

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

Consenso de Monterrey: ¿avance o retroceso?

La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada del 18 al 22 de marzo de 2002 en Monterrey (México), tuvo como principal propósito promover la generación y difusión del financiamiento al desarrollo para cumplir las metas sobre desarrollo convenidas por Naciones Unidas durante la década de 1990. Los objetivos de la primera cumbre mundial del siglo XXI se resumen en la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido y la promoción de un sistema económico mundial basado en la equidad. La justificación para realizar esta Conferencia descansa en que la pobreza extrema a escala global, según la ONU, lejos de reducirse, continúa aumentando a un ritmo de 25 millones de personas al año.¹

La financiación internacional al desarrollo de carácter público —Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD)—, destinada a reforzar las capacidades económicas y productivas nacionales, se ha reducido de manera preocupante en la última década. Las razones de este hecho descansan en la percepción de la mayoría de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) respecto a que el Estado y sus diversos instrumentos de promoción al desarrollo, tanto internos como externos, al no ser lo suficientemente eficaces, deben disminuir su actuación permitiendo que las fuerzas del mercado difundan, por sí mismas, elementos de bienestar social entre la población mundial.

Esta tendencia se hace evidente en el aumento constante de los flujos de inversiones extranjeras directas (IED) frente a la disminución de la AOD durante la

Juan Pablo Prado Lallande es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Master en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México.
jplallande@hotmail.com

¹ Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, “La pobreza y el desarrollo: balance general”, *Primer decenio para la erradicación de la pobreza 1997-2000*, PNUD, Nueva York, 2000, p. 4.

década de 1990.² Como se aprecia en el siguiente cuadro, durante el periodo 1990-2000 las IED pasaron de 24.000 a 196 mil millones de dólares, mientras que, de 1992 a 2000, el monto de AOD decreció 7.100 millones de dólares.

Cuadro 1
Relación entre los flujos de AOD e IED hacia los países en desarrollo durante la década de los noventa (en miles de millones de dólares)³

| Año | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|
| AOD | 52,9 | 56,6 | 60,8 | 55,5 | 59,6 | 59,1 | 55,8 | 47,9 | 50,1 | 52,1 | 53,7 |
| IED | 24,1 | 35,3 | 47,5 | 66 | 88,8 | 105 | 130 | 170 | 170,9 | 192 | 196 |

En los periodos comprendidos entre 1986-1990 y 1996-1999 los flujos privados se multiplicaron por seis en los países en desarrollo. Si bien las IED que reciben los 49 países menos desarrollados (PMD) han aumentado en la misma proporción, —aunque sus montos siguen siendo mínimos—, la AOD neta hacia dichos Estados ha disminuido considerablemente durante ese mismo lapso de tiempo.

Cuadro 2
Flujos de IED y AOD en miles de millones de dólares en promedios anuales⁴

| IED mundial | 1986-1990 | 1991-1995 | 1996-1999 |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Países desarrollados | 133 | 149 | 459 |
| Países en desarrollo | 27,9 | 79,3 | 182 |
| PMD | 0,6 | 1,8 | 3,6 |
| AOD a PMD | 3,9 | 16,6 | 12,7 |

² Desde mediados de la década de 1950 hasta finales de la década de 1980, la AOD de los miembros del CAD fue mayor que las IED generadas por las empresas transnacionales al mundo en desarrollo. La principal característica de la relación entre la AOD y las IED durante este tiempo consiste en que la primera fue difundida en mayor proporción a los países menos desarrollados, mientras que las segundas, al igual que hoy en día, se dirigieron predominantemente hacia las economías en desarrollo más avanzadas. David H. Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aide Regime 1949-1989*, Princeton University Press, Princeton, 1993, p. 36.

³ Fuente: Elaboración propia, con base en Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) - Development Assistance Committee (DAC), "ODA Steady in 2000; Other Flows decline", <http://www.oecd.org>, y The World Bank, *Global Development Finance. Analysis and Summary. Tables 2000*, World Bank, Washington D.C., 2000, p. 36.

⁴ Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la Economía Mundial*, FMI, Washington D.C., octubre 2001, p. 174, tomado de UNCTAD, *FDI in Least Development Countries at a Glance*, UNCTAD, Washington D. C, abril 2001, p. 8.

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 tanto, durante el mismo plazo de tiempo, las inversiones privadas han aumentado de manera considerable erigiéndose como el principal flujo que promueve, en principio, la correcta financiación al desarrollo de los países más necesitados.

Sin embargo, las IED a escala mundial solamente son destinadas en un 12% a los países en desarrollo, mientras que el 78% restante se dirige a los países desarrollados.⁵ Ello muestra que el presupuesto en este rubro se destina predominantemente a reforzar las economías centrales, mientras que menos de una tercera parte de esos capitales se invierten donde más se requiere.⁶

Los PMD perciben únicamente el 0,6% de IED globales,⁷ lo que sustenta que el sistema actual de financiación al desarrollo no corresponde con las grandes necesidades financieras de estos países; máxime si los montos de AOD destinados a éstos —el 22% del total—, considerados como complemento de otras fuentes externas de financiación, han disminuido de manera importante en los últimos años.⁸

En opinión del analista Carlos Carballo, “se plantean sobre este modelo (de inversión privada) una serie de dudas, en especial sobre la bondad de las IED y si su acción resulta 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 marginal (...) La experiencia indica unívocamente que la IED en los países en desarrollo responde a criterios exclusivamente económicos y cuyo parámetro básico es la rentabilidad directa e indirecta”.⁹

Por su parte, el modelo actual de AOD, como instrumento complementario a dichas fuentes privadas, debido a su poca eficacia para combatir la pobreza, así como a su exigua reestructuración desde el inicio de su instauración hace cinco décadas, ha generado diversos debates en torno a su vigencia actual.

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”. Bajo estas consideraciones, la AOD entre 1990 y 1994 hubiera sido, en realidad, entre el 35% y el 42% menor de sus montos oficiales.¹⁰

*El sistema
actual de
financiación
al desarrollo
no corres-
ponde con las
grandes
necesidades
financieras de
los países
menos
desarrollados*

⁵ Carlos Carballo, *et. al.*, “La inversión extranjera directa como elemento exógeno de desarrollo”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), N° 7, Madrid, otoño/invierno 2000, p. 33.

⁶ El 75% de los 192 mil millones de las IED en los países en desarrollo o en transición son destinadas solamente a 15 países: China, Brasil, México, Argentina, Polonia, Chile, Indonesia, Tailandia, Rusia, Colombia, Hungría, Venezuela, Corea del Sur y Perú. The World Bank, *op. cit.*, p. 36.

⁷ Fondo Monetario Internacional, *op. cit.*, p. 174.

⁸ OECD-DAC, *Development Co-operation. DAC 2000 Report*, OECD-DAC, París, 2001, p. 321.

⁹ Carballo, *et. al.*, *op. cit.* pp. 30-31.

¹⁰ Jens Marthens, *Rethinking ODA.. Towards a renewal of Official Development Assistance*, Global Policy Forum, Bonn, 2001, p. 8.

El Consenso de Monterrey

El Documento Final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (CIFD), denominado Consenso de Monterrey,¹¹ previamente negociado, fue aprobado el 22 de marzo de 2002 por los más de 180 Gobiernos participantes. El Consenso 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.” A pesar de ello, el propio Consenso 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.”

El Documento establece las principales medidas que la sociedad internacional deberá alcanzar para lograr los citados objetivos, entre las que destacan:

- Responsabilidades nacionales: se asume acertadamente que la primera responsabilidad de los Gobiernos participantes consiste en crear las precondiciones internas necesarias para generar y movilizar ahorro interno, tanto público como privado, con base en la práctica del buen gobierno. Estas precondiciones consisten en instrumentar políticas económicas racionales; constituir instituciones democráticas sólidas; promover la libertad, paz, seguridad, estabilidad interna; respetar los derechos humanos, el Estado de derecho, la igualdad de género; y, sobre todo, ejecutar políticas nacionales con orientación de mercado.¹²
- Responsabilidades internacionales: la promoción de las IED y del comercio internacional en los países en desarrollo.

La CIFD cataloga a las IED en su dinámica actual como instrumentos eficientes de fomento al desarrollo, ya que contribuyen 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.”

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 citadas precondiciones necesarias para facilitar las corrientes de inversiones internacionales.

¹¹ Naciones Unidas, *Documento Final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, México, 18-22 de marzo, 2002. Este Documento se encuentra en <http://www.un.org/esa/ffd/>

¹² Las condiciones estructurales de pobreza de varios países no pueden identificarse exclusivamente en factores externos, como el sistema financiero internacional. La inestabilidad política, la corrupción o el déficit en el Estado de Derecho en los países en desarrollo, constituyen elementos de carácter interno que han incidido de manera fundamental en este sentido.

Otros aspectos del Consenso de Monterrey

Comercio internacional

El apartado del Documento sobre comercio internacional 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. El Consenso de Monterrey no hace ninguna referencia 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 actualmente.

Otro aspecto relevante parte de las consideraciones especiales que interesan a los países en desarrollo. 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 barreos técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras.

El Consenso apunta que los países firmantes se comprometen a crear un mejor sistema de comercio mundial, promoviendo acuerdos regionales y subregionales y de zonas de libre comercio.

Varios planteamientos refutan las afirmaciones sobre la efectividad del comercio internacional para promover mejores niveles de bienestar social, especialmente en los países menos favorecidos. Por ejemplo, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) en su reciente Informe sobre Comercio y Desarrollo, contradice las citadas aseveraciones del Consenso de Monterrey en referencia a la relación directa entre comercio mundial y 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 ni mejor desarrollo”.¹³

En dicho informe, la UNCTAD postula que el crecimiento de las exportaciones de los países del Sur no ha retribuido los ingresos suficientes “para corregir los rezagos sociales y la pobreza”.¹⁴ Esto se debe fundamentalmente a que los países en desarrollo, si bien venden más que antes al extranjero, también retienen una proporción cada vez menor del valor agregado que se incorpora a esas exportaciones.¹⁵

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.”

¹³ Juan Antonio Zúñiga, “Exportaciones de países pobres no reflejan beneficios: UNCTAD”, *La Jornada*, México D.F., 30 de abril, 2002.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ UNCTAD, “*Trade and Development Report 2000 – Highlights*”, Ginebra, 2002. www.unctad.org.

Como toda Conferencia sobre Desarrollo de Naciones Unidas de los últimos años, se insta a los países desarrollados, que aún no lo hayan hecho, a dedicar el 0,7% de su producto interior bruto (PIB) como AOD. Debido en buena medida a que éste tipo de ayuda es la modalidad de financiación internacional al desarrollo más popular y publicitada a escala internacional, tanto EEUU como la Unión Europea (UE) comunicaron formalmente durante la Conferencia de Monterrey el aumento de sus respectivas participaciones en dicho rubro. George W. Bush anunció un incremento gradual de la AOD estadounidense —la más baja de los miembros del CAD en proporción a su PIB con el 0,1%— en un plazo de tres años al doble de la actual, es decir 5.000 millones de dólares. La UE, en palabras de su presidente en turno José María Aznar, recogiendo lo convenido en el Consejo de Barcelona de marzo de 2002,¹⁶ comunicó que los miembros de la UE aumentarían en conjunto su AOD para llegar, en cuatro años, a una media de 0,39% del PIB total comunitario, lo que significará un incremento en términos netos de 6.000 millones de dólares.

Ambos fondos aún se encuentran muy lejos de los recomendados por el Informe Zedillo¹⁷ respecto a aumentar al menos en 50.000 millones la AOD para cubrir el costo de las denominadas Metas para el Próximo Milenio.¹⁸

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 vagamente a deudores y prestatarios impulsar acciones mediante negociaciones en los Clubes de Londres y París.

El Consenso de Monterrey promueve 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 apoyo al financiamiento internacional al desarrollo.

¿Avance o retroceso?

Atender la financiación al desarrollo en un foro multilateral con la finalidad de lograr acuerdos que beneficien especialmente a los países menos adelantados, significa un avance y una oportunidad para promover el desarrollo de forma soli-

¹⁶ Consejo Europeo, "Conclusiones de la Presidencia", Consejo Europeo, Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002, p. 3.

¹⁷ United Nations, *High Level Panel on Financing for Development Recommendations and Technical Report*, UN, Nueva York, A/55/1000, 26 de junio de 2001, p. 5.

¹⁸ Estas metas, contenidas en la Declaración del Milenio de la 55 Asamblea General de la ONU de 2000, consisten en la reducción a la mitad de la pobreza extrema mundial para 2015, lograr que la totalidad de los niños y niñas en el mundo cursen la educación primaria, entre las más relevantes. Asamblea General de la ONU, *Declaración del Milenio*, Naciones Unidas, Nueva York, 55/2, 13 de septiembre de 2002, p. 3.

daria mediante diversas perspectivas. Sin embargo, 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 en los países del Sur.

El Consenso olvida señalar que los flujos foráneos generados por las IED y el comercio internacional —los cuales producen el mayor impacto directo sobre el crecimiento económico de los países en desarrollo—,¹⁹ no pueden ser considerados mecanismos eficaces de financiación al desarrollo. Ello debido a que éstos flujos atienden predominantemente a la lógica del mercado, donde el carácter distributivo y desarrollista no juega un papel importante. Esta circunstancia es aún más evidente en las economías más pobres del planeta, caracterizadas por su incapacidad de competir en el contexto internacional con otros receptores de dichos capitales en términos de equidad.

De no lograrse cambios sustantivos en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, y sobre todo, de los mecanismos de su financiación, se continuará perdiendo terreno frente a los instrumentos privados de generación y distribución de capitales. Esto significaría mayor alejamiento de los países menos beneficiados de las estrategias y recursos complementarios que requieren para promover sus respectivos desarrollos.²⁰

La financiación internacional al desarrollo, tanto en su modalidad privada (IED) como en la pública (AOD), se encuentra concentrada en un número muy limitado de países. Por ello es necesario realizar esfuerzos para disminuir dicha polarización, tanto de generación como de recepción de riqueza, mediante modalidades novedosas de cooperación internacional. Sin embargo, la Conferencia no establece medidas claras para disminuir dicha concentración de capitales.

Por otra parte, se considera conveniente reestructurar los mecanismos de generación y difusión de la AOD, ya que este instrumento surgido en un contexto histórico, político e ideológico muy distinto al actual, resulta incapaz de solventar eficientemente las necesidades económicas no cubiertas por la financiación privada internacional. En la actualidad, 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 retraído y concentrado.

Resulta de particular relevancia la excesiva responsabilidad que el Consenso de Monterrey confiere a los Gobiernos de los países en desarrollo para atraer inversión extranjera mediante la oferta de sus mercados y mano de obra internas exigiéndoles medidas de buen gobierno. Mientras tanto, a los inversionistas no se les exigen planes de inversión directa con verdaderos intercambios tecnológicos a

*La
financiación
internacional
al desarrollo,
tanto en su
modalidad
privada (IED)
como en la
pública
(AOD), se
encuentra
concentrada
en un número
muy limitado
de países*

¹⁹ Simon Le Grand, "La reducción de la pobreza y el medio ambiente", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, Madrid, otoño/invierno 2002, N° 9, p. 99.

²⁰ Se estima que África Subsahariana requiere entre 25.000 y 35.000 millones de dólares al año para alcanzar las metas de 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", *Política Exterior*, Estudios de Política Exterior S. A, N° 86, Vol. XVI, Madrid, marzo/abril 2002, p. 14.

largo plazo, ni compromisos serios y definidos sobre la apertura de sus respectivos sectores productivos más protegidos y subsidiados.

Por tal razón, se considera que las fórmulas distributivas de financiación al desarrollo no pueden seguir sustentadas en dicha dinámica, ya que los países más pobres, al carecer de capacidad para enfrentarse a esta competencia internacional, se ven cada vez más rezagados en esta lucha desigual por los recursos. El financiamiento al desarrollo no puede continuar siendo un asunto de competencia financiera comercial.

Una promoción seria y sustentable de desarrollo con perspectiva mundial no se logrará mediante simples aumentos cuantitativos de AOD por parte de los principales donantes. Estos publicitados compromisos financieros de carácter no vinculante, en caso de cumplirse, apenas rebasarán los 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 CIFD hubiese sido un espacio adecuado para debatir, por ejemplo, sobre las barreras comerciales de los países desarrollados, que, en caso de abrirse, ocasionarían que los países en desarrollo ganasen diez veces más que los 10 mil millones de dólares al año que costaría extender la educación básica a todo el mundo. Con esa cantidad, según Mike Moore, director general de la Organización Mundial del Comercio, la renta mundial aumentaría en 2,8 billones de dólares y 320 millones de personas dejarían de ser pobres para 2015.²¹

Hubiese sido interesante extender el debate en Monterrey al hecho de que los países desarrollados gastan en la actualidad 1.000 millones de dólares diarios para subvencionar su agricultura, cifra que parece insignificante respecto a los 50.000 millones de dólares que calculó el Panel de Alto Nivel de la CIFD para cubrir el costo de las Metas del Milenio. Antes y durante los trabajos oficiales de la Conferencia, diversas organizaciones no gubernamentales analizaron este tipo de asuntos.²²

El Consenso de Monterrey, al no establecer compromisos relevantes sobre fuentes alternativas de financiación al desarrollo, de nuevos instrumentos para su gestión, regulación, promoción y difusión; y en definitiva, al promover la economía de mercado como la vía más eficaz para generar y difundir equitativamente bienes públicos mundiales, significa un retroceso en el fomento de la financiación internacional al desarrollo. Ello en detrimento de las economías más pobres del planeta que requieren urgentemente de una reestructuración del sistema financiero internacional. Esta reforma deberá considerar una mayor orientación distributiva de los recursos, con el fin de promover mejores condiciones de desarrollo global y beneficios compartidos entre los diversos actores del sistema internacional.

²¹ "Bush anuncia que ayudará sólo a los países pobres que liberalicen su economía", *El País*, 23 de marzo de 2002.

²² Por ejemplo, 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 escepticismo marca el inicio de la Cumbre de Monterrey", *El Mundo*, 19 de marzo de 2002.