

# El Consenso de Monterrey: ¿una alternativa al esquema tradicional de financiación internacional al desarrollo?\*

Juan Pablo Prado Lallande\*\*

*A la memoria de Cathy  
cuya presencia y alegría no dejan de acompañarme*

“Si vienes solamente a ayudarme,  
entonces puedes volverte a tu casa,  
pero si consideras mi lucha  
como parte de tu propia supervivencia,  
entonces tal vez podamos trabajar juntos.”

*Mujer aborigen de Australia, PNUD, 1993*

## Resumen

La primer Conferencia Internacional del siglo XXI auspiciada por la ONU ha tenido como propósito promover la generación y difusión del financiamiento internacional al desarrollo necesario para lograr la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido y la promoción de un sistema económico mundial basado en la equidad. Sin embargo, esta Conferencia, al promover la economía de mercado como la vía más eficaz para lograr dichos propósitos, no puede ser considerada una alternativa eficiente de generación de flujos financieros promotores de desarrollo, especialmente en las economías más pobres del planeta.

## Introducción

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha tenido un papel fundamental en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, promoviendo la atención a temas de interés y responsabilidad globales a través de diversas actividades como la celebración de conferencias multilaterales, donde los países participantes establecen compromisos puntuales en la temática específica que se trabaje.

La década de los años noventa representa la cúspide de dicha tendencia al celebrarse durante este periodo

\* El autor agradece a las doctorantes Luz Ángela Morales y Mary Luz Alzate las observaciones realizadas al texto de este trabajo.

\*\* Profesor de la Universidad Complutense, Madrid.

## Abstract

The First International Conference of the XXI<sup>st</sup> century sponsored by the UN had the aim to promote the generation and dissemination of international financial flows to combat poverty and to promote economic sustainable growth in order to foster an economic global system with equality. Nevertheless, the support that this Conference gave to liberal market schemes as the best model to combat poverty, impedes to consider this Conference as an efficient alternative to promote development, especially in the poorest economies of the world.

una serie de Cumbres Internacionales sobre distintas perspectivas del desarrollo tales como Medio Ambiente y Desarrollo (1992), Derechos Humanos (1993), Población y Desarrollo (1994), Desarrollo Social (1995), Mujer (1995), Alimentación (1996), entre las más relevantes.

Se debe mencionar que a pesar de los diversos compromisos relacionados con la promoción al desarrollo desde diversas perspectivas asumidos por los gobiernos participantes en dichas Cumbres, la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD),<sup>1</sup> se ha reducido paradójicamente.

<sup>1</sup> La AOD o comúnmente llamada, “ayuda al desarrollo” puede ser entendida, de manera general, como las aportaciones económicas de carácter concesional y con un elemento de donación otorgadas por los países desarrollados a determinados países del Sur con el propósito de comple-

camente de manera importante durante la década en que las mismas fueron celebradas. Por ejemplo, la AOD en 1994, si bien contabilizó 66 mil millones de dólares, en el año 2000 sus montos apenas alcanzaron los 53 mil millones, pasando la tasa media respecto al PIB de los donantes en ese periodo del 0.35 por ciento al 0.22 por ciento.<sup>2</sup>

Así, se puede aseverar que estas Conferencias Internacionales de desarrollo no han logrado incidir positivamente en los niveles de bienestar de los países menos adelantados, ya que por ejemplo, según la propia ONU, el aumento de personas en el mundo que viven en extrema pobreza —1 300 millones— continúa aumentando a una proporción de 25 millones por año.<sup>3</sup>

Por otro lado, si bien la globalización ha generado, entre otras tendencias, un proceso de incremento de flujos de capital de carácter privado que pueden contribuir a reforzar las economías débiles, estos se caracterizan por ser mayoritariamente invertidos, ya sea de manera directa o indirecta, en los países “emergentes”.<sup>4</sup> Esto ocasiona a su vez que el resto de los países no adelantados, por su misma condición de pobreza, al no ser catalogados como polos seguros ni atractivos para estas inversiones, se vean obligados a reforzar sus endeblados procesos de desarrollo nacional en los decrecientes montos de AOD.

En este marco y bajo las instancias de la ONU, fue llevada a cabo la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (CIFD), en Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo de 2002, siendo el objetivo fundamental que la sustentaba el afianzamiento de compromisos entre los gobiernos participantes para promover mayores y más eficientes medios y recursos de financiamiento al desarrollo a escala global.

Se considera que la justificación más relevante sobre la atención a este asunto se sustenta en que el modelo de inversión privada en terceros países —la es-

mentar sus respectivos desarrollos nacionales. La definición oficial del Comité de Ayuda al Desarrollo sobre estos flujos se precisa en el primer apartado de este trabajo.

<sup>2</sup> OECD-DAC, *Development Co-Operation. DAC 2000 Report*, París, OECD-DAC, 2001, p. 321.

<sup>3</sup> Departamento de Información Pública Naciones Unidas, “La pobreza y el desarrollo: balance general”, *Primer decenio para la erradicación de la pobreza 1997-2000*, Nueva York, PNUD, abril 2000, p. 4.

<sup>4</sup> Por ejemplo, la inversión extranjera directa proveniente de países desarrollados hacia los del Sur ha pasado de 24 mil millones en 1990 a 88 mil millones en 1994, ubicándose para 1999 en 192 mil millones, de los cuales, más del 75 por ciento tienen como destino 15 países. The World Bank, *Global Development Finance. Analysis and Summary. Tables 2000*, Washington D.C., World Bank, 2000, p. 36.

trategia de desarrollo más eficiente según los países desarrollados y organismos financieros internacionales— en realidad no ha generado los resultados esperados para con los países más pobres del planeta. Esta situación, en cambio ha producido problemas tales como aumento de la pobreza, deterioro medio ambiental, enfermedades pandémicas, etcétera, que en conjunto ponen en peligro la seguridad y sustentabilidad regional e internacional del propio sistema capitalista hegemónico actual.

La presente investigación tiene como objetivo determinar si los resultados de la CIFD, contenidos en el Documento Final del evento aprobado por los más de 180 gobiernos participantes denominado “Consenso de Monterrey”, se adecuan a las necesidades de financiamiento al desarrollo mundial, especialmente de los países que más lo requieren. Es decir, establecer si esta conferencia multilateral ha promovido alternativas al esquema tradicional de financiación internacional al desarrollo, el cual ha mostrado su ineficacia para generar mejores condiciones de vida, particularmente entre las capas humanas más desprotegidas del planeta.

### La financiación internacional al desarrollo. Evolución y modalidades

El antecedente más representativo y exitoso de la financiación internacional al desarrollo es el Plan Marshall; programa de ayuda económica estadounidense que costó la reconstrucción y la modernización de los bienes de capital europeos devastados por la guerra, a fin de impulsar el desarrollo regional.<sup>5</sup>

Sin embargo, este exitoso mecanismo de financiación pública para el crecimiento económico que supliría temporalmente a las inversiones privadas en Europa occidental no fue ampliado hacia otros países con grandes necesidades de capital, tales como los latinoamericanos, y/o los asiáticos.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Este Plan, instrumentado de 1947 a 1951, consistió en un programa masivo de ayudas financieras con el propósito de rehabilitar las economías reprimidas de 16 países aliados europeos luego de la Segunda Guerra Mundial. Mediante este programa de ayuda al crecimiento económico, Estados Unidos, canalizaría 13 300 millones de dólares (en la actualidad unos 60 000 millones de dólares), de los cuales únicamente 15 por ciento sería de carácter reembolsable, cifra que en proporción al PIB estadounidense durante esos años ascendió al 2.5 por ciento. José Antonio Sanahuja, *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Madrid, Entinema, 1999, p. 15.

<sup>6</sup> Por ejemplo, Estados Unidos en el marco de la instauración en Bogotá de la Organización de Estados Americanos en 1948, anunció que no habría un Plan Marshall para América Latina y recomendó a estos países

Esta circunstancia evidenció el hecho de que problemas como la falta de crecimiento económico (renovado a partir de la década de los sesenta por el concepto de desarrollo) en otras regiones no fuese considerado por el único país de la época con la capacidad financiera para apoyarlo como tema prioritario en su agenda de política exterior.

En los años cincuenta se generarían nuevos debates sobre la necesidad de crear fuentes de financiación internacional, así como sus principales objetivos y estrategias de acción, lo cual se reflejaría en las actividades del Consejo Económico y Social de la ONU entre 1950 y 1953.

Durante esta etapa de debate sobre las modalidades de financiación internacional se presentó una iniciativa para establecer un Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo (SUNFED por sus siglas en inglés) que, aunque no se concretó (fundamentalmente por la negativa del Senado estadounidense), sí impulsó la posterior creación en 1965 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.<sup>7</sup>

Por su parte, durante la Conferencia de Bretton Woods realizada en julio de 1944, fue fundado el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, mejor conocido como Banco Mundial (BM) para proporcionar

ayuda a la reconstrucción (en una primera instancia de las naciones eurooccidentales devastadas por la guerra) y el fomento al desarrollo de los territorios de los países miembros, facilitando la inversión de capital.<sup>8</sup>

Resulta importante señalar que, durante los primeros lustros de funcionamiento del BM, los países en desarrollo tuvieron que realizar varios esfuerzos en los órganos democráticos de la ONU, a fin de que los países desarrollados aceptaran aportar mayores recursos al

Banco, ya que estos últimos no consideraban importante ni prioritario reforzar su capacidad financiera para prestar mayores montos a los países menos adelantados.

Varias son las críticas que han suscitado las acciones y resultados de esta institución financiera, siendo entre las principales: la relacionada con su cercana conexión a los intereses de Estados Unidos con base en su voto ponderado, además de ser Washington D.C. su sede y su presidente siempre estadounidense.<sup>9</sup> Ello ha incidido en que este país y otros desarrollados practiquen, en no pocas ocasiones, condicionalidad política a los préstamos emanados de dicho organismo.<sup>10</sup>

Existen otros organismos regionales que bajo algunas variantes, tienen también como finalidad ofrecer recursos financieros de carácter reembolsable a los países en desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social.

El principal problema generado por los recursos económicos de carácter reembolsable obtenidos mediante estos Bancos es la subsecuente deuda externa contraída por los países en desarrollo, ya que su considerable incremento ha ocasionado un alto costo social interno que dichos países han tenido que realizar para estar en capacidad de atender sus respectivos compromisos financieros.

Varias son las estimaciones de los montos al respecto, las cuales han llegado a concluir que, por ejemplo, la deuda exterior latinoamericana representa aproximadamente la mitad de su PIB global, en tanto que los pagos por su servicio representan el doble del valor de las exportaciones.

Otra importante fuente de financiamiento internacional para el desarrollo de carácter público, tanto reem-

<sup>9</sup> James Wolfensohn, noveno y actual presidente del Banco Mundial nació en 1933 en Australia, es naturalizado estadounidense.

<sup>10</sup> De ahí que Tamames señale con certeza que "...el BM no ha podido desplegar una actividad decisiva en pro del desarrollo económico en pro de los países menos desarrollados. Esta limitación puede explicarse en buena parte por las aspiraciones imperialistas y de expansión comercial de los países industriales, que prefieren mantener sus propios cauces bilaterales, que se traducen en la concesión de créditos ligados o vinculados". Ramón Tamames, *Estructura Económica Internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 104. Para un interesante análisis actualizado sobre las contradicciones entre los objetivos declarados y las políticas financieras del BM que no han logrado incidir positivamente en las condiciones de vida de cientos de miles de personas, véase José Antonio Sanahuja, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Madrid, Intermón Oxfam, 2001, 412 pp.

adoptar políticas de libre comercio, dejar entrar en condiciones favorables a la inversión extranjera privada y atenerse a los indicadores del mercado. Urquidí, V., "Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional" en Loeza, S., *La cooperación internacional en un mundo desigual*, México, El Colegio de México, 1994, p. 30.

<sup>7</sup> Un excelente relato de los debates entre los países en desarrollo y los desarrollados en el Consejo Económico y Social de la ONU sobre el financiamiento al desarrollo es el de Hernán Santa Cruz, diplomático chileno que participó en los mismos. Hernán Santa Cruz, *Cooperar o Perecer 1941-1960. El Dilema de la Comunidad Mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, tomo 1, 1984, pp. 498.

<sup>8</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Convenio Constitutivo*, Washington D. C., BIRF, 1988, p. 3.

bolsable como no reembolsable, es la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) cuyos aspectos más relevantes se atenderán a continuación.

En 1960 los países desarrollados de Norteamérica y varios Estados de Europa occidental crearon la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), iniciando sus trabajos en 1961, contemplando entre sus principales objetivos "Estimular y armonizar las ofertas (económicas) de sus miembros a favor de los países en desarrollo".<sup>11</sup>

Para cumplir con dicho mandato, la OCDE creó en 1960 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que se encargaría de la elaboración de los lineamientos, contabilidad y políticas generales de los fondos emanados de los países miembros de dicha organización para impulsar el desarrollo en terceros países.<sup>12</sup>

Cabe destacar que los parámetros utilizados por el CAD para registrar los montos de cooperación son principalmente cuantitativos, debido a que dicho comité hace énfasis en el total de los diversos montos proporcionados por cada gobierno miembro, los cuales son publicados en un informe anual intitulado "*Development Cooperation DAC*".

Los distintos tipos de recursos económicos hacia terceros países provenientes del CAD se componen de los siguientes rubros:

a) Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD);<sup>13</sup> b) Fondos Privados y Créditos para Financiar Exportaciones; y c) Otras Fuentes Oficiales.

La suma de estos tres incisos (denominados Montos Totales de Financiamiento al Desarrollo) generó en 1996 un total de 303.9 mil millones de dólares, mientras que, para el año 2000, su monto fue de tan solo

190 mil millones.<sup>14</sup> Para comprender en su real dimensión este conglomerado de cifras, es necesario desagregarla en los rubros que la conforman.

Por ejemplo, durante las primeras cinco décadas de financiación de AOD se registró un significativo asenso de sus recursos, pasando de 35 778 miles de millones de dólares anuales promedio en los años cincuenta a 54 735 en los años noventa.<sup>15</sup>

Por su parte, los Montos Totales de Financiamiento al Desarrollo del CAD, arrojaron un crecimiento sostenido de flujos netos de capitales hasta 1997, año en que estalló la crisis financiera asiática. Estos aumentos netos constantes respondieron a los fuertes incrementos de los fondos privados, créditos para financiar exportaciones y otras fuentes oficiales, puesto que pasaron de 40 000 millones de dólares en 1987 a 240 000 millones de dólares en 1997, siendo en el año 2000 de 117 mil millones.<sup>16</sup>

En contra de dicha tendencia y durante el mismo lapso de tiempo, los recursos correspondientes a la AOD en la década de los noventa registraron un importante descenso al pasar de 1992 de 60 mil millones de dólares a 53 mil millones en el año 2000. Esto significa que para el año 2000, la AOD representó únicamente el 26 por ciento de los Montos Totales de Financiación al Desarrollo.

Del análisis de estas cifras se desprende que los recursos asignados para el financiamiento total al desarrollo, particularmente desde 1997, registran una tendencia a la baja.

La citada disminución de flujos para el desarrollo se refleja en la proporción de AOD respecto al PIB de los países miembros del CAD, misma que bajó en el año 2000 al 0.22 por ciento, siendo la más baja desde hace más de dos décadas, muy lejos del objetivo del 0.7 por ciento propuesto por la Comisión *Pearson* y aprobado por la Asamblea General de la ONU (AGONU) en 1969.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Fűrér, Helmut, *A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-Operation Directorate in Dates, Names and Figures*, París, OCDE, 1996, p. 1, en <http://www.oecd.org/dac/html/hdw.htm>, p. 1.

<sup>12</sup> Los miembros actuales del CAD son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Alemania, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de América y la Comisión Europea.

<sup>13</sup> La última definición oficial del CAD sobre AOD data de 1973, la cual establece que estos recursos consisten en "...flujos para países en desarrollo e instituciones multilaterales provenientes de agencias oficiales, incluyéndose gobiernos estatales y locales, o por medio de sus agencias ejecutoras, a cada transmisión que cumpla con las siguientes particularidades: Sea administrada bajo la búsqueda de la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo como su objetivo principal, y sea concesionaria conteniendo un elemento de donación de al menos 25 por ciento." Fűrér, Helmut, *op. cit.*, p. 27.

<sup>14</sup> OECD-DAC, *Development Co-Operation...*, p. 346.

<sup>15</sup> Global Policy, "Total Net ODA 1950-1997", <http://globalpolicy.org> y OECD-DAC, "ODA Steady in 2000; Other Flows decline", <http://www.oecd.org>. Para determinar los países receptores de la AOD, el CAD presenta una lista de países en desarrollo dividida en dos partes. La primera corresponde a los denominados "países y territorios en desarrollo" y la segunda "países y territorios en transición". La AOD es otorgada exclusivamente a los países enlistados en la Parte Uno, mientras que los fondos destinados a los otros países son contabilizados en los rubros "Fondos Privados y Créditos para Financiar Exportaciones" y "Otras Fuentes Oficiales", los cuales son créditos de carácter reembolsable.

<sup>16</sup> Con base en OCDE-CAD, *op. cit.*

<sup>17</sup> Hoy en día, los únicos países que superan la proporción del 0.7 por ciento de AOD de sus respectivos PIB's son Dinamarca (1.06 por ciento),

El discurso tradicional que explica la reducción de la mayoría de los oferentes de AOD se fundamenta en que a pesar de haber destinado miles de millones de dólares por este concepto,<sup>18</sup> los países ayudados siguen sin desarrollarse. Esta situación ha generalizado el concepto conocido como "la fatiga de los donantes", induciendo a los países donantes a reducir sus montos de AOD por la "justificación" señalada.

Resulta necesario aclarar que esta posición al parecer no considera los recursos que los países en desarrollo envían a las potencias mundiales por concepto de pagos de deuda externa y la amortización de sus respectivos intereses. Por ejemplo, según la CEPAL, sólo desde América Latina, la transferencia neta de recursos hacia países ricos por este concepto entre 1982 y 1990 ha sumado 223 mil millones de dólares.

Esto significa, como lo destaca Iglesia-Carruncho, que "... según cifras de la OCDE, desde 1984 hasta 1992, las cantidades brutas pagadas por el Tercer Mundo por su servicio (de deuda externa) han sobrepasado con creces a las recibidas en concepto de AOD",<sup>19</sup> por lo que el hablar de la fatiga de la cooperación resulta solamente una ironía sin sustento alguno.

Un elemento de especial trascendencia consiste en que, según cifras del CAD, únicamente el 22 por ciento de los flujos de AOD son destinados a los 49 Países Menos Desarrollados (PMA's), lo que significa que estos montos en realidad no son destinados a los países más necesitados del planeta.<sup>20</sup> Ante esta circunstancia de disminución constante de AOD, así como de su focalización en detrimento de los países más pobres, varios han sido los esfuerzos para revocar esta tendencia.

La primera de éstas (durante la década anterior) surgió en 1991 mediante la Resolución 46/205 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU),<sup>21</sup> animando a la comunidad mundial para celebrar una Conferencia Internacional sobre el Financiamiento al Desarrollo cuya realización tardaría más de 10 años en realizarse.

### La globalización y su incidencia en la financiación internacional al desarrollo: reducción de la AOD y aumento de las fuentes privadas

Desde que en 1949 se inició la instrumentación formal del sistema mundial de cooperación, los flujos de ayuda externa, como herramienta de política exterior de las principales potencias, se caracterizaron por el aumento gradual de sus flujos hacia los países en desarrollo.

Así, desde mediados de la década de los cincuenta hasta finales de la década de los ochenta, la AOD de los miembros del CAD fue mayor que la inversión extranjera directa (IED) generada por las empresas transnacionales al mundo en desarrollo.<sup>22</sup>

La principal característica de la relación entre la AOD y la IED consiste en que la primera fue difundida en mayor proporción a los países menos desarrollados, mientras que la segunda se orientó predominantemente hacia las economías en desarrollo más avanzadas.<sup>23</sup>

A partir del final de la guerra fría y —como se señaló en el apartado anterior— en el marco de la consolidación del orden neoliberal, la AOD comenzó a descender mientras que los fondos privados aumentaron significativamente. De esta forma, a partir de 1993 la mayor parte de los recursos transferidos a los países en desarrollo son instrumentos no oficiales, es decir privados.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> A pesar que el mandato de esta resolución fue atendido hasta el año 2002, el aumento de la AOD fue incluido en cada una de las distintas Cumbres Mundiales organizadas por la ONU en la década de los noventa. Por ejemplo, durante la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de 1995 realizada en Copenhague, se instó a los gobiernos a "Aumentar la AOD, tanto en cifras totales como para los programas sociales, y mejorar sus repercusiones, de conformidad con las circunstancias económicas y la capacidad de asistir a los países y con arreglo a los compromisos contraídos en los acuerdos internacionales", "esforzarse por lograr lo más pronto posible el objetivo convenido del 0.7 por ciento del PNB para la AOD..." y "dar alta prioridad en la AOD a la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo, en particular los de África, los países de bajos ingresos de Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y los países menos adelantados". United Nations, *World Summit for Social Development 6-12 March 1996. The Copenhagen Declaration*, New York, United Nations, 1995, citado en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Erradicar la pobreza: Marco general para la elaboración de estrategias nacionales*, New York, PNUD, octubre de 1995, p. 69.

<sup>22</sup> David H. Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aide Regime 1949-1989*, Princeton, Princeton, University Press, 1993, p. 34.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>24</sup> E. Fitzgarrald, *Rethinking Development Assistance. The implications of social citizenship in a global economy*, Oxford, Queen Elizabeth House -University of Oxford International Development Center, Working Paper núm. 1, 1998, p. 5.

Holanda (0.82 por ciento) y Suecia (0.81 por ciento). Luxemburgo cumple también con este compromiso aportando el 0.7 por ciento. Intermón, *La realidad de la ayuda 1999-2000*, Madrid, Intermón, 2001, p. 10.

<sup>18</sup> Desde que la AOD se contabiliza, la cifra ofertada a nivel mundial asciende, al año 2000, a 1 billón de dólares (*one trillion*, en inglés).

<sup>19</sup> Manuel Iglesia Carruncho, "La Cooperación al desarrollo deseable en el año 2000" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, Madrid, 1997, núm. 0, primavera 1997, p. 6.

<sup>20</sup> OECD-DAC, *op. cit.*

**Cuadro 1**  
**Volumen de AOD comparada con IED**  
**proveniente de los países de la OCDE (miles de millones de dólares estadounidenses)**

Año	1950-1955	1956-1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1989	Total
AOD	11.7	20.3	30.1	32.7	50.7	98.4	139.2	173.1	524.2
IED	—	—	9.8	13.3	32.4	50	51.7	69	226.2

Fuente: David H. Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aide Regime 1949-1989*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 34.

Esto significa que la financiación internacional al desarrollo depende, a partir de entonces, fundamentalmente de la dinámica liberal, cuyas teorías establecen que el desarrollo económico debe ser sustentado en la promoción de elementos externos de dinamización económica a través del comercio internacional y la IED.

Esta postura descansa en la percepción de que el Estado y sus diversos instrumentos de promoción al desarrollo, tanto internos como externos, al no ser lo suficientemente eficaces, deben disminuirse para dejar paso a los efectos de las fuerzas del mercado que animen por sí mismas la difusión de elementos de bienestar social entre la población mundial.<sup>25</sup>

La mencionada tendencia se evidencia en el aumento constante de los flujos de IED durante la década de los noventa, tal y como se puede apreciar en el Cuadro 2.

Como lo demuestra el Cuadro 3, entre 1986-1990 y 1996-1999 los flujos de inversión extranjera directa a los países en desarrollo se han multiplicado por seis. Por su parte, los montos hacia los países menos adelan-

tados lo hicieron en la misma dinámica, a pesar de que, como se ha señalado, la AOD ha disminuido considerablemente en ese mismo lapso de tiempo.

La lectura que se desprende sobre estos datos señala que ante la globalización y la liberalización de los capitales privados, la AOD por su carácter público ha perdido terreno e importancia en el plano de la financiación internacional al desarrollo, mientras que las inversiones privadas han aumentado de manera considerable como el principal flujo que promueve, en principio, la correcta financiación al desarrollo de los países más necesitados.

Para ahondar en este asunto, resulta conveniente señalar que el fenómeno de la globalización ha promovido la polarización de las ventajas y las desventajas de la liberalización de la economía mundial, no escapando de esta circunstancia el destino de la ayuda internacional la cual en principio debe dirigirse a los países más necesitados del planeta.

Una de las características más relevantes de la financiación internacional al desarrollo actual es que es-

**Cuadro 2**  
**Relación de los flujos de inversión extranjera directa y AOD hacia los países en desarrollo**  
**en los años noventa (miles de millones de dólares estadounidenses)**

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AOD	52.9	56.6	60	55.5	59.6	59.1	55.8	47.9	50.1	52.1	49.5
IED	24.1	35.3	47.5	66	88.8	105	130	170	170.9	192	196

Fuente: Elaboración propia, con base en OECD-CAD, ODA Steady in 2000; Other Flows decline, <http://www.oecd.org>, y The World Bank, *Global Development Finance. Analysis and Summary tables 2000*, Washington D.C., World Bank, 2000, p. 36.

<sup>25</sup> Varios son los teóricos que critican severamente actividades de financiación pública al desarrollo, los cuales, como Peter Bauer, Friedrich Hayek y Robert Nozick, coinciden en que la intervención artificial a la dinámica del mercado a través de, por ejemplo, la AOD, disminuye la pro-

ductividad de la economía local, volviéndola dependiente del exterior. Para un análisis sobre el debate de dichas posturas, véase Roger C. Riddell, *Foreign Aid Reconsidered*, London, James Curie and Overseas Development Institute, 1989, 235 pp.

**Cuadro 3**  
**Flujos de IED y AOD**  
 (miles de millones de dólares estadounidenses en promedios anuales)

<i>Inversión extranjera directa mundial</i>	1986-1990	1991-1995	1996-1999
Países desarrollados	133	149	459
Todos los países en desarrollo	27.9	79.3	182
PMA's	0.6	1.8	3.6
AOD a PMA's	3.9	16.6	12.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington D. C., FMI, octubre 2001, p. 174, tomado de UNCTAD "FDI in Least Development Countries at a Glance, Washington D. C., UNCTAD, April 2001, p. 8.

ta no se sustenta, como lo hizo en otra etapa histórica, en elementos de carácter político o ideológicos sustentados en el orden bipolar trazados durante la guerra fría, sino en la lógica del mercado mundial.

En este contexto y por tal razón, en la actualidad la ayuda internacional, el comercio mundial, así como la IED son promovidos en un reducido número de países que cuentan con las capacidades económicas, políticas y financieras necesarias para preservar y ampliar el mercado mundial de productos, servicios e instrumentos financieros.

Respecto a la AOD y como se señaló en su momento, el propio CAD acepta que solamente el 22 por ciento de sus montos son orientados a los 49 PMA's, mientras que sus principales receptores son, al igual de lo que sucede con las IED, gobiernos que gozan de relativo adelanto económico.

**Cuadro 4**  
**Principales países receptores de Asistencia Oficial al Desarrollo en 1999<sup>26</sup>**

<i>País</i>	<i>Monto</i> <i>(millones de dólares EUA)</i>
China	2 324
Indonesia	2 206
Egipto	1 579
India	1 484

Fuente: The Economist, *World in Figures*, London, Profile Books, 2001, p. 40.

<sup>26</sup> Es importante aclarar que otros países, al no estar incluidos en la lista de receptores de AOD del CAD (véase cita a pie núm. 15), no aparecen

Por su parte, la IED a escala mundial sólo se destina en un 12 por ciento a los países en desarrollo, mientras que el 78 por ciento restante se dirige a los países desarrollados.<sup>27</sup> Ello muestra que en realidad el presupuesto en este rubro es orientado predominantemente a reforzar las economías centrales, mientras que menos de una tercera parte de esos capitales se invierten donde más se requieren.

Mientras tanto, los PMA's representan únicamente el 0.6 por ciento de inversiones extranjeras directas globales,<sup>28</sup> lo que conlleva a aseverar que el sistema de financiación al desarrollo actual no corresponde a la resolución de las grandes necesidades financieras de este grupo de países, máxime si se considera que los montos de AOD destinados a éstos considerados como complemento de otras fuentes externas de financiación, han caído de manera importante en los últimos años.

Estos resultados respaldan el hecho que

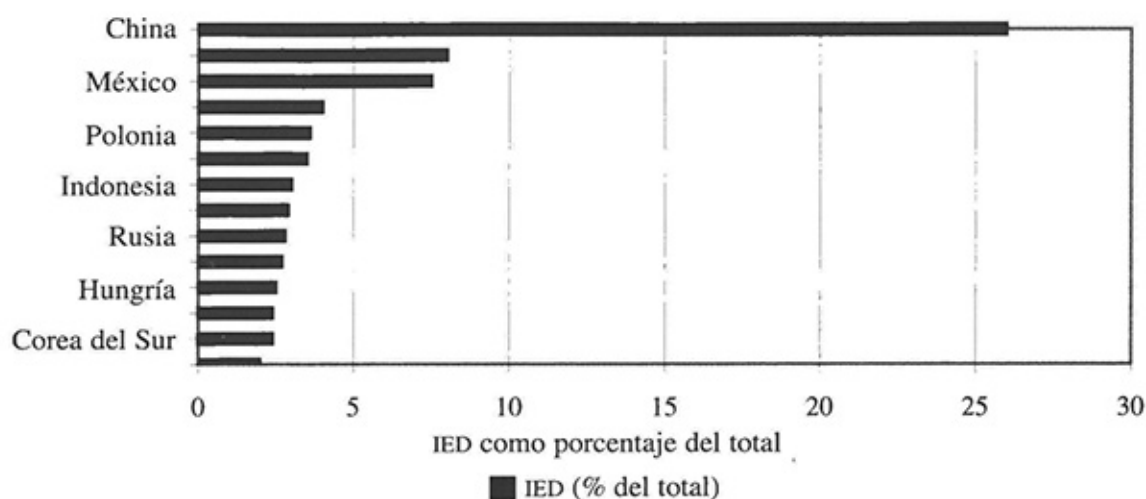
...se plantea sobre este modelo (de inversión) una serie de dudas, en especial sobre la bondad de la IED y si su acción resultará generadora de riqueza o depredadora de ésta para el país de acogida de la inversión y sobre su capacidad para generar un desarrollo coherente y equilibrado o, por lo contrario, desequilibrador y marginatorio (...) La experiencia indica unívocamente que la IED en los

en este cuadro. Por ejemplo, en 1998 Israel recibió por concepto de Ayuda Oficial (no al desarrollo) 1 229 millones de dólares, Rusia 366 y Ucrania 106. OECD-DAC, *op. cit.* p. 103.

<sup>27</sup> Carlos Carballo, *et al.*, "La inversión extranjera directa como elemento exógeno de desarrollo" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, Madrid, núm. 7, otoño/invierno, 2001, p. 33.

<sup>28</sup> Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial*, Washington D. C., FMI, octubre 2001, p. 174.

**Gráfica 1**  
**Principales países en desarrollo receptores de inversión Extranjera Directa**  
**1993-1998**



Fuente: Global Policy, [www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org)

países en desarrollo responde a criterios exclusivamente económicos y cuyo parámetro básico es la rentabilidad directa e indirecta.<sup>29</sup>

Aunado a la citada postura respecto al cuestionamiento de la IED como eficaz instrumento promotor y regulador de financiación al desarrollo en los países más necesitados, la AOD, como instrumento complementario a dichas fuentes privadas, ha generado diversos debates en torno a su vigencia actual, debido a su poca eficacia para combatir a la pobreza, así como a su exigua reestructuración desde el inicio de su instrumentación datado cinco décadas atrás.

#### **El agotamiento de la vigencia de la AOD. Posturas y replanteamientos**

Existen, en general, dos ejes centrales sobre el debate de la efectividad y vigencia de la AOD. El primero atiende a su referencia cuantitativa respecto a los montos que en principio, y por consenso de la comunidad de donantes, ésta debería alcanzar (es decir, el 0.7 por ciento del PIB de los miembros del CAD). La segunda corresponde a la propia definición y contabilidad de la

AOD como instrumento eficiente de financiación pública que coadyuve, mediante modalidades acordes a las necesidades actuales, a la promoción solidaria del desarrollo mundial.

Sobre el primer asunto el debate se centra en cuestionar el monto del 0.7 por ciento de AOD como proporción del PIB propuesto en 1969, debido fundamentalmente al surgimiento de dicha iniciativa durante un contexto histórico-político muy distinto al actual. La novedosa propuesta en la materia consiste en aludir que en lugar de establecer como referencia cuantitativa un porcentaje del PIB de los donantes, debería tomarse como base las actuales necesidades económicas y políticas (no exclusivamente financieras) de los requerimientos actuales de los países en desarrollo, los cuales consisten de manera fundamental a las vías más ciertas que incidan en el aumento de los niveles de bienestar de su población.

El planteamiento de no basar la financiación pública al desarrollo mediante el parámetro del 0.7 por ciento también descansa en el hecho de que, como se ha visto, los montos de AOD han registrado desde la década anterior un decrecimiento porcentual y real, el cual no genera expectativa alguna sobre el viejo reto del 0.7 por ciento. De ahí que se proponga que, en lugar de establecer objetivos cuantitativos, la orientación que se le otorgue a la cooperación sea más bien de consideración cualitativa con base en una renovación del sis-

<sup>29</sup> Carballo, *et al.*, *op. cit.*, pp. 30-31.



tema internacional de cooperación al desarrollo y sus instrumentos financieros.

No sobra destacar que tales planteamientos sobrepasan al ámbito formal de la instrumentación de proyectos puntuales de desarrollo ya que su campo abordaría consideraciones políticas y económicas sobre las diversas vías de promoción al desarrollo en los países menos adelantados en los campos financieros, comerciales, políticos, etcétera.

El segundo elemento de este análisis se refiere a la eficacia de la AOD para lograr sus metas relativas a combatir la pobreza y generar oportunidades sostenibles de desarrollo. Elementos como la selectividad de la ayuda en determinados países, los cuales no son precisamente los más pobres, la condicionalidad política, la ayuda atada, las tasas de retorno de la misma, el reducido porcentaje de estos montos destinados al fomento de servicios sociales básicos, nuevas fuentes financieras para contribuir a la AOD como impuestos globales, así como la reconsideración de atención a las necesidades comunes mundiales (como los Bienes Públicos Globales), han generado espacios de discusión que coinciden en la necesidad de reestructuración de la AOD.

De hecho, el propio Banco Mundial ha expresado sus críticas sobre la definición y eficiencia de la AOD señalando que solamente debe considerarse como "ayuda" el porcentaje de los créditos asignados a terceros países como "donación", excluyéndose de su contabilidad el resto de los montos que no son ofertados mediante este rubro, ocasionando ello que bajo estas consideraciones "la AOD entre 1990 a 1994 hubiera sido en realidad entre el 35 y 42 por ciento menor de sus montos oficiales".<sup>30</sup>

El otro elemento actual a debate sobre la AOD se refiere a la financiación de los denominados Bienes Públicos Globales como la protección de la capa de ozono, combate a VIH/SIDA, entre otras acciones, cuyo costo es financiado por AOD. Se estima que la AOD dedica aproximadamente un 15 por ciento de sus montos

a financiar este tipo de actividades "globales"<sup>31</sup> que, si bien benefician a la población del planeta, también implica que recursos destinados específicamente a los países menos desarrollados se reduzcan aún más. En este contexto emana la propuesta de varios estudios en el tema para establecer un monto diferenciado respecto a la AOD que financie específicamente a estos Bienes Públicos, con la finalidad de no reducir montos tradicionalmente destinados a los países más afectados.<sup>32</sup>

Otra de las cuestiones centrales en las que el debate actual de la AOD se refiere a las nuevas concepciones sobre las "precondiciones" necesarias para que la ayuda internacional resulte eficaz. Estas precondiciones implican básicamente una intensa reforma, modernización y fomento de la transparencia en la administración central del receptor, denominada "buen gobierno" con la finalidad de asegurar mayor capacidad de administración de los recursos provenientes del exterior.

Lamentablemente este tipo de nuevas consideraciones establecidas de manera unilateral por los países y organismos donantes no presentan definiciones claras sobre los "niveles óptimos de buen gobierno",<sup>33</sup> lo que ha conllevado a que determinados países sean sancionados mediante reducciones o suspensiones de ayuda por no cumplir con dichas normas, mientras que otros, a pesar de no atender a las mismas consideraciones, no sean tratados de la misma manera.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Jens Marthens, *op. cit.*, p. 9.

<sup>32</sup> K. Inge, *et al.*, *Global Public Goods. International Cooperation for the 21 st. Century*. New York/Oxford, Oxford University Press-PNUD, 1999.

<sup>33</sup> Por ejemplo, Pi analiza la imprecisión conceptual del respeto a los derechos humanos en las denominadas cláusulas democráticas incluidas en los diversos acuerdos de cooperación entre la Unión Europea con los países en desarrollo. Al respecto señala que existe impresión "en primer lugar respecto a qué se entiende por derechos humanos, puesto que más allá de una filosofía política muy vaga, este concepto presenta muchas variaciones... (sobre, por ejemplo) ...cuál es el estándar de protección que se persigue." Montserrat Pi, "Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea" en Esther Barbé (coord.), *Política exterior europea*, Madrid, Ariel Estudios Europeos, 2000, p. 92.

<sup>34</sup> Al respecto, Crawford analiza el hecho que, los países que son sancionados por no atender estas condicionantes políticas son generalmente países africanos con escasa relevancia política, económica y geoestratégica respecto a los donantes, mientras que países de mayor peso relativo que igualmente no acatan dichas consideraciones no son sancionados con la misma rigidez. Gordon Crawford, "Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: hacia un trato justo e igualitario", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, Madrid, 1997, núm. 1, pp. 63-101. Para un análisis actualizado en la materia véase Juan Pablo Prado Lallande, *La evolución de la condicionalidad política en la cooperación internacional*, tesis de maestría en Cooperación Internacional, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.

<sup>30</sup> Jens Marthens, *Rethinking ODA. Towards a renewal of Official Development Assistance*, Bonn, Global Policy Forum, 2001, p. 8. Otra manera de explicar la postura del Banco Mundial en este asunto establece que "Una manera diferente de medir la ayuda externa es extraer de cada préstamo concesional el elemento donativo y sumar esto a la cifra de donaciones puras... (lo cual, entre otros efectos, produce que) la cifra ajustada tiende a ser considerablemente menor que la tradicional" Banco Mundial, *Evaluación de la Ayuda al Desarrollo. Análisis de los éxitos y fracasos*, México, Mundi Prensa, 1999, p. 10.

Hasta ahora se ha presentado un análisis sobre los elementos más relevantes de la financiación internacional al desarrollo que sustenta la justificación para realizar la Conferencia Internacional en la materia.

### Antecedentes de la Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo (CIFD)

El germen fundamental de los objetivos y compromisos atendidos en la CIFD se encuentra en la denominada "Declaración del Milenio", acordada durante los trabajos de la Ronda del Milenio en el marco de la AGONU durante su 55º Periodo de Sesiones.

Esta Declaración recoge la aprobación de las denominadas "Metas para el Próximo Milenio", las cuales consisten en una serie de compromisos políticos, económicos y sociales que los Estados miembros se comprometen a alcanzar de manera coordinada y cooperativa. Algunos de estos compromisos son los siguientes:

- 1) Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos son inferiores a un dólar al día.
- 2) Velar para que ese mismo año, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar su ciclo completo de enseñanza primaria.
- 3) Haber reducido, para ese mismo año, la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de cinco años en dos terceras partes.
- 4) Reducir la propagación del VIH/SIDA, el flagelo del paludismo y otras enfermedades graves que afligen a la humanidad.
- 5) Para el año 2020 haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios en las ciudades".<sup>35</sup>

Partiendo de estos ambiciosos propósitos, en diciembre de 2000 el secretario general de la ONU, Kofi Annan, designó al expresidente de México, Ernesto Zedillo, a dirigir un "Panel de Alto Nivel" conformado por expertos que analizaría las medidas internacionales necesarias para satisfacer las necesidades financieras de los países en desarrollo.

Con este mandato el Panel de Alto Nivel realizó una serie de estudios y recomendaciones de carácter general que consideraban los citados ámbitos relacionados

con la financiación al desarrollo. La premisa fundamental de los trabajos de este Panel descansan en la consideración de que son los gobiernos nacionales los primeros y principales responsables de atender las necesidades de desarrollo de sus respectivas naciones, siendo la cooperación internacional, y en este caso la financiación externa, un elemento complementario de dichos esfuerzos.<sup>36</sup>

Uno de los aspectos más relevantes de este estudio consiste en la estimación de los costos necesarios para financiar las "Metas para el Próximo Milenio", que ascienden a 50 mil millones de dólares, los cuales —señala— deben aportarse mediante AOD.<sup>37</sup>

Respecto a los Bienes Públicos Globales el Reporte señala que para su financiación se requieren 20 mil millones de dólares, distintos a la AOD, mientras que resultaría necesario inyectar 9 mil millones de dólares adicionales a la financiación de la ayuda humanitaria. Estos costos significan la necesidad de elevar los montos destinados al desarrollo a una suma de casi 80 mil millones de dólares, es decir casi dos terceras partes más de la AOD actual.

Debido a ello, el Panel sugirió a los miembros del CAD aumentar sus montos de AOD hasta alcanzar el 0.7 por ciento de sus respectivos PIB's, con la finalidad de que sus contribuciones alcancen 100 mil millones de dólares anuales. Asimismo, se anima a la comunidad de donantes y receptores a hacer más eficiente la ayuda, volviéndola menos atada, descoordinada, condicionada y dispersa. Entre otras recomendaciones relevantes del Panel se encuentran las siguientes:

- 1) lanzamiento de una campaña global para las Metas del Milenio;
- 2) convocar a una Cumbre sobre Gobernabilidad Económica Global con la posibilidad de establecer un Consejo de Seguridad Económica;
- 3) reformar la Organización Mundial de Comercio;
- 4) dirigir la ayuda global a un "Fondo Común" que financiaría las estrategias de desarrollo de los receptores;
- 5) explorar la posibilidad de establecer impuestos globales para financiar los bienes públicos globales;
- 6) avanzar en la posibilidad de establecer la Tasa Tobin;

<sup>35</sup> AGONU, *Declaración del Milenio*, Nueva York, ONU, 55/2, 13 de septiembre de 2002, p. 3.

<sup>36</sup> United Nations, *High Level Panel on Financing for Development Recommendations and Technical Report*, New York, UN, A/55/1000, 26 June 2001, p. 1.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 5.

- 7) considerar una tasa sobre las emisiones de carbono para reducir los gases de efecto invernadero;
- 8) consolidar las Instituciones Ambientales en una Organización Global del Medio Ambiente y;
- 9) crear una Organización Internacional de Impuestos.

Como es de suponerse, la propuesta más relevante se centra en la recomendación de establecer un "Fondo Común" para financiar actividades de desarrollo global, propuesta que, de alguna forma, se asemeja a la fallida iniciativa del SUNFED.

Como un hecho sin precedentes, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio participaron en las consultas y propuestas encaminadas a la elaboración de los trabajos del citado Panel. De esta forma se procuró establecer repuestas holísticas al problema de la insuficiencia de financiación a desarrollo.

Por ejemplo, el Banco Mundial ha señalado que resulta necesario aumentar los montos de la ayuda, apuntando, a través de su Director James Wolfensohn, que "el hecho que la AOD haya caído tanto en los últimos años debe considerarse como un crimen".<sup>38</sup>

### El Consenso de Monterrey

El Documento Final de la CIFD negociado previamente y aprobado por los más de 180 gobiernos participantes en la CIFD realizada en Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo de 2002, denominado "Consenso de Monterrey", inicia su preámbulo señalando que los jefes de Estado y de gobierno, habiendo resuelto hacer frente a los problemas de la financiación al desarrollo en el mundo, establecen como meta fundamental "la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido y sostenible, así como la promoción de un sistema económico mundial basado en la equidad".<sup>39</sup>

A pesar de ello, enseguida el propio documento señala que

según las estimaciones actuales, disminuirá marcadamente el volumen de recursos disponibles

para alcanzar las metas de desarrollo convenidas recientemente, incluso las fijadas en la declaración del Milenio.

A continuación, el documento establece las principales medidas que la sociedad internacional deberá alcanzar para lograr los citados objetivos, siendo entre las más importantes las siguientes:

#### *Las responsabilidades nacionales*

Se asume que la primer responsabilidad de los participantes consiste en la obligación por parte de los Estados nacionales de promover la movilización de recursos financieros internos para el desarrollo.

Esto significa crear las condiciones internas necesarias para movilizar ahorro interno, público y privado, mediante la correcta gestión de los asuntos públicos, políticas económicas racionales, instituciones democráticas sólidas, la promoción de la libertad, la paz, la seguridad, la estabilidad interna, el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho, la igualdad de género y, sobre todo, practicar políticas con orientación de mercado.

Uno de los ámbitos donde se hizo mayor énfasis en este documento se refiere a la necesidad de combatir la corrupción, ya que éste es considerado un grave obstáculo que entorpece la movilización y asignación de recursos al desarrollo.

#### *Las responsabilidades internacionales*

La conferencia considera dicho factor como medida complementaria a las responsabilidades nacionales de generación de recursos propios para el desarrollo. Las principales responsabilidades internacionales consisten en la promoción de la IED y otras corrientes de capital privado en los países en desarrollo.

Resulta conveniente señalar que la CIFD considera las IED como un instrumento eficiente de fomento al desarrollo ya que contribuye a

financiar el crecimiento económico sostenido a largo plazo... (así como por) ...transferir conocimientos y tecnologías, crear puestos de trabajo, aumentar la productividad general, estimular la competitividad y el espíritu de empresa y, en última instancia, erradicar la pobreza.

<sup>38</sup> World Bank, "World Bank calls for more aid", Washington D.C., September, 2001, p. 1.

<sup>39</sup> Naciones Unidas, Documento Final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, 18-22 de marzo, 2002, p. 1.

Para promover estas inversiones el Consenso de Monterrey ha enfatizado en la necesidad de que los Estados receptores de flujos externos generen *in situ* las condiciones necesarias para facilitar las corrientes de inversiones internacionales.

A su vez, se insta a las empresas privadas a que "tengan en cuenta no sólo las consecuencias económicas y financieras de sus actividades, sino también los aspectos sociales, ambientales, de desarrollo y de género".

#### Comercio internacional

Este apartado establece que "el comercio es en muchos casos la fuente externa más importante de financiación al desarrollo." Para promover esta actividad se señala que debe incentivarse un sistema comercial multilateral abierto, no discriminatorio y equitativo capaz de liberalizar el comercio mundial.

Lamentablemente, el Consenso de Monterrey no hace referencia alguna sobre la consideración relativa a que históricamente y en muchos casos, ha sido el propio comercio internacional el elemento generador de dependencia económica, y subdesarrollo en que muchos países se encuentran en la actualidad.

Otro aspecto relevante en la materia parte de las consideraciones especiales que interesan a los países en desarrollo en dicho tópico. Estas cuestiones, señala el Consenso, son las barreras comerciales, los subsidios (especialmente en el sector de la agricultura), la aplicación indebida del *anti-dumping*, las barreras técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias, entre las más importantes.

En seguida, el Consenso de Monterrey apunta que las partes se comprometen a crear un mejor sistema de comercio mundial, promoviendo acuerdos regionales y subregionales y de zonas de libre comercio.

Varios son los planteamientos que refutan dichas tendenciosas afirmaciones. Al respecto, la más actualizada es la planteada por la UNCTAD en su reciente Informe sobre Comercio y Desarrollo 2000, mismo que contradice a las citadas aseveraciones del Consenso de Monterrey respecto a la supuesta eficacia del comercio mundial como instrumento de combate a la pobreza, al establecer que en los últimos 20 años se ha mostrado que "el incremento *per se* de las exportaciones no implica mayor crecimiento y mejor desarrollo".<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Juan Antonio Zúñiga, "Exportaciones de países pobres no reflejan beneficios: UNCTAD", *La Jornada*, México D.F., 30 de abril, 2002, economía/1.

Asimismo, en dicho Informe la UNCTAD postula con claridad que el crecimiento de las exportaciones de países en desarrollo no ha retribuido los ingresos suficientes "para corregir los rezagos sociales y la pobreza".<sup>41</sup> Esto debido fundamentalmente a que los países en desarrollo si bien venden más al extranjero, retienen una proporción cada vez menor del valor agregado que se incorpora a esas exportaciones.<sup>42</sup>

#### Ayuda Oficial al Desarrollo

El Consenso reza que

La AOD desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación al desarrollo, en particular en los países cuya capacidad de atraer inversiones directas privadas es mínima.

Se señala que estos recursos pueden contribuir a mejorar el capital humano, aumentar la capacidad de exportación y apoyar actividades del sector privado en salud, educación, infraestructuras, agricultura, desarrollo rural, seguridad alimentaria y reducción de la pobreza.

Como en toda Conferencia sobre Desarrollo de la ONU de los últimos años, se insta a los países desarrollados —que aún no lo hayan hecho— a dedicar el 0.7 por ciento de su PIB como AOD. Asimismo, también se reconoce la necesidad de aumentar la eficiencia de la AOD a fin que ésta promueva efectivamente el desarrollo donde más se necesite mediante varias estrategias.

Debido en buena medida a que la AOD es la modalidad de FID más popular y publicitada a escala internacional, tanto Estados Unidos como la Unión Europea comunicaron durante la CIFI de Monterrey aumentos en sus respectivas participaciones en dicho rubro de apoyo externo hacia los países en desarrollo.

Estados Unidos, en voz del presidente George W. Bush, anunció un aumento gradual de su AOD (la más baja de los miembros del CAD en proporción a su PIB con el 0.1 por ciento) en un plazo de tres años al doble de la actual, es decir 5 000 millones de dólares.<sup>43</sup> Por su

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> UNCTAD, *Trade and Development Report 2000 – Highlights*, Geneva, 2002. [www.unctad.org](http://www.unctad.org).

<sup>43</sup> Con vistas a la celebración de la CIFI, este mensaje fue comunicado por el presidente estadounidense en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo el 14 de marzo de 2002. *El País*. "Más ayuda para el tercer

parte, la Unión Europea, durante el Consejo de Barcelona, decidió hacer lo propio para llegar, en cuatro años, a una media de 0.39 por ciento de su PIB total,<sup>44</sup> lo que significaría un incremento en términos netos de 6 000 millones de dólares; cifras aún lejanas a la recomendada por el Informe Zedillo respecto a aumentar al menos en 50 000 millones por concepto de AOD para cubrir el costo de los Objetivos del Milenio.

### *Deuda externa*

Se considera que es necesario reducir la deuda externa para liberar recursos que puedan encauzarse hacia actividades de desarrollo. Para ello se recomienda impulsar acciones encaminadas a reducir la deuda externa mediante negociaciones en los Clubes de Londres y París.

Finalmente, el Consenso de Monterrey recomienda la ampliación de iniciativas como la Reducción de Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) como una medida eficiente de promoción al financiamiento internacional al desarrollo.

### **Conclusiones. Alcances y límites del Consenso de Monterrey**

El atender el tema de la financiación al desarrollo en un foro multilateral con la finalidad de lograr consensos que beneficien especialmente a los países menos adelantados mediante el análisis de sus principales fuentes, mecanismos de promoción y distribución a nivel mundial, significa un avance y una inédita oportunidad para promover el desarrollo mediante diversas perspectivas.

Sin embargo, el contenido del Consenso de Monterrey presenta serias incongruencias y vacíos respecto a las vías de generación y difusión de financiación internacional al desarrollo, así como de los propios resultados del Informe Zedillo, el cual sería supuestamente la base fundamental del documento final. Las principales apreciaciones sobre el Consenso de Monterrey son las siguientes:

— mundo", Madrid, viernes 15 de marzo de 2002, p. 11. Este hecho posiblemente incidió en "apresurar" la reacción del Consejo Europeo reunido en Barcelona en la materia para que aumentase su oferta de AOD (la cual sería superior a la estadounidense por mil millones de dólares) al día siguiente.

<sup>44</sup> Consejo Europeo, "Conclusiones de la Presidencia", Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002, Barcelona, p. 3.

La CIFD asume que el desarrollo interno de los países del Sur es un compromiso primordialmente interno que debe ser reforzado de manera complementaria por la sociedad internacional y sus respectivos instrumentos de financiación. Esta postura se considera apropiada, ya que la generación de condiciones de bienestar en un Estado es responsabilidad de su gobierno.

Conforme lo visto en este trabajo, la CIFD considera erróneamente que los flujos privados de financiación internacional fungen como instrumentos eficientes de promoción al desarrollo, particularmente de los países y sectores más desprotegidos.

Así, los mecanismos internacionales de cooperación como la AOD que intentan en principio promover mayor equidad entre el Norte y el Sur han sido superados con creces por los intereses del mercado, donde la redistribución del capital no juega un papel importante.

Esta situación se refleja en el contenido del Consenso de Monterrey, el cual promueve que la IED y el comercio internacional sin regulación alguna sean las principales fuentes de financiación internacional al desarrollo, con las respectivas repercusiones analizadas en los apartados anteriores que ello conlleva.

Por tal razón se vislumbra que, de no lograrse cambios importantes en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, éste continuará perdiendo terreno frente los instrumentos privados de generación y distribución de capitales, significando mayor alejamiento de los países menos beneficiados de los recursos complementarios que requieren para promover sus respectivos desarrollos.<sup>45</sup>

Como se ha destacado en esta investigación, la financiación al desarrollo, tanto pública como privada, está concentrada en un número muy limitado de países. Por ello resulta necesario realizar esfuerzos para disminuir dicha polarización tanto de generación como de recepción de riqueza mediante modalidades novedosas de cooperación internacional. A pesar de ello, la conferencia no establece medidas claras para disminuir dicha concentración de capitales.

Por otra parte, se considera necesario reestructurar los mecanismos de generación y difusión de la AOD, ya

<sup>45</sup> Por ejemplo, se estima que África Subsahariana requiere entre 25 000 y 35 000 millones de dólares al año para alcanzar las metas del 2015; una cantidad que equivale, aproximadamente, a los subsidios de un mes para los agricultores de los países de la OCDE. Ignasi Carreras, "África y la comunidad internacional" en *Política Exterior*, vol. XVI, Madrid, marzo, abril 2002, núm. 86, p. 14.

que este instrumento surgido en un contexto histórico, político e ideológico muy distinto al actual, resulta incapaz de solventar eficientemente las necesidades no cubiertas por la financiación privada internacional.

Es decir, la financiación al desarrollo en su dinámica privada (IED y comercio internacional) crece, evoluciona, se expande y a la vez se concentra en determinados países, mientras que la AOD se ha reducido y concentrado en los últimos años.

Esto significa entonces que los instrumentos oficiales de financiación al desarrollo están estancados, a pesar de que, el contexto histórico, político, geográfico, económico y social, se ha transformado considerablemente. En otras palabras, la AOD ya no se adecua, si es que alguna vez lo hizo, a las necesidades globales actuales.

Resulta de particular relevancia la excesiva responsabilidad que el Consenso de Monterrey confiere a los gobiernos de los países del Sur para atraer inversión extranjera mediante la oferta de sus mercados y mano de obra internas, exigiéndoles buen gobierno, seguridad, leyes óptimas, apertura, reformas financieras, etcétera, mientras que a los países inversores no se les exigen planes de inversión directa con verdaderos intercambios tecnológicos a largo plazo, ni mucho menos compromisos serios ni definidos sobre la apertura de sus respectivos sectores productivos más protegidos y subsidiados.

Esta situación conlleva a pensar que la financiación internacional al desarrollo en su dimensión pública y privada se ha vuelto un recurso al que se puede acceder solamente mediante la competencia internacional, donde los países pobres, por su misma condición, son incapaces de atraer los capitales foráneos que requieren para complementar sus respectivos procesos económicos nacionales.

Por tal razón se considera que las fórmulas distributivas de financiamiento al desarrollo fundamentadas en la promoción de la inversión directa externa y del comercio internacional no pueden seguir estando sustentadas en dicha dinámica ya que los países más pobres, al carecer de capacidades para enfrentarse a esta competencia, se ven cada vez más rezagados en esta lucha por los recursos. En otras palabras, el financiamiento al desarrollo no puede ser un asunto de competencia financiera comercial.

Debido a esto, se considera necesaria la creación de un renovado instrumento público capaz de hacer frente a los vacíos que generan los instrumentos privados

de financiación en términos de desarrollo. Este instrumento podría ser un fondo multilateral con recursos que renueven a la AOD provenientes tanto de los países donantes, Bancos de Desarrollo y de impuestos globales, que otorguen énfasis en la efectividad de las actividades de desarrollo financiadas por dicho fondo.

Una promoción seria y sustentable de desarrollo con perspectiva mundial no se logrará mediante simples aumentos cuantitativos, bastante publicitados, de AOD por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, las cuales, en realidad apenas generan montos por este concepto a los alcanzados por el CAD en 1992.

Si lo que se buscara fuera verdaderamente abrir la discusión sobre vías eficientes de financiación al desarrollo, la CIFI hubiera sido un espacio ideal para debatir, por ejemplo, sobre las barreras comerciales de los países desarrollados, las cuales, en caso de abrirse, ocasionarían que los países en desarrollo ganasen 10 veces más que los 10 mil millones de dólares al año que costaría extender la educación a todo el mundo. Con esa cantidad, según Mike Moore, director general de la Organización Mundial de Comercio, la renta mundial aumentaría en 2.8 billones de dólares y 320 millones de personas dejarían de ser pobres para el 2015.<sup>46</sup>

A su vez, hubiese sido interesante extender el debate en el foro gubernamental de la CIFI al hecho que los países desarrollados gastan 1 000 millones de dólares diarios para subvencionar su agricultura, cifra que parece insignificante respecto a los 50 000 millones de dólares que estableció el Informe Zedillo para lograr cubrir el costo de los Objetivos del Milenio.

Por ello se considera muy provechoso que antes y durante los trabajos oficiales de la CIFI, se hayan reunido Organizaciones No Gubernamentales (ONG), tanto nacionales como extranjeras, que sentaran en la mesa el análisis de este tipo de asuntos de relevancia fundamental sobre el citado tema.<sup>47</sup>

Finalmente, es cuestionable el hecho que la Conferencia no hubiese atendido el estudio de las vías de democratización de las instituciones de financiación al

<sup>46</sup> *El País*, "Bush anuncia que ayudará sólo a los países pobres que liberalicen su economía", Madrid, sábado 23 de marzo de 2002, p. 4/ internacional.

<sup>47</sup> Según el Foro Global que reunió a diversas ONG durante la Conferencia de Monterrey, por cada dólar que los países en desarrollo reciben de ayuda, han de devolver seis como pago de servicios de deuda externa (443 000 millones de euros al año). *El Mundo*, "El escepticismo marca el inicio de la Cumbre de Monterrey", Madrid, martes 19 de marzo de 2002, p. 25.

desarrollo como el Banco Mundial, institución que lamentablemente aun no ha logrado servir de manera eficiente a la generación de recursos para el desarrollo sostenible de los países más necesitados.

Con base en lo señalado, se concluye que la CIFD, al no atender correctamente las grandes necesidades de financiación al desarrollo, no puede considerarse un instrumento de cooperación internacional eficaz de promoción al desarrollo global.

Debido a ello, y de no presentarse cambios significativos en los esquemas tradicionales de financiación

al desarrollo, se prevé que los grandes retos mundiales sobre desarrollo como las "Metas para el Próximo Milenio" cuya meta consiste en ser cumplidas en el año 2015, no podrán ser logradas.

Es en este contexto de urgente necesidad de esquemas alternativos al modelo tradicional de financiación internacional al desarrollo donde se justifica el continuar el trabajo analítico y propositivo en la materia, ya que ello, en alguna medida, dependerá la promoción de mejores condiciones de desarrollo global con equidad.