

## **Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo**

Ernesto Zedillo, Presidente

Abdulatif Y. Al-Hamad

David Bryer

Mary Chinery-Hesse

Jacques Delors

Rebeca Grynspan

Alexander Y. Livshits

Abdul Magid Osman

Robert Rubin

Manmohan Singh

Masayoshi Son

Este informe fue encomendado por el Secretario General de las Naciones Unidas. Los miembros del Grupo están de acuerdo con el informe en su conjunto, pero no todos ellos comparten cada uno de los detalles de su texto. El Grupo expresa su reconocimiento a John Williamson, que cumplió brillantemente sus responsabilidades de Director del Proyecto, así como a Vijaya Ramachandran y a Javier Guzmán.

# Índice

	<i>Página</i>
El desafío de la pobreza . . . . .	12
Movilizar recursos para el desarrollo . . . . .	13
Las políticas de los países en desarrollo . . . . .	14
Gestión de gobierno . . . . .	14
Política macroeconómica . . . . .	14
Política fiscal y gastos sociales . . . . .	15
Sistema financiero . . . . .	15
Reforma pensionaria . . . . .	15
Las corrientes de capital privado . . . . .	16
Medidas que deben adoptar los países en desarrollo . . . . .	16
Medidas que deberían adoptar los países industrializados . . . . .	16
Medidas que debería adoptar la comunidad internacional . . . . .	17
Comercio . . . . .	17
Necesidad de una Ronda en favor del Desarrollo . . . . .	18
Medidas en favor de los países menos adelantados . . . . .	19
Cooperación internacional para el desarrollo . . . . .	19
Estimaciones de las necesidades . . . . .	20
Nuevas medidas de alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados . . . . .	21
Se necesita incrementar la asistencia para el desarrollo . . . . .	22
Lograr que la asistencia sea más eficaz . . . . .	22
Una campaña en favor de los objetivos del desarrollo internacional . . . . .	23
Cuestiones de sistema . . . . .	23
Consejo Mundial y Cumbre sobre la Mundialización . . . . .	25
Apoyo al multilateralismo . . . . .	25
Rápida reforma de la arquitectura financiera internacional . . . . .	26
Fortalecimiento de la Organización Mundial del Comercio . . . . .	26
Respuesta institucional a las cuestiones ambientales y laborales . . . . .	27
Fuentes innovadoras de financiación . . . . .	27
La función de una Organización Tributaria Internacional . . . . .	29
Políticas migratorias . . . . .	30
Conclusión . . . . .	30

*... la tarea principal que tenemos ante nosotros hoy es la de lograr que la mundialización pase a ser una fuerza positiva para toda la población mundial, que no deje marginadas en la miseria a miles de millones de personas. Se debe aprovechar la gran fuerza potenciadora del mercado para conseguir que la mundialización incluya a todos, pero las meras fuerzas del mercado no bastan. Hace falta un esfuerzo más general para crear un futuro para todos basado en nuestra humanidad común en toda su diversidad.<sup>1</sup>*

En el último medio siglo, el mundo ha experimentado un desarrollo humano y económico más rápido que el registrado en cualquier otro período análogo de la historia. En casi todas partes, las tasas de alfabetización son más elevadas, las tasas de mortalidad infantil son más bajas y las personas viven durante más tiempo.

Pero si bien son muchos los motivos para celebrar, también hay mucho para deplorar. Casi la mitad de la población mundial sigue viviendo en la indigencia. La quinta parte de la población mundial, equivalente a 1.200 millones de personas, vive con menos de 1 dólar diario. En los países de bajos ingresos, habitados por 2.500 millones de personas, mueren más de 100 de cada 1.000 niños que nacen, frente a apenas 6 de cada 1.000 en los países de altos ingresos. Y en los países de bajos ingresos, cuatro de cada diez personas aún no saben leer y escribir. La distribución de los ingresos en el mundo es cada vez más desigual. Hoy en día, el 80% de la población mundial vive con menos del 20% de los ingresos mundiales

La más dolorosa realidad internacional de los tres últimos decenios es el empobrecimiento de países habitados por 500 millones de personas, la mayoría de ellos en el África al sur del Sáhara. Ninguna parte del mundo necesita más que esa región de un compromiso mundial de reducir la pobreza. El África al sur del Sáhara tiene la mayor proporción de personas que viven con menos de 1 dólar diario, y, realmente, sus habitantes son casi tan pobres como 20 años atrás.

## **El desafío de la pobreza**

Los éxitos logrados en nuestra era en materia de desarrollo se han debido esencialmente a la mundialización, con el doble impulso de las decisiones políticas explícitas de los Estados nacionales y de un progreso tecnológico sin precedentes. La economía de mercado y la mundialización en general brindan tremendas oportunidades. Pero demasiadas personas, en demasiados países, carecen de la libertad necesaria para aprovechar esas oportunidades, y en consecuencia quedan al margen del proceso de mundialización. Las personas carecen de libertad cuando carecen de alimentos, de educación, de capacitación, de salud, de los derechos humanos y políticos fundamentales, de seguridad, de la infraestructura elemental y de oportunidades de empleo. Si a las personas se les brindan esos elementos —mediante el crecimiento económico y mediante políticas sociales que igualen las oportunidades de los distintos individuos, comunidades y naciones— se verá que quedan potenciados para aprovechar nuevas oportunidades y mejorar sus vidas.

---

<sup>1</sup> Annan, Kofi A., *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.00.I.16).

Desdichadamente, la polarización cada vez mayor entre los privilegiados y los desposeídos ha pasado a ser una característica del mundo en que vivimos. Revertir esa vergonzosa tendencia es el desafío moral y humanitario fundamental de nuestra era. Para los habitantes del mundo rico, también se trata de una cuestión de interés propio bien entendido. En la aldea planetaria, la pobreza de los demás se convierte rápidamente en nuestro propio problema: falta de mercados para nuestros productos, inmigración ilegal, contaminación, enfermedades contagiosas, inseguridad, fanatismo, terrorismo.

La comunidad internacional ha comenzado a tomar conciencia del desafío de la pobreza y a tomar medidas para enfrentarlo. En el último decenio, las Naciones Unidas han celebrado una serie de conferencias para examinar los problemas decisivos que enfrenta la humanidad. Dicha serie culminó con la Cumbre del Milenio de septiembre de 2000, en la que se reunió el mayor número de jefes de Estado y de Gobierno jamás antes reunido. La Declaración del Milenio, elaborada en dicha cumbre, comprometió colectivamente a todos los gobiernos a trabajar con miras a librar al mundo de la pobreza extrema y, con ese fin, alcanzar para 2015 objetivos internacionales de desarrollo precisamente definidos. Dichos objetivos son los siguientes: reducir a la mitad el porcentaje de la población cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar diario; reducir a la mitad el porcentaje de la población que padece hambre; reducir a la mitad el porcentaje de la población que carece de acceso a agua potable; asegurar la igualdad de niñas y niños en el acceso a todos los niveles de la educación; lograr la universalidad de la enseñanza primaria; reducir la mortalidad derivada de la maternidad en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes; comenzar a revertir la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y demás enfermedades principales y mejorar la vida de los 100 millones de habitantes de tugurios.

## **Mobilizar recursos para el desarrollo**

A diferencia de lo que ocurrió con numerosos compromisos anteriores, en la Declaración del Milenio también se puso de relieve la tarea de movilizar los recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo, y, más generalmente, para financiar el proceso de desarrollo de los países en desarrollo. La próxima Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que ha de celebrarse en marzo de 2002, será un acontecimiento decisivo para la concertación de una estrategia que permita una mejor movilización de recursos.

La financiación para el desarrollo es el contenido del mandato conferido a este Grupo por el Secretario General de las Naciones Unidas. Partiendo de nuestra experiencia práctica colectiva, nuestra tarea consistía en recomendar las medidas que podrían adoptarse para aumentar la corriente de recursos hacia el mundo en desarrollo. En el resto de este informe, así como en el informe técnico que lo acompaña, examinamos las formas de asegurar que los países en desarrollo reciban los recursos financieros que necesitan. ¿Qué políticas deben adoptar? ¿Qué tipos de ayuda del mundo industrializado serán más útiles para ellos? ¿Son adecuadas para el mundo las instituciones internacionales existentes? Y en caso afirmativo, ¿cómo puede garantizar el mundo que desempeñen el papel que les corresponde?

## **Las políticas de los países en desarrollo**

La principal responsabilidad de asegurar el crecimiento y el desarrollo equitativo recae sobre los propios países en desarrollo. Dicha responsabilidad comprende la creación de las condiciones que hagan posible obtener los recursos financieros necesarios para las inversiones. En gran medida, lo que determina la situación en materia de gestión de gobierno, políticas macroeconómicas y microeconómicas, finanzas públicas, parámetros del sistema financiero y otros elementos fundamentales del entorno económico de cada país son las medidas que adoptan los encargados de formular las políticas nacionales.

Hacemos hincapié en que el logro de ese entorno positivo no es sólo una cuestión de voluntad política. Aunque estén fuera del mandato de este Grupo, el fortalecimiento de las capacidades y el desarrollo institucional son un complemento absolutamente esencial de los aspectos financieros en el esfuerzo por mejorar los niveles de vida de los pobres. Numerosos países en desarrollo, por lo común los más pobres, siguen careciendo de instituciones aptas para poner en práctica las medidas necesarias, y deberán dirigir una parte importante de los esfuerzos nacionales al fortalecimiento de las capacidades. Para dicha tarea, se necesita incrementar y mejorar la asistencia de la comunidad internacional; de hecho, la experiencia indica que la imposición de políticas de condicionalidad a los países pobres, sin ayudarlos a formar su capacidad interna, es una receta para lograr frustración y resultados insatisfactorios.

### **Gestión de gobierno**

En primerísimo lugar, todo país necesita tener una buena gestión de gobierno que suscite el consentimiento de los gobernados, así como una vigencia eficaz e imparcial del Estado de derecho —comprendiendo una lucha implacable contra la corrupción, una protección competente y socialmente legítima de los derechos de propiedad y normas bien concebidas y aplicadas (adecuadas a la etapa del desarrollo en que se encuentre el respectivo país) para proteger los derechos de los trabajadores y el medio ambiente.

### **Política macroeconómica**

La generación de recursos internos que permitan ahorrar e invertir productivamente es el fundamento esencial del desarrollo sostenido. El muy bajo nivel de la tasa de ahorro interno es una de las principales debilidades estructurales que deben superar la mayoría de los países en desarrollo; pero no se logrará un nivel suficiente de ahorro interno, ni de inversiones nacionales de calidad, si no hay disciplina macroeconómica. Es preciso diseñar una política económica que permita lograr que la inflación y el saldo en cuenta corriente sean compatibles con el crecimiento sostenido. Para los países con elevada inflación, ello implica que el objetivo de la política monetaria debe consistir en reducir gradualmente la inflación y, una vez que se haya logrado bajarla, mantenerla en el nivel alcanzado. La política monetaria también debe ser compatible con el régimen de tipo de cambio elegido, que debe dar seguridades razonables de que se evitará incurrir en déficit por cuenta corriente insosteniblemente elevados.

## **Política fiscal y gastos sociales**

Asimismo es necesario mantener en todo momento la disciplina fiscal, de modo de lograr que el nivel de la financiación mediante déficit presupuestario sea suficientemente bajo para no generar inflación, evitar una excesiva acumulación de deuda pública y garantizar que el endeudamiento del gobierno no excluya al sector privado de los mercados internos de crédito. En casi todas partes, el instrumento más poderoso para dar a los pobres la posibilidad de integrarse en la economía de mercado, y consiguientemente contribuir al crecimiento y beneficiarse de él, son las inversiones públicas que permitan un acceso general a la educación, la salud y la nutrición y otros programas sociales básicos, así como en las zonas rurales, donde típicamente vive una gran proporción de las personas pobres. Esos programas merecen la máxima prioridad en la asignación de los recursos oficiales, y no deben ser considerados gastos marginales que pueden ser recortados en tiempos difíciles.

Para financiar un nivel suficiente de gastos públicos con fines sociales sin dejar de reducir los déficit presupuestarios, se necesitan considerables ingresos fiscales. La mayoría de los países en desarrollo tendrán que llevar a cabo una importante reforma tributaria para obtener los ingresos adicionales que necesitan. En general, dichas reformas deberían dirigirse a ampliar la base impositiva y alentar el ahorro interno. En el diseño de las reformas tributarias, será necesario velar por la protección de los niveles de consumo de los pobres.

## **Sistema financiero**

Un sistema financiero diversificado, eficaz y competitivo es fundamental para movilizar los ahorros y asegurar que se inviertan de manera productiva. Todo país necesita un sistema financiero que promueva el ahorro y otorgue créditos de manera eficiente tanto a las empresas pequeñas, medianas y grandes como a las microempresas, incluso las de propiedad de mujeres o personas pobres. Una vez más, la mayoría de los países en desarrollo carecen de un sistema de esta índole. Para que lograr que exista se necesita un marco moderno que incorpore gradualmente las normas internacionalmente aceptadas en materia de capitalización, contabilidad, auditoría, reglamentación y supervisión, así como mecanismos de dirección empresarial y quiebra que, sin dejar de adecuarse a la cultura local, sean compatibles con las normas mundiales. Crear sistemas financieros que se ajusten a estas especificaciones es difícil. La comunidad internacional deberá ayudar a los países en desarrollo en esa tarea.

## **Reforma pensionaria**

El sistema pensionario de un país tiene una doble función: la de red social de seguridad para las personas de edad y la de fuente de ahorros que pueden utilizarse para inversiones productivas. La forma en que el gobierno enfoque el otorgamiento de seguridad para las personas de edad puede tener una importante incidencia en la tasa de ahorro nacional. El tipo de plan de pensiones con mayor incidencia en el ahorro es probablemente el que comprenda un plan de aportaciones definidas, en el que cada participante acumula derechos sobre los activos a los que aporta, y por lo tanto considera que sus contribuciones capitalizadas forman parte de su patrimonio personal. Para lograr un máximo de efectos sociales, el plan de contribuciones definidas deberá complementarse con un plan financiado mediante impuestos que asegure el pago de una pensión mínima que tenga un efecto de redistribución progresista y

proteja a los pobres. Pero es probable que la viabilidad de un enfoque de esta índole varíe según los países, dependiendo en parte de la solvencia del sistema vigente y en parte de la importancia que la sociedad asigne a la cohesión social.

### **Las corrientes de capital privado**

La mayor parte del ahorro procede de fuentes internas, pero el capital extranjero puede constituir un valioso complemento para financiar las inversiones y el crecimiento. También en este aspecto, la responsabilidad primordial de aprovechar la gran masa de fondos disponibles en forma de inversiones extranjeras directas, inversiones de cartera y préstamos bancarios incumbe a los propios países en desarrollo.

### **Medidas que deben adoptar los países en desarrollo**

Quienes hacen inversiones extranjeras directas, igual que los inversionistas internos, quieren que se garantice la estabilidad política; quieren tener la seguridad de que prevalecerá el estado de derecho para que las normas y los procedimientos aplicables a sus actividades sean estables a largo plazo, y quieren no tener que amoldarse a la corrupción. Además, los inversionistas extranjeros desean que se asuma el compromiso de que se les tratará de manera no menos favorable que a los inversionistas nacionales, y que existan disposiciones que permitan transferir libremente los capitales, beneficios y dividendos, garantías de que no se expropiarán sus bienes y arbitraje obligatorio de las controversias. El otorgamiento de tales condiciones redundará en interés de los países receptores.

Sin embargo, los inversionistas extranjeros no deben quedar exentos del cumplimiento de las leyes nacionales que rigen el funcionamiento de las empresas y el comportamiento de las personas, y no se debe limitar la autoridad de los tribunales y las autoridades normativas de los países receptores sobre los inversionistas extranjeros y sus empresas. Del mismo modo, aconsejamos que no se utilicen costosos mecanismos discrecionales para incentivar las inversiones y que no se erosionen las normas laborales y ambientales en una “carrera hacia abajo”.

Para atraer otras formas de capital extranjero, además de las inversiones directas, cada vez es mayor el número de países en desarrollo que han liberalizado sus cuentas de capital en los últimos años. A largo plazo debería mantenerse la tendencia a seguir liberalizando las corrientes de capital, pero la experiencia de las crisis financieras ha demostrado que los países sólo deberían implantar medidas de liberalización en circunstancias adecuadas; es decir, cuanto tengan sólidos fundamentos macroeconómicos, un sistema financiero interno saneado y un sistema eficaz de prudente supervisión. En circunstancias muy especiales, puede ser necesario establecer impuestos temporales a las corrientes de capitales, para moderar los efectos desestabilizadores de los movimientos de capitales fugaces.

### **Medidas que deberían adoptar los países industrializados**

Los países industrializados tienen un importante papel en la facilitación de las corrientes de capitales privados hacia los países en desarrollo. En cooperación con las instituciones públicas multilaterales pertinentes y las organizaciones privadas —como las cámaras de comercio e industria— dichos países deberían fortalecer las corrientes de información sobre oportunidades de inversión en los países en desarrollo los planes de seguros y las disposiciones sobre acceso a los mercados.

Asimismo, los países industrializados deberían considerar la posibilidad de disciplinar de manera más sistemática sus concesiones tributarias de estímulo a la competitividad, que a veces erosionan injusta y artificialmente el grado relativo de atracción de los países en desarrollo para las inversiones extranjeras

En los debates en torno a una nueva arquitectura financiera internacional, una importante cuestión pendiente se refiere a la forma de evitar que los prestamistas privados reclamen el reembolso de sus capitales cuando se erosiona la confianza. Con tal fin, los bonos deberían comportar cláusulas relativas a una intervención colectiva, que permitan que una mayoría calificada de sus tenedores aprueben modificaciones de las cláusulas de reembolso. La mayoría de los países industrializados deberían seguir el ejemplo del Canadá y el Reino Unido e implantar cláusulas de ese tenor en los bonos que emitan, para facilitar la adopción de tales cláusulas en los bonos emitidos por los mercados emergentes.

Los países industrializados siguen imponiendo algunas importantes limitaciones a las inversiones extranjeras que pueden realizar algunas categorías de inversionistas de su nacionalidad; es importante que eliminen esas limitaciones artificiales a las inversiones en los mercados emergentes.

### **Medidas que debería adoptar la comunidad internacional**

En los países que aún no han tenido tiempo de acumular un historial digno de confianza, el sector privado no financia muchos proyectos viables de inversión en infraestructuras porque sus rendimientos están sujetos a riesgos derivados de medidas gubernamentales y reglamentarias. Debería habilitarse a los bancos multilaterales de desarrollo a incrementar su función de ayuda a sus países clientes para que atraigan inversiones extranjeras directas, mediante la cofinanciación y la prestación de garantías.

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea está examinando nuevas propuestas para determinar los requisitos mínimos de capital de los bancos. Es preciso velar por que las nuevas normas no determinen que los préstamos de los bancos internacionales resulten prohibitivamente caros para la mayoría de los países en desarrollo.

## **Comercio**

Para que los países en desarrollo logren un desarrollo sostenido, sus esfuerzos por poner en orden sus aspectos fundamentales deben estar complementados con un ambiente internacional propicio. Los grandes países industrializados, con sus grandes economías y su dominación de los mercados mundiales, tienen la responsabilidad fundamental de aplicar políticas macroeconómicas que auspicien un adecuado crecimiento internacional con baja inflación. Asimismo, tiene por lo menos igual importancia su deber de abrir sus mercados a los países en desarrollo.

Merced a ocho rondas de negociaciones multilaterales, es mucho lo que se ha logrado en medio siglo en lo tocante al desmantelamiento de los obstáculos arancelarios y no arancelarios, pero en altísimo grado los principales beneficiarios de la liberalización del comercio han sido los países industrializados. Los productos de los países en desarrollo siguen encontrando importantes obstáculos en los mercados de los países ricos. Los productos básicos respecto de los cuales los países en desarrollo son sumamente competitivos son precisamente aquellos a los que la mayoría de los

países adelantados aplican el mayor grado de protección. Entre ellos figuran no sólo los productos agrícolas, que siguen siendo objeto de una perniciosa protección, sino también numerosos productos industriales sujetos a obstáculos arancelarios y no arancelarios. En su propio interés económico, los países industrializados deberían abrir más decididamente sus mercados a los países en desarrollo.

### **Necesidad de una Ronda en favor del Desarrollo**

El proteccionismo de las naciones ricas impone al mundo en desarrollo un enorme costo humano y económico. Pero también impone elevados costos a la población de esos propios países, por la elevación de los precios de los artículos de consumo o la carga fiscal derivada de las subvenciones.

En definitiva, todos los países se beneficiarían del desmantelamiento del proteccionismo comercial subsistente en los países ricos. Si bien algunos miembros del Grupo estiman que es fundamental que primero los países desarrollados restauren la confianza en la OMC cumpliendo no sólo la letra sino también el espíritu de los acuerdos anteriores, el Grupo en su conjunto apoya firmemente el lanzamiento de una nueva ronda de liberalización del comercio en la próxima reunión ministerial de la OMC, que se celebrará en noviembre de 2001 en Qatar.

Una nueva ronda sólo podrá tener éxito si se centra en las necesidades comerciales de los países en desarrollo. En la Ronda Uruguay sólo se llegó a una solución satisfactoria porque los países en desarrollo fueron flexibles. Si en la reunión ministerial de Seattle no se pudo poner en marcha una nueva ronda, no fue a causa de las manifestaciones de protesta en las calles, sino porque las principales potencias comerciales no tenían la voluntad política de contemplar los intereses de los países en desarrollo. No cabe esperar que los países en desarrollo carguen una vez más con el peso del mejoramiento del sistema comercial multilateral. Para que los países en desarrollo tengan confianza en una nueva ronda, los países ricos deben cumplir los compromisos asumidos en el pasado, como el de acelerar las negociaciones sobre el comercio de productos agrícolas y el de eliminar gradualmente las cuotas en materia de textiles y vestimenta.

En bien de los pobres de los países menos adelantados, pero asimismo en el interés propio de los países ricos, la nueva ronda debería ser una verdadera “ronda en favor del desarrollo” para los países en desarrollo. Para lograr ese objetivo, las nuevas negociaciones deberían abordar las cuestiones siguientes:

- *El cumplimiento de lo acordado en la Ronda Uruguay.* Esta cuestión comprende no sólo el pleno cumplimiento de los compromisos asumidos por los países industrializados en la Ronda Uruguay, sino también un responsable examen —abierto y generoso pero compatible con los principios de libertad de comercio— de algunas reglas que a los países en desarrollo les han resultado sumamente difíciles de aplicar o simplemente contraproducentes. Las más importantes de dichas reglas son las normas (obstáculos técnicos al comercio), las disposiciones antidumping, los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, las subvenciones, la valuación aduanera y los períodos de ingreso gradual para los países en desarrollo.

- *Liberalizar el comercio de los productos agrícolas.* En este aspecto, para los países en desarrollo es vital negociar con los países industrializados en procura de un significativo mejoramiento del acceso a los mercados, de la eliminación de los subsidios a las exportaciones y de la limitación del apoyo a los productores nacionales, y obtener que accedan a ello.
- *Eliminar totalmente los obstáculos comerciales aún subsistentes en materia de productos industriales.* Los obstáculos existentes en este sector afectan fundamentalmente a los países en desarrollo. Un ejemplo de esta injusticia, evidente pero desdichadamente no solitario, es el proteccionismo en materia de productos textiles y vestimenta.

Algunos miembros del Grupo estiman que se obtendrían aún mayores beneficios en materia de bienestar para todos los países si en la nueva ronda también se liberaliza-se el comercio de servicios.

### **Medidas en favor de los países menos adelantados**

Para los países menos adelantados, el mejoramiento de las oportunidades de acceso a los mercados debe ser complementado mediante programas concretos de asistencia. Dichos países necesitan asistencia para desarrollar su capacidad de negociación comercial y poder diversificar sus exportaciones. Recomendamos que se otorgue una generosa financiación para el “marco integrado” establecido a esos efectos por varias instituciones multilaterales. También serían muy convenientes otros esfuerzos internacionales por lograr ese fortalecimiento de capacidades, así como cualquier esfuerzo racional por evitar los estragos que puede causar la debilidad de los precios de los productos primarios. El Grupo recomienda que se restablezca y mejore el Servicio de Financiamiento Compensatorio del FMI y que se cree un Plan de gestión de los riesgos de los productos primarios en beneficio de los países menos adelantados.

### **Cooperación internacional para el desarrollo**

Aunque se logren grandes avances en materia de liberalización del comercio, reforma de las políticas internas y corrientes de capital hacia los países en desarrollo, la cooperación internacional para el desarrollo seguirá cumpliendo cuatro funciones esenciales:

- *Ayudar a iniciar el desarrollo* en los países y sectores que no atraen muchas inversiones privadas y no tienen recursos que les permitan contraer grandes préstamos de fuentes comerciales. Ésta es la función tradicional de la asistencia oficial para el desarrollo y de los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo.
- *Ayudar a hacer frente a las crisis de carácter humanitario.*
- *Aportar o mantener el suministro de bienes públicos mundiales.* Los bienes comprendidos en esta categoría son el mantenimiento de la paz; la prevención de las enfermedades contagiosas; la investigación sobre medicinas tropicales, vacunas y plantas cultivables; la prevención de las emisiones de clorofluorocarbono; la limitación de las emisiones de carbono; y la conservación de la diversidad biológica. Ningún país aisladamente considerado tiene incentivos

para pagar por esos bienes, de modo que se necesita una acción colectiva para obtener el suministro de ellos en cantidad suficiente.

- *Iniciar y acelerar la recuperación tras las crisis financieras.*

El mundo tiene un interés vital en que se financien adecuadamente estas cuatro funciones.

### **Estimaciones de las necesidades**

Entre los cometidos de este Grupo no figuraba la realización de cálculos precisos de los recursos internacionales necesarios para financiar las funciones indicadas. Nuestras estimaciones son meramente indicativas, pero demuestran claramente que los recursos existentes para tres de esas cuatro funciones son sumamente insuficientes.

*Asistencia para el desarrollo.* No se han hecho estimaciones sobre el total de asistencia oficial para el desarrollo que se necesita. Las estimaciones de esa índole tendrían que fundarse en las estimaciones relativas a los distintos países, de las cuales no se dispone. Sólo hemos utilizado estimaciones aproximadas, aunque prudentes, de las cantidades que se necesitarían para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo.

Los resultados indican que solamente para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo se necesitarían unos 50.000 millones de dólares más al año —casi el doble de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que se suministra actualmente. Y las necesidades generales en materia de AOS, además de la relacionada con esos objetivos capitales, es indudablemente mucho mayor que esos 50.000 millones de dólares adicionales.

La situación de la *asistencia humanitaria* reclama un esfuerzo más sistemático de los donantes. Actualmente, la asistencia humanitaria se financia con cargo a la AOD e insume aproximadamente el 8% del presupuesto de AOD. En algunas situaciones de emergencia la financiación fue trágicamente insuficiente. Es preciso un empeño a largo plazo de los donantes de financiar la ayuda humanitaria conforme a un nivel mínimo fijado de antemano, con un mecanismo incorporado de distribución compartida de la carga y con una partida presupuestaria concreta en sus presupuestos para imprevistos que permita financiar crisis inesperadas sin desviar fondos de otras partidas del presupuesto de asistencia. Alcanzar un nivel mínimo razonable para dar respuesta a las crisis humanitarias podría costar cerca de 8.000 ó 9.000 millones de dólares en un año típico, es decir, un aumento de cerca de 3.000 millones de dólares respecto de los niveles de gastos recientes. Además, no será posible prestar una adecuada asistencia humanitaria si las Naciones Unidas no suministran una financiación adecuada, y actualmente tal financiación es gravemente insuficiente. La comunidad internacional debería abordar urgentemente esta cuestión.

Es bueno que por fin esté surgiendo una preocupación mundial sobre el suministro de *bienes públicos mundiales*. Pero rara vez el reconocimiento de nuevas necesidades ha venido acompañado de una financiación adicional. Algunas estimaciones indican que el 15% de los presupuestos de asistencia se destina al suministro de auténticos bienes públicos mundiales, y que se financian actividades que frecuentemente benefician a los donantes más que a los receptores. Un intento de comenzar a satisfacer más adecuadamente la necesidad de bienes públicos mundiales costará

aproximadamente unos 20.000 millones de dólares al año, es decir, el cuádruplo del nivel actual de gastos.

Mirando hacia adelante, es imperioso separar la financiación para el desarrollo y la asistencia humanitaria de la financiación de los bienes públicos mundiales y suministrar financiación suficiente para cada una de esas causas. Uno de los objetivos fundamentales de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo debería ser establecer mecanismos adecuados para la futura financiación de esas actividades.

### **Nuevas medidas de alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados**

La campaña lanzada con ocasión del Jubileo del año 2000 permitió lograr una elogiada reducción de la carga de la deuda de los países pobres muy endeudados. Oficialmente, se ha calculado que con arreglo a la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) la suma que éstos pagarán en concepto de servicio anual de la deuda será 1.100 millones de dólares menor que la que habrían pagado de no existir dicha Iniciativa, y 2.400 millones de dólares menor que la que habrían adeudado. Cabe celebrar la existencia de este plan, a pesar de que el logro de una sustancial reducción de la deuda ha insumido mucho tiempo, y no se ha financiado totalmente con un incremento de la AOD, como muchos habían esperado originalmente. Algunos donantes simplemente están reasignando parte de los recursos que tradicionalmente destinaban a la ayuda para financiar los compromisos asumidos en relación con la Iniciativa reforzada.

Si bien resulta claro que mediante la Iniciativa reforzada se están suministrando mayores recursos para la reducción de la pobreza, en la mayoría de los casos no han sido suficientes para que la deuda de esos países resulte sostenible. Desde luego, el principio de que las obligaciones relacionadas con la deuda deben pagarse es fundamental para el funcionamiento de los mercados de crédito; los programas de alivio de la deuda son una excepción que se hace en atención a circunstancias excepcionales. Sin embargo, la situación de varios países sigue siendo desesperada. Se necesita un esfuerzo adicional para lograr que la deuda de los países pobres muy endeudados se reduzca hasta llegar a niveles sostenibles, de modo de contribuir a mejorar la capacidad de dichos países para atraer financiación privada.

A juicio de algunos miembros del Grupo, un nuevo acuerdo para el alivio de la deuda sería una excelente medida. Otros estiman que tal vez valga la pena considerar seriamente esa posibilidad. Lo que es más importante, todos convienen en que sólo valdría la pena concertar un nuevo acuerdo para el alivio de la deuda si se basara en un firme compromiso de los donantes de suministrar recursos estrictamente adicionales para financiarlo adecuadamente. Si un nuevo refuerzo de la Iniciativa no se financia con un incremento de la AOD, su efecto principal consistirá en redistribuir la ayuda entre los países pobres, y sin duda ése es un resultado que habría que evitar. Todos los miembros del Grupo estiman asimismo que cualquier plan de alivio de la deuda debería concebirse de modo de reducir, y no incrementar, los riesgos morales; en otras palabras, no debería debilitar la responsabilidad de los prestatarios por sus propias acciones.

## **Se necesita incrementar la asistencia para el desarrollo**

En definitiva, es inevitable concluir que se necesita un mayor nivel de financiación para la asistencia oficial para el desarrollo. La comunidad internacional aceptó hace casi medio siglo el principio de que los países ricos tienen la responsabilidad de ayudar a los pobres a lograr el despegue en procura del desarrollo. En 1969, la Comisión Pearson le dio forma haciendo un llamamiento a los países donantes para que destinaran a la asistencia oficial para el desarrollo por lo menos el 0,7% de su producto nacional bruto (PNB), y esa meta fue aceptada por las Naciones Unidas y por numerosos donantes. En la práctica el total de la asistencia oficial para el desarrollo suministrada en 1999 por los 22 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) equivalía tan sólo al 0,24% de su PNB.

Si los países miembros del CAD facilitasen realmente una AOD igual al 0,7% fijado como meta, la asistencia aumentaría aproximadamente en 100.000 millones de dólares al año. Si se pudiera disponer de esa suma para la cooperación internacional para el desarrollo, sería posible financiar los bienes públicos mundiales, suministrar un nivel suficiente de socorro humanitario y no sólo alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo, sino también brindar niveles mucho más satisfactorios de asistencia oficial para el desarrollo para el despegue de los países en desarrollo.

El Grupo insta a la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo a obtener que los países industrializados se comprometan a cumplir la meta de destinar a la asistencia el 0,7% de su PNB.

### **Lograr que la asistencia sea más eficaz**

El rendimiento de la asistencia no ha sido proporcional al dinero invertido en ella. Parte del problema es imputable a los donantes: la asistencia se ha vuelto demasiado vinculada, demasiado mal coordinada, demasiado condicionada y demasiado repartida entre diversos objetivos y su administración ha estado demasiado alejada de las decisiones y las necesidades locales. Un problema de larga data radica en que los donantes han utilizado frecuentemente la ayuda para favorecer sus propios objetivos de política exterior o para fomentar sus propias exportaciones, en lugar de optimizar su incidencia en la reducción de la pobreza o la promoción del crecimiento.

Afortunadamente, esta situación ha comenzado a cambiar. Los países de la OCDE tomaron recientemente una importante medida para mejorar la eficacia de la asistencia, al prohibir la práctica de la ayuda vinculada, aunque con ciertas salvedades.

Asimismo cabe celebrar la decisión del Banco Mundial de introducir un Marco Integral de Desarrollo para ayudar a los donantes a coordinar su apoyo a la estrategia que escoja un país, y de otorgar créditos para la reducción de la pobreza, así como los esfuerzos del FMI por vincular parte de la financiación externa al apoyo que se preste a las estrategias de lucha contra la pobreza elaboradas en el plano interno por los países.

Aún se necesitan nuevas mejoras, hasta lograr que la abrumadora mayoría de la ayuda se dirija hacia los países con elevados niveles de pobreza y buenos marcos

de políticas, y respete plenamente el control por parte del país receptor de su propia estrategia de desarrollo.

Recomendamos que la comunidad de donantes adopte voluntaria y prudentemente el enfoque de un fondo común para la asistencia oficial para el desarrollo. En relación con cada país receptor, los donantes volcarían sus recursos de asistencia en un fondo común destinado a apoyar la estrategia de desarrollo diseñada y aplicada por el gobierno, en consulta con su propia población y con los donantes. Con este enfoque se evitarían los problemas de coordinación entre los donantes. Asimismo se eliminaría la vinculación de la ayuda con respecto a bienes o servicios producidos en el país donante.

Para adoptar el enfoque del fondo común se necesitaría un drástico cambio de actitud por parte de algunos países donantes. Pero es tiempo de promover ese cambio.

### **Una campaña en favor de los objetivos del desarrollo internacional**

La asistencia externa obtiene un grado demasiado bajo de apoyo político y de la opinión pública en los países industrializados, con excepción de unos pocos. En la mayoría de los países industrializados, y en primer lugar en los Estados Unidos de América, la opinión pública tiene un escaso nivel de conciencia acerca de las cuestiones morales o los imperativos del propio interés en relación con el alivio de la pobreza en otras partes del mundo. Durante medio siglo, la población de muchos de los países industrializados ha vivido en una total incongruencia entre el llamado de sus creencias éticas que la llevan a tener compasión por los demás y su indiferencia por las condiciones de los pobres en los países pobres. Sigue creyendo que la pobreza existente fuera de sus fronteras tendrá escasas consecuencias para sus propios países y su propio bienestar. Y no tiene mucha idea acerca de la mezquindad de su verdadero historial en materia de ayuda externa. Por ejemplo, en los Estados Unidos, las encuestas indican que la opinión pública sobrestima en alto grado la cuantía de la asistencia que presta dicho país,

Los objetivos del desarrollo internacional pueden ser un eficaz catalizador del apoyo político a la asistencia para el desarrollo. El desafío consiste en persuadir a los políticos y a la opinión pública de los países industrializados de que los gastos en asistencia son a la vez imperativos morales e inversiones vitales en la construcción de un mundo más seguro. Una campaña centrada en dichos objetivos tendría que comprender programas de educación y sensibilización de la opinión pública y exigiría una activa participación del sector político. Tendría que combinar el entusiasmo demostrado por quienes llevaron a cabo la campaña en pro del alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados con las aptitudes profesionales especializadas de los organismos internacionales clave y el apoyo financiero de fundaciones privadas. Invitamos a las instituciones altruistas a que asuman ese desafío mediante una campaña masiva bien organizada y financiada con el fin de lograr el nivel necesario de sensibilización de la opinión pública.

### **Cuestiones de sistema**

Muchas de las cuestiones nucleares relacionadas con la financiación para el desarrollo se refieren al sistema mundial de gestión de los asuntos económicos. Las políticas económicas y sociales no son objeto sólo de la gestión de los asuntos públicos a

escala nacional, sino también a escala mundial. Los dramáticos acontecimientos de la primera mitad del siglo XX enseñaron a los Estados que a largo plazo no redundan en interés de nadie una interdependencia mundial sin normas e instituciones mundiales. El doloroso proceso de toma de conciencia de la necesidad de un marco mundial de base normativa fue lo que determinó la edificación del actual sistema multilateral. A pesar de sus deficiencias, dicho sistema ha hecho importantes contribuciones al progreso y la estabilidad sin precedentes de que ha gozado gran parte de la humanidad desde el fin de la segunda guerra mundial.

Sin embargo, resulta claro que los desafíos que plantea hoy en día la mundialización no pueden ser enfrentados adecuadamente por un sistema que en gran medida fue diseñado para el mundo de 50 años atrás. Los cambios en la gestión de los asuntos económicos internacionales no han estado a la altura del crecimiento de la interdependencia internacional:

- A medida que aumenta la interdependencia económica, se incrementan sus posibles beneficios, pero también la velocidad y la intensidad de los efectos que una perturbación ocurrida en cualquier parte puede tener en el resto de la economía mundial. A pesar de los apreciables esfuerzos realizados recientemente, el mundo no tiene un mecanismo plenamente satisfactorio para prever y contrarrestar las conmociones económicas mundiales.
- La integración de los mercados —por decisiones explícitas de los Estados o simplemente en virtud del progreso tecnológico y la especialización económica— no se está llevando a cabo tan armoniosamente como podría y debería hacerse. Ello determina crecientes fricciones y, en varios de los actuales o posibles participantes en los mercados, una sensación de injusticia y frustración.
- Los Estados soberanos han proliferado y una buena cantidad de países en desarrollo que avanzan rápidamente han incrementado su participación en la producción y el comercio mundiales. Sin embargo, la adopción de decisiones económicas a nivel mundial se ha ido concentrando cada vez más en unos pocos países. A consecuencia de ello se han agravado las tensiones. Para una serie de problemas comunes, el mundo carece de un mecanismo institucional estructurado que asegure que todas las partes pertinentes tengan voz en el debate.
- La comunidad internacional carece de procedimientos o instrumentos convenidos en común para decidir quién se encarga de cada cosa. A consecuencia de ello hay varias lagunas en el sistema de gestión de los asuntos públicos mundiales. Para algunos bienes públicos, prácticamente ningún organismo ejerce una autoridad eficaz y los organismos existentes se esfuerzan por dar respuesta a problemas para los que están mal equipados o carecen de un mandato preciso, como por ejemplo cuando se pide a la OMC que establezca y haga cumplir normas laborales.
- Es demasiado restringida la participación en algunos foros que intentan resolver sistemáticamente una diversidad de cuestiones económicas mundiales, como el Grupo de los Siete más la Federación de Rusia. Otros —como el Grupo de los Veinte o los comités de ministros de finanzas y directores de bancos centrales convocados periódicamente por el FMI y el Banco Mundial— carecen de nivel político adecuado para tomar decisiones autorizadas.

Esas lagunas en el sistema de gestión de los asuntos públicos mundiales tienen numerosas consecuencias negativas para la resolución de muchas de las cuestiones

que se pidió a este Grupo que examinara. Seis años atrás, la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales<sup>2</sup> hizo una lúcida advertencia sobre la existencia de una carencia en materia de gestión de los asuntos públicos mundiales, y desde entonces las tendencias que hacen urgentemente necesario subsanar ese déficit han seguido manifestándose con gran fuerza.

### **Consejo Mundial y Cumbre sobre la Mundialización**

En consecuencia, hacemos nuestra la propuesta de la Comisión de crear un consejo mundial del más alto nivel político que cumpla funciones de liderazgo en materia de gestión de los asuntos públicos mundiales. El consejo propuesto tendría una base más amplia que el Grupo de los Siete o las instituciones de Bretton Woods. No tendría competencia para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes, pero mediante su liderazgo político podría elaborar un marco estratégico de políticas a largo plazo para fomentar el desarrollo, asegurar que haya coherencia entre los objetivos de políticas de las principales organizaciones internacionales y promover la formación de un consenso entre los gobiernos acerca de las posibles soluciones de las cuestiones relacionadas con la gestión de los asuntos económicos y sociales mundiales.

Si bien percibimos la necesidad de que exista un consejo como el que se propone, no dejamos de reconocer las enormes dificultades políticas que plantea su creación. Para abrir el camino, apoyamos la celebración de una Cumbre sobre la Mundialización<sup>3</sup>. La Cumbre congregaría a un grupo de jefes de Estado, suficientemente amplio para ser representativo pero suficientemente pequeño para ser eficiente, con el fin de abordar los desafíos fundamentales que plantea la mundialización en materia de gestión de los asuntos públicos, mediante una discusión estructurada pero informal. Es sumamente importante destacar que, mediante la influencia de su liderazgo político, la Cumbre podría acelerar algunos procesos de reforma en curso y poner marcha otros que son urgentemente necesarios para hacer efectivas las posibilidades derivadas de la mundialización.

La Cumbre sobre la Mundialización debería utilizar como insumo de gran importancia las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Recomendamos que en la Conferencia, primero, y más adelante en la Cumbre, se consideren las siguientes cuestiones de sistema que afectan a la financiación para el desarrollo:

### **Apoyo al multilateralismo**

La Conferencia y la Cumbre deberían apoyar el enfoque multilateral para la gestión de los problemas comunes de la humanidad. Si no existiera el sistema de las Naciones Unidas, el mundo en que vivimos sería mucho peor de lo que es, y, como se ha dicho con sabiduría, sería necesario volver a inventar sus principales instituciones. Ante todo, la Organización de las Naciones Unidas debería recibir el reconocimiento y el apoyo que merece por sus numerosos logros y su enormes posibilidades aún no plenamente aprovechadas. Es preciso fortalecer política y económicamente a las

<sup>2</sup> Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood* (Nueva York, Oxford University Press, 1995).

<sup>3</sup> Esta idea está expuesta en el artículo de Peter D. Sutherland, John W. Sewell, y David Weiner, "Challenges Facing the WTO and Policies to Address Global Governance", en *The Role of the WTO in Global Governance* (Tokio, United Nations University Press, 2001).

Naciones Unidas. Y lo mismo se aplica a las instituciones de Bretton Woods y algunas de las otras instituciones del sistema de las Naciones Unidas.

### **Rápida reforma de la arquitectura financiera internacional**

Las crisis financieras acaecidas en varios países en los últimos años han generado varias iniciativas de reforma del sistema financiero internacional. Se lograron algunos progresos iniciales, pero ahora que ha desaparecido la sensación de urgencia, los avances en la aplicación de los puntos principales del programa han sido demasiado lentos. Queda mucho por hacer con el fin de fortalecer los sistemas financieros, fomentar la adhesión a las normas internacionales sobre prácticas correctas y promover una distribución equitativa de las cargas induciendo una mejor participación del sector privado en la prevención y la solución de las crisis.

En el Fondo Monetario Internacional aún no ha terminado de operarse el pasaje a la prevención de las crisis, incluida la detección oportuna de la vulnerabilidad externa. Otra importante cuestión pendiente es la simplificación de la condicionalidad impuesta por el FMI, con el fin de lograr que en las exigencias que el FMI impone a los países prestatarios se tenga suficientemente en cuenta la capacidad de las autoridades nacionales para darles cumplimiento y que el FMI no se extralimite de su mandato básico. Sin afectar la capacidad del Fondo para cumplir con su mandato básico, sería preciso dar a los países prestatarios la oportunidad de elegir su propio camino de reformas.

El Banco Mundial también debería acelerar su reorientación, a fin de apoyar las reformas estructurales y sociales de largo y mediano plazo de sus países clientes, en particular las que sean útiles para prevenir las crisis y fomentar la recuperación económica y social de las crisis financieras, incluso mediante la construcción de redes sociales de seguridad.

Deberían continuar los esfuerzos por corregir las anomalías en el sistema de dirección de ambas instituciones.

### **Fortalecimiento de la Organización Mundial del Comercio**

La Organización Mundial del Comercio, primera institución mundial del período posterior a la guerra fría, es la clave de bóveda del sistema comercial multilateral. Es una institución singular, en la medida en que no sólo funciona mediante la aceptación y la observancia de sus reglas por parte de todos sus miembros, sino que además posee un sistema de solución de controversias de carácter multilateral y procedimientos para hacer cumplir las reglas mutuamente convenidas. El sistema de la OMC, basado en normas y disciplinas, tiene fundamental importancia para los países en desarrollo, que tienen una capacidad mucho menor que la de los países industrializados para influir en las condiciones comerciales, de manera unilateral o bilateral. La OMC brinda a los países en desarrollo un marco dotado de capacidad de ejecución para garantizar el respeto de sus derechos.

Sin embargo, la OMC está sometida a enormes tensiones. Tanto los países en desarrollo como los países industrializados dicen tener discrepancias con la institución, por no hablar de los activistas de todas las tendencias que querrían que la OMC se pusiese al servicio de sus propios programas sociales y políticos.

A pesar de su juventud, la OMC tiene una urgente necesidad de reformas y apoyo en algunos aspectos críticos. Es poco probable que los cambios necesarios se hagan desde adentro. Tal vez se necesite un impulso político más fuerte, derivado de la construcción de un sistema de gestión de los asuntos económicos mundiales. En esa tarea, deberían abordarse por lo menos los siguientes aspectos de la OMC:

- Su sistema de adopción de decisiones, que muchos países en desarrollo perciben, con razón, como selectivo y excluyente;
- Su capacidad de prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo, para que puedan participar más eficazmente en las negociaciones comerciales multilaterales, las oportunidades comerciales y el mecanismo de solución de controversias;
- Vinculado a lo anterior, la evidente insuficiencia de la financiación y la dotación de personal de la OMC.

### **Respuesta institucional a las cuestiones ambientales y laborales**

Diversas organizaciones internacionales han estado sometidas a presiones enormes, y frecuentemente contradictorias, para que aborden legítimas cuestiones ambientales y laborales planteadas por distintos sectores interesados de la sociedad civil. Habida cuenta de su capacidad para imponer sanciones, la OMC ha sido el blanco más atractivo para dichas presiones. En gran medida, esta situación refleja la carencia de instrumentos mundiales aptos para dar una respuesta adecuada a las preocupaciones laborales y ambientales que se plantean.

A fin de desviar las presiones que se ejercen sobre la OMC y crear un foro más adecuado para la elaboración y la aplicación de normas laborales y ambientales, debería considerarse seriamente la posibilidad de:

- Fortalecer la Organización Internacional del Trabajo dotándola de instrumentos para hacer cumplir sus normas;
- Consolidar a las diversas organizaciones competentes en materia de cuestiones ambientales en una única Organización Mundial del Medio Ambiente.

### **Fuentes innovadoras de financiación**

La moderna mundialización exige un sistema de gestión de los asuntos públicos mundiales, respetuoso de los distintos Estados soberanos, pero adecuadamente equipado para resolver los problemas mundiales, como la pobreza, la seguridad y la contaminación. Los Estados soberanos deben dar al sistema multilateral las potestades necesarias para hacer frente a los numerosos desafíos que se le plantean. Para la asistencia oficial para el desarrollo, la asistencia humanitaria y los bienes públicos mundiales, el sistema necesita más recursos que los que provienen de las fuentes tradicionales de financiación. Existe una auténtica necesidad de establecer, por consenso internacional, nuevas fuentes estables y contractuales de financiación multilateral.

La comunidad internacional debe reconocer que redundaría en el interés común el suministro de recursos estables y contractuales para los fines indicados. Políticamente, el establecimiento de tributos para resolver problemas mundiales será mucho más difícil que para fines puramente internos. Pero, como todas las decisiones políticas que se toman para la próxima generación, y no sólo para la próxima elección,

ésta debe ser detenidamente evaluada en función de las distintas hipótesis posibles, incluido el caso sumamente peligroso de la continuación de la polarización, la exclusión, el enfrentamiento y la inseguridad en el mundo. Aunque sólo sea por su propio interés, todas las partes involucradas deben considerar la posibilidad de nuevas fuentes de financiación.

El Grupo ha considerado numerosas sugerencias de fuentes innovadoras de financiación. Creemos que la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Cumbre sobre la Mundialización deberían comenzar por examinar el tema de si en el mundo debería haber un sistema de establecimiento de tributos a escala mundial, y no sólo dentro de cada Estado soberano. A continuación, si se considera conveniente una tributación mundial, deberían pasar a analizar seriamente los argumentos a favor y en contra de dos tipos de fuentes de esa índole: un impuesto sobre las transacciones monetarias y un impuesto sobre las emisiones de carbono. Aconsejamos que, antes de todo debate político, el examen de esas posibles nuevas fuentes de financiación internacional se haga puramente a la luz de sus ventajas e inconvenientes desde el punto de vista económico y en relación con el desarrollo.

El *impuesto sobre las transacciones monetarias*, o impuesto Tobin, es un impuesto sobre todas las conversiones de una moneda a otra al contado, proporcional a la cuantía de la transacción. Quienes lo propugnan afirman que desalentaría las operaciones especulativas en los mercados financieros internacionales y podría rendir grandes cantidades. Los escépticos argumentan que su aplicación sería demasiado compleja y sus efectos económicos un tanto ambiguos. Observan que, habida cuenta de la facilidad con la que las transacciones financieras pueden cambiar de lugar, ese impuesto tendría que aplicarse en todo el mundo con una tasa uniforme, y que en la práctica sería sumamente difícil lograr el acuerdo internacional necesario a esos efectos. Asimismo destacan una segunda dificultad práctica: como es posible eludir los mercados de divisas al contado utilizando instrumentos derivados, sería necesario ampliar la base impositiva para abarcar todos los instrumentos derivados que utilicen los operadores para realizar transacciones equivalentes, en particular los mercados de futuros y opciones. En tercer lugar, los escépticos dudan de que un impuesto de esa índole tuviera un efecto sistemático en la especulación. Por último, señalan que las tasas que tal vez parezcan sumamente bajas son realmente muy altas en relación con los márgenes entre el tipo de compra y el de venta, de modo que tal vez un impuesto Tobin provocara una gran reducción de las transacciones en divisas, con efectos imprevisibles sobre los ingresos que podría producir dicho impuesto.

El Grupo estima que se necesita seguir realizando rigurosos estudios técnicos antes de llegar a conclusiones definitivas sobre la conveniencia y la viabilidad del impuesto Tobin.

Si se considera conveniente el establecimiento de un impuesto mundial, es probable que la Conferencia y la Cumbre encuentren más promisorio el *impuesto sobre el carbono*, es decir, un impuesto sobre el consumo de combustibles fósiles, con una tasa que reflejara la contribución de tales combustibles a las emisiones de CO<sub>2</sub>. Dicho impuesto cumpliría dos objetivos importantes: limitar el incremento de la temperatura mundial vinculado a la utilización de los referidos combustibles, y recaudar ingresos. Ajustándose al correcto y equitativo principio de que “quien contamina paga”, generaría incentivos de precios para ahorrar el consumo de combustibles fósiles. Orientaría a la producción hacia fuentes de abastecimiento menos nocivas y crearía un nuevo estímulo para analizar científicamente la forma de

ahorrar energía. El foro adecuado debería llegar a un acuerdo sobre la proporción de los ingresos obtenidos por esa vía que se retendría en cada país y la que se destinaría a financiar los bienes públicos mundiales y la AOD.

*Revivir la utilización de los derechos especiales de giro.* Asimismo debería considerarse la posibilidad de revivir los derechos especiales de giro (DEG) creados por el FMI en 1970. La intención original de los DEG era incrementar las reservas internacionales, de acuerdo con las necesidades, sin imponer costos reales a los países de características medias. En efecto, no se han asignado DEG desde 1981. Los países en desarrollo han tenido en los últimos años una intensa necesidad de acumular reservas para reducir su vulnerabilidad a las crisis, y han financiado dicha acumulación generando superávit en sus cuentas corrientes o tomando prestado en condiciones mucho más onerosas que las correspondientes a los DEG. El resultado es una gran corriente de lo que se considera “asistencia inversa”. Para evitar o reducir esa consecuencia, el FMI debería reanudar las asignaciones de DEG.

### **La función de una Organización Tributaria Internacional**

Los sistemas tributarios de la mayoría de los países se desarrollaron en una época en que el comercio y la circulación de capitales sufrían fuertes restricciones, de manera que las empresas operaban mayormente en el interior de las fronteras de un país, y la mayor parte de los particulares percibían sus ingresos de actividades en su país de origen.

Las cuestiones son mucho más complejas en la aldea planetaria de hoy en día. Por ello, proponemos que en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y en la Cumbre sobre la Mundialización se consideren las posibles ventajas de una Organización Tributaria Internacional (OTI)<sup>4</sup>, con el fin de:

- Cuando menos, reunir estadísticas, determinar tendencias y problemas, presentar informes, brindar asistencia técnica y elaborar normas internacionales sobre política y administración en materia tributaria.
- Vigilar la evolución de los acontecimientos en materia tributaria, del mismo modo que el FMI vigila las políticas macroeconómicas.
- Tomar la iniciativa para restringir la competencia tributaria destinada a atraer a empresas transnacionales con incentivos excesivos e imprudentes.
- Desde un punto de vista algo más ambicioso, elaborar procedimientos de arbitraje cuando surjan fricciones entre países sobre cuestiones tributarias.
- Patrocinar un mecanismo de intercambio multilateral de información tributaria, como el que existe en la OCDE, de suerte que reduzca la posibilidad de evasión de impuestos sobre ingresos por inversiones en el extranjero.
- Tal vez lo más ambicioso sería que una organización tributaria internacional tratara a su debido tiempo de proyectar y concretar un acuerdo internacional sobre una fórmula de tributación unitaria de las empresas internacionales.

Si una organización fiscal internacional consiguiera reducir la evasión tributaria y la competencia en materia tributaria, habría dos consecuencias beneficiosas.

<sup>4</sup> Véase Vito Tanzi “Is there a need for a world tax organization?” *The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics*, A. Razin y E. Sadka, editores, (Nueva York, Cambridge University Press, 1999).

Una de ellas consistiría en un incremento de la proporción del volumen de los impuestos pagados por a) los contribuyentes deshonestos y b) los factores móviles de la producción (como el capital). La mayoría de las personas lo consideraría inequívocamente beneficioso. La segunda consecuencia sería un incremento de los ingresos tributarios obtenidos sin variar la tasa de los tributos.

Una organización tributaria internacional también sería de suma importancia para concebir y aplicar fuentes innovadoras de financiación, en caso de que la comunidad internacional se pusiese de acuerdo a su respecto.

### **Políticas migratorias**

Las políticas migratorias deben proteger los intereses económicos y sociales de las distintas naciones. Pero ya es hora de que los gobiernos, sin poner en peligro los intereses nacionales que deben promover, comiencen a trabajar de consuno para elaborar formas de cooperación internacional que permitan optimizar colectivamente los beneficios del movimiento de la fuerza de trabajo a través de las fronteras nacionales. Tal vez hayan madurado las condiciones para comenzar a buscar un acuerdo internacional sobre “el movimiento de las personas físicas”.

### **Conclusión**

La pobreza y el subdesarrollo plantean graves amenazas a la estabilidad y la paz en el mundo.

Mediante la adopción de medidas encaminadas a lograr que los mercados funcionen mejor —merced a una mayor apertura del comercio internacional, mayores corrientes de inversiones de unos países a otros, una mayor difusión internacional del conocimiento entre las comunidades y las personas— y consiguientemente mediante la creación de una mayor cantidad de riqueza, oportunidades compartidas e intereses comunes, las naciones del mundo pueden hacer mucho por derrotar a los males de la pobreza y el conflicto durante este nuevo siglo. En particular, es vitalmente necesario lograr una mayor apertura del comercio.

Sin embargo, los mercados tienen importantes limitaciones, incluso cuando funcionan bien. Seguirá habiendo necesidad de correctas políticas gubernamentales, fondos públicos y soluciones políticas. Actualmente hay enormes necesidades insatisfechas en materia de financiación pública. Sólo para alcanzar las metas de desarrollo internacional se necesitará casi el doble del volumen actual de AOD, que asciende a más de 50.000 millones de dólares al año. Instamos a la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, prevista para marzo de 2002, a que obtenga de los países industrializados el compromiso de cumplir la meta de destinar el 0,7% de su PNB a la asistencia. Para lograrlo será necesaria una campaña masiva destinada a influir en la opinión pública de los países donantes.

No sólo para la asistencia oficial para el desarrollo, sino también para la asistencia humanitaria y los bienes públicos mundiales, el sistema necesita más fondos que los que suministran las fuentes tradicionales. Percibimos una auténtica necesidad de establecer, mediante consenso internacional, nuevas fuentes estables y contractuales de financiación multilateral. Y, para administrar eficazmente esos recursos, percibimos una auténtica necesidad de colmar las lagunas existentes en materia de gestión de los asuntos públicos mundiales. Los desafíos de hoy no pueden ser

adecuadamente encarados por un sistema internacional que en gran medida fue diseñado para el mundo de hace 50 años.

Consiguientemente, hacemos nuestra la propuesta formulada —hace ya seis años— por la Comisión sobre la Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, en el sentido de crear un consejo mundial al más alto nivel político. La función del consejo consistiría en elaborar un marco estratégico de políticas a largo plazo para fomentar el desarrollo, asegurar que haya coherencia entre los objetivos de políticas de las principales organizaciones internacionales y promover la formación de un consenso entre los gobiernos acerca de las posibles soluciones de las cuestiones relacionadas con la gestión de los asuntos económicos y sociales mundiales.

Para abrir el camino en tal sentido, apoyamos la convocación de una Cumbre sobre la Mundialización. En los programas de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, primero, y de la Cumbre sobre la Mundialización, después, deberían figurar las cuestiones de sistema que hemos planteado y las posibilidades de nuevas fuentes de financiación que hemos reseñado.

Debido al rápido avance de la interdependencia mundial, los problemas de la pobreza y el subdesarrollo se han convertido en problemas mundiales respecto de los cuales todo el mundo debe ejercer una responsabilidad a escala planetaria. Hemos esbozado un ambicioso programa para recaudar los recursos financieros necesarios. El cumplimiento de ese programa exigirá medidas de educación pública y coraje político. Pero el esfuerzo está sobradamente justificado por la escala de los desafíos que plantea el desarrollo en todo el mundo. Estimamos que, aunque más no sea en beneficio propio todas las partes interesadas deberían considerar ese programa sin prejuicios.