, que actualmente se estima en 21.000 millones de dólares provenientes de fuentes bilaterales y multilaterales¹³.

31. En el Acuerdo de Copenhague, alcanzado en la 15ª Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en diciembre de 2009, se reconoció la necesidad de movilizar recursos adicionales y predecibles por valor de 30.000 millones de dólares para el período 2010-2012 y 100.000 millones de dólares anuales para el año 2020. El 12 de febrero de 2010, el Secretario General estableció un grupo de asesoramiento de alto nivel sobre la financiación para hacer frente al cambio climático con objeto de movilizar los fondos prometidos en la Conferencia de Copenhague. El grupo de asesoramiento tiene la misión de elaborar propuestas prácticas sobre formas de aumentar considerablemente la financiación a largo plazo de estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático en los países en desarrollo con fondos provenientes de distintas fuentes públicas y privadas. Se prevé que el grupo dará a conocer sus recomendaciones antes de que se reúna la próxima Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebrará en México en diciembre de 2010.

¹³ *Estudio Económico y Social Mundial, 2009: Cambio Climático y Desarrollo Sostenibles* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.09.II.C.1).

Cuestiones que convendría considerar

1. **¿Qué medidas normativas son necesarias para mitigar los efectos de la crisis en los ingresos, el empleo y los servicios sociales, mientras se construye una base sólida para el crecimiento y el desarrollo sostenibles? ¿Cómo puede asegurarse el margen normativo necesario? ¿Cómo pueden los objetivos de empleo y estabilización de los ingresos incorporarse en el marco de políticas macroeconómicas?**
2. **¿Qué medidas deberían adoptarse para cumplir el compromiso internacional de fortalecer los acuerdos institucionales para la cooperación internacional en relación con cuestiones tributarias, incluido el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación?**
3. **¿Cómo pueden las medidas que se adopten a nivel nacional e internacional reducir la volatilidad de las corrientes de capital privado a los países en desarrollo y aumentar la calidad y la cantidad de las inversiones de largo plazo? ¿Cómo se puede, mediante la cooperación internacional, promover y proteger los derechos de los trabajadores migratorios y aumentar la contribución de las remesas al desarrollo?**
4. **¿Qué necesita hacerse para avanzar hacia la conclusión de la Ronda de Doha y asegurar el logro de sus objetivos de desarrollo? ¿Cómo pueden aplicarse las estrategias y los fondos de la ayuda para el comercio para que los países en desarrollo puedan participar en el comercio internacional?**
5. **¿Qué puede hacerse para reducir los compromisos incumplidos de ayuda del Comité de Asistencia para el Desarrollo? ¿Cuáles son las esferas de acción prioritarias en la exploración de fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo? ¿Cómo puede ayudar la comunidad internacional a los países en desarrollo a evitar y superar las dificultades en el pago de la deuda que son consecuencia de crisis externas?**

III. Apoyo a los esfuerzos de rehabilitación, recuperación y desarrollo de los países en desarrollo con necesidades especiales y de los que enfrentan situaciones de emergencia humanitaria

32. La confluencia de las crisis financiera, alimentaria y energética, desastres naturales devastadores como los terremotos ocurridos recientemente en Haití y Chile, y los retos que supone el cambio climático, han empujado a muchos países a situaciones de emergencia que ellos no provocaron. Las economías de los países en desarrollo son las que más han sufrido los efectos negativos de estas crisis. Entre ellos, se han visto especialmente afectados los países con necesidades especiales, como los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en situaciones de conflicto o posteriores a conflictos y los países de ingresos medianos en los cuales grandes segmentos de la población viven en la pobreza. Invertir los efectos de estas múltiples crisis y ayudar a los países con necesidades especiales y los que enfrentan situaciones de emergencia humanitaria a encontrar vías estables de rehabilitación, recuperación y desarrollo sostenible exigen medidas urgentes, coordinadas, coherentes y amplias a

todos los niveles. A tal fin, el Secretario General ha puesto en marcha el Sistema Mundial de Alerta sobre Impactos y Vulnerabilidades para hacer seguimiento en tiempo real de los efectos de futuras crisis mundiales en los más vulnerables y los más pobres.

33. Medir la vulnerabilidad de los países con necesidades especiales a las crisis externas es un primer paso importante en la formulación de las iniciativas de apoyo internacional. Los efectos recientes de las múltiples crisis en los países con necesidades especiales ponen de manifiesto cuán importante es que la comunidad internacional tenga en cuenta la vulnerabilidad estructural de la economía de un país, además de factores institucionales o de política. Si el objetivo de la ayuda es compensar las limitaciones estructurales a fin de promover la igualdad de oportunidades, la vulnerabilidad estructural debe servir como criterio para la asignación de la ayuda. Además, la eficacia de la ayuda aumenta en casos de vulnerabilidad estructural elevada, puesto que la ayuda puede servir para amortiguar los efectos adversos de crisis de origen externo. Indicadores como el índice de vulnerabilidad económica, establecido por el Comité de Políticas de Desarrollo, constituyen parámetros adecuados de medición de factores estructurales que no pueden controlar los países¹⁴. El sistema integrado de vigilancia y análisis, puesto en marcha por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, representa un intento importante para observar de manera más fiable y medir los efectos de las crisis económicas mundiales en los países en desarrollo, incluidos los países con necesidades especiales y los que enfrentan situaciones de emergencia humanitaria¹⁵.

A. Efectos de las múltiples crisis en los países con necesidades especiales

34. En la actualidad, el ejemplo más palpable de la magnitud de la devastación que una calamidad externa puede provocar en los países con necesidades especiales es Haití, país que ha sido golpeado sucesivamente por las crisis alimentaria, energética y financiera, para terminar sufriendo un desastre natural de proporciones devastadoras. Si bien la respuesta internacional al terremoto de Haití ha sido masiva y oportuna, es importante que la comunidad internacional mantenga su compromiso

¹⁴ El índice de vulnerabilidad económica actual se compone de tres índices de crisis y cuatro índices de exposición, asignándose a cada grupo de índices el mismo coeficiente de ponderación mediante promedios aritméticos. Los índices de crisis son los siguientes: a) el porcentaje de población desplazada a causa de los desastres naturales; b) la inestabilidad de la producción agrícola; y c) las crisis comerciales. Los índices de exposición son los siguientes: a) el tamaño de la población; b) la concentración de las exportaciones; c) la proporción de la agricultura, la silvicultura y la pesca; y d) la lejanía de los mercados mundiales. Véase Guillaumont, Patrick, "An economic vulnerability index: its design and use for international development policy". *Oxford Development Studies*, vol. 37, núm. 3 (septiembre de 2009).

¹⁵ Los resultados de la labor inicial aparecen en la publicación "World Economic Vulnerability Monitor", acompañada del informe mensual sobre la situación y las perspectivas de la economía mundial (publicado en inglés bajo el título "Monthly Briefing on the World Economic Situation and Prospects"). Hasta la fecha han aparecido tres números centrados respectivamente en la medición de los efectos de las crisis económicas mundiales, las tendencias en la evolución de la actividad comercial a nivel mundial y la vulnerabilidad implícita a dichas crisis manifestada en los precios de los alimentos y la energía. Véase www.un.org/esa/policy/publications/dpad_wespwevm.html.

a largo plazo y que siga apoyando las tareas de rehabilitación, recuperación y desarrollo. La Asamblea General pidió al sistema de las Naciones Unidas, así como a las instituciones financieras internacionales y los organismos de desarrollo, que ayudaran a Haití y siguieran prestando al país asistencia humanitaria, técnica y financiera con arreglo a las prioridades establecidas a nivel nacional.

35. Aunque la crisis financiera se ha manifestado de maneras muy diversas, sus efectos en los países con necesidades especiales han sido importantes, y en muchos casos drásticos. Esos efectos, que incluyen una disminución de las corrientes externas, las remesas y los ingresos del comercio, fluctuaciones en los precios de los productos básicos y una reducción de los ingresos generados por el turismo, amenazan con poner en peligro los logros alcanzados con tanto esfuerzo en la lucha contra la pobreza. Además, a pesar de haber avanzado significativamente en la movilización de recursos internos para financiar su desarrollo, la mayoría de los países con necesidades especiales dependen de la asistencia oficial para el desarrollo para la financiación de servicios públicos e inversiones esenciales. A este respecto, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, celebrada en junio de 2009, se reconoció que los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, necesitarían nuevas inyecciones de liquidez a corto plazo y financiación adicional para el desarrollo a largo plazo.

36. Las crisis alimentaria y energética han golpeado muy duramente a los países en desarrollo importadores de alimentos y energía. Desde 2008, los precios de los alimentos y la energía han descendido rápidamente, reduciendo así las presiones inflacionarias, pero han vuelto a aumentar recientemente. Aunque es posible que la subida de los precios de los alimentos hiciera aumentar los ingresos de los agricultores, la crisis energética frenó los esfuerzos para aumentar la producción de alimentos en los países menos adelantados debido a la subida de los precios de los insumos. Las malas cosechas han limitado la oferta nacional y muchos de los países menos adelantados siguen padeciendo una persistente inseguridad alimentaria. Las sequías prolongadas han provocado graves carestías y hambre generalizada en el Cuerno de África y en África oriental. La crisis alimentaria también ha puesto al descubierto graves deficiencias en el acceso a los alimentos a todos los niveles, desde el nivel local a los niveles nacional, regional y mundial.

37. Los efectos del cambio climático dejan a los países más vulnerables, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, en la peor situación. Aunque los efectos adversos del cambio climático ya se han dejado sentir en el crecimiento económico, los indicadores de salud, la disponibilidad de agua, la producción de alimentos y los frágiles ecosistemas de esos países, los aumentos significativos de la temperatura a escala mundial amenazan con sumergir completamente varios Estados insulares de poca altitud. Además, los países menos adelantados de África y Asia se ven amenazados por la inundación de zonas costeras de poca altitud, la creciente escasez de agua, la disminución de la productividad agrícola y los recursos pesqueros y la pérdida de recursos biológicos.

B. Financiación de necesidades especiales en materia de desarrollo

38. Es necesaria una atención sostenida y especial para forjar alianzas capaces de poner en marcha mecanismos que fomenten la capacidad nacional en materia de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de los países con necesidades especiales y los que enfrentan situaciones de emergencia humanitaria. El sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales deben responder de manera oportuna y bien coordinada a toda solicitud de asistencia internacional de socorro, con el fin de reducir el riesgo y la vulnerabilidad, mejorar la capacidad nacional y garantizar el desarrollo a nivel nacional y local de mecanismos eficaces de cooperación internacional, como se pide en el Marco de Acción de Hyogo. El apoyo internacional debe alentar a los países en desarrollo más expuestos a los desastres a establecer estrategias, planes de acción y programas para reducir el riesgo de desastres y desarrollar su capacidad institucional y técnica. Esos esfuerzos deben basarse en estrategias que permitan distribuir los riesgos, reducir las primas de los seguros y promover un entorno favorable a una cultura de seguros. También se podría canalizar de forma más rápida y eficaz la ayuda y el alivio de la deuda ofrecidos cuando se producen grandes desastres naturales, incorporando cláusulas de seguros en los contratos de deuda¹⁶.

39. Durante el último decenio, muchos países con necesidades especiales han proseguido sus amplias reformas económicas y han adoptado una serie de medidas para aumentar la inversión nacional y extranjera, mediante políticas macroeconómicas acertadas, una mejor gobernanza y el aumento del gasto público, especialmente en infraestructura. Antes de la crisis financiera y económica mundial, la tasa de inversión en los países menos adelantados, expresada como relación entre la formación bruta de capital fijo y el producto interno bruto para el conjunto del grupo, había aumentado del 16% registrado en 2000 al 25% en 2007, superando en dos puntos porcentuales el objetivo fijado en el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010 (Programa de Acción de Bruselas). El aumento se debió en su mayor parte a una mayor entrada de inversiones extranjeras directas en casi todos los países menos adelantados, aunque en general esas inversiones se limitaron a actividades de extracción de recursos, especialmente de minerales, en particular en el África subsahariana (véase A/64/80-E/2009/79). Las corrientes de remesas a los países en desarrollo menguaron durante la crisis, aunque en algunos países menos adelantados permanecieron estables. Toda vez que esas corrientes pueden ayudar a sostener la demanda interna en tiempos difíciles, se debe seguir dando prioridad en el programa internacional en materia de desarrollo al aumento de la cooperación entre países originarios y receptores para reducir los costos por transacción y a la creación de oportunidades de inversión orientada al desarrollo.

40. Es probable que las corrientes mundiales de inversiones extranjeras directas a los países con necesidades especiales disminuyan en respuesta al descenso de los precios de los productos básicos, las dificultades de acceso a fuentes de financiación y la desaceleración económica mundial. Al mismo tiempo, es probable que se

¹⁶ Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, "Haiti's Recovery Should Start with cancelling its debt", Policy Brief No. 11 (enero de 2010), disponible solo en inglés.

intensifique la competencia por dichas inversiones, lo que podría conducir a una pugna insostenible entre los países por relajar al máximo sus respectivos marcos normativos al objeto de atraer mayores corrientes de inversión privada. En la Declaración de Doha se reconoció la necesidad de ayudar en particular a los países que estaban en desventaja a la hora de atraer dichas corrientes. Dicha ayuda puede concretarse en asistencia técnica, financiera y de otro tipo, la promoción de alianzas entre los sectores público y privado, y otros acuerdos de cooperación a todos los niveles.

41. En la Declaración de Doha se acogieron con beneplácito las medidas adoptadas por algunos países desde la Conferencia de Monterrey para lograr que todos los países menos adelantados tuvieran acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes. Para los países con necesidades especiales, siguen siendo indispensables las medidas que ayuden a mejorar sus resultados comerciales y mitigar los efectos adversos de la volatilidad de los precios de los productos básicos. Entre los mecanismos que podrían amortiguar dichos efectos cabe citar los fondos internacionales de estabilización de precios y las existencias reguladoras que podrían utilizarse para moderar grandes fluctuaciones en los precios de los productos básicos. Las estrategias a largo plazo más adecuadas para reducir la vulnerabilidad a fluctuaciones pronunciadas de los precios de los productos básicos siguen siendo una mayor diversificación de las exportaciones y el desarrollo del sector industrial y del sector servicios. Además, los países se benefician de la liberalización del comercio cuando su capacidad productiva es lo suficientemente competitiva para sacar provecho de una mejora de las condiciones de acceso a los mercados. La existencia de programas consolidados, mejorados y previsibles de ayuda para el comercio puede estimular el desarrollo económico, particularmente en los países menos adelantados, mediante la promoción de la capacidad productiva, las inversiones en infraestructura relacionada con el comercio y la formulación de políticas y reglamentos comerciales, el desarrollo comercial, el ajuste comercial y otras necesidades relacionadas con el comercio.

42. El monto total neto de la asistencia oficial para el desarrollo que destinaron a los países menos adelantados los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE alcanzó en 2008 el 0,094% del ingreso nacional bruto del conjunto de los donantes, cifra que está muy por debajo de la meta del 0,15% al 0,20% del producto interno bruto establecida en el Programa de Acción de Bruselas. Pese a que el Grupo de los Ocho estimó en su reunión de Gleneagles que entre 2004 y 2010 la asistencia oficial para el desarrollo destinada a África aumentaría en 25.000 millones de dólares anuales, dicha asistencia aumentó en sólo 12.000 millones de dólares (a valores de 2004) durante el período¹⁰. Por tanto, es necesario que todos los gobiernos donantes cumplan su compromiso de alcanzar el objetivo del 0,15% al 0,20%, contraído en el Consenso de Monterrey y reafirmado en la Declaración de Doha.

43. Es de suma importancia incorporar medidas de reducción de los riesgos de desastres en los programas multilaterales y bilaterales de asistencia para el desarrollo a los países en desarrollo que están más expuestos a los desastres naturales. Es especialmente necesario disponer de sistemas que ayuden a esos países a vigilar las corrientes de ayuda en situaciones de emergencia, en las que convergen el socorro de emergencia y la asistencia para el desarrollo. Por ejemplo, el sistema de gestión de la información sobre la ayuda, creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para hacer un seguimiento de la ayuda que entra a cada

país y de dónde y cómo se gasta, proporciona a los gobiernos una plataforma para coordinar los esfuerzos de socorro con sus asociados para el desarrollo¹⁷.

44. Se han logrado progresos importantes en la reducción de la carga de la deuda externa de los países menos adelantados, principalmente mediante la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral; sin embargo, la crisis financiera y económica mundial ha hecho que afloren de nuevo los problemas fiscales y ha puesto en jaque la sostenibilidad fiscal de los países de ingresos bajos, tanto en la vertiente de ingresos como de gastos. Por ello en la Declaración de Doha se pidieron medidas audaces para hacer frente de una manera eficaz y equitativa a los problemas de la deuda de los países en desarrollo, especialmente los países de África y los países menos adelantados, incluso mediante la cancelación de la deuda. Será imprescindible que los donantes bilaterales y las instituciones financieras multilaterales ofrezcan más subsidios y préstamos en condiciones concesionarias, teniendo en cuenta las necesidades de financiación externa para poder alcanzar los objetivos de desarrollo, en particular en los países menos adelantados con mayor riesgo de sobreendeudamiento. La condonación de la deuda también puede suponer un alivio importante para los países que atraviesan situaciones de emergencia humanitaria, debido a sus enormes necesidades de financiación y a su reducida capacidad para generar ingresos internos o procedentes de la exportación.

Cuestiones que convendría considerar

1. **¿Cómo puede facilitar el sistema de las Naciones Unidas una respuesta oportuna, integrada y coordinada a los problemas provocados por la confluencia de múltiples crisis en los países con necesidades especiales y los que enfrentan situaciones de emergencia humanitaria?**
2. **¿Cuáles son las prioridades de creación de capacidad en los países más pobres y más vulnerables a fin de que puedan resistir mejor distintos tipos de crisis de origen externo? ¿Cómo se puede asegurar de manera efectiva la sostenibilidad fiscal en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo?**
3. **¿Qué tipo de indicadores reflejan adecuadamente la vulnerabilidad económica de los países con necesidades especiales y cómo pueden mejorarse dichos indicadores para tener en cuenta el riesgo de propagación de una crisis financiera y económica, así como los factores ambientales?**
4. **¿Cómo deben integrarse la asistencia humanitaria de emergencia y las iniciativas de rehabilitación y recuperación en las estrategias nacionales de desarrollo a fin de promover la reducción de la pobreza, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible?**
5. **¿Cómo puede apoyar el proceso de financiación para el desarrollo las iniciativas de recuperación, rehabilitación y desarrollo de los países con necesidades especiales y los que enfrentan situaciones de emergencia humanitaria?**

¹⁷ El programa ha sido utilizado en más de 60 países, entre ellos países en situaciones posteriores a un conflicto y países de ingresos medianos. Véase www.aideffectiveness.org/aims.

IV. Fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo

45. En la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, celebrada en junio de 2009, se llegó a la conclusión de que la crisis no sólo había puesto de relieve puntos débiles y desequilibrios sistémicos de larga data, sino que además había hecho que se intensificaran los esfuerzos por reformar y fortalecer la estructura y el sistema financieros internacionales. El desafío consiste en asegurar que las acciones y respuestas ante la crisis se correspondan con su magnitud, profundidad y urgencia y que éstas cuenten con financiación suficiente, se pongan en marcha rápidamente y se coordinen de manera apropiada a nivel internacional. Las reformas necesarias requieren cambios políticos importantes en el plano internacional, incluso en esferas relacionadas con el mandato, el alcance, la gobernanza, la capacidad de respuesta y la orientación al desarrollo de los mecanismos clave.

A. Fortalecimiento de la gobernanza económica internacional

46. Abordar las cuestiones de gobernanza económica en el plano mundial es condición indispensable para que puedan producirse muchos otros cambios en la arquitectura financiera internacional. Además, es preciso dotar a las instituciones financieras internacionales de una gobernanza más representativa, receptiva y responsable que refleje las realidades del siglo XXI. Por consiguiente, la próxima ronda de reformas de la gobernanza de las instituciones financieras internacionales debe ir mucho más allá de los parcos resultados iniciales logrados durante las reuniones de las instituciones de Bretton Woods celebradas en la primavera de 2008. El Comité Monetario y Financiero Internacional acordó que en la próxima revisión de las cuotas, que concluirá en enero de 2011, al menos un 5% del total de las cuotas en el Fondo Monetario Internacional (FMI) pasará de los países desarrollados a los países en desarrollo y los países de economía en transición. El Comité Conjunto para el Desarrollo acordó que el número de votos asignados a los países en desarrollo y los países de economía en transición debía aumentar en un 3% como mínimo, sin contar el aumento del 1,46% acordado en la primera fase de las reformas de la representación en el Banco Mundial. Dicho aumento se lograría mediante un examen de la participación, cuyas condiciones se acordarían en las reuniones que se celebren en la primavera de 2010. Sin embargo, muchos países en desarrollo habían insistido en que esos porcentajes debían ser de al menos el 7% y el 6%, respectivamente.

47. Además de la redistribución de las cuotas, se está trabajando en ambas instituciones para dar mayor voz y representación a los países en desarrollo y los países de economía en transición en los respectivos Directorios Ejecutivos, aumentar la diversidad en la composición de los cuadros directivos y del personal, y establecer procesos de selección de los altos cargos que sean abiertos, transparentes y basados en los méritos de los candidatos. Además, para lograr un mayor equilibrio entre los intereses de los países grandes y los países pequeños, tal vez se considere la posibilidad de reducir el número mínimo de votos necesarios para aprobar decisiones de importancia crítica y de aplicar mecanismos de votación por mayoría doble a una gama de decisiones más amplia.

B. Supervisión multilateral y coordinación de la política económica

48. Otra cuestión importante en materia de gobernanza es el concepto y la aplicación de la supervisión multilateral como instrumento fundamental de prevención de crisis del FMI. Tradicionalmente, el Fondo ha centrado la atención en las políticas de sus miembros sobre tipos de cambio y, desde el decenio de 1980, en los problemas de las economías emergentes y los países en desarrollo. La crisis ha empujado al primer plano de la labor de supervisión del FMI las cuestiones macrofinancieras y macroprudenciales y los riesgos para los países. En este sentido, se debe prestar más atención a los riesgos financieros, entre ellos las burbujas de precios de los activos, el apalancamiento, la concentración de riesgos en los grandes bancos y los riesgos ocultos o no registrados en los balances, sin olvidar la necesidad de integrar mejor la supervisión macroeconómica y la del sector financiero, haciendo hincapié en los vínculos entre la macroeconomía y los mercados financieros y en la solidez del sector financiero de los países miembros. El ejercicio de alerta temprana que el FMI ha organizado conjuntamente con la Junta de Estabilidad Financiera puede ayudar a establecer un sistema de supervisión más certero y menos fragmentado. Asimismo, en septiembre de 2009 se sometió a revisión el Programa de Evaluación del Sector Financiero del FMI y el Banco Mundial al objeto de reorientarlo y adaptarlo mejor a las necesidades de desarrollo de los países, con un planteamiento basado más en los riesgos y las perspectivas futuras y asignando mayor importancia a los vínculos externos y las externalidades y a una mejor integración en el marco general de supervisión macroeconómica. En cuanto a su ejecución, todos los miembros del Grupo de los Veinte se comprometieron a participar en el programa y a actualizarlo cada cinco años.

49. La labor de supervisión del FMI sólo puede ser eficaz en la medida en que los miembros cooperen y respondan de una manera receptiva. De hecho, antes de la crisis, el FMI y otras organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, advirtieron en varias ocasiones de los riesgos que existían a causa de los desequilibrios mundiales. Sin embargo, no se adoptaron medidas eficaces a nivel colectivo. El reto es garantizar que, en lo sucesivo, la comunidad internacional tenga mayor voluntad y capacidad de reaccionar a los riesgos globales de una manera más coordinada. Es necesario crear un marco eficaz para mejorar la coordinación multilateral de la política macroeconómica y financiera en el contexto de las reformas en materia de gobernanza previstas en las instituciones financieras internacionales. Sin un acuerdo político en este ámbito, cualquier solución a la crisis actual sería sólo parcial e insuficiente.

50. Es necesario promover un nivel adecuado de coordinación para formular políticas mutuamente compatibles sobre cuestiones fiscales, monetarias y cambiarias, incluidos los mecanismos para garantizar la rendición de cuentas y velar por la aplicación efectiva de dichas políticas. En este contexto, el marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado propuesto por el Grupo de los Veinte es un paso importante hacia la coordinación internacional en materia de políticas. El objetivo del marco es asegurar que el conjunto de las políticas fiscales, monetarias, comerciales y estructurales de los países participantes sea coherente con sus objetivos, concretamente con la reducción de los desequilibrios en materia de desarrollo. También se decidió que el FMI ayudaría a los miembros del Grupo de los Veinte a hacer una evaluación recíproca de la forma en que sus políticas se

correspondían unas con otras. Se acordó que el Banco Mundial ayudaría a los miembros del Grupo de los Veinte a evaluar la incidencia de los marcos normativos nacionales de los miembros del Grupo y las perspectivas económicas para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Los dirigentes del Grupo de los Veinte también se comprometieron, en nombre de sus respectivas naciones, a adoptar los elementos principales de un pacto mundial para el empleo a fin de avanzar en la dimensión social de la globalización y encomendaron a sus ministros que examinaran los informes de la Organización Internacional del Trabajo y de otras organizaciones sobre los efectos de las políticas del Grupo de los Veinte en la situación del empleo y que consideraran si era conveniente adoptar nuevas medidas.

51. Asimismo, para consolidar aún más los esfuerzos multilaterales encaminados a reequilibrar la economía mundial, los miembros del Grupo de los Veinte pidieron que la Ronda de Doha concluyera antes del final de 2010. A este respecto, como se indica en *World Economic Situation and Prospects 2010*, un reequilibrio sostenible de la economía mundial requeriría, entre otras cosas, que el nuevo régimen multilateral de comercio fuera realmente conducente al logro de los objetivos de desarrollo y pusiera el acento en la implementación, la revisión de las políticas y el fortalecimiento de las capacidades relacionadas con el comercio, con el fin de evitar el riesgo de no implementación y controversias².

52. La crisis ha demostrado que es posible movilizar la cooperación internacional si los intereses de las principales potencias económicas se ven amenazados. La actuación rápida y decisiva de los países del Grupo de los Veinte y, a petición de éstos, de las instituciones financieras multilaterales parece haber ayudado a evitar el colapso inminente del sistema económico y financiero mundial. Al mismo tiempo, se ha expresado preocupación por la posibilidad de que los responsables de la formulación de políticas estén en estos momentos preparando el terreno para futuros episodios de expansión y contracción al adoptar medidas que pueden demorar los ajustes necesarios a nivel mundial o incluso impedirlos, estimulando excesivamente la demanda. Sin embargo, una retirada prematura de los estímulos monetarios y fiscales por los distintos países con miras a una “salida ordenada” supondría un riesgo considerable. Por tanto, la estrategia de salida que se adopte debe conservar un marco normativo de carácter anticíclico que establezca la eliminación gradual de las medidas de estímulo después de que las tasas de desempleo hayan descendido a niveles aceptables.

53. El Grupo de los Veinte se ha convertido en un foro importante para el debate económico multilateral, pero su eficacia se pondrá verdaderamente a prueba en los esfuerzos que habrá que hacer próximamente a nivel mundial para corregir los desequilibrios internacionales en el comercio, las finanzas y la participación de los sectores público y privado. Será necesario que el proceso del Grupo de los Veinte adquiera mayor legitimidad, especialmente ahora que ha empezado a ocuparse de un conjunto más amplio de cuestiones, para lo cual tendrá que forjar vínculos institucionales más estrechos con los Estados no miembros y lograr que un mayor número de organismos internacionales se haga eco de sus decisiones a fin de que queden reflejadas las opiniones y preocupaciones de todos los países, especialmente los más pobres.

54. Como se señala en *World Economic Situation and Prospects 2010*, el reequilibrio sostenible de la economía mundial también requerirá una estrecha coordinación con otras esferas de la gobernanza mundial, como las relacionadas con

el programa mundial en materia de desarrollo, el sistema comercial multilateral y el cambio climático. Hoy por hoy, no existe un mecanismo específico encargado de dicha coordinación, pero su creación parece aconsejable.

C. Cooperación internacional en materia de regulación financiera

55. La crisis ha demostrado la necesidad urgente de mejorar significativamente la regulación y la supervisión financieras para asegurar que los niveles de apalancamiento financiero no pongan en peligro la estabilidad del sistema en su conjunto. La intención compartida es reestructurar los sistemas normativos para determinar y tener en cuenta los riesgos macroprudenciales; ampliar el alcance de las medidas de reglamentación y supervisión a todas las instituciones, instrumentos y mercados financieros de importancia sistémica; reducir el carácter procíclico de la reglamentación prudencial; fortalecer la gestión de los riesgos, el capital y la liquidez; aplicar nuevos principios en lo que respecta a la remuneración del personal ejecutivo y mejorar las normas de valoración y constitución de reservas.

56. En un mundo caracterizado por la integración financiera, el éxito perdurable de las reformas normativas depende en gran parte de que mejoren significativamente la cooperación, la coordinación y la comunicación entre los reguladores a nivel internacional. Sin embargo, en el futuro previsible, las responsabilidades de reglamentación seguirán siendo un asunto de soberanía nacional.

57. Los mecanismos institucionales existentes para garantizar que las decisiones nacionales en materia de reglamentación tengan debidamente en cuenta las consecuencias externas e internas son insuficientes. Existen por un lado importantes divergencias entre los sistemas normativos nacionales, y por otro una clara tendencia de las respectivas autoridades nacionales a privilegiar los intereses internos e ignorar las externalidades adversas que sus acciones provocan en el plano internacional. El establecimiento de mecanismos internacionales más eficaces para coordinar los marcos normativos, de supervisión y solución a nivel nacional, reducir al mínimo la incompatibilidad entre normas y hacer cumplir los acuerdos será un proceso largo pero necesario en los próximos años.

D. Préstamos y recursos del Fondo Monetario Internacional

58. A pesar de los cambios positivos introducidos recientemente en los servicios multilaterales de préstamo, es posible innovar aún más en la forma en que se hace efectiva la liquidez oficial. Se considera importante mejorar aún más los instrumentos que permitan la financiación precautoria de base amplia más allá de la línea de crédito flexible y los acuerdos precautorios de acceso amplio a fin de que se conviertan en una alternativa creíble al autoseguro. La crisis ha puesto de relieve la necesidad de disponer de reservas de liquidez muy grandes para hacer frente a sacudidas repentinas y graves de los mercados de capitales. En consecuencia, tal vez sea necesario un mecanismo precautorio mucho mayor que reduzca la necesidad del autoseguro contra la crisis y esté a disposición de la gran mayoría de los países, tanto desarrollados como en desarrollo. Un FMI más representativo y legítimo podría convertirse en un importante proveedor de financiación de emergencia fiable, asumiendo poco a poco el papel de prestamista internacional de última instancia, mientras que otros arreglos en materia de seguros, como las permutas bilaterales y

los fondos de reserva regionales, desempeñarían una función complementaria importante.

59. Todavía es posible introducir otras innovaciones en la forma en que se utilizan los recursos en los programas de giro. Las condiciones exigidas por el Fondo en sus préstamos recientes son menos numerosas y más específicas que en el pasado. Sin embargo, muchos programas por países del FMI todavía contienen elementos de carácter procíclico, como la reducción del gasto del sector público en medio de una fuerte caída de la demanda mundial que puede agravar innecesariamente el deterioro de la economía de un buen número de países en desarrollo. El FMI debería ampliar la utilización de sus recursos en apoyo de medidas de carácter anticíclico en los países en desarrollo con finanzas públicas sostenibles a mediano plazo que se ven en dificultades a causa de las condiciones adversas de los mercados. En consecuencia, tal vez sea necesario modificar aún más las condiciones exigidas por el FMI en sus préstamos a fin de evitar posiciones de carácter procíclico en las políticas monetaria y fiscal.

60. Existe también el consenso de que los préstamos que hace el Fondo a los países de ingresos bajos deberían ser más flexibles, toda vez que las necesidades de los países son bien conocidas y es mayor el riesgo de volatilidad global. En julio de 2009, el FMI anunció un nuevo marco de préstamos en condiciones concesionarias más útil para los países de ingresos bajos, y también aumentó su capacidad de hacer préstamos en condiciones concesionarias, que podrían llegar a los 17.000 millones de dólares hasta el año 2014. Los acuerdos sobre préstamos bilaterales y la expansión de los nuevos acuerdos para la obtención de préstamos son probablemente las opciones más viables para movilizar de manera oportuna la necesaria liquidez y así aumentar significativamente la capacidad del Fondo para hacer préstamos. Sin embargo, a mediano plazo es importante, desde el punto de vista de la gobernanza y del balance general, restablecer el mecanismo de cuotas como base principal de la expansión de los préstamos del FMI. A este respecto, el próximo examen de las cuotas del FMI, que debería concluir, según lo previsto, para enero de 2011, llega en momento oportuno.

E. Sistema mundial de pagos y reservas

61. La crisis financiera ha vuelto a poner en primer plano las deficiencias del sistema monetario internacional basado en el dólar. Por otra parte, ha suscitado sugerencias sobre cómo mejorar los mecanismos existentes y ha reavivado el debate sobre mecanismos alternativos de la divisa de reserva. La comunidad internacional debe aprovechar esta oportunidad para empezar a deliberar sobre la viabilidad y conveniencia de establecer un nuevo sistema monetario internacional, más estable y equitativo. Se ha sugerido la transición a un sistema basado en varias monedas nacionales que competirían para hacer funciones de reserva en condiciones más o menos iguales. Sin embargo, ese sistema puede provocar incluso una mayor volatilidad de los tipos de cambio debido a la posibilidad de drásticos desplazamientos de la demanda internacional de una divisa a otra, ya que es probable que se puedan sustituir mutuamente. Además, la oferta de divisas de reserva aún estará principalmente en función de consideraciones nacionales, no internacionales.

62. Otra opción es la introducción de una nueva divisa mundial de reserva según la propuesta formulada por el economista John Maynard Keynes en la década de 1940.

Sin embargo, el establecimiento de una moneda internacional en toda regla exige cambios de gran alcance, incluida la renuncia a la soberanía nacional en cuestiones clave de política económica, para los cuales la comunidad internacional aún no está preparada. Un método de reforma más realista podría ser la ampliación de los acuerdos vigentes en materia de derechos especiales de giro, que con el tiempo podrían convertirse en una divisa de reserva mundial ampliamente aceptada. Además de reducir la inestabilidad inherente al sistema actual, el mayor uso de los derechos especiales de giro puede dar lugar a un control más democrático de la liquidez mundial y a un reparto más equitativo del señoreaje adquirido.

63. Para que los derechos especiales de giro asuman una función importante, su emisión debe hacerse con carácter periódico, vinculada posiblemente a la demanda adicional estimada de reservas de divisas. También se han propuesto asignaciones de derechos especiales de giro en situaciones de crisis, que se efectuarían con las debidas garantías de que esos recursos se utilizarán solo para hacer frente a la crisis y que no se convertirán en una transferencia permanente, o con criterios claros preestablecidos para cancelar los derechos especiales de giro una vez superada la crisis y devuelto el dinero al Fondo¹⁸. Para que los derechos especiales de giro sean una unidad atractiva, también se requieren mercados de activos en concepto de derechos especiales de giro líquidos y de gran volumen, además de un sistema de compensación efectivo que facilite el intercambio directo de activos en concepto de derechos especiales de giro en todas las monedas que los constituyen, que debería incluir las unidades monetarias de los países desarrollados y de los países en desarrollo.

Cuestiones que convendría considerar

- 1. ¿Qué medidas son necesarias para dar mayor voz y representación a los países en desarrollo y los países de economía en transición en los procesos de establecimiento de normas y adopción de decisiones económicas a nivel internacional?**
- 2. ¿Cómo se puede aumentar la eficacia de los procesos internacionales de coordinación y cooperación macroeconómica? ¿Qué mecanismos pueden ser necesarios para fortalecer la coordinación del proceso de adopción de decisiones macroeconómicas a nivel internacional con otras esferas de la gobernanza mundial? ¿Qué papel debe jugar en todo ello el sistema de las Naciones Unidas?**
- 3. ¿Qué medidas deberían adoptarse para fortalecer los acuerdos transfronterizos de supervisión y reglamentación financiera?**
- 4. ¿Cómo se puede mejorar aún más la financiación multilateral para aumentar la liquidez y facilitar el ajuste externo?**
- 5. ¿Debería mejorarse o reformarse el actual sistema mundial de divisas de reserva? ¿Qué mecanismos alternativos de divisa de reserva presentan mayor viabilidad?**

¹⁸ Véase, por ejemplo, Isabelle Mateos y Lago, Rupa Duttagupta y Rishi Goyal, “The Debate on the International Monetary System”, IMF Staff Position Note No. SPN/09/26 (11 de noviembre de 2009).