



Asamblea General

Distr. general
18 de diciembre de 2000
Español
Original: inglés

Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo

Segundo período de sesiones sustantivo

12 a 23 de febrero de 2001

Informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo*

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1–18	2
I. Movilización de recursos financieros internos para el desarrollo	19–45	7
II. Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: inversiones extranjeras directas y otras corrientes privadas	46–66	19
III. Comercio	67–81	29
IV. Mejoramiento de la cooperación financiera internacional para el desarrollo mediante, entre otras cosas, la asistencia oficial para el desarrollo	82–113	35
V. Deuda	114–126	47
VI. Análisis de cuestiones sistemáticas: aumento de la coherencia y la compatibilidad de los sistemas monetarios, financiero y comercial internacionales en apoyo del desarrollo	127–177	52

* El presente informe se basa en la información facilitada por un gran número de particulares y organismos del sistema de las Naciones Unidas y fuera del sistema, que colaboraron estrechamente y a quienes se agradecen sus valiosas contribuciones. Además, de los departamentos y entidades del sistema de las Naciones Unidas, se ha procurado tener especialmente en cuenta las ideas, las opiniones y los puntos de vista de las secretarías y el personal de los tres “interesados institucionales principales” que la Asamblea General y el Comité Preparatorio consideraron especialmente importantes para la iniciativa de la financiación del desarrollo: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, la Secretaría de las Naciones Unidas se hace exclusivamente responsable de las recomendaciones y del contenido del informe.

Introducción

1. En los albores del nuevo siglo no hay tarea más urgente para las Naciones Unidas que la fijada en la Cumbre del Milenio: liberar a más de 1.000 millones de hombres, mujeres y niños de las “condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza”. En la Cumbre, los gobiernos también convinieron en que los beneficios de la mundialización —un crecimiento más rápido y sostenido, un mejor nivel de vida, el aumento del empleo y mayores beneficios de las innovaciones tecnológicas para los seres humanos— requerían una acción concertada en el plano nacional e internacional y no podían confiarse únicamente a las fuerzas del mercado. Más bien es preciso orientar y dirigir la mundialización y las energías que genera en el mercado para que sean fuerzas inclusivas que promuevan un desarrollo sostenible centrado en los seres humanos. Los gobiernos, las organizaciones internacionales, las entidades privadas y la sociedad civil deben contribuir a lograr este objetivo animados de un verdadero espíritu de colaboración.

2. La oportunidad de examinar en detalle la financiación del desarrollo en las Naciones Unidas tiene importancia histórica. En el decenio de 1990, el mundo de las finanzas ha sufrido cataclismos de considerable repercusión en el desarrollo a nivel internacional. Han cambiado muchos parámetros y las antiguas hipótesis han perdido vigencia. Aunque el nuevo entorno mundial ha beneficiado a un gran número de países y ha creado oportunidades para un crecimiento más rápido y, un mejoramiento del nivel de vida, el público percibe cada vez más los efectos negativos de la mundialización. La cooperación internacional para el desarrollo se adapta con demasiada lentitud a este mundo que se transforma. Los objetivos que comparte la comunidad internacional son mantener el crecimiento económico, integrar a los que no se han beneficiado de la mundialización y aumentar al máximo las oportunidades que ofrece, y también facilitar la eliminación de la pobreza. En éste y otros ámbitos, como la asistencia humanitaria de emergencia y el suministro de “bienes públicos mundiales”, es indispensable contar con fondos para fines públicos y privados.

3. El desarrollo depende de muchos factores, y en una serie de conferencias de las Naciones Unidas se han perfilado un marco de fines y objetivos, paradigmas de política sectorial y el compromiso de crear la capacidad necesaria para el desarrollo y promover la transferencia de tecnología y la asignación de nuevos y mayores recursos financieros al desarrollo. Estos componentes constituyen un marco programático convenido, que se resumió en el Programa de Desarrollo aprobado por la Asamblea General en 1997 (resolución 51/240, anexo). En fechas más recientes, la Cumbre del Milenio refrendó al más alto nivel una serie de objetivos fundamentales relacionados con el desarrollo y el medio ambiente derivados de esas conferencias de las Naciones Unidas (véase la resolución 55/2 de la Asamblea General). El principal recurso para el desarrollo es la gran reserva inexplorada de creatividad y talento de los propios países en desarrollo y para aprovechar este potencial humano es necesario invertir en educación, infraestructura, salud pública y otros servicios sociales básicos, así como en la producción para el mercado. La Reunión de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo no tiene por finalidad reexaminar los objetivos y el contenido del desarrollo: su principal propósito debe ser encarar la necesidad de financiación para atender a los requerimientos del desarrollo.

4. El mundo de las finanzas y el del desarrollo se relacionan principalmente por medio del mecanismo de ahorro e inversión. Se prevé que en el año 2000, el mundo

habrá ahorrado e invertido alrededor de 7,5 billones de dólares de los EE.UU., gran parte de ellos a través de los mercados financieros internos. Las transferencias netas de recursos de los países con superávit de capital a los países importadores de capital llegaron a 450.000 millones de dólares, alrededor del 75% de los cuales fueron absorbidos por los Estados Unidos, aunque las transferencias brutas entre los países superan considerablemente esta cifra. Por ejemplo, en la actualidad se calcula que en los mercados de divisas se registran unas cifras diarias de más de 1,5 billones de dólares.

5. En el año 2000, la participación de los países en desarrollo en la inversión mundial fue de alrededor de un 23%, es decir, 1,7 billones de dólares en total. Una pequeña parte de esta inversión suele financiarse con corrientes netas procedentes de otros países, tanto corrientes concesionarias oficiales como corrientes no concesionarias privadas; sin embargo, en el año 2000 hubo una transferencia neta de recursos financieros procedentes de los países en desarrollo, debido en parte a que los países afectados por crisis siguieron reduciendo sus gastos y los países exportadores de petróleo tuvieron menos necesidad de pedir préstamos. Sin embargo, el decenio de 1990 se caracterizó sobre todo por un aumento de las corrientes privadas, aunque sólo hacia un pequeño grupo de países en desarrollo, y, hasta hace poco, por el estancamiento de la asistencia oficial para el desarrollo. Otra característica importante de este período fue que los países en desarrollo y con economías en transición que recibieron enormes sumas de capital privado resultaron muy vulnerables a las crisis de confianza y sufrieron los efectos de bruscos cambios de sentido de las corrientes de recursos. Cabe citar como ejemplo la crisis del peso en México en 1994 y 1995 y las crisis financieras que afectaron a Asia, América Latina y la Federación de Rusia en 1997 y 1998.

6. Durante el decenio de 1990 la asistencia oficial para el desarrollo registró tendencias especialmente alarmantes, precisamente en unos momentos en los que esa asistencia debía haber aumentado en forma sustancial por las razones siguientes: a) en un ciclo de grandes conferencias de las Naciones Unidas se había propuesto una base programática clara para la cooperación para el desarrollo; b) un mayor número de países en desarrollo había iniciado importantes reformas en la gestión económica y de los asuntos públicos; y c) la situación económica de los países donantes había mejorado considerablemente y se habían reducido las presiones inflacionarias.

7. La Reunión de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo puede considerarse también como parte del proceso de aplicación de las conclusiones de la Cumbre del Milenio, en la cual los dirigentes mundiales aprobaron un conjunto de importantes objetivos de desarrollo y se comprometieron a hacer todo cuanto estuviera a su alcance para que tuviera éxito la reunión. Los dirigentes se comprometieron a respetar los valores de la igualdad, solidaridad y justicia social, dijeron que “la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” y reconocieron que “los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental. Por eso, ... sólo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa” (véase el párrafo 5 de la resolución 55/2 de la Asamblea General).

8. La cuantía de las inversiones y la forma en que se distribuyen para fines distintos son quizá los principales determinantes del ritmo y las modalidades del crecimiento económico. La fluctuación de esta cuantía contribuye considerablemente a la inestabilidad del proceso de desarrollo. La proporción disponible como recursos oficiales es crucial para lograr ciertos objetivos del desarrollo generalmente aceptados. En consecuencia, el objetivo principal de la política oficial relativa a la financiación del desarrollo debe ser apoyar el crecimiento equitativo y sostenible de los países en desarrollo, reducir el riesgo de crisis sistémicas y facilitar los recursos necesarios para lograr los objetivos más importantes del desarrollo.

9. Aunque el ahorro interno y las corrientes de recursos que reciben los países en desarrollo determinan en forma decisiva su capacidad de invertir y sentar una base sólida para el crecimiento, el acceso a los recursos externos sigue siendo un complemento de vital importancia. Los recursos del sector privado representan una parte cada vez más importante de toda la financiación externa y la estabilidad de las corrientes de capital privado es fundamental para copar una expansión económica sostenida, sobre todo en los países de medianos ingresos. Los progresos que se logren en este ámbito ayudarán a los países en desarrollo y con economías en transición a beneficiarse de la posible expansión rápida y continua de las corrientes de capital privado y alentarán a un mayor número de países a aplicar políticas para granjearse la confianza de los mercados internacionales de capital y atraer recursos financieros, administrativos y tecnológicos del sector privado en apoyo al desarrollo.

10. Debido a la volatilidad de las economías, es necesario aplicar planes fiscales a mediano plazo que se ajusten a los ciclos de expansión y recesión. Los planes presupuestarios a mediano plazo son instrumentos de política económica que ayuda a afrontar los altibajos de la economía. También es sumamente urgente prestar atención especial a los ingresos y la seguridad de los hogares. Los agregados macroeconómicos no reflejan los sufrimientos de los niños, las mujeres y los hombres que enfrentan inseguridades económicas. El proceso de financiación del desarrollo permite entablar un diálogo sustantivo sobre la forma de reforzar la seguridad de los hogares, a fin de protegerlos de crisis que escapan a su control.

11. La mayor parte de la financiación externa de los países menos adelantados y otros países de bajos ingresos, procede de fuentes oficiales y, para muchos de ellos, la asistencia oficial para el desarrollo es la principal, y prácticamente única, fuente de financiación externa para las inversiones. Aunque las corrientes privadas puedan ir aumentando, a la asistencia oficial para el desarrollo le cabe todavía un papel decisivo en la ayuda a un gran número de países en los que buena parte de la población vive en la pobreza. Debido a la prosperidad de los países industriales y a las reformas políticas de los países en desarrollo, éste es un momento extraordinario en el sentido de que no sólo sería posible aumentar considerablemente el volumen y la eficacia de la asistencia, sino que además este aumento repercutiría enormemente en la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo. Es un momento oportuno para que los países donantes se comprometan a invertir la tendencia a la reducción de la asistencia oficial para el desarrollo y procuren cumplir su promesa renovada de lograr el objetivo del 0,7% del producto nacional bruto. Es necesario lanzar una campaña mundial para lograr este objetivo dentro del plazo fijado.

12. La carga de la deuda que soportan muchos países en desarrollo y con economías en transición les impide en gran medida reducir la pobreza y lograr otros objetivos del desarrollo. Si bien el alivio de la deuda es uno de tantos mecanismos de asis-

tencia financiera, hay que reconocer que, en algunos casos, la carga de la deuda es un obstáculo insuperable para el desarrollo que es preciso atacar con urgencia.

13. La mayor parte de los recursos que pueden utilizar los países en desarrollo y con economías en transición son recursos internos. Si los países no movilizan estos recursos de una forma eficiente no lograrán el crecimiento sostenido ni el desarrollo sostenible. Las políticas nacionales y la movilización efectiva de los recursos cumplen una función decisiva y son importantes para obtener recursos internos y aprovecharlos eficientemente. Además, una política acertada de apoyo a las actividades de desarrollo es fundamental para que un país pueda movilizar recursos externos estables, que entonces complementarán los recursos internos con la mayor eficacia para promover el crecimiento. Cabe señalar también la necesidad de una transferencia adecuada de tecnología y otro tipo de conocimientos, complementada con asistencia técnica y un fortalecimiento de la capacidad nacional.

14. Las políticas fiscales, monetarias, comerciales y otras políticas macroeconómicas internas, en particular en los países industrializados, también influyen en gran medida en las perspectivas de desarrollo de otros países. Una de las que más influye es la política comercial. Con unos mercados mundiales que crecen rápidamente, el mayor acceso de las exportaciones de los países en desarrollo y los países con economías en transición a los mercados puede beneficiar a esos países mucho más que la asistencia financiera directa, siempre que se combine con medidas fructíferas para aumentar y diversificar su capacidad productiva. Esta doble estrategia, aplicada en forma coherente y consecuente, debería tener la máxima prioridad.

15. Al aumentar la integración económica también aumenta la importancia de las instituciones internacionales. A las instituciones existentes se les están encomendando mandatos más amplios y se están creando nuevas instituciones y foros de debate. En este contexto, una forma decisiva de lograr los objetivos de la financiación del desarrollo es que las prácticas internacionales de la gestión de los asuntos públicos evolucionen de una manera propicia al desarrollo. En particular, es indispensable asegurar que los países en desarrollo y con economías en transición tengan suficiente voz en todos los foros en los que se adopten decisiones y se formulen políticas que puedan influir en sus perspectivas de desarrollo.

16. Como reconocieron los dirigentes de la Cumbre del Milenio, “esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías ... Resolvemos, en consecuencia, crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza ... El logro de esos objetivos depende, entre otras cosas, de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país. Depende también de la buena gestión de los asuntos públicos en el plano internacional y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales ...” (véase la resolución 55/2 de la Asamblea General, párrs. 5, 12 y 13).

17. El presente informe se ha preparado con la intención de contribuir al examen intergubernamental y al debate de las cuestiones mencionadas. Se inspira en el párrafo 3 de la resolución 54/196 de la Asamblea General, en el que la Asamblea indicó que “la reunión intergubernamental de alto nivel del año 2001 abordará cuestiones nacionales, internacionales y sistémicas relativas a la financiación del desarrollo en forma integral en el contexto de la mundialización y la interdependencia y, al hacerlo, también se ocupará del desarrollo desde la perspectiva de las finanzas, y, en

este contexto global, la reunión debe también abordar la movilización de los recursos financieros para la plena aplicación de los resultados de las grandes conferencias y cumbres organizadas por las Naciones Unidas durante el decenio de 1990 y la aplicación del Programa de Desarrollo, en particular en lo que se refiere a la erradicación de la pobreza”.

18. Los factores que deben examinarse en las deliberaciones sobre la financiación del desarrollo están estrechamente relacionados y se superponen necesariamente. En consecuencia, habrá que tener constantemente presentes muchas interconexiones. El Comité Preparatorio preparó un marco para el examen sistemático de las cuestiones que figuran en el programa preliminar aprobado en su decisión 1/1 del 1° de junio de 2000¹, que contiene seis temas principales; los capítulos I a VI del presente informe corresponden a cada uno de esos temas. Las recomendaciones que deberá examinar el Comité Preparatorio se presentan en recuadros, en letra negrita.

Capítulo I

Movilización de recursos financieros internos para el desarrollo

Un clima interno propicio: cuestiones relacionadas con la gestión de los asuntos públicos; políticas macroeconómicas racionales, incluidos las políticas fiscales y de ahorro privado; necesidades especiales de África, los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y de tránsito y otros países en desarrollo, así como países con economías en transición que tienen dificultades especiales para atraer financiación para el desarrollo

Un clima propicio

19. La movilización de recursos internos es la base del desarrollo autosuficiente. Los recursos internos desempeñan la función principal en la financiación de la inversión interna bruta y los programas sociales. Son esenciales para el crecimiento económico, para aumentar la capacidad humana y lograr avances permanentes en la erradicación de la pobreza. Así pues, se presenta el doble desafío de generar un flujo creciente de recursos internos y de canalizarlos eficazmente para alcanzar objetivos de desarrollo y aumentar la capacidad productiva. Esto exige un clima propicio al ahorro privado, la consolidación de las finanzas públicas, mecanismos eficaces para la distribución del gasto público y suficiente margen para la iniciativa privada; en resumen, políticas macroeconómicas racionales. Otros elementos importantes de este clima son el estado de derecho, un sistema jurídico fiable, salvaguardas adecuadas para la inversión privada, transparencia de gobiernos, mercados y empresas y procesos de participación en la gestión de los asuntos públicos.

20. Las políticas macroeconómicas juegan un papel fundamental a la hora de fomentar la movilización y el desarrollo de recursos internos. La política macroeconómica adecuada depende en gran medida de las condiciones iniciales y las prioridades de un país concreto. Por lo tanto, es mejor dejar en manos de cada país las decisiones sobre el orden de prioridad de los objetivos y la elección de los medios. Sin embargo, un principio general es que una política racional debe basarse en objetivos a mediano plazo que proporcionen un marco para las decisiones de políticas a corto plazo, lo cual también sirve para que la formulación de políticas macroeconómicas no se vea afectada por vaivenes en el entorno político.

La reunión de alto nivel debería hacer hincapié en la necesidad de que las políticas macroeconómicas nacionales apunten a establecer un marco a medio plazo que equilibre los objetivos primordiales del crecimiento económico sostenido, el crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza, teniendo en cuenta la necesidad de mantener baja la inflación y mantener el equilibrio fiscal y en cuenta corriente. Al elaborar la política macroeconómica, las autoridades económicas nacionales deberían prestar especial atención al horizonte cronológico de su aplicación y a la adecuación entre objetivos y medios.

21. Las políticas macroeconómicas racionales estimulan las entradas de capital, que pueden dar lugar a un aumento de las inversiones productivas, y ponen freno a las salidas (o fuga de capitales). Aunque la mundialización de los movimientos de capitales trae consigo mayores oportunidades, también son mayores los riesgos. Normalmente, para abrir la cuenta de capital habrá que preparar el terreno para su liberalización, introduciéndola de manera gradual y ordenada, para que las entradas y salidas financieras resultantes puedan ser absorbidas adecuadamente.

La comunidad internacional debería convenir en que se tenga especial cuidado con la apertura de la cuenta de capital en los países en desarrollo y en los países con economías en transición reconociendo la necesidad de una política nacional autónoma, que en algunos casos puede requerir que estos países desincentiven o limiten el capital a corto plazo cuando se producen aumentos repentinos de los flujos de capital. Sin embargo, los controles de capital no se pueden utilizar en sustitución de políticas macroeconómicas racionales y apropiadas.

22. Como se verá en el Capítulo VI, las políticas macroeconómicas de los grandes países industriales influyen fuertemente en el clima económico y financiero internacional. Por eso estos países tienen la responsabilidad especial de apoyar un crecimiento económico vigoroso a nivel mundial y la expansión del comercio internacional, así como de amortiguar cambios bruscos en los tipos de interés y en los mercados internacionales de capital. Al mismo tiempo, para adaptarse a las nuevas circunstancias los propios países en desarrollo deben crear nuevos instrumentos que les permitan controlar los riesgos asociados con las fluctuaciones en los tipos de interés y en los tipos de cambio.

La comunidad internacional debería crear y promover un clima económico internacional favorable a una política macroeconómica racional y a la movilización de recursos internos en los países en desarrollo y en los países con economías en transición. Los grandes países industriales deberían tratar de formular y aplicar políticas que favorezcan un fuerte crecimiento internacional a nivel mundial y contribuyan a mantener un clima económico internacional estable, poniendo especial empeño en reducir al máximo cambios bruscos en los tipos de interés, en la oferta de capital en los mercados financieros internacionales y en los tipos de cambio de las divisas de reserva.

23. Una medida fundamental para garantizar la estabilidad a largo plazo es administrar la política macroeconómica en períodos de expansión de forma que se evite la repetición cíclica de altibajos profundos, lo cual significa mantener un equilibrio fiscal y en cuenta corriente y una inflación baja o decreciente y exige además un régimen de tipos de cambio completamente compatible con los demás elementos de la política macroeconómica.

Si bien los instrumentos macroeconómicos tradicionales siguen siendo indispensables, los Estados Miembros deberían convenir en que es necesario poner a punto instrumentos suplementarios para hacer frente a fluctuaciones en los saldos presupuestarios y las reservas de divisas y a un mayor riesgo de inestabilidad, todo ello acentuado por el ritmo cada vez más rápido de la mundialización. Entre estos instrumentos se podrían mencionar: los fondos de estabilización fiscal, que neutralizan aumentos fortuitos de ingresos o de entrada de divisas, para su uso posterior, y una supervisión y reglamentación más estrictas de los riesgos crediticios asumidos por el sector industrial y financiero a nivel internacional.

24. Los desafíos de la gestión macroeconómica difieren por grupos de países. Un factor que varía de un país a otro es la capacidad macroeconómica, es decir, el nivel de competencias, instrumentos e instituciones necesario para adoptar y aplicar decisiones de política. Mientras ponen a punto dichas competencias, instrumentos e instituciones, los países deben evitar responsabilidades para las cuales pueden no estar aún plenamente preparados (como por ejemplo, asumir nuevos riesgos abriendo prematuramente la cuenta de capital).

Los países en desarrollo y los países con economías en transición deberían asignar alta prioridad al fortalecimiento de las instituciones macroeconómicas, especialmente los bancos centrales y los ministerios de finanzas, y a consolidar o crear organismos de supervisión. Esto supone actividades de fomento de la capacidad, como son los programas de formación para funcionarios públicos, y requiere una mayor cooperación técnica, en particular para los países menos adelantados. En todos los países se debería hacer hincapié en fortalecer las disposiciones institucionales que hacen de los principales elementos de la política macroeconómica temas de dominio público, para que se puedan debatir todas sus consecuencias, incluidas sus dimensiones sociales, de una manera que contribuya a lograr un equilibrio entre las prioridades económicas y las sociales y consolide la aceptación (además de facilitar la aplicación) de las políticas macroeconómicas elegidas.

25. Enfocado desde una perspectiva de participación, el desarrollo promueve la estabilidad política y social. Es cada vez mayor la conciencia de que la promoción de los derechos de todos, junto con el desarrollo y la participación de la sociedad civil, son componentes esenciales del progreso económico y social. También está ampliamente aceptada la necesidad de transparencia y rendición de cuentas en el gobierno, y los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y pactos, convenciones y declaraciones afines, incluida la Declaración sobre el derecho al desarrollo concitan cada vez mayor adhesión.

Los Estados Miembros deberían apresurarse a llevar a la práctica su promesa, reiterada en el vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, de promover una gestión de los asuntos públicos eficaz, abierta a la participación, transparente y responsable e instituciones que tengan en cuenta a las personas y sus necesidades, así como de intensificar las reformas encaminadas a fortalecer los marcos jurídicos y normativos, la infraestructura social, económica e institucional, la igualdad de mujeres y hombres para obtener y administrar recursos, el cumplimiento de contratos y leyes nacionales relativas a la propiedad privada y la reforma del sector financiero.

26. La experiencia de los últimos 50 años pone de relieve la relación que existe entre el respeto a las leyes y las normas financieras nacionales y la movilización de recursos internos. Unas instituciones públicas libres de corrupción y una gestión empresarial responsable son elementos necesarios de un clima propicio a la movilización y distribución eficaz de los recursos internos.

Los Estados Miembros deberían fortalecer las medidas de lucha contra la corrupción a nivel nacional e internacional, incluso mediante una mayor cooperación internacional. En este sentido, deberían pedir que concluyan rápidamente los trabajos preparatorios para la elaboración de un instrumento jurídico internacional contra la corrupción bajo los auspicios de las Naciones Unidas (que sería independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional) y que se celebre una conferencia para negociar ese instrumento en el plazo más breve posible.

27. El fortalecimiento del sistema de gestión de los asuntos exige disposiciones institucionales laboriosas y complejas y el desarrollo de instituciones vigorosas es un proceso a largo plazo para el cual es preciso un esfuerzo sostenido y apoyo internacional. La experiencia de los últimos decenios ha puesto de relieve que las conmociones externas y la inestabilidad interna en los ámbitos político y social pueden afectar gravemente el desarrollo institucional y la capacidad de gobernar.

La comunidad internacional debería prestar apoyo a largo plazo a los países en desarrollo, especialmente los países de África, los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral y de tránsito, así como a los países con economías en transición, en sus esfuerzos por desarrollar sistemas eficaces de gestión de los asuntos públicos, especialmente mediante la aportación de mayores recursos para la asistencia técnica en la consolidación de sus instituciones.

Fortalecimiento de las finanzas públicas

28. Movilizar suficientes ingresos públicos sin sofocar la iniciativa privada es fundamental para lograr un crecimiento sostenido y no inflacionario. La mundialización, la liberalización, los acuerdos comerciales internacionales y los esfuerzos por atraer capital extranjero han alentado a muchos países a reducir algunas tasas impositivas y

aranceles aduaneros. Además de privilegiar en muchos casos el factor de movilidad internacional, es decir, el capital financiero, a expensas del trabajo, esto ha provocado una reducción de los ingresos públicos y ha puesto de relieve la necesidad de establecer o fortalecer un sistema tributario progresivo.

29. El marco habitual que regula la gestión de las finanzas públicas es el presupuesto anual. Los recursos de que dispone un gobierno para sus gastos pueden variar considerablemente de año en año a causa de fluctuaciones económicas, cambios en los tipos internacionales de interés o en las relaciones de intercambio que escapan a su control o a causa de emergencias imprevistas. Esta variabilidad de recursos se refleja a menudo en el gasto público. Es frecuente que los recortes afecten a los gastos relacionados con el desarrollo, especialmente los destinados a fines sociales. En suma, la gestión de las finanzas públicas se ve cada vez más comprometida por la incertidumbre del clima internacional.

30. La gestión tanto del gasto como de los ingresos públicos se puede prever mejor mediante la formulación de un marco presupuestario a mediano plazo, por ejemplo, a cinco años. Dicho marco proporcionaría parámetros indicativos que serían de utilidad en la planificación de los programas del gobierno. Un marco a mediano plazo puede acomodar tanto la cuenta corriente como la cuenta de capital del presupuesto y ayudar a controlar el nivel de la deuda pública y sus plazos de amortización.

Los países deberían considerar la posibilidad de formular un marco fiscal a mediano plazo que facilite una cierta previsión en los programas de gasto público y fije objetivos claros para la movilización de los ingresos tributarios y no tributarios y el perfil de los activos y pasivos públicos, incluidos los pasivos eventuales. Las instituciones internacionales deberían estar dispuestas a ayudar a los países a elaborar dicho marco y todos los donantes asociados deberían tenerlo en cuenta a la hora de prestarles asistencia.

31. La experiencia apunta a la necesidad de consolidar o implantar un sistema tributario que sea justo y equitativo; que reduzca al máximo los desincentivos que conspiran contra la eficiencia económica; que sea fácil de comprender y administrar; que elimine la evasión y la evitación del pago de impuestos; que sea lo suficientemente flexible para garantizar una recaudación tributaria adecuada a partir de ingresos atribuibles a instrumentos financieros nuevos e innovadores; y que permita una expansión gradual de la base imponible y la integración del sector no estructurado de la economía. Las medidas para ampliar gradualmente la base imponible en el sector no estructurado corren el riesgo de provocar un aumento en la evitación del pago de impuestos, a menos que se tomen medidas paralelas para incrementar la prestación de servicios públicos a aquellos que trabajan en dicho sector y para mejorar sus condiciones de trabajo y productividad.

Los países deberían procurar desarrollar sistemas tributarios progresivos y tratar de garantizar que el proceso de fijación de impuestos sea equitativo y abierto a la participación mediante, entre otras cosas, las políticas y medidas siguientes:

- **Garantizar que la carga impositiva está justamente repartida entre diferentes clases y categorías de ingresos, como los salarios, los beneficios y las rentas;**
- **Ampliar la base imponible para recaudar impuestos sobre ingresos procedentes de actividades que actualmente no están gravadas;**
- **Ampliar los impuestos indirectos y hacerlos más equitativos, gravando el creciente sector moderno de servicios y las actividades social y ecológicamente indeseables.**

32. Es necesario procurar que los impuestos y gravámenes seleccionados sean viables administrativamente y conduzcan a una eficaz recaudación tributaria. Un proceso presupuestario transparente e instituciones públicas eficaces favorecen la rendición de cuentas y legitiman la recaudación tributaria. El cumplimiento de normas específicas, como son las del Código de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional, es un ejemplo de las medidas que se pueden tomar para aumentar la transparencia del proceso presupuestario. Otro aspecto fundamental de una recaudación tributaria eficaz es un sistema eficiente de administración tributaria en el que no cabe la corrupción.

Todos los países deberían procurar simplificar su legislación fiscal para mejorar el rendimiento y la eficacia de la administración tributaria y lograr un mayor cumplimiento de la ley mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional, técnica y tecnológica, especialmente el desarrollo de un sistema caracterizado por la transparencia, la rendición de cuentas y la ausencia de corrupción. Los países desarrollados y las instituciones internacionales deberían proporcionar un mayor apoyo, sobre todo en recursos para la asistencia técnica en actividades de fomento de la capacidad a los países en desarrollo y con economías en transición que están introduciendo estos cambios.

33. En países con un amplio sector no estructurado que queda al margen de los sistemas oficiales de registro e información, puede ser difícil aplicar un sistema normalizado de cálculo de la base imponible y recaudación de impuestos. Una forma de resolver este problema es, por ejemplo, la alternativa de los impuestos sobre la renta presuntiva en categorías bien definidas de empresas, basados en una estimación teórica de los ingresos. También se puede ampliar esta red fiscal mediante estudios sistemáticos de empresas comerciales y condicionando el pago de las prestaciones sociales al cumplimiento de las obligaciones fiscales. Este es un ámbito en que los países en desarrollo están en condiciones similares, lo cual se presta a la cooperación Sur-Sur.

Los países en desarrollo y los países con economías en transición deberían adoptar medidas administrativas y legislativas apropiadas para combatir la evasión fiscal y prevenir la evitación del pago de impuestos. Las instituciones internacionales deberían prestar asistencia para este fin, sobre todo en orden a facilitar la cooperación Sur-Sur.

34. Los principales problemas de la planificación del gasto público son garantizar que las prioridades se determinen de manera que reflejen la voluntad, las necesidades y los requisitos públicos democráticamente expresados y que los recursos disponibles para los programas públicos sean lo suficientemente previsibles para facilitar la planificación a mediano plazo, aspecto que ya se ha mencionado en el examen del marco presupuestario a mediano plazo (véase párr. 30).

35. El gasto público desempeña un papel fundamental en la aplicación de la estrategia nacional de desarrollo y tiene múltiples facetas. Sustenta la policía y la justicia, la seguridad y el orden público, que constituyen funciones primordiales del gobierno. El gasto público es indispensable para el suministro adecuado de bienes públicos y servicios esenciales, tales como la educación, la salud y la infraestructura básica. También constituye una importante herramienta para atenuar las fluctuaciones macroeconómicas y mitiga los efectos de las crisis. En cierto sentido, la legitimidad de los gobiernos está en función de la medida en que puedan satisfacer las necesidades básicas de todos los sectores de la población y proveerles de los servicios esenciales, sobre todo las mujeres y los grupos desfavorecidos.

Las autoridades nacionales, regionales y locales deberían establecer procedimientos presupuestarios transparentes y facilitar la participación de la sociedad civil en el examen del gasto público, con vistas a aumentar la eficacia y la igualdad en la prestación de los servicios de salud, educación, seguridad social e infraestructura, así como otros servicios de protección social. Dichos procedimientos transparentes y dicho examen deberían también ayudar a los gobiernos a proteger los gastos esenciales de mantenimiento y desarrollo en épocas de ajuste, mejorar la relación costo-eficacia de los programas públicos y reorientarlos cuando sea necesario, así como a evaluar sus repercusiones en los pobres, especialmente las mujeres, y en el medio ambiente.

36. Para muchos países, el reto más urgente es aumentar el suministro de “bienes públicos”, bienes de interés social y servicios esenciales en un entorno de escasos recursos internos y capacidad administrativa limitada. Es necesario que una mayor financiación de las funciones y servicios administrativos públicos esté avalada por procedimientos claros que faciliten la distribución racional de los gastos y la participación de la sociedad civil y el sector privado en la prestación de los servicios. Los poderes públicos seguirán siendo los principales encargados de prestar muchos servicios que benefician a todos, tales como la administración de justicia, los principales servicios sanitarios y educativos, la protección al consumidor y la protección del medio ambiente, para que estén al alcance de todos en un plano de igualdad. Sin embargo, también las empresas privadas pueden prestar eficazmente otros servicios importantes a menudo ligados al dominio público, como son la infraestructura y

diversos servicios educativos y sanitarios, si bien deben seguir sometidos a controles y supervisión adecuados.

Las autoridades nacionales, apoyadas por la comunidad internacional, deberían explorar las posibilidades de explotar los recursos, tanto administrativos como financieros, de la sociedad civil y el sector privado, para contribuir a proveer de servicios sociales y de infraestructura de una manera que fomente la calidad de los servicios, facilite el acceso a los más pobres, especialmente a las mujeres, y al mismo tiempo libere la mayor cantidad posible de recursos públicos para asignarlos a la prestación de otros servicios no comerciales, entre ellos las medidas de protección social, que se necesitan para establecer sociedades más justas y equitativas.

Fortalecimiento del sector financiero interno

37. El principal propósito del sector financiero es fomentar el ahorro y canalizar los recursos hacia versiones productivos. Para la movilización de los recursos internos y el desarrollo equitativo es indispensable un sistema financiero que facilite la distribución eficaz de la financiación para fines productivos y proporcione amplias posibilidades de ahorro y acceso al crédito, especialmente para las mujeres y los pobres. Cuando los sistemas financieros funcionan bien, movilizan recursos y ahorros y los asignan allí donde producen el máximo rendimiento a bajo costo de transacción. Los mercados financieros que funcionan bien también facilitan el intercambio, la cobertura, la diversificación y la mancomunación de riesgos, así como la canalización de recursos financieros externos. En vista del papel dominante de la banca comercial en la prestación de servicios financieros, la consolidación y la reforma del sistema bancario, incluida su supervisión por autoridades independientes, merecen atención prioritaria.

Todos los países deberían apoyar el desarrollo de mercados financieros que funcionen bien mediante:

El establecimiento de un marco jurídico general y una administración transparentes y eficaces, complementados por instituciones eficientes de regulación y supervisión para, entre otras cosas, limitar las operaciones de riesgo excesivo y el llamado “riesgo moral”;

La construcción de un régimen eficaz contra la insolvencia que haga posible un equilibrio apropiado y equitativo entre los derechos y las obligaciones de deudores y acreedores;

El fomento de una buena gestión empresarial y de buenas prácticas de contabilidad y auditoría tanto en organismos públicos como privados;

El fomento de un clima competitivo que facilite la eficiencia y la innovación de los servicios financieros, sin excluir la posibilidad, en casos apropiados, de que operen en un país instituciones financieras extranjeras.

38. El Estado tiene una función importante de apoyo al desarrollo de mercados financieros que funcionen bien, en cuanto proporciona instituciones sólidas de regulación y supervisión y garantiza el cumplimiento de las normas. Los mercados financieros están entre los sectores más dinámicos de la economía mundial y es necesario que los marcos regulatorios y las prácticas de supervisión, puedan adaptarse a cambios constantes sin obstaculizar innovaciones financieras beneficiosas. Al mismo tiempo, en un número considerable de países es necesario que el Estado intervenga más activamente haciéndose cargo de servicios que de otro modo no existirían, tales como el suministro de capitales de inversión a largo plazo mediante bancos de desarrollo y la gestión transparente de los subsidios que el Estado desee canalizar por medio de dichos bancos.

Todos los países deberían tratar de desarrollar un sistema financiero diversificado, acorde con las tradiciones culturales y jurídicas y la capacidad de reglamentarlo adecuadamente, que responda a las variadas necesidades de servicios financieros, sobre todo para fomentar el ahorro familiar y facilitar las inversiones a largo plazo. Dicho sistema engloba los mercados de bonos, obligaciones y valores; instituciones como las cajas de pensiones, las compañías de seguros de vida, los fondos mutuos de inversiones, las cajas de ahorros postales y los bancos hipotecarios; y los bancos de desarrollo y las instituciones financieras de carácter no bancario. Los grupos de países con economías de pequeña escala y falta de infraestructura financiera deberían considerar modalidades de fomento de mercados regionales de servicios financieros.

39. Las empresas pequeñas y medianas, incluidas las que están a cargo de mujeres, pueden desempeñar una función esencial en el proceso de desarrollo contribuyendo a ampliar el alcance del crecimiento en el país y promoviendo el crecimiento que vaya acompañado de una mayor creación de empleo. Su financiación requiere un esfuerzo especial en lo que se refiere a políticas públicas.

Todos los países deben facilitar el acceso de las empresas pequeñas y medianas a la financiación proporcionando créditos, en particular microcréditos, y sistemas adecuados de garantías, así como introduciendo en los mercados de valores sectores compatibles con las necesidades de las empresas pequeñas y medianas en los cuales se apliquen normas más flexibles. Debe prestarse especial atención a la transparencia de las empresas, a los mecanismos de financiación basados en el mercado y a las modalidades apropiadas para las empresas pequeñas, como el capital riesgo, las empresas de arrendamiento financiero y los seguros adecuados.

40. En la mayoría de los países en desarrollo es especialmente importante la concesión de créditos a la agricultura y sectores conexos. Esos sectores, donde se concentra la mayor parte del empleo, representan una parte sustancial del producto nacional. Las explotaciones agrícolas en gran escala orientadas hacia el mercado, y a menudo también hacia la exportación, suelen tener acceso al mercado de créditos establecido. No obstante, es necesario que el sector público haga un esfuerzo dirigido a proporcionar acceso al crédito, los seguros y otros servicios financieros a

números elevados de pequeños agricultores, en particular a las mujeres, dispersos por el campo y con frecuencia a gran distancia de los puntos de venta al por menor de la industria de los servicios financieros. Las cooperativas de crédito han desempeñado una función especialmente importante a ese respecto en numerosos países.

Los países deben elaborar un plan de crédito rural que facilite a los agricultores, pescadores y otros productores rurales pequeños el acceso equitativo al crédito a largo y corto plazo, los seguros agrarios (contra el mal tiempo) y otros servicios financieros. A ese respecto, puede ser muy útil elaborar un marco jurídico y medidas de promoción que fomenten las cooperativas de crédito.

41. La existencia de sistemas financieros bien concebidos y diversos es también fundamental para proporcionar acceso al crédito y a otros servicios a los sectores pobres y vulnerables de la sociedad y, de ese modo, apoyar el desarrollo y la reducción de la pobreza. Para tener acceso a los servicios financieros, los grupos de población que viven en la pobreza, tanto en las zonas urbanas como rurales, así como las empresas de tamaño muy pequeño, que las instituciones financieras oficiales suelen dejar de lado porque consideran que prestar el servicio tiene un costo muy elevado, dependen de la existencia de intermediarios financieros alternativos y de una gama amplia de instrumentos financieros. El gobierno debe intervenir para facilitar la aparición de esos intermediarios e instrumentos y prestarles apoyo, y, en los casos adecuados, proporcionar servicios financieros directamente por medio de las instituciones públicas.

Todos los países deben facilitar el acceso a los servicios financieros de los grupos de población pobres y vulnerables promoviendo la existencia de una gama amplia de intermediarios financieros dedicados a los pequeños ahorradores y a los pequeños prestatarios, las microempresas, incluidas las instituciones de microfinanciación, las cooperativas, las asociaciones de crédito y ahorro, y las cajas postales de ahorro. Con tal fin, los países deben tratar de eliminar los obstáculos institucionales y normativos, como las restricciones a la recuperación de los costos, la falta de leyes sobre transacciones seguras y los registros de la propiedad deficientes. Los países deben también tratar de mejorar el acceso de las mujeres a las fuentes de financiación habituales, incluso fortaleciendo su derecho a ser avaladas. Los gobiernos y los donantes deben proporcionar recursos a las personas que viven en la pobreza y estudiar modos de llegar a ellas, incluso mediante fondos procedentes de la colaboración internacional entre los sectores público y privado para alentar la investigación sobre instrumentos financieros innovadores y su utilización.

42. Por la propia naturaleza de las transacciones financieras, la falta de supervisión de las instituciones financieras privadas o la inexistencia de garantías públicas implícitas o explícitas respecto de estas instituciones, puede crear un "peligro moral". Ello impulsa a las instituciones financieras a asumir riesgos excesivos, lo cual, en última instancia, puede generar crisis financieras, que tienen un costo muy elevado y prolongado consistente en la disminución de la producción, el desempleo generalizado y la reducción de los ingresos fiscales, no sólo en el propio país sino también

en otros lugares. Incluso cuando no se trata de crisis sistémicas, los participantes en el mercado financiero merecen ser protegidos de los operadores sin escrúpulos.

Los países deben seguir estudiando los pilares en que se sustentan los mercados financieros que funcionan bien —lo cual contribuirá también a reducir la vulnerabilidad de los sistemas financieros internacionales y nacionales a las crisis y al contagio— mediante autoevaluaciones o evaluaciones con asistencia externa, como, por ejemplo, los programas de evaluación del sector financiero y los informes sobre la observancia de las normas y los códigos elaborados por organismos múltiples. En muchos países, esas directrices pueden ser de gran ayuda para fijar las prioridades de las reformas financieras y el orden en que deben aplicarse las medidas de reforma y liberalización económica.

43. Como se ha indicado anteriormente, la experiencia reciente indica que la liberalización del sector financiero nacional debe basarse en una gestión meditada y sensata y en el establecimiento cuidadoso del orden en que deben aplicarse las medidas de liberalización y de reforma de las instituciones financieras con el fin de asegurar que la capacidad de gestión financiera, así como el sistema de supervisión y regulación, estén suficientemente fortalecidos para proporcionar capacidad de recuperación frente a los cambios bruscos de la economía nacional y la inestabilidad de las corrientes financieras internacionales. Para ello hace falta que aumente la cooperación y el apoyo internacionales.

Debe instarse a los organismos y las instituciones de financiación y desarrollo bilaterales y multilaterales a que sigan apoyando, a largo plazo y dedicando mayores recursos a la asistencia técnica, las iniciativas nacionales de los países en desarrollo y de los países con economías en transición encaminadas a crear capacidad para fortalecer el sector financiero.

Seguridad social e impulso del ahorro

44. La protección social es una expresión de la solidaridad social y proporciona asistencia a los individuos cuando se reduce o desaparece su capacidad de trabajo y, por lo tanto, sufren una pérdida de ingresos. En general, en los países con economías tradicionales esa ayuda consiste en poner en común los recursos de la unidad familiar. En los países con economías más desarrolladas, generalmente se han elaborado mecanismos más estructurados de seguridad social, que abarcan la financiación y previsión públicas en grados diversos, con el fin de facilitar la gestión de los riesgos y la atención de las necesidades básicas de los individuos y las familias. Esos mecanismos, que habitualmente movilizan un volumen muy elevado de recursos, incluyen pensiones, seguros de desempleo, enfermedad y discapacidad, seguros y atención de la salud privados y programas de vivienda. Aunque los países con ingresos bajos no suelen tener capacidad para financiar o administrar un sistema amplio de protección social, los sectores pobres y vulnerables de su población, en especial las mujeres, son los más necesitados de esa protección, y los que más tienen derecho a ella, en especial en tiempos de crisis económica y financiera. La crisis registrada en Asia en el decenio de 1990 ha puesto de manifiesto la importancia de que se elaboren políticas de protección social y redes de seguridad social, como parte integrante

de las políticas de desarrollo de los países, mucho antes de que se produzcan esas turbulencias.

Las autoridades nacionales deben tener un concepto amplio del desarrollo de sistemas de protección social sostenibles y diseñar esos sistemas de modo que faciliten la gestión de los riesgos en el plano individual y familiar, en particular a las mujeres; aumentar los recursos nacionales que asignan a la protección social; apoyar, en la medida de lo posible, el principio de la cobertura universal; evaluar los sistemas en lo que se refiere a su eficacia como mecanismos de apoyo y a su efecto en la productividad, la creación de empleo y la competitividad; elaborar mecanismos institucionales para aumentar la coherencia de los gastos en protección social en los planos nacional y local; elaborar modalidades de ampliación de la protección social a los trabajadores del sector no estructurado y los trabajadores no remunerados —que con gran probabilidad serán mujeres— y movilizar recursos con tal fin; y establecer redes de seguridad social con el fin de ofrecer una protección especial a los pobres y vulnerables en tiempos de crisis económica.

45. En muchos países desarrollados y de ingresos medios, los fondos de pensiones contributivos han pasado a formar parte del régimen de pensiones. Puesto que los fondos de pensiones constituyen contratos financieros a largo plazo, impulsan el ahorro prolongado, con lo cual esos recursos están disponibles para efectuar inversiones nacionales a largo plazo. Además, los fondos de pensiones, en cuanto inversionistas institucionales, pueden contribuir al desarrollo de los mercados nacionales de capital. Pese a la función que desempeñan en la movilización de recursos nacionales, la función principal de los fondos de pensiones debe ser proporcionar ingresos seguros a los trabajadores tras la jubilación; las demás funciones deben ser objetivos subordinados. No obstante, cuando los recursos procedentes del ahorro se destinen a objetivos determinados, su efecto en el desarrollo del sector financiero dependerá de su volumen y del comportamiento de los fondos de pensiones en cuanto a las inversiones, así como de la disponibilidad de instrumentos financieros, la normativa y la supervisión financieras y el nivel de desarrollo del sector financiero en general.

Las autoridades nacionales deben estudiar la creación de fondos de pensiones, cuando ello sea compatible con las circunstancias nacionales, como mecanismo para mejorar la seguridad de los ingresos y como parte integrante del sistema nacional de pensiones. El programa concreto debe estar concebido de modo que se asegure su sostenibilidad y se alcance su objetivo primordial, es decir, proporcionar ingresos seguros, al tiempo que se presta la atención adecuada a potenciar su efecto en el impulso del ahorro y el desarrollo del sector financiero por medio de una reglamentación eficaz, transparente y adaptable y una administración responsable. La comunidad internacional debe apoyar el intercambio de experiencias en este ámbito destinando recursos a la asistencia técnica.

Capítulo II

Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: inversiones extranjeras directas y otras corrientes privadas

Mejora de las corrientes de capital privadas para la financiación del desarrollo: facilitación de las corrientes privadas, especialmente las corrientes a más largo plazo; ampliación de las inversiones extranjeras directas a un número mucho mayor de países en desarrollo, países con economía en transición y sectores; mejora de los efectos sobre el desarrollo de las inversiones de empresas transnacionales en países en desarrollo; perfeccionamiento de las medidas en los países de destino y de origen para reducir los riesgos de una inestabilidad financiera internacional excesiva; fomento de la capacidad y asistencia técnica

46. El capital privado externo puede cumplir una importante función en cuanto a complementar los recursos internos. Para los países en desarrollo y los países con economía en transición como grupo, las *entradas oficiales* han disminuido de un 56% del total de las corrientes de recursos externos en 1990 a un 18% en 1999; el saldo corresponde a corrientes privadas. Sin embargo, las corrientes privadas están concentradas en un número relativamente reducido de países de medianos ingresos, mientras que los países de bajos ingresos aún dependen en gran medida de las corrientes oficiales para su financiación externa. En particular, para los países menos adelantados la AOD sigue siendo sumamente importante; en 1998, correspondió al 84% del total de las corrientes de recursos a los 48 países menos adelantados, mientras que la mayor parte del saldo correspondió a las corrientes privadas. Las entradas privadas a largo plazo incluyen inversiones extranjeras directas, inversiones de carteras extranjeras a mediano y largo plazo (ampliaciones del capital y emisiones de bonos a largo plazo) y préstamos bancarios a mediano y largo plazo.

47. Estas tendencias tienen importantes consecuencias para las políticas y los tres principales interesados que participan en las corrientes privadas: los países receptores, los países de origen y los inversionistas internacionales. En las políticas también debe tenerse en cuenta que los países en desarrollo no tratan de conseguir más corrientes privadas como tales; en lugar de ello, tratan de traer inversiones para adelantar sus esfuerzos de desarrollo con miras a fomentar la capacidad productiva local en la economía real. En este contexto, también debe reconocerse que diferentes tipos de corrientes privadas, inclusive diferentes tipos de corrientes de inversiones extranjeras directas, pueden tener efectos diferentes sobre los países receptores. Reconocer estas diferencias es importante a fin de asegurar respuestas normativas adecuadas de los países de origen y receptores al igual que concebir programas adecuados que reciban apoyo de la comunidad internacional. Al mismo tiempo, de igual modo deberían tenerse presentes algunas experiencias negativas —por ejemplo, en la explotación de “zonas francas industriales”—, especialmente en relación con el cumplimiento de las normas y reglamentaciones sobre la mano de obra y la protección del medio ambiente de los países receptores.

Facilitación de las corrientes privadas a largo plazo

48. Los factores determinantes de las entradas de inversiones extranjeras directas por parte del *país receptor* incluyen el nivel de desarrollo económico de un país, sus marcos normativo y reglamentario y los servicios de facilitación de los negocios que mantienen vigentes. Entre éstos, los factores económicos son los más importantes. El marco reglamentario es importante dado que puede crear las condiciones para que se produzcan las corrientes privadas. Aunque no suele ser la limitación vinculante principal, es un conjunto de factores determinantes que se presta para la adopción de medidas normativas inmediatas. En efecto, en los últimos 10 años se ha producido considerable liberalización en esta esfera. Por ejemplo, la mayoría de los cambios registrados en la legislación nacional relativa a las inversiones extranjeras directas en diferentes partes del mundo fueron básicamente favorables para dichas inversiones durante el decenio de 1990. Si bien estos cambios de política estaban destinados a ayudar a atraer inversiones extranjeras directas, políticas y medidas adicionales pueden ayudar a que dichas inversiones rindan un máximo efecto positivo mientras se reduzcan al mínimo los efectos negativos. Los servicios de facilitación de los negocios se prestan asimismo a medidas normativas inmediatas. En efecto, muchos países han establecido organismos de promoción de inversiones para prestar servicios de dicha índole. Se ha establecido una Asociación Mundial de organismos de promoción de inversiones como iniciativa conjunta de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Grupo del Banco Mundial para fomentar y facilitar el intercambio de experiencias en esta esfera.

Los países en desarrollo y con economía en transición receptores que tratan de atraer corrientes de inversiones internacionales a largo plazo deben seguir adoptando medidas para instaurar un marco transparente, estable y previsible para las inversiones privadas y la infraestructura institucional que permita ejecutarlo con eficacia. Dicho marco y la infraestructura conexas no sólo alientan las inversiones internacionales sino también, lo que es igual de importante, las inversiones nacionales.

49. También se pueden facilitar las corrientes de inversiones extranjeras directas a los países en desarrollo (y las tecnologías asociadas con aquéllas) gracias a la adopción de medidas por parte de los *países de origen*, especialmente países desarrollados. Estos países han instaurado varias medidas para lograr esto, como el suministro de información sobre oportunidades de inversión en países en desarrollo, apoyo financiero y fiscal a los inversionistas en el exterior, planes de seguros y disposiciones sobre acceso a los mercados (que revisten especial importancia para las inversiones extranjeras directas orientadas a la exportación) —aunque no todos los países desarrollados están igualmente adelantados a este respecto.

Debería instaurarse un inventario de medidas de los países de origen para mejorar las salidas de inversiones extranjeras directas a los países en desarrollo. Los países desarrollados deberían emular las prácticas óptimas relativas a dichas medidas y deberían concebir nuevas medidas a fin de alentar y facilitar las corrientes de inversiones a los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y otros países de bajos ingresos.

50. Los gobiernos también han adoptado medidas conjuntas para crear un ambiente favorable a las inversiones. En particular, para fines de 1999 el número de tratados bilaterales sobre inversiones había llegado a 1.856, mientras que el número de tratados sobre doble tributación había llegado a 1.982. Ambos tipos de tratados tienen por objeto establecer un entorno más estable y previsible para las inversiones. Un número cada vez mayor de estos tratados son entre países en desarrollo. También se han instaurado marcos propicios en el plano regional.

51. En el plano multilateral, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) asegura contra los riesgos no comerciales. Fuera de eso, desde 1996 se han venido entablando conversaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la relación entre comercio e inversiones. En la tercera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en diciembre de 1999, varios miembros de la OMC propusieron iniciar negociaciones sobre un marco multilateral de normas sobre inversiones extranjeras, propuesta que rechazaron varios otros miembros de la OMC. Las cuestiones en juego son complejas y prosiguen las conversaciones en el Grupo de Trabajo de la OMC encargado de la relación entre el comercio y la inversión sobre la base de su mandato de 1996. Es posible que se extiendan esas conversaciones al haber mayor oportunidad para ventilar opiniones sobre las ventajas y los inconvenientes percibidos de todas las formas de acuerdos internacionales sobre inversiones, en particular sobre el aporte que pueden hacer al fomento del desarrollo. El objetivo de dicha tarea debería ser la determinación de hechos para obtener una amplia variedad de opiniones, sin que necesariamente se deban formular conclusiones y recomendaciones en una primera etapa.

Los Estados Miembros deberían examinar la posibilidad de convocar audiencias mundiales especiales para analizar las cuestiones relativas a los acuerdos internacionales sobre inversiones, en particular en qué medida dichos acuerdos pueden promover el desarrollo de los países en desarrollo. En dicho diálogo deberían intervenir los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.

52. Además de las inversiones extranjeras directas, las inversiones de carteras extranjeras están pasando a ser una fuente cada vez más importante de financiación externa para muchos países en desarrollo y con economía en transición. Dichas inversiones pueden hacer un aporte positivo a la financiación de empresas nacionales y las necesidades financieras de los gobiernos. Se puede facilitar el acceso de los países en desarrollo y con economía en transición —al igual que sus empresas— a los mercados de capital internacionales y los créditos para la exportación mediante estados financieros perfeccionados y la divulgación de información pertinente de otra índole a fin de crear confianza en los inversionistas. La buena gestión de las empresas —

rendición de cuentas empresarial, transparencia y divulgación adecuada— son también importantes para un grupo más amplio de interesados. Organizaciones como la Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad y la Federación Internacional de Contables, al igual que el Grupo Intergubernamental de Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y de Presentación de Informes, tienen un aporte decisivo que hacer a este respecto.

En la reunión de alto nivel debería alentarse a las organizaciones internacionales competentes a que lleven a cabo un examen más a fondo de las cuestiones relacionadas con la buena gestión de las empresas, en particular, qué importancia tienen para los países en desarrollo y con economía en transición, teniendo en cuenta su entorno jurídico, social y cultural concreto. En particular, habría que prestar apoyo a las gestiones para elaborar y aplicar normas internacionales de contabilidad, presentación de informes y comprobación de cuentas, teniendo en cuenta las necesidades de esos países.

Mayor difusión de las inversiones extranjeras directas

53. Las corrientes de inversiones a los países en desarrollo y con economía en transición están sobremanera concentradas. Durante el período 1993-1998, había 20 países que correspondían a más del 70% del total de las entradas de inversiones extranjeras directas a todos dichos países. La mayoría de los países de bajos ingresos en gran medida han sido pasados por alto por la financiación privada extranjera —los países menos adelantados recibieron como grupo sólo el 0,5% de las entradas de inversiones extranjeras directas mundiales en 1999. Las inversiones extranjeras directas pueden hacer un gran aporte a la diversificación económica, la adquisición de divisas y el perfeccionamiento de las aptitudes técnicas y de administración de los países receptores en las industrias orientadas a la exportación, las industrias con grandes posibilidades de transmisión de tecnología y las industrias que permiten una integración de la producción extranjera en la economía local, con lo que se pueden crear efectos de arrastre positivos. Dado el desequilibrio geográfico de las corrientes de inversiones extranjeras directas, el problema estriba en asegurar que dichas corrientes se dirijan a más países, especialmente los países menos adelantados.

Las organizaciones internacionales competentes y los países donantes, en cooperación con los posibles países receptores y con empresas y asociaciones del sector privado, deberían ampliar y facilitar las corrientes de información sobre oportunidades de inversión en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los países de África. Al mismo tiempo, las instituciones internacionales que se dedican a prestar apoyo a las corrientes de inversiones extranjeras directas deberían evaluar las repercusiones de las corrientes de inversiones a los países receptores en cuanto al desarrollo, inclusive si afectan al desarrollo social.

54. A fin de atraer las inversiones extranjeras directas —y, en términos más generales, alentar las inversiones— los países en desarrollo y con economía en transición deben afianzar sus ventajas de situación, lo que significa invertir en salud, educación, abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de electricidad, transporte y

telecomunicaciones. Estos servicios de infraestructura son indispensables para una economía en crecimiento y para mejorar la calidad de vida. Si bien algunas de estas ventajas pueden ser aportadas por el sector privado, la mayoría de las demás deben ser aportadas por el sector público. En este contexto, la AOD y las inversiones extranjeras directas pueden apoyarse recíprocamente.

55. Sin embargo, a pesar del aumento de las corrientes de capital privado, como se indica en otras secciones del presente informe, la mayoría de los países en desarrollo carecen de acceso a los mercados de capital internacionales. Para algunos prestatarios que se hallan en una situación límite, se puede mejorar el acceso a ciertos tipos de inversiones internacionales de cartera —como fondos de capital de riesgo, fondos de inversión en acciones para grandes proyectos de infraestructura e incluso emisiones de bonos— mediante asociaciones entre el sector público y el privado. Como medida parcial y temporal de transición, las instituciones financieras competentes pueden recurrir a sus poderes de garantía a fin de que los países en desarrollo y con economía en transición puedan tener acceso a los mercados de capital privado internacionales y, de este modo, ayudarlos a demostrar solvencia frente a los prestamistas e inversionistas internacionales. Ese aporte es especialmente valioso en el desarrollo de la infraestructura de los países menos adelantados, los países de África y otros países de bajos ingresos, puesto que el mejoramiento de las instalaciones de infraestructura es una clave no sólo para el desarrollo global en esos países, sino también para mejorar sus perspectivas de atraer capital privado.

Los países deberían examinar restricciones críticas de infraestructura para el fomento del sector privado. Deberían determinarse las esferas prioritarias de participación del sector privado en la financiación de proyectos de infraestructura, inclusive de aquéllos en esferas, como las telecomunicaciones, que ayudan a salvar la disparidad informática. Formas de asociación comercial de los sectores privado y público (por ejemplo, cofinanciación, garantías parciales o totales contra riesgo y asistencia técnica y servicios de asesoramiento) también puede brindar oportunidades en apoyo de lo anterior. En los casos en que los países receptores proporcionen incentivos para estimular la financiación del sector privado, las garantías deben ser plenamente divulgadas, debidamente clasificadas y supervisadas de modo que no oculten riesgos fiscales contingentes que podrían amenazar la estabilidad fiscal.

56. Las empresas de los propios países en desarrollo cada vez invierten más en el extranjero. Las inversiones extranjeras directas de países en desarrollo aumentaron del 2% del total de salidas de inversiones extranjeras directas a principios del decenio de 1980 al 10% en la actualidad. Este crecimiento ha sido especialmente importante dentro de las regiones.

En la reunión de alto nivel debería proponerse la creación de un grupo de expertos para que examine medios y arbitrios mediante los cuales se puedan estimular aún más las corrientes de inversiones extranjeras directas entre los países en desarrollo. Se debería prestar atención a los “triángulos de crecimiento”, especialmente los que abarcan zonas geográficamente próximas, y al aporte de los marcos regionales para la inversión en cuanto a facilitar la división del trabajo dentro de las regiones y ayudar a atraer las inversiones extranjeras directas.

Mejoramiento de los efectos de las inversiones sobre el desarrollo

57. El mejoramiento de los efectos de las corrientes de inversiones extranjeras directas sobre el desarrollo implica aprovechar sus posibles beneficios, especialmente en lo que se refiere a fortalecer la capacidad tecnológica, reforzar la competitividad de las exportaciones, crear empleos y fortalecer la base de conocimientos técnicos. El fortalecimiento de los vínculos de las filiales extranjeras con la economía de los países receptores, especialmente con las empresas pequeñas y medianas, es una forma importante en que estos beneficios se pueden propagar a las empresas nacionales. Puesto que la tecnología es uno de los componentes más importantes del conjunto de las inversiones extranjeras directas y tiene importancia vital para el desarrollo, debería prestarse especial atención a alentar su transmisión y difusión en los países receptores y, además de ello, a la creación de capacidad nacional de investigación y desarrollo.

Los países de origen y receptores, al igual que las empresas transnacionales y las organizaciones internacionales, deberían recopilar un inventario de prácticas óptimas mediante las cuales se puedan alentar mayores vínculos y más profundos entre las filiales extranjeras y las empresas locales, con miras a ayudar a promover un sector empresarial nacional dinámico en los países en desarrollo; en particular, en este inventario deberían figurar prácticas que hayan dado resultado para transmitir y difundir tecnologías, al igual que para crear capacidad local de investigación y desarrollo. Las empresas transnacionales deberían emular dichas prácticas óptimas en la mayor medida de lo posible. De igual modo, deberían concebirse opciones mediante las cuales se puedan hacer operacionales los compromisos vigentes en los acuerdos internacionales para alentar la transmisión de tecnología.

58. El mejoramiento de los efectos de las inversiones extranjeras directas sobre el desarrollo también exige reducir al mínimo los efectos negativos que pueden asociarse con dichas inversiones, por ejemplo, cuando se manipulan los precios de transferencia y se afecta desfavorablemente la base imponible de un país o se recurre a prácticas anticompetitivas. En lo que se refiere a la primera de estas cuestiones, la aparición de sistemas de producción internacionales empresariales complejos —y la división del trabajo al interior de las empresas que entrañan— hace cada vez más difícil determinar dónde se producen ganancias y pérdidas y, por consiguiente, qué impuestos deben pagarse y por quién. Puesto que la tributación es el fundamento de la capacidad financiera de un gobierno, debería afianzarse la cooperación internacional

sobre cuestiones tributarias derivadas del crecimiento de la producción y el comercio internacionales (véase la recomendación en el capítulo VI).

59. El crecimiento de las corrientes de inversiones extranjeras directas está siendo estimulado cada vez más por fusiones y adquisiciones transfronterizas. Si bien dichas fusiones y adquisiciones plantean diversas cuestiones, entre ellas revisten especial importancia sus efectos sobre la estructura del mercado debido a una mayor concentración del mercado y menor competencia. La principal razón estriba en que dichas fusiones y adquisiciones pueden redundar en menor competencia, incluso en mercados generalmente disputables. Las fusiones y adquisiciones transfronterizas, en razón de su propia índole, exigen atención de más de una autoridad que se ocupe de la competencia. Esto plantea una variedad de cuestiones, entre ellas criterios de evaluación, definición del mercado pertinente, plazos de examen y medidas de ejecución. A medida que se acelera el ritmo de las fusiones y adquisiciones transfronterizas, se vuelve más urgente la necesidad de fortalecer la cooperación, especialmente para los países en desarrollo, que quizá no puedan adoptar unilateralmente medidas correctivas eficaces cuando sea necesario. Actualmente, los principales foros multilaterales (fuera de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)) en que se están debatiendo estas cuestiones son el Grupo intergubernamental de expertos en derecho y política de la competencia de la UNCTAD y el Grupo de Trabajo sobre la interacción entre el comercio y la política de la competencia de la OMC.

Es necesaria una mayor cooperación internacional entre las autoridades nacionales que se ocupan de la competencia y debe alentarse. Debe prestarse especial atención a los trabajos destinados a fortalecer la cooperación internacional sobre política y reglamentación de la competencia, en especial en lo que se refiere a las fusiones y adquisiciones, con miras a fomentar una mayor comprensión de las cuestiones en juego, especialmente en los países en desarrollo, y mejorar la cooperación en la ejecución entre todos los países interesados. Las directrices de examen de las fusiones tienen un aporte que hacer en este contexto, al aumentar la transparencia y reducir las diferencias en los criterios técnicos utilizados.

60. Si bien los gobiernos hacen un aporte fundamental al logro de un máximo efecto positivo de las inversiones extranjeras directas y a la reducción de sus efectos negativos al mínimo, las *empresas transnacionales* tienen sus propias responsabilidades a este respecto. Las directrices de la OCDE sobre empresas multinacionales recientemente actualizadas son un ejemplo de cómo pueden definirse dichas responsabilidades —pueden considerarse parte del concepto más amplio de “buena ciudadanía empresarial”. La buena ciudadanía empresarial va más allá de la consecución de valores de acciones y utilidades. Se vuelve tanto más importante cuando los mercados mundiales y los sistemas de producción deben complementarse con un sistema compartido de valores y responsabilidades. A este respecto, el Pacto Mundial iniciado por las Naciones Unidas suministra un marco para una mejor interacción entre las empresas transnacionales y los países receptores.

Las empresas transnacionales y otras empresas deberían aceptar y aplicar el principio de buena ciudadanía empresarial y, entre otras cosas, deberían suscribirse cabalmente al Pacto Mundial de las Naciones Unidas. Los participantes en el pacto mundial deberían adoptar medidas concretas de fomento al desarrollo, entre ellas asociaciones innovadoras, vínculos y medidas colectivas, y compartir sus experiencias con todos los interesados.

Cómo ayudar a reducir los aspectos negativos

61. Si bien, en un extremo del espectro, se reconoce a las inversiones extranjeras directas como fuente relativamente estable de financiación, en el otro extremo, las corrientes puramente financieras de corto plazo (especialmente los préstamos y depósitos bancarios comerciales a corto plazo) suscitan preocupaciones sobre su fugacidad. Los factores y las políticas del país receptor, los factores externos (incluidas las políticas macroeconómicas de los países de origen y las estrategias de los inversionistas internacionales), la asimetría en la información sobre transacciones financieras y los contagios financieros internacionales contribuyen todos a la fugacidad de las corrientes de capital de corto plazo. Además, las grandes afluencias de capital pueden redundar en presiones inflacionarias y valorización de los tipos de cambio reales y, por consiguiente, deberían estar sujetas a vigilancia y reglamentación cuidadosa, según proceda, por parte de los países receptores. Como se indica en los capítulos I y VI, es por consiguiente importante concebir mecanismos para aprovechar la contribución positiva de las corrientes financieras al tiempo que se reduzcan los riesgos que entrañan.

62. Los organismos de calificación crediticia desempeñan un papel crítico en lo que se refiere a facilitar información que contribuya a las decisiones sobre inversión. El efecto de anuncios de calificaciones negativas puede ser especialmente importante durante períodos de turbulencia financiera y puede exacerbar las reacciones negativas de los mercados para con países en crisis y acentuar la propagación de una actitud de pánico entre los inversionistas. Sistemas locales fundados y fiables de información crediticia en los países en desarrollo y los países con economía en transición, que trabajen en estrecha cooperación con los organismos internacionales de calificación, podrían proporcionar información adicional sobre los prestatarios locales y contribuir a reducir el costo de las calificaciones.

Los organismos de calificación crediticia deberían empeñarse en calificar el riesgo soberano conforme a criterios que sean tan objetivos y transparentes como sea posible. Los países en desarrollo y con economía en transición prestatarios deberían conceder prioridad a la elaboración de sistemas locales fidedignos de información crediticia de conformidad con las prácticas internacionales y en estrecha cooperación con los organismos de calificación internacionales.

63. La influencia excesiva de instituciones financieras no bancarias y la exposición exagerada a ciertas categorías de activos son también causas importantes de la fuga de capitales en los mercados financieros. En diversos foros internacionales se ha subrayado la necesidad de mejorar la vigilancia nacional de la actividad de los mercados financieros. Es limitada la información sobre la influencia de diferentes categorías de activos sobre los inversionistas —especialmente la influencia de instituciones financieras no bancarias, inclusive instituciones de gran influencia. Una mayor transparencia de todas las partes también puede ayudar a reducir la posible ciclicidad o el sesgo contagioso de las calificaciones de créditos soberanos. Estas cuestiones se analizarán en más detalle en el capítulo VI.

Los gobiernos y las organizaciones internacionales deberían aplicar medidas para fortalecer la transparencia de los mercados financieros; y las autoridades competentes, al examinar los efectos de las actividades de inversionistas internacionales de gran influencia sobre la estabilidad de los sistemas bancarios nacionales, deberían proponer formas en que puedan tenerse en cuenta los riesgos asociados con estos efectos al revisar las normas vigentes sobre suficiencia de capital para los bancos.

64. La transparencia de los mercados financieros exige que se preste atención a la cuestión de las transferencias ilícitas de fondos y el blanqueo de dinero. La integridad de los mercados financieros y, por ende, del sistema financiero internacional exige una protección efectiva contra los abusos y las actividades delictivas. Como se reconoce en la resolución 54/205 de la Asamblea General y en el comunicado del Comité Monetario y Financiero Internacional de 24 de septiembre de 2000, los esfuerzos internacionales y nacionales sostenidos son de importancia crítica en la lucha contra el blanqueo de dinero. Más recientemente, un grupo de 11 grandes bancos internacionales privados ha convenido en procedimientos comunes para mejorar la supervisión a fin de determinar la fuente de fondos que se ofrecen en depósito, al igual que los verdaderos beneficiarios de una cuenta.

Deben proseguirse las iniciativas recientes de la Asamblea General y de las instituciones de Bretton Woods en la lucha contra el blanqueo de dinero y los Estados Miembros deben seguir fortaleciendo medidas contra las transferencias ilícitas de fondos y mejorar el intercambio de información transfronteriza; alentar nuevas medidas de los grandes bancos internacionales, y reforzar la cooperación internacional con miras a elaborar un criterio común de lucha contra el blanqueo de dinero y los delitos financieros (véase también la recomendación que figura en el capítulo I).

Fomento de la capacidad y asistencia técnica

65. Los países en desarrollo —especialmente los países menos adelantados— han aumentado su necesidad de fortalecimiento de la capacidad y asistencia técnica en cuestiones relacionadas con las inversiones extranjeras directas. Se necesita asistencia especialmente en las siguientes esferas: perfeccionamiento de los marcos regulatorios de las inversiones extranjeras directas y fortalecimiento de la capacidad para lograr y mantener este perfeccionamiento; análisis orientado a las políticas

destinado a mejorar la comprensión de la función de las inversiones extranjeras directas en la economía mundial y sus efectos sobre el desarrollo; el suministro de información sobre oportunidades de inversión; medidas para atraer las inversiones extranjeras directas (y la tecnología que es su componente) y empeños por beneficiarse de éstas tanto como sea posible, y fomento de empresas que sean internacionalmente competitivas.

66. Habida cuenta del hecho de que las corrientes privadas ahora corresponden a la mayor parte de la financiación externa para muchos países en desarrollo (aunque no para los países menos adelantados) y dada la importancia de las inversiones extranjeras directas en la economía mundial, parecería adecuado considerar la posibilidad de crear un mecanismo mediante el cual se pudieran analizar las cuestiones relativas a las inversiones extranjeras directas entre todos los principales interesados. Dicho mecanismo no necesariamente estaría autorizado para adoptar decisiones y podría contar con los servicios de un equipo de tareas especial de funcionarios de organizaciones internacionales. Brindaría una oportunidad para intercambiar experiencias sobre prácticas óptimas en lo que se refiere a atraer las inversiones extranjeras directas y beneficiarse de éstas y la función de la comunidad internacional a este respecto.

En la reunión de alto nivel debería examinarse la posibilidad de establecer un foro especial que reuniera a representantes de los gobiernos, las organizaciones internacionales, las empresas, los trabajadores y las organizaciones no gubernamentales a fin de facilitar un diálogo sobre cuestiones de política y asistencia técnica relativas a las inversiones extranjeras directas. El objetivo sería facilitar dichas corrientes a los países en desarrollo —especialmente los países menos adelantados—, determinar obstáculos y examinar las prácticas óptimas en lo que se refiere a las políticas gubernamentales para lograr una máxima contribución de las inversiones extranjeras directas al desarrollo y reducir al mínimo todo efecto negativo.

Capítulo III

Comercio

Mejorar el papel del comercio para financiar el desarrollo; garantizar el acceso a los mercados de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo; examinar cuestiones relacionadas con la reducción de los ingresos públicos a causa de la liberalización del comercio; fortalecimiento de la cooperación y la integración regional para la ampliación del comercio mundial; fomento de la capacidad y asistencia técnica, incluida la asistencia para las negociaciones comerciales y el arreglo de controversias; necesidades especiales de África, los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y de tránsito y otros países en desarrollo, así como países con economías en transición que encuentran dificultades especiales para atraer fondos para el desarrollo

67. En la actualidad se acepta ampliamente que, a la larga, la expansión del comercio internacional y la integración en la economía mundial son instrumentos necesarios para promover el crecimiento económico y erradicar la pobreza, especialmente en la medida en que permiten que los agentes económicos aprovechen su potencial productivo en la forma más eficaz, contribuyan al aumento de la productividad, limiten las intervenciones normativas arbitrarias y contribuyan a la protección contra las conmociones económicas. El conjunto de los países en desarrollo ha podido ampliar considerablemente sus exportaciones y ha progresado mucho en la liberalización de sus regímenes comerciales desde el decenio de 1980. A fines del decenio de 1990, el promedio de las tasas arancelarias nominales había disminuido en los países en desarrollo a menos de la mitad de su nivel a mediados del decenio de 1970. Esa liberalización de los regímenes comerciales está vinculada con una considerable aceleración del crecimiento del ingreso y las exportaciones en varios países en desarrollo en el decenio de 1990. No obstante, la liberalización del comercio debe hacerse por etapas y debe complementarse con medidas más enérgicas para diversificar y ampliar la capacidad productiva. A plazos corto y mediano, la rápida liberalización del comercio puede acarrear altos costos de ajuste como, por ejemplo, la reducción del empleo y el producto, la pérdida de capital humano en determinadas ocupaciones y determinadas empresas y una posible inestabilidad macroeconómica debida a dificultades de balanza de pagos o reducciones del ingreso público.

68. Pese al progreso general, es evidente que muchos países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, no han logrado aumentos constantes de su producto interno bruto (PIB) por habitante durante los tres decenios últimos. El entorno económico global en que actúan muchos de los países más pobres les hace difícil elevar rápidamente los niveles de vida, aumentar y aún mantener su participación en las exportaciones en los mercados tradicionales o alentar una diversificación rápida. Esos resultados son indicadores de situaciones complejas cuyos elementos se examinan en otras partes del presente informe. Además, la experiencia de los casos de integración con éxito sugiere que para fomentar el crecimiento y la integración rápidos se requiere la coordinación de diversas iniciativas en un frente amplio.

Los países donantes y las instituciones financieras y de desarrollo internacionales deberían ejecutar un programa mundial totalmente financiado para ayudar a los países en desarrollo interesados, especialmente los menos adelantados y otros países de ingresos bajos, a liberalizar, según proceda, el sector comercial de su economía, crear la capacidad normativa, física y humana necesaria para competir en el comercio de bienes y servicios y velar por que la liberalización gradual del comercio forme parte de las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza y esté acorde con ellas.

Acceso a los mercados

69. Una de las consecuencias de las medidas adoptadas por los países desarrollados para proteger sus mercados es que actualmente los países en desarrollo tienen que hacer frente a gastos que superan considerablemente el volumen de las corrientes de ayuda. Las estimaciones de los beneficios que podrían recibir los países en desarrollo mediante diversas medidas de liberalización varían entre 100.000 y 150.000 millones de dólares. En consecuencia, los países en desarrollo podrían beneficiarse considerablemente con una liberalización continua de los mercados de bienes. Al mismo tiempo, los países en desarrollo tienen grandes posibilidades de ampliación de las exportaciones de servicios, especialmente aquellos que entrañan la circulación de personas naturales, y por esa razón se beneficiarían considerablemente con un mayor acceso a los mercados de servicios en los países de ingresos altos. No obstante, al evaluar el sistema comercial no se debe tener en cuenta si aumenta al máximo las corrientes comerciales de los países en desarrollo sino si contribuye al crecimiento sostenible y aumenta al máximo las posibilidades de desarrollo en el plano nacional.

70. Aún luego de la aplicación total de la Ronda Uruguay, la tasa arancelaria media sobre las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados superará el 12% y para algunos productos importantes las tasas serán hasta del 350% (si bien los promedios ponderados según las importaciones son algo menores). La imposición de derechos de aduana en reemplazo de los cupos y de otras medidas no arancelarias en el sector agrícola dio como resultado en varios casos derechos arancelarios elevados y en muchos sectores se permite el acceso únicamente dentro de los cupos establecidos. El sector de los textiles y la ropa, de interés fundamental para muchos países en desarrollo, está sujeto a restricciones cuantitativas que disminuirán hasta 2005 y la mayor liberalización de los cupos en vigor se hará en último lugar, al mismo tiempo que seguirán siendo altos los derechos de aduana en el sector. Además, la integración en el sector de los textiles y la ropa y el acceso a los mercados en el sector agrícola están obstaculizados por el ritmo lento de la liberalización de esos sectores en los países de ingresos altos.

Todos los asociados comerciales deberían liberalizar el comercio de los bienes y servicios que tienen particular interés para los países en desarrollo, con miras a hacer obligatorio el acceso de esos bienes y servicios al mercado y ampliarlo y darle valor comercial. En primer lugar debería prestarse especial atención a la plena integración de los textiles y la ropa en la OMC; la reducción de las barreras al comercio de productos agrícolas; la eliminación de los derechos altos y de su aumento, que afectan los productos de exportación de los países en desarrollo; y la ampliación, según proceda, de los esquemas del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

71. La Comisión Europea ha propuesto la apertura total de los mercados de los países de la Unión Europea a todos los bienes, salvo las armas, procedentes de los países más pobres. Con arreglo a esa propuesta se concedería acceso libre de derechos y libre de cupos a los productos de los 48 países menos adelantados. Cabe esperar que otros países desarrollados sigan ese ejemplo. No parece justificarse la preocupación de que esa medida reduzca el comercio de los países en desarrollo que no figuran entre los menos adelantados. No obstante, es preciso aplicar medidas análogas a otros países en desarrollo y a países con economía en transición.

Todos los países desarrollados deberían proporcionar inmediatamente acceso libre de derechos de aduana y libre de cupos a todas las exportaciones, salvo las de armas, de los países menos adelantados y de los países pobres altamente endeudados y considerar la posibilidad de hacer lo mismo para otros países en desarrollo, especialmente los países de África, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y de tránsito y otros países en desarrollo, así como los países con economía en transición que tropiezan con dificultades especiales para obtener financiación para el desarrollo.

72. Muchos países consideran que ha habido desequilibrios y desigualdades en la aplicación de los acuerdos de la OMC y que no se han cumplido adecuadamente las disposiciones de trato especial y diferencial. Muchas de esas disposiciones están expresadas en términos de “mejores intenciones” y no como obligaciones jurídicas firmes. Además, el creciente uso en todos los mercados de normas industriales, reglamentos técnicos y reglamentos sanitarios y fitosanitarios cada vez más complicados ha planteado nuevas dificultades en los países en desarrollo. Por otra parte, las medidas comerciales de contingencia, especialmente las medidas antidumping, han afectado cada vez más a sectores de interés para los países en desarrollo como los de los alimentos procesados, los productos agrícolas frescos, el pescado, los metales, los plásticos, los textiles, la ropa, los zapatos y los sombreros. Algunos países en desarrollo han encontrado también dificultades en la aplicación de los acuerdos de la OMC debido a obstáculos humanos, institucionales y financieros.

73. Muchos analistas consideran también que se requiere un nuevo enfoque del trato especial y diferencial que debería comprender disposiciones obligatorias, incluso plazos apropiados para la aplicación de los acuerdos de la OMC; asistencia adecuada para la creación de capacidad humana e institucional; y oportunidades para la formulación de políticas de desarrollo apropiadas para la creación de una

capacidad de suministro competitiva a fin de aprovechar las oportunidades de acceso al mercado. Hay quienes señalan la necesidad de acción normativa directa y apoyo internacional reforzado respecto de la producción estructural y las condiciones de inversión. Además, muchos países se oponen también en general a la introducción en la OMC de cuestiones no comerciales que podrían utilizarse con fines proteccionistas.

Los miembros de la OMC deberían velar por que los acuerdos de la OMC y sus disciplinas conexas se apliquen de manera que conduzca al desarrollo. Los países desarrollados que son miembros de la OMC y las instituciones financieras internacionales deberían velar por que se preste a los países en desarrollo asistencia financiera y técnica adecuada para que apliquen los acuerdos de la OMC. Además, los miembros de la OMC no deberían tampoco usar medidas de contingencia y normas de origen restrictivas y deberían velar por que las normas, los reglamentos técnicos y las normas sanitarias y fitosanitarias no se utilicen para estorbar el comercio, los países en desarrollo puedan observarlas adecuadamente y se preste a éstos asistencia adecuada para ello.

Financiación compensatoria y gestión de los riesgos relacionados con los precios

74. Últimamente se han modificado considerablemente los mecanismos del FMI y la Unión Europea (UE) para la financiación compensatoria de las fluctuaciones a corto plazo de los ingresos procedentes de las exportaciones y también los principales sistemas de seguridad que protegen a los diversos participantes en el sector de los productos básicos contra los efectos negativos de la inestabilidad de los precios. En virtud de la modernización del servicio de financiamiento compensatorio del FMI, normalmente se proporcionará financiación para la balanza de pagos en el marco de los acuerdos ordinarios del Fondo. En el nuevo acuerdo entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) se prevé el acceso a una cuenta especial que se ha de utilizar para compensar la reducción de los ingresos de exportación tanto de productos agrícolas como de minerales mediante el establecimiento y la utilización de mecanismos basados en el mercado, por ejemplo, mediante la adopción de estrategias basadas tanto en mercados de futuros como fuera de bolsa.

Las instituciones financieras internacionales deberían seguir adaptando y haciendo más flexibles los mecanismos que utilizan para el apoyo de la balanza de pagos en épocas de conmoción en los precios de los productos básicos.

75. La dinámica del sector de los productos básicos se ha modificado drásticamente y las políticas agrícolas y minerales han experimentado cambios decisivos en el nuevo entorno basado en el mercado. Para hacer frente a esa evolución, desde comienzos del decenio de 1990 la comunidad internacional ha buscado enfoques innovadores con instrumentos basados en el mercado para proteger a quienes participan en el sector de los productos básicos (productores, exportadores y comerciantes locales, gobiernos y órganos paraestatales, así como importadores de productos básicos, empresas de elaboración y consumidores) contra el efecto negativo de la inestabilidad de los precios.

76. La inestabilidad de los precios plantea problemas a los países que dependen de los productos básicos, tanto en el plano macroeconómico como en el microeconómico. Para los gobiernos, las fluctuaciones imprevistas de los precios de exportación e importación estropean la planificación presupuestaria y el logro de las metas fijadas respecto de la deuda. Para los exportadores locales y las empresas de elaboración, las variaciones de los precios aumentan la incertidumbre de la corriente de efectivo y reducen el valor colateral de las existencias, que a su vez aumenta el costo de los préstamos. De igual manera, los pequeños agricultores, que a menudo tienen poco acceso a instrumentos eficaces de ahorro y seguros, experimentan fuertemente los efectos de una disminución de los precios y tienen posibilidades limitadas de aprovechar las medidas de protección. Todavía no están claros los efectos que la liberalización del comercio y la reducción de las intervenciones tienen sobre la estabilidad de los precios, pues algunos analistas consideran que la liberalización ayudará a estabilizar los precios mientras que otros estiman que es posible que disminuyan las existencias, lo que aumentaría la inestabilidad. Eso indica que es necesario considerar estrategias que, aunque no puedan eliminar los riesgos mencionados, por lo menos puedan servir para tratar de afrontarlos y sortearlos en forma efectiva.

77. Desde abril de 1998, basándose en el trabajo previo hecho principalmente en la UNCTAD, un equipo de tareas internacional sobre gestión de riesgos relacionados con los productos básicos en los países en desarrollo ha examinado la función de la cooperación internacional y estudiado nuevos enfoques basados en el mercado para hacer frente a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos durante el año. Entre los temas concretos figuran la posibilidad de proporcionar instrumentos de gestión de riesgos, servicios de mediación, garantías de transacción por una estructura internacional, el suministro de mecanismos de seguridad para los precios, el establecimiento de instituciones de gestión de riesgos y el suministro de asistencia técnica al respecto.

Las organizaciones internacionales pertinentes deberían formular urgentemente medidas para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a los riesgos que se presentan en relación con los precios de los productos básicos, incluido el posible establecimiento de un nuevo servicio mundial para facilitar el acceso de los países en desarrollo a la gestión de los riesgos relacionados con los precios de los productos básicos y mecanismos estructurados de financiación de los productos básicos y para ayudar en el desarrollo de bolsas regionales y nacionales de productos básicos.

Vulnerabilidad

78. Al reducir la vulnerabilidad mediante una mayor diversificación de la base productiva y de exportación, los países pueden utilizar una gran variedad de políticas permitidas por las disciplinas de la OMC, incluso subsidios no específicos y subsidios asignados para el desarrollo regional, perfeccionamiento tecnológico y adaptación de las industrias a las normas de protección del medio ambiente. Merecen especial atención las vulnerabilidades en el sector agrícola. Grandes sectores de la población de los países en desarrollo, especialmente las mujeres, siguen dependiendo del sector agrícola para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas y sus necesidades de ingresos.

79. La extrema vulnerabilidad de las pequeñas economías a las perturbaciones externas se debe a tres conjuntos de factores interconexos, a saber, geográficos (tamaño y ubicación del país), demográficos y económicos. Tanto un alto grado de apertura comercial como una estructura de exportaciones más rígida y concentrada generan riesgos especiales. Las exportaciones tanto tradicionales como no tradicionales de países pequeños tienden a concentrarse en esferas críticas como las de los productos agrícolas, los textiles y la ropa. Todas esas esferas son sensibles a las presiones proteccionistas de los países industrializados.

80. Los países cuyo nivel de ingresos per cápita es mediano y cuyas exportaciones están más diversificadas son de todas maneras vulnerables a medidas arbitrarias adoptadas en los mercados de importación. Pese al éxito de los acuerdos de la Ronda Uruguay en la reducción de la discriminación y las normas de la “zona gris”, cada vez es más claro el uso desproporcionado de medidas antidumping y el resurgimiento de acuerdos voluntarios de limitación de las exportaciones en sectores determinados de tecnología perfeccionada. Es evidente que el acceso claro y predecible de las exportaciones de los países en desarrollo al mercado es fundamental para el mantenimiento de niveles más altos de inversión en el sector comercial.

Los bancos multilaterales de desarrollo deberían dirigir el desarrollo de un programa de gran envergadura para ayudar a los países en desarrollo, especialmente a los de economía pequeña y vulnerable, a diversificar su base de exportación tanto respecto de los productos (bienes y servicios) como de los mercados de destino. Los donantes bilaterales y todos los organismos multilaterales de ayuda deberían tener presente la importancia de los programas de diversificación de las exportaciones al considerar las prioridades en materia de gastos y asistencia. La OMC debería vigilar de cerca el uso de medidas antidumping y de cualquier acuerdo voluntario de limitación de las exportaciones, especialmente cuando se utilizan contra países en desarrollo.

Asistencia técnica y fomento de la capacidad

81. La experiencia adquirida tanto durante la Ronda Uruguay como posteriormente ha demostrado claramente que es inadecuada la capacidad institucional de la mayor parte de los países en desarrollo para la formulación, la negociación y la aplicación de la política comercial, y la correspondiente necesidad de desarrollar el marco analítico y normativo necesario para integrar el comercio en las estrategias de desarrollo nacional. El Marco Integrado, que debía ser la respuesta a esa necesidad crítica para los 48 países menos adelantados, sigue siendo hasta ahora un mandato sin financiación y no hay un equivalente para los demás países en desarrollo cuya capacidad también es necesario fomentar.

Los países donantes deberían contribuir con rapidez y generosidad al fondo fiduciario establecido en el contexto del Marco Integrado. Los miembros de la OMC deberían ampliar el alcance del Marco Integrado para que abarque no sólo a los países menos adelantados sino también a otros países en desarrollo, especialmente de África, pequeños Estados insulares y países en desarrollo sin litoral y de tránsito.

Capítulo IV

Mejoramiento de la cooperación financiera internacional para el desarrollo mediante, entre otras cosas, la asistencia oficial para el desarrollo

Mejoramiento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD): revitalización del compromiso de cumplir el objetivo del 0,7%, inclusive un liderazgo renovado basado en prácticas óptimas, mejor promoción y políticas de información racionales que hagan frente a las tergiversaciones y diferencien la AOD para el crecimiento económico de la financiación de los bienes públicos generales; aumento de la eficacia y la eficiencia de la AOD mediante, entre otras cosas, mejora de la titularidad y mejor coordinación de iniciativas como el marco de desarrollo amplio, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los documentos sobre estrategias de reducción de la pobreza; necesidades especiales de África, los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y otros países en desarrollo con dificultades especiales para atraer la financiación para el desarrollo

82. La Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea General) contiene un conjunto de objetivos en torno a los cuales se pueden aunar los esfuerzos de desarrollo en general y la movilización de la AOD y otros tipos de asistencia oficial en particular. Un objetivo central, el de reducir la pobreza a la mitad para 2015, es un enjundioso compendio del desafío a que hace frente la comunidad internacional. Para lograr este objetivo, los países en desarrollo y con economía en transición deben lograr y mantener altas tasas de crecimiento al igual que eliminar las barreras sociales a la reducción de la pobreza. Esto, a su vez, exige políticas económicas y sociales que sean concebidas en forma participativa y consideren los efectos sobre los pobres a fin de garantizar que la asignación de recursos no sólo sea eficaz sino también equitativa. Además, los gobiernos se percatan de que, para aprovechar los beneficios de la mundialización, deben tener instituciones transparentes, responsables y eficaces que puedan a la vez crear un ambiente propicio y generar el ímpetu necesario para movilizar los recursos internos y externos.

83. Como complemento a los empeños nacionales y a las corrientes de capital privado extranjero, la AOD y otros tipos de asistencia oficial pueden ser de importancia crítica para ayudar a los países en desarrollo y con economía en transición. Sin embargo, para que los recursos de la AOD hagan un aporte eficaz al desarrollo, deben estructurarse en torno a dos principios básicos: apoyo a estrategias que giren en torno al objetivo de reducción de la pobreza y que impulsen un crecimiento sostenible y equitativo, y el poder depender de políticas y programas que sean objeto de titularidad de los gobiernos y la sociedad civil de los países receptores. Estos principios significan que las asociaciones entre los donantes y los países receptores no sólo para traspasar recursos financieros, brindar acceso a los conocimientos y fomentar la capacidad, sino también para ayudar a habilitar a los pobres, especialmente a las mu-

jeros deben basarse en el respeto mutuo, la comunidad de objetivos y el reconocimiento de los intereses comunes que surgen de la mundialización.

84. A este respecto, las instituciones de financiación del desarrollo multilaterales, regionales y subregionales desempeñan una importante función de aprovechar recursos para el desarrollo, ya sea que se obtengan en condiciones de favor o de otra forma. Esa función es indispensable para el suministro de financiación a los países de bajos ingresos que tienen acceso limitado a los mercados privados. Además, la financiación oficial tiene ventajas sobre la financiación privada en cuanto a vencimientos y costos y puede suministrarse de modo de que resulte anticíclica (véase el capítulo VI). Así pues, la comunidad internacional debe seguir prestando apoyo a estas instituciones y suministrarles una corriente continua, previsible y segura de recursos, suficiente para cumplir plenamente sus actividades dispuestas por mandato.

Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo

85. Las corrientes de la AOD alcanzaron un máximo a principios del decenio de 1990 y desde entonces han venido mermando siendo la merma muy apreciable en valores reales hasta fecha reciente. Si bien los déficit fiscales de los países donantes fueron un factor importante hasta mediados del decenio de 1990, los balances fiscales en la mayoría de los países donantes han mejorado bastante. Los otros factores principales que ocasionan la reducción de la AOD probablemente consistan en un vacío de motivación (relacionado en parte con el fin de la guerra fría), acuciantes dudas sobre la eficacia de los proyectos y programas que reciben apoyo de la AOD y el aumento del suministro de capital privado.

86. El rápido aumento de las corrientes de capital privado a los países en desarrollo y en transición en los decenios de 1980 y 1990 dio origen a una idea de que su aumento continuo proporcionaría los recursos necesarios para que estos países lograran inversiones y crecimiento acelerados. Sin embargo, desde 1997, luego de las crisis financieras, las corrientes de capital privado han disminuido y sus perspectivas ahora parecen menos seguras. Lo que es más importante, incluso en el momento en que se produjeron las máximas corrientes de capital privado en 1996, el diagrama a menudo reproducido de las "tijeras" (es decir, las corrientes totales de la AOD pasaron de ser mayores que las corrientes totales privadas a ser mucho menores) se invirtió la situación que enfrentan los países menos adelantados y otros países de bajos ingresos. Como se indica en el capítulo anterior, las corrientes de la AOD siguen representando el grueso de la financiación externa prácticamente en todos los países de bajos ingresos y siguen siendo de importancia crítica para sus perspectivas de desarrollo.

87. Por consiguiente, para muchos países, la AOD sigue siendo una fuente de financiación al igual que de asistencia técnica que puede hacer un aporte fundamental al buen resultado de sus empeños por lograr crecimiento sostenido y reducir la pobreza en forma constante. La AOD puede ayudar a los países a lograr volúmenes adecuados de movilización de recursos internos durante un plazo apropiado, ayudándolos a ampliar su capital humano y capacidad productiva, al igual que a diversificar sus bases de exportación. La AOD también puede ayudar a los países a mejorar su entorno propicio para la actividad del sector privado mediante el desarrollo de la infraestructura y las instituciones y, de este modo, abrir el camino para un crecimiento vigoroso, impulsado por las inversiones privadas nacionales y extranjeras.

88. Las presiones fiscales en los países donantes contribuyeron a la tendencia a la merma de las corrientes de la AOD. Sin embargo, muchos países donantes están experimentando prosperidad sin precedentes. Mientras que los déficits han disminuido e incluso se han convertido en superávit, sólo unos pocos países donantes han invertido la tendencia a la reducción de los presupuestos de la AOD en términos reales. La mejoría de la situación fiscal y la prosperidad de que gozan muchos países desarrollados han creado una oportunidad para aumentar la financiación del desarrollo. Sin embargo, en lugar de avanzar hacia el nivel del 0,7%, la AOD ha disminuido como porcentaje del PIB de los países donantes en su conjunto (del 0,33% en 1992 al 0,24% en 1999) y también ha disminuido para la mayoría de los diferentes países donantes en particular.

89. Por consiguiente, el problema que se plantea tiene tres facetas: motivar aumentos de la AOD y las corrientes de recursos conexas; asegurar que los recursos se proporcionen en forma que se adapte a las necesidades a corto y largo plazo de los países en desarrollo y con economía en transición, y mejorar los mecanismos de prestación, la coordinación y otros factores que determinan la eficacia y los efectos de los recursos disponibles.

Los Estados Miembros deberían convenir en que la AOD tiene una función fundamental que desempeñar en asegurar que los beneficios de la mundialización alcancen a las personas que viven en la pobreza en muchos países de bajos ingresos y que, por ende, debería girar en torno al objetivo de reducción de la pobreza mediante un crecimiento sostenido y equitativo. Con este objeto, deben afianzarse las asociaciones entre los donantes de la AOD y los países receptores y la asistencia de los donantes debe estructurarse en torno a la propia estrategia de reducción y erradicación de la pobreza del país receptor, en el contexto de sus objetivos globales de desarrollo.

90. Los objetivos de desarrollo derivados de las grandes conferencias y cumbres del decenio de 1990, que recibieron un vigoroso apoyo en la Declaración del Milenio —incluido en particular el objetivo relativo a la pobreza para 2015— podrían de este modo ser la base para impartir un nuevo ímpetu a la AOD. El centrarse particularmente en estos objetivos de desarrollo del milenio podría contribuir a un doble objetivo. En primer lugar, asegurar que se mantenga un seguimiento de los avances (o la falta de éstos) hacia los objetivos de desarrollo, que se den señales de alerta si hay desviaciones de la trayectoria deseada, y que se extraigan conclusiones para las necesidades de recursos y los cambios de política para los sectores o los países que queden a la zaga. En segundo lugar, podría realzar el interés en la asistencia para el desarrollo de los países donantes vinculándola a objetivos concretos que hallen eco en el público en general, particularmente entre los contribuyentes y la opinión pública en los países donantes.

91. No sería realista esperar que los costos en recursos de una trayectoria de 15 años para tantos países puedan estimarse en forma fiable por anticipado y que los donantes puedan contraer compromisos para un período tan extenso. Por consiguiente, debería instaurarse un proceso interactivo para evaluar las necesidades y determinar los recursos necesarios para lograr los dos objetivos —seguimiento de los avances y movilización de recursos. La iniciativa interinstitucional en este sentido que se propuso en el primer semestre de 2000 (con participación de las Naciones Unidas, el

Banco Mundial, el FMI y la OCDE) es una primera experiencia útil en ese sentido. Sin embargo, esta experiencia también hizo subrayar la necesidad de un enfoque que fuera aún más incluyente en cuanto a participantes y objetivos. Podría emprenderse una campaña especial fácilmente perceptible para abogar vigorosamente en favor de los recursos necesarios para la AOD en las capitales de los países donantes e incitar a los organismos de ejecución internacionales competentes en forma constructiva.

Debería instaurarse una campaña en pro de los objetivos de desarrollo del milenio. La campaña tendría una duración limitada de cinco años. El mandato consistiría en consolidar información reunida por diferentes organismos y gobiernos sobre los avances hacia los objetivos en diferentes países, las consecuencias para los costos en cada etapa y la disponibilidad de recursos para estimular esos avances.

92. El logro de los objetivos de desarrollo exigirá políticas internas eficaces y mejoras en la capacidad nacional y la coherencia de la política internacional, al igual que en la aportación de la ayuda y los mecanismos de coordinación. También exigirá: a) transferencia de recursos adicionales con flexibilidad en aumento; b) volúmenes de asistencia en condiciones a favor (inclusive donaciones) adecuados a los objetivos y la situación de los países receptores, y c) una diversidad de cauces para la asistencia a fin de facilitar a los países receptores una variedad de opciones adecuadas a sus necesidades (inclusive asistencia de emergencia y humanitaria). En este contexto, la mengua de las contribuciones voluntarias a los fondos y programas del sistema para el desarrollo de las Naciones Unidas es motivo grave de preocupación.

Debería exhortarse a los países donantes a que redoblaran los esfuerzos por aumentar el monto de la AOD y cumplir con los compromisos internacionales a este respecto sin mayor dilación. Los donantes deberían contraer un compromiso inmediato de evitar toda disminución de la AOD y, en el caso de los países en que la AOD aún corresponda a mucho menos del 0,7% del PIB, deberían prometer cumplir los compromisos vigentes de aumentar en forma constante las corrientes reales de la AOD dentro de un plazo definido. También debería instarse a los países donantes a que estudien decididamente no sólo la forma en que pueden mejorar el monto de la AOD que proporcionan, sino también la flexibilidad con que se facilitan dichos recursos.

93. A fin de que la AOD permita abordar las situaciones que enfrentan los diferentes países en la debida forma, debe facilitarse mediante una combinación equilibrada de cauces en forma de una gama continua de instrumentos financieros y de otra índole. La grave mengua de la financiación básica del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas está dando lugar a que se produzcan lagunas en el sistema de ayuda. Como resultado, los países en desarrollo y en transición se enfrentan con menor acceso a una variedad adecuada de opciones de asistencia para el desarrollo.

Debería instarse a los países donantes a que velen por que se proporcionen recursos suficientes mediante los diferentes organismos de asistencia multilateral, de modo que éstos puedan cumplir sus mandatos y sostener una variedad de mecanismos y cauces para la AOD. Esta variedad debe ajustarse a las necesidades de los países en desarrollo y con economía en transición al tiempo que proporcione un equilibrio racional entre la diversidad de cauces y la eficacia de la prestación de asistencia.

94. Como se indica anteriormente, para que la AOD permita abordar en la debida forma las situaciones que enfrentan diferentes países, debe facilitarse en forma de una gama continua de instrumentos financieros y de otra índole. Debe haber una amplia disponibilidad de recursos totales, pero también la disponibilidad de cada tipo de recursos debe ser suficiente para aprovechar las oportunidades de intervenciones de asistencia eficaces. La gama comienza con situaciones para las cuales lo único adecuado son donaciones (como emergencias, catástrofes y situaciones posteriores a los conflictos, cooperación técnica en apoyo de la creación de entornos propicios y asistencia técnica para fomentar la capacidad de administración de corrientes de asistencia. También varía desde la financiación de la balanza de pagos para ayudar a los países a enfrentar conmociones en los términos de intercambio, financiación de los gastos públicos en los países menos adelantados y otros países de bajos ingresos y apoyo concreto a las regiones pobres en los países de ingresos medianos bajos, hasta la financiación y otras formas de apoyo a iniciativas regionales o subregionales.

Deberían mantenerse exámenes periódicos del volumen y la composición de la AOD y las corrientes conexas con miras, entre otras cosas, a determinar deficiencias críticas. Todas las organizaciones internacionales competentes deberían revisar las diversas necesidades e instrumentos de desarrollo y celebrar consultas entre sí para determinar estas deficiencias. Reviste especial importancia determinar situaciones en que la asistencia para el desarrollo no está llegando a regiones con grandes concentraciones de personas que viven en la pobreza. Basándose en este examen y con la asistencia del Consejo Económico y Social, se formularían propuestas coordinadas a los órganos rectores de las instituciones competentes para colmar las deficiencias que revistan mayor importancia para el mandato y la capacidad de cada entidad.

Eficacia y eficiencia de la ayuda

95. La eficacia de la ayuda es resultado de dos tipos de factores. El primero se refiere a las condiciones previas normativas e institucionales en los países receptores (inclusive la destinación de los gastos públicos a esferas prioritarias de conformidad con los objetivos de reducción de la pobreza). El segundo se refiere al volumen y al carácter de los costos de transacción en el sistema de prestación de asistencia. En años recientes se han logrado considerables avances en el conocimiento de las condiciones previas que requiere la eficacia de la ayuda. Éstas giran en torno a los mismos factores que determinan la movilización de recursos internos y subrayan que la asistencia para el desarrollo sólo puede ser un complemento de las actividades internas.

Una formulación racional de política interna no sólo es la clave de la utilización eficaz de los recursos, sino también brinda las bases sobre las cuales debe estructurarse la asistencia de los donantes. En este contexto, dos importantes premisas para la eficacia de la ayuda son:

a) Asegurar que los gobiernos receptores de la ayuda ocupen el centro de la formulación de los programas que han de recibir apoyo de los donantes y los organismos internacionales y que también dirijan un esfuerzo participativo y transparente para seguir de cerca los efectos de la asistencia externa;

b) Asegurarse de que la reducción de la pobreza sea efectivamente el objetivo predominante de la asistencia oficial internacional, con políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y conducentes al desarrollo que sean uno de los medios principales para ese fin y con horizontes de ajuste fiscal adecuados a la situación de cada país.

96. Un número cada vez mayor de países receptores de ayuda están organizando sus planes y programas nacionales de desarrollo en forma de marcos de desarrollo integrales y esperando que los organismos externos (incluidos los donantes multilaterales y bilaterales) se aseguren de que sus propias estrategias de asistencia se conciben como parte de su ejecución. Además, es importante que las actividades de análisis diagnóstico y formulación de políticas giren en torno a los objetivos de reducir la pobreza y sus vínculos con las estrategias nacionales de desarrollo. Las estrategias de reducción de la pobreza y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo representan avances importantes en este sentido y deberían analizarse detenidamente las primeras experiencias en su ejecución.

Los países en desarrollo deberían adoptar marcos amplios para el crecimiento equitativo y formular estrategias de reducción de la pobreza que, además de orientar los esfuerzos nacionales, ejerzan la conducción de la asistencia externa y sirvan de base para que los distintos donantes formulen estrategias de asistencia para el país. Análogamente, los organismos donantes deberían cooperar entre sí y con los gobiernos de los países receptores para reducir el exceso de instrumentos diagnósticos y de programación necesarios.

97. Todos los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales tienen políticas operacionales y requisitos de procedimiento que orientan su compromiso con los países en desarrollo y en transición. Abarcan esferas tan diversas como la evaluación ambiental y social, las adquisiciones, la gestión y el análisis financieros y la tramitación y evaluación de proyectos, al igual que la formulación de estrategias por países y sectores. Un problema importante estriba en que, incluso cuando los organismos tienen objetivos análogos, sus requisitos concretos pueden ser diferentes. Como resultado, los receptores de la AOD —especialmente los prestatarios más pobres y de menor envergadura que tienen capacidad de ejecución limitada— enfrentan enormes complejidades administrativas y altos costos de transacción cuando tratan con donantes múltiples.

98. La inquietud por reducir estos costos y complejidades y lograr mejorar los efectos sobre el desarrollo ha redundado en un esfuerzo de “armonización”. Ésta consiste en iniciativas de los bancos de desarrollo multilaterales, los fondos y programas de las Naciones Unidas y otros donantes, inclusive las mesas redondas sobre

políticas, estrategias y prácticas operacionales con participación de los bancos de desarrollo multilaterales y el grupo de tareas del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE sobre armonización de procedimientos de los donantes. Sin embargo, la solución más eficaz y duradera consiste en que los países tengan marcos racionales de política operacional y de procedimiento que podrían entonces servir de base para administrar todos los gastos en desarrollo, sea que estén financiados por los donantes o no. Por consiguiente, el fomento de la capacidad nacional a este respecto reviste importancia crítica para la eficacia de la ayuda.

Los organismos donantes deberían impulsar como cuestión de prioridad sus esfuerzos por simplificar y armonizar las políticas y los procedimientos operacionales. En este contexto, los donantes multilaterales y bilaterales deberían esforzarse en todo lo posible por ayudar a los países en desarrollo y con economía en transición a fortalecer su propia capacidad para la concepción y administración de sus propias políticas y procedimientos operacionales.

99. Además de armonizar los procedimientos y aumentar la flexibilidad de los mecanismos de prestación de ayuda, el reducir los gastos de transacción de la ayuda exige un esfuerzo de gran alcance para coordinar las intervenciones de los donantes a lo largo de todo su ciclo de intervención. El sistema existente de reuniones de grupos consultivos y mesas redondas ha venido evolucionando de modo de reflejar el hecho de que se reconoce cada vez más la importancia de una titularidad de amplio alcance. Ahora hacen falta más avances decisivos en este sentido, de conformidad con el enfoque del marco amplio de desarrollo y mecanismos análogos, para asegurar la titularidad, no sólo de los gobiernos de los países receptores sino también de la sociedad civil.

La reunión de alto nivel debería hacer suyo el principio de que los países receptores no sólo deben ser los principales arquitectos de los programas de desarrollo, sino también la piedra fundamental de los mecanismos de coordinación de la asistencia, con la ayuda y el apoyo, cuando proceda, de las organizaciones internacionales competentes y los donantes bilaterales. La coordinación de los donantes debería efectuarse a nivel del país, bajo la dirección del gobierno del país receptor.

100. A medida que se han analizado sistemáticamente las enseñanzas de la experiencia en la eficacia de la ayuda, los donantes se han comprometido en concentrar recursos en países necesitados en que el entorno de política se percibe como conducente a la eficacia de la ayuda. Han dejado de dirigir las corrientes financieras a situaciones en que, debido a las políticas socioeconómicas o formas de gestión de los asuntos públicos imperantes, se cree improbable que la asistencia surta efectos positivos. Sin embargo, no han dispuesto lo necesario para intensificar en forma suficiente las transferencias de recursos en apoyo a las actividades de los países que han adoptado políticas racionales y han venido mejorando constantemente la gestión de los asuntos públicos en general.

101. Los programas de asistencia tradicionales basados en proyectos tienen limitaciones como medio para la transferencia de recursos y se corre el riesgo de que, como resultado, las enseñanzas de la eficacia de la ayuda se puedan convertir en obstáculo a las corrientes de AOD en lugar de una base para aumentar las corrientes hacia los países en que hay buenas probabilidades de que la ayuda sea eficaz. Los esfuerzos por organizar el apoyo de los donantes en torno a conjuntos de proyectos y programas sectoriales por lo general han surtido efectos modestos y no parecen brindar una solución adecuada a este problema.

102. Deben examinarse enfoques optativos para velar por que los mecanismos de la prestación de ayuda y los procedimientos de desembolso de los donantes no impongan demandas excesivas o no acordes con la realidad a las instituciones de los países receptores, sino que más bien apoyen la ejecución de programas prometedores formulados y adoptados por los países receptores. Una mayor flexibilidad de los donantes para con la AOD a países con políticas racionales y apropiadas y mejores estructuras e instituciones de gestión de los asuntos públicos también serviría de incentivo para que otros países ejecutasen programas adecuados de reforma y desarrollo para beneficiarse de dicha flexibilidad.

Los donantes deberían equiparar los avances que se están llevando a cabo en las políticas y los programas de los países receptores con un aumento de la flexibilidad de sus sistemas de prestación y desembolso. Hacen falta criterios especiales de los donantes para permitir un apoyo coordinado a los presupuestos, la financiación conjunta de programas sectoriales y otras formas de mejorar la flexibilidad de los desembolsos, en particular para los países que han adoptado políticas de prácticas óptimas y se están empeñando en perfeccionar sus estructuras e instituciones de gestión de los asuntos públicos.

103. A lo largo de los años, se han emprendido muchos esfuerzos por mejorar la eficacia de la prestación de servicios y elaborar proyectos que surjan máximo efecto sobre el desarrollo. La reforma de los encargados de prestar servicios públicos y el fomento de su capacidad pueden mejorar apreciablemente la eficacia. Para ciertos tipos de servicios, alternativas a los mecanismos de prestación pública pueden ofrecer las perspectivas más propicias para mejorar los resultados. Los contratos “basados en el producto” proporcionan un mecanismo de dicha índole, que aprovechan una iniciativa del sector privado de prestación de servicios (por ejemplo, vacunación de niños) que los gobiernos y los donantes desean subsidiar, estando vinculada la remuneración a los resultados. Se basan en experiencias con la reforma y la participación del sector privado en los sectores de infraestructura para ayudar a aliviar atascamientos de magnitud apreciable en sectores importantes desde el punto de vista del desarrollo. Este enfoque —que podría llamarse “asistencia basada en el producto”— vincula las corrientes de recursos a los resultados en materia de desarrollo mediante contratos e incentivos monetarios.

A fin de mejorar la eficacia de la ayuda y, más en general, de los gastos públicos, los gobiernos de los países en desarrollo deberían considerar la posibilidad de asegurarse de que sus sistemas de reglamentación estén abiertos a mecanismos de prestación de servicios que complementen la capacidad pública, como mecanismos basados en el producto, inclusive mediante el establecimiento de indicadores de seguimiento para que este tipo de asistencia resulte útil. Al mismo tiempo, los organismos multilaterales deberían redoblar sus esfuerzos por prestar apoyo al desarrollo de la capacidad reglamentaria en apoyo de mecanismos basados en el producto, y los donantes bilaterales deberían modificar sus procedimientos para asegurarse de que puedan prestar apoyo financiero y de otra índole a dichas modalidades de prestación de la ayuda —cuando lo soliciten los gobiernos de los países receptores.

104. Deben adoptarse medidas análogas en el plano internacional para reforzar la titularidad y asegurar alianzas eficaces para la ayuda. Los países donantes han concluido que el CAD de la OCDE es de utilidad para analizar y fomentar mejoras en las políticas de ayuda. Quizás ahora haga falta una agrupación análoga de los países receptores de la AOD para facilitar el intercambio de opiniones entre los países en desarrollo y los países con economía en transición sobre la AOD, la que podría garantizar que los países receptores estén debidamente representados en los debates internacionales sobre política de asistencia.

Los Estados Miembros deben acordar un proceso para facilitar la participación efectiva de los países receptores de la AOD, como conjunto, en los debates internacionales sobre política de ayuda destinados a cimentar asociaciones vigorosas y mejorar la eficacia de la ayuda.

Estudio de fuentes innovadoras para la financiación del desarrollo: examen de instrumentos mundiales innovadores, inclusive cooperación fiscal y mecanismos de financiación de los bienes públicos generales; mejora de la contribución de las instituciones de desarrollo multilaterales, en particular del Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales, a la innovación financiera en apoyo al desarrollo; fomento de alianzas nacionales e internacionales entre los sectores público y privado

Bienes y servicios públicos generales

105. Una faceta importante de la mundialización es la libertad de circulación a través de las fronteras nacionales, lo que ha facilitado un volumen cada vez mayor de comercio, finanzas, viajes y comunicaciones internacionales. Además, ha hecho que se vuelvan internacionales muchos bienes y servicios públicos que tradicionalmente solían ser de alcance nacional; bienes o servicios públicos, como la lucha contra los estupefacientes, el tratamiento de enfermedades, la lucha contra la contaminación del aire, el orden público, la paz y la seguridad y la estabilidad financiera ya no se pueden proporcionar mediante medidas de política nacionales únicamente.

106. La prestación de estos bienes y servicios depende en parte de la cooperación internacional. Un ejemplo de lo que puede lograrse mediante este tipo de medidas concertadas lo da el éxito del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas

Internacionales en fomentar el desarrollo de semillas perfeccionadas para utilizarlas en los países en desarrollo. Los bienes públicos nacionales se están convirtiendo una vez más en bienes públicos internacionales (regionales y mundiales) y viceversa. Ahora, la importante tarea a que hace frente la comunidad internacional es la elaboración de modalidades que convengan al nuevo problema de suministrar lo que se ha dado en llamar bienes públicos generales.

107. La necesidad cada vez mayor del suministro concertado de bienes y servicios públicos generales se está expresando en acuerdos internacionales sobre dichas materias en un número en rápido aumento, lo que plantea el riesgo de que dichas cuestiones mundiales distraigan la atención y los recursos que deberían destinarse a programas convencionales de asistencia oficial para el desarrollo, a la erradicación de la pobreza y a la incorporación de todos los países y pueblos en los beneficios de la mundialización.

La comunidad internacional debe llegar a un acuerdo para abordar explícitamente las cuestiones relacionadas con los bienes públicos generales y llegar a un entendimiento común del carácter ampliado del actual quehacer de la cooperación internacional. Estas tareas deberían emprenderse por conducto de los foros existentes, especialmente de las Naciones Unidas, y estableciendo otros nuevos de ser necesario.

108. La comunidad internacional se ha venido percatando paulatinamente del problema nuevo y cada vez más serio que plantean los bienes públicos generales y la interacción entre dichos bienes y los gastos en desarrollo en el plano nacional en los países de bajos ingresos. La respuesta pragmática a los problemas en esta esfera ha consistido en financiar gastos relacionados con los bienes públicos generales con cargo a los fondos de cooperación internacional existentes, utilizando en particular recursos de la AOD, y recurrir a los cauces de ayuda. Estimaciones recientes indican que el 15% del total de los fondos de la AOD se utilizan con fines relacionados con los bienes públicos generales.

109. Al reconocerse que se ha ampliado el quehacer, se deriva una necesidad urgente de examinar diferentes opciones para financiar los bienes públicos generales. Un problema clave que exige la adopción de medidas y que sirve como telón de fondo para estas deliberaciones es la necesidad de asegurar que los recursos destinados a las necesidades relacionadas con los bienes públicos generales *se sumen* a los que están orientados a programas de asistencia para el desarrollo en marcha. A fin de evitar que se desvíen los recursos de asistencia para fines relacionados con los bienes públicos generales, también sería importante individualizar por separado en los sistemas de presentación de informes estos dos hilos de la cooperación internacional para el desarrollo.

Los países donantes deberían examinar medidas eficaces para complementar las asignaciones de la ayuda por países con asignaciones adicionales a las necesidades relativas a los bienes públicos generales. Para aumentar el volumen, una opción que se podría considerar sería la de aumentar los presupuestos de los ministerios sectoriales en los países donantes a fin de que puedan financiar la cooperación internacional vinculada con los bienes públicos generales en su propio sector, mientras que los recursos existentes de la ayuda siguen estando destinados a la financiación de programas nacionales.

110. Habida cuenta de la magnitud y complejidad de muchos problemas relacionados con los bienes públicos generales, ningún agente puede enfrentarlos por sí solo. Por consiguiente, las finanzas públicas deberían utilizarse en forma estratégica y se debería tratar de alentar la financiación privada, que puede multiplicar la disponibilidad general de recursos. En algunos casos, los fondos públicos deberían utilizarse para crear un bien público general y “prestar ayuda” a un cambio en el desarrollo; en otros casos, dichos fondos deberían utilizarse para estimular las contribuciones del sector privado. La financiación de los gastos relacionados con los bienes públicos generales por el sector privado exige marcos reglamentarios y basados en el mercado adecuados. Por regla general, la financiación privada puede ser una opción viable cuando existe cierta incompatibilidad de los beneficios o cuando hay vigente un plan de subsidios.

Los gobiernos y las organizaciones internacionales deberían compartir experiencias y elaborar mecanismos para centrar la financiación pública en la corrección de desequilibrios de los incentivos a fin de alentar a los agentes privados a que contribuyan a los bienes públicos generales.

111. Los encargados de la formulación de políticas y los expertos que actualmente se dedican a la cooperación internacional para el desarrollo a menudo se fían de las modalidades establecidas de la ayuda por omisión, debido a la falta de nuevos instrumentos adecuados para financiar los bienes públicos generales. Algunos problemas mundiales son previsible y a más largo plazo, más fáciles de prever y de abordar. Otros surgen súbita e inesperadamente. Por consiguiente, la comunidad internacional necesita de un marco institucional y de organización que esté dotado para emprender funciones básicas al igual que iniciativas especiales. Esto supone una necesidad de financiación básica y financiación para iniciativas especiales. Ha llegado la hora de hacer un balance de los diversos mecanismos especiales y otras innovaciones introducidas para facilitar la financiación de los gastos relacionados con los bienes públicos generales.

Los bancos de desarrollo multilaterales, los fondos y programas de las Naciones Unidas y otras instituciones competentes de las Naciones Unidas deberían examinar en conjunto, con la asistencia del Consejo Económico y Social, arreglos financieros e institucionales en apoyo al suministro de bienes públicos generales, evaluar la experiencia conseguida, estudiar posibles nuevos enfoques a la financiación y proponer mecanismos concretos para la financiación y la coordinación. Esta tarea debería emprenderse en estrecha consulta con todos los agentes pertinentes, inclusive los organismos donantes bilaterales, los interesados de países en desarrollo y con economía en transición y el sector privado internacional.

Otras fuentes innovadoras de financiación

112. La necesidad de suministrar volúmenes mayores y más previsible de corrientes de AOD, al igual que la importancia de conseguir financiación adicional para los bienes públicos generales, sirven de justificación para un renovado esfuerzo por individualizar nuevas fuentes de asistencia internacional para el desarrollo, incluidas

“fuentes innovadoras” para la financiación del desarrollo. Como se ha indicado, es evidente que actualmente hay una escasez aguda de financiación para el desarrollo y que es probable que siga habiendo un grave déficit en comparación con las necesidades.

113. La Asamblea General, en su vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones, titulado “La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el futuro: en pos del desarrollo social para todos en el actual proceso de mundialización” pidió que se realizara “un riguroso análisis de las ventajas, desventajas y otras repercusiones de las propuestas de obtener fuentes de financiación nuevas e innovadoras, tanto públicas como privadas, con destino a los programas de desarrollo social y erradicación de la pobreza” (véase la resolución S/24-2 de la Asamblea General, anexo, párr. 142 g)). Algunas delegaciones que auspiciaron este párrafo indicaron su opinión de que las propuestas que se habían de analizar debían incluir las de “impuestos sobre las transacciones cambiarias” nacionales. Además, la posibilidad de establecer mecanismos de este tipo (destinados no sólo a aumentar los ingresos públicos, sino también a atenuar algunos de los efectos negativos de cambios súbitos y apreciables en las entradas y salidas de capital) fue una de las cuestiones a las que se dedicó gran atención en las “audiencias” con la sociedad civil sobre la financiación del desarrollo celebradas el 6 y el 7 de noviembre de 2000.

En la reunión de alto nivel se debería examinar, como parte de sus deliberaciones, los resultados de un riguroso análisis de las ventajas, desventajas y otras repercusiones de las propuestas de obtener fuentes de financiación nuevas e innovadoras, tanto públicas como privadas, que el Secretario General encargará de conformidad con la petición que hizo la Asamblea General en su resolución S/24-2.

Capítulo V

Deuda

Responder a los desafíos que presenta la deuda externa: abordar los problemas de la deuda de los países en desarrollo, incluidos los casos de grave endeudamiento y las cuestiones de riesgo moral; mejorar y ampliar la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados; evitar que se repitan las crisis de la deuda, entre otras cosas aplicando medidas preventivas que eviten que se cree una deuda pública y privada insostenible; asistencia técnica para la gestión de la deuda

114. La movilización interna de recursos y otras políticas nacionales son la clave del desarrollo de un país. El acceso a los mercados financieros internacionales y a la asistencia financiera oficial es en muchos sentidos una consecuencia de tales políticas y también de la oferta de capital internacional y los riesgos vinculados con su uso, en particular las reglas, normas y prácticas que constituyen la estructura financiera internacional. Por consiguiente, las cuestiones de deuda externa se tratan no sólo en el presente capítulo sino también en las secciones pertinentes del capítulo I y especialmente de los capítulos II y VI.

115. La gestión y la financiación de la deuda externa es una parte importante de las opciones de los países para movilizar recursos para la inversión pública y privada. El desarrollo de los mercados de capital en los últimos años ha ampliado la gama de posibilidades a disposición de los países solventes y ha destacado la importancia cada vez mayor de la gestión prudente de la deuda. Otros países en desarrollo han usado la financiación mediante endeudamiento con buenos resultados para elevar su nivel de inversión, y esto a su vez ha producido crecimiento y generado recursos amplios para devolver la deuda y apoyar gastos de consumo y de inversión. Sin embargo, algunos países han acabado con cargas de deuda insoportables. Estos países se dividen en dos clases:

a) Los países de bajos ingresos, para muchos de los cuales los empréstitos no han producido crecimiento porque han intervenido conflictos civiles o militares, malas políticas económicas, catástrofes naturales o factores externos. En particular, muchos países de bajos ingresos han acumulado deudas y ahora hacen frente a obligaciones de servicio de la deuda externa que reducen su capacidad de sostener programas de reducción de la pobreza, incluso los destinados a satisfacer las necesidades humanas básicas, y de financiar inversiones para el crecimiento muy importantes;

b) los países en desarrollo de ingresos medianos y los países de economía en transición, muchos de los cuales tienen niveles de deuda inmanejables y/o una discrepancia grave entre sus necesidades de financiación y el vencimiento de sus empréstitos. Este tipo de deuda puede ser manejable en condiciones de crecimiento rápido y en un ambiente económico por lo demás favorable, pero la situación de estos países los hace muy vulnerables a los cambios súbitos de los factores internos o externos.

Países en desarrollo de bajos ingresos

116. El primer grupo de países ha sido el motivo y el objeto de la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME), que tenía por objeto reducir la deuda de los países de bajos ingresos a un nivel sostenible; 20 países pueden obtener ahora alivio de la deuda mediante la iniciativa PPME ampliada y 17 países más podrían recibir un alivio parecido en el futuro. Los esfuerzos del Comité de Desarrollo y del Comité Monetario y Financiero Internacional de profundizar el alivio de la deuda y acelerar el proceso de la iniciativa PPME han sido acogidos como medidas bien encaminadas.

117. La plena ejecución de la iniciativa PPME es un objetivo urgente e importante. Muchos países deudores están cumpliendo las condiciones que les exige la comunidad internacional, y es imperativo que los acreedores cumplan rápidamente su parte del acuerdo. Los donantes deben aportar los recursos necesarios evitando al mismo tiempo que esto se haga a expensas de otras corrientes de AOD. Pero la mayoría de los países de bajos ingresos afrontan mucho más que un problema de deuda. Afrontan un problema grave de financiación del desarrollo. A la luz de la experiencia de los últimos decenios, es muy importante que la comunidad internacional movilice recursos y actúe con la flexibilidad necesaria para dar a todos los países de bajos ingresos que están aplicando políticas orientadas al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza una oportunidad de salir adelante. Los países que alcanzan la sostenibilidad de la deuda en el marco de la iniciativa PPME todavía necesitarán asistencia considerable para alcanzar las metas deseadas.

118. Los países de bajos ingresos de economía frágil pueden no poder cumplir sus obligaciones de servicio de la deuda en ciertas condiciones, por hábil que sea su gestión económica. Tales condiciones son, por ejemplo, las calamidades naturales y las catástrofes económicas (como una gran baja del precio de los productos de exportación y otros choques que afectan la relación de intercambio). En estas condiciones, pueden ser necesarias medidas especiales para aliviar la carga de las obligaciones de servicio de la deuda e incluso condonar la deuda.

Los acreedores bilaterales y multilaterales deben conceder alivio de la deuda vigorosa y rápidamente, incluso mediante medidas para dar alivio considerable e inmediato de la deuda a los países más pobres. También debe considerarse la posibilidad de establecer una moratoria e incluso la de condonar la deuda en situaciones excepcionales y cuando corresponda. También se debe actuar con flexibilidad al atacar los problemas de la deuda de los países de bajos ingresos y en la consideración de nuevas propuestas, cuando sea necesario, para complementar la iniciativa PPME.

119. En la ejecución de la iniciativa PPME lo mismo que en la búsqueda de medios de aliviar la deuda de otros países de bajos ingresos que tienen baja solvencia —y de las medidas complementarias que sean necesarias para lograr una solución definitiva del problema de la deuda de estos países— son importantes tres objetivos: la financiación debe añadirse a la AOD actual; el alivio de la deuda debe estar claramente encaminado a apoyar programas de crecimiento económico y de reducción de la pobreza; y el proceso debe organizarse de manera que se eviten los estrangulamientos institucionales.

120. Como la carga de la deuda es sólo una dimensión de los problemas de la financiación del desarrollo, es muy importante asegurar que la financiación para el alivio de la deuda sea una adición y no una alternativa a otras formas de asistencia para el desarrollo. En este contexto, los beneficiarios del alivio de la deuda también deben procurar que las políticas internas y las modalidades de gestión de los asuntos públicos sean favorables al uso eficiente de los ahorros relacionados con la deuda y de todos los demás recursos que apoyen el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. También es importante que la nueva financiación tenga una actitud más realista con respecto a la sostenibilidad de la deuda y por consiguiente que la nueva asistencia financiera se conceda en forma de donaciones o en condiciones muy favorables. Es particularmente importante que la financiación para el alivio de la deuda no se haga a expensas de la financiación en condiciones favorables para los países de bajos ingresos que no tienen problemas de deuda urgentes.

Debe pedirse a los donantes que aporten recursos para el alivio de la deuda sin perjuicio de los recursos que ya tenían la intención de aportar para la asistencia para el desarrollo de los países de bajos ingresos. Paralelamente, los países deudores deben asegurar que los recursos liberados por las medidas de alivio de la deuda se usen para apoyar programas de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Para evitar que surjan nuevos problemas de deuda, debe procurarse mejorar la gestión de la deuda, y la nueva financiación para todos los países de bajos ingresos debe concederse en condiciones muy favorables o, en el caso de los países que tienen capacidad de pago muy limitada, en forma de donaciones.

Países en desarrollo de ingresos medianos y países de economía en transición

121. Para los países de ingresos medianos y para los pocos países de bajos ingresos que han tenido acceso a los mercados internacionales de capital y así tienen una mezcla de acreedores oficiales, cuasioficiales y privados, las situaciones son más complejas y no se prestan a generalización. No obstante, las situaciones de los últimos años probablemente no serán las últimas crisis de deuda que deba afrontar la comunidad internacional y, por tanto, es necesario estar mucho mejor preparados en el futuro y tomar las medidas preventivas necesarias ahora.

122. Pero también debe recordarse que hay un grave “riesgo moral” y el peligro de que el alivio de la deuda de algunos países reduzca los recursos a disposición de otros países en desarrollo. Por tanto es necesario evitar que otros países en desarrollo y países de economía en transición “paguen” la reestructuración de la deuda de unos pocos países de ingresos medianos por efectos como el aumento del costo de los empréstitos para los bancos multilaterales de desarrollo si la deuda multilateral que no se concede en condiciones favorables resulta afectada o si no se protege la condición de acreedor preferido de las instituciones financieras internacionales (IFI).

123. El Club de París suele estar en el centro de las reestructuraciones de la deuda y es posible que siga siendo fundamental a este respecto. Si bien el Club está tomando medidas para mejorar la disponibilidad de información sobre sus actuaciones, subsiste la necesidad de principios más claros y mecanismos más transparentes para resolver los problemas de deuda, y pueden ser necesarios métodos complementarios nuevos. Un objetivo importante debe ser que todos los acreedores bilaterales participen plenamente

en las negociaciones sobre la deuda, lo cual significa dar a todos incentivos para participar en el diálogo.

124. También es necesaria una mejor coordinación entre los acreedores privados y los públicos. Parece que los acreedores a menudo han subestimado los riesgos al conceder préstamos. La comunidad internacional ahora está decidida a asegurar una mayor apreciación de esos riesgos creando la presunción de que los acreedores privados participarán en la renegociación de la deuda de los países en crisis futuras. Para facilitar esto en el caso de la financiación por emisión de obligaciones, se está examinando en diversos foros competentes la introducción de cláusulas de “acción colectiva” en los contratos sobre obligaciones. Sin embargo, es difícil prever las crisis. Para reducir al mínimo el riesgo de crisis, la comunidad internacional debe proseguir vigorosamente, por medio de las instituciones competentes, sus esfuerzos de promover buenas políticas económicas y la buena gestión de la deuda, vigilar las corrientes de capital y asegurar la distribución equitativa de los costos entre todos los acreedores pertinentes.

125. Los elaboradores de políticas deben retener suficiente flexibilidad para responder a situaciones particulares; esto exige un equilibrio adecuado entre el elemento de juicio y las reglas claras. Como medio de satisfacer este requisito de renegociaciones eficaces de la deuda, podría ser útil examinar los métodos aceptados en el pasado para el tratamiento de deudas y hacer estudios encaminados a elaborar conjuntos mejor coordinados de medidas de alivio de la deuda. Esto podría lograrse añadiendo a las posibilidades de los países deudores un mecanismo de tratamiento simultáneo, justo y completo de todas las obligaciones de deuda externa de un país, junto con la provisión de los nuevos fondos necesarios por la comunidad internacional o por otros acreedores. El uso de tal mecanismo, que un país que ya colaborara con el FMI y otras instituciones financieras internacionales podría invocar en condiciones determinadas, formaría comités en que estarían representados los acreedores bancarios, los tenedores de obligaciones, el Club de París y otros acreedores oficiales bilaterales, según procediera, además del gobierno deudor. Por ejemplo, un mediador independiente, asistido por el FMI y otros expertos, podría encargarse de facilitar la negociación de un paquete financiero convenido. El objeto sería asegurar la justicia, reducir rápidamente las incertidumbres financieras y bajar, para los acreedores lo mismo que para el deudor, el costo de llegar a un acuerdo definitivo sobre la reestructuración de la deuda. Además, podría considerarse la adición de otros mecanismos “de última instancia” al instrumental que la comunidad internacional tiene a su disposición para resolver justa y rápidamente las crisis de la deuda.

Todos los acreedores de países en desarrollo y de países de economía en transición deben apoyar las medidas encaminadas a hacer que la financiación mediante endeudamiento sea parte integrante de los esfuerzos de desarrollo de estos países y no un obstáculo para ellos. Para complementar otras iniciativas en curso, merece especial consideración el posible valor de un mecanismo de mediación. Este mecanismo podría ofrecerse a los países deudores como opción voluntaria adicional para reestructurar la deuda con acreedores privados y acreedores bilaterales oficiales.

126. La prevención de la acumulación de deuda excesiva o la acumulación de las obligaciones de servicio de la deuda en un período corto es indispensable para que la financiación mediante endeudamiento tenga un papel constructivo en la financiación del desarrollo. La mejora de los mecanismos de gestión de la deuda por los países en desarrollo puede desempeñar un papel importante en este sentido. La revelación rápida a los extranjeros de información adicional sobre el pasivo y otros medios de aumentar la transparencia de las transacciones financieras también pueden hacer una contribución muy importante a la prevención de las crisis de la deuda y facilitar el esfuerzo de la comunidad internacional de ayudar a los países en desarrollo y a los países de economía en transición en la gestión de su deuda.

Las organizaciones internacionales deben procurar estar equipadas para responder eficazmente a las solicitudes de los países en desarrollo y los países de economía en transición de mejora de su sistema de gestión de la deuda. También hay que alentar a las instituciones financieras internacionales a hacer esfuerzos vigorosos por aumentar la transparencia de las transacciones financieras a fin de fortalecer la capacidad de gestión del pasivo de las autoridades nacionales.

Capítulo VI

Análisis de cuestiones sistémicas: aumento de la coherencia y la compatibilidad de los sistemas monetarios, financiero y comercial internacionales en apoyo del desarrollo

Mejoramiento de la gestión mundial: participación más amplia en la adopción de decisiones y el establecimiento de normas; responsabilidad; transparencia; acuerdos regionales; coordinación de las políticas para lograr un crecimiento económico mundial mayor y más equitativo

127. Las estructuras internacionales que regulan los sistemas financiero y comercial mundiales se establecieron en su mayor parte a finales de la segunda guerra mundial. En la Conferencia de Bretton Woods de 1944 y en las deliberaciones posteriores encaminadas a crear una organización internacional del comercio (OIC), aunque incluso en esa época la estructura quedó incompleta dado que la OIC propuesta nunca llegó a existir.

128. En la esfera del comercio el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que desempeñó la función de principal foro internacional de la liberación negociada de la política comercial durante medio siglo, contenía disposiciones destinadas, entre otras cosas, a conceder a los países en desarrollo un trato especial y diferenciado, al mismo tiempo que varias otras de las “dimensiones del desarrollo” del comercio, como los acuerdos internacionales sobre productos básicos, se abordaron por separado en la UNCTAD. En 1995 se estableció la Organización Mundial del Comercio para poner en práctica algunas de las ideas originales que sirvieron de base a la OIC, pese a que no adoptó la forma de un organismo del sistema de las Naciones Unidas.

129. En el terreno de las relaciones monetarias y financieras internacionales, el Fondo Monetario Internacional, particularmente por conducto de su comité provisional de nivel ministerial (transformado en el Comité Monetario y Financiero Internacional en el año 2000) ha constituido un foro importante para el examen de las cuestiones de política y coordinación macroeconómicas internacionales y de la reforma de la arquitectura financiera internacional. Un comité ministerial conjunto del FMI y del Banco Mundial (el Comité de Desarrollo), que inicialmente se concentró en las políticas destinadas a promover la transferencia de recursos a los países en desarrollo, cuenta hoy con un programa de desarrollo más amplio. Ambos comités y ambas instituciones, al igual que otras organizaciones, han tenido que hacer frente a muchos desafíos imprevistos.

130. En realidad, desde mediados de los años 40 ha habido numerosos cambios: la expansión de las instituciones financieras de desarrollo multilaterales en los decenios de 1950 y 1960; el derrumbamiento del régimen de tipo de cambio fijo a principios de los años 70 y la consiguiente transformación de la función del FMI; las crisis de la deuda de los países en desarrollo de ingresos medios a comienzos del decenio de 1980 y de los países de bajos ingresos en el decenio de 1990 y la mayor importancia atribuida a la política de reducción de la carga de la deuda; el aumento de las corrientes de capital privado en los años 80 y 90; y las crisis financieras de la segunda mitad del decenio de 1990.

131. Todas estas transformaciones han producido cambios concretos en las instituciones existentes así como la creación de nuevas instituciones. Las agrupaciones de los principales países industrializados —especialmente el “Grupo de los Siete”— se establecieron para contribuir a coordinar las políticas macroeconómicas de sus países miembros y han sido utilizadas cada vez más como foros para la elaboración de posiciones y propuestas sobre la política económica y financiera internacional, a menudo con profundas repercusiones en el resto del mundo. Como reacción a las crisis financieras de 1990, el Grupo de los Siete estableció el Foro sobre Estabilidad Financiera para congregar a varias entidades financieras especializadas, el FMI y el Banco Mundial, con las autoridades financieras nacionales, particularmente las de los principales países industrializados. Los países en desarrollo, por su parte, han establecido asimismo a lo largo de los años órganos intergubernamentales especiales, con diversos mandatos, para analizar distintos asuntos de cooperación económica, como el Grupo de los Veinticuatro y el Grupo de los Quince. Recientemente se ha creado una serie de grupos consultivos ad hoc sobre asuntos financieros (para intercambiar opiniones entre determinados países desarrollados y en desarrollo), que culminó en 1999 con el Grupo de los Veinte.

Participación, transparencia y responsabilidad

132. Para llevar a cabo con eficacia las misiones de los foros e instituciones, los miembros no sólo tienen que estar adecuadamente representados, sino participar también de manera apropiada en la adopción de decisiones, así como poder expresar su opinión en la determinación de las políticas. La participación es tan importante como la representación y permite al foro o institución beneficiarse de la diversidad de perspectivas de sus miembros, lo que a su vez sirve para potenciar la eficacia de las actividades y para promover en todos ellos un sentimiento de “apropiación”. Las responsabilidades de la gestión de las instituciones puede reflejar de ese modo las funciones internacionales relativas de sus miembros a medida que evolucionan a lo largo del tiempo, sin comprometer los principios básicos de representación y participación. Todos los foros e instituciones deben proveer en la mayor medida de lo posible a la transparencia en sus actividades, lo que constituye el requisito esencial de su responsabilidad ante los interesados.

133. Al mismo tiempo, se debe reconocer que las organizaciones internacionales, incluso las instituciones financieras internacionales, han dado importantes pasos adelante estos últimos años en la mejora de la transparencia de sus operaciones, se han ampliado las posibilidades y los foros para establecer una relación recíproca con las organizaciones de la sociedad civil y se ha empezado a examinar la forma de elección de sus dirigentes. En el caso del FMI, actualmente se está revisando la fórmula por medio de la cual se asignan las cuotas a los miembros y se distribuyen los votos.

134. La cuestión central de la gestión mundial que hace falta preguntarse consiste en saber si existe margen para mejorar los dispositivos existentes de establecimiento de normas y coordinación de políticas, elevando de ese modo las normas de eficacia, equidad, responsabilidad, transparencia, participación y manifestación de la propia opinión. La respuesta a esta pregunta es afirmativa. Además, deberíamos preguntarnos si se precisan medidas adicionales para reforzar aún más la actual estructura de instituciones y redes internacionales, particularmente en lo concerniente al objetivo de lograr un crecimiento económico mundial mayor y más equitativo. La respuesta a esa pregunta es asimismo afirmativa. Los dirigentes mundiales deben haber tenido muy presente cuanto antecede para que, en su Declaración del Milenio, tal como se

cita en la introducción del presente informe, decidieran crear un entorno que apoyara el desarrollo en los planos nacional e internacional y afirmaran que los objetivos del desarrollo dependían de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país y en todo el mundo (véase el párrafo 16 *supra*).

Los esfuerzos constantes de reforma de los órganos rectores de las instituciones financieras internacionales deben ser acogidos con satisfacción y seguidos con energía sobre una base prioritaria con miras, entre otras cosas, a ayudar a las instituciones a ser más receptivas a la evolución de los retos de la mundialización y el desarrollo, para que mejoren la representación y participación generales, especialmente de los países en desarrollo, y se promuevan la responsabilidad y la transparencia.

135. Las organizaciones gubernamentales y multilaterales son algunas veces “inspeccionadas” o controladas con carácter regular por órganos independientes, en parte para supervisar la ejecución de la gestión de los ideales, principios y directrices generales, y en parte para ayudar a los órganos de decisión a evaluar las propias políticas. En algunas instituciones, esta función ya es desempeñada, por ejemplo por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la Secretaría de las Naciones Unidas o el Grupo de Inspección del Departamento de Evaluación de las Operaciones del Banco Mundial. El FMI acaba de crear una oficina de evaluación independiente que entrará en servicio en 2001. Estos órganos suelen informar directamente a los supervisores legislativos o de inspección de la organización y disponen de su propia secretaría técnica. En ellos se lleva a cabo el examen posterior de las políticas de la organización tal como se aplican en casos concretos, se procede al descubrimiento de errores en la aplicación de las políticas oficiales y se contribuye a reconocer la necesidad de replantearse las propias políticas.

Las organizaciones financieras multilaterales deben mantener unos órganos de supervisión independientes para la evaluación externa de su rendimiento con carácter regular —de conformidad con el mandato establecido por sus respectivos órganos rectores— que por lo general pueden estar facultados para responder a ciertos tipos de solicitudes de evaluación de los gobiernos miembros, la sociedad civil, el sector privado y los trabajadores, así como a iniciativa de los propios evaluadores.

Coordinación de las políticas

136. Aunque es comprensible que se puedan establecer foros y comités internacionales ad hoc en el momento culminante de algunas situaciones mundiales de crisis, hay motivo de preocupación si esas entidades se institucionalizan, sin una representación o supervisión mundial equitativa y empiezan a adoptar, de manera regular y permanente, decisiones y recomendaciones políticas —incluso sobre cuestiones de política macroeconómica— que tienen repercusiones mundiales. Esta es una práctica a la que es ahora sensible la comunidad internacional y que ha desembocado en diversos mecanismos especiales de consulta y formulación de observaciones externas. Sin embargo, están justificados mecanismos más sistemáticos, entre ellos, siempre que proceda, los que establecen vínculos más estrechos con los procedimientos del

sistema de las Naciones Unidas. Esto es tanto más apremiante y oportuno cuanto que los países, incluidos los industrializados están manifestando cada vez más la creencia de que una mejor representación puede impulsar efectivamente la eficacia y la eficiencia de esos órganos y que las entidades que influyen en la buena gestión de la economía internacional deben por regla general actuar por medio de procedimientos abiertos, globales y participativos.

Las agrupaciones y los foros especiales que carecen de una representación mundial adecuada pero que, de hecho, adoptan recomendaciones políticas con repercusiones mundiales deben utilizarse principalmente como complemento y como una aportación a los debates que se celebren en foros que son más representativos y que disponen de unos mandatos intergubernamentales claramente definidos y amplios, como el Comité Monetario y Financiero Internacional, el Comité de Desarrollo, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social.

137. Incluso en circunstancias concretas en las que se puede recurrir a órganos con un número de miembros limitado existe la obligación de que la razón fundamental de ese número de miembros reducido sea transparente y de proporcionar a los grupos insuficientemente representados medios claramente definidos para presentar propuestas o responder a propuestas que son examinadas por los miembros. Esos medios pueden incluir relaciones institucionales con un foro mundial y órganos consultivos de diálogo y cooperación con países no miembros, con la sociedad civil y con el sector privado, sobre una base anual (o cualquier otra base regular), en la forma en que proceda. Esto se ha de aplicar, por ejemplo, al Foro sobre Estabilidad Financiera, que se creó como un dispositivo de colaboración entre diversas entidades y que ha participado activamente en muchos aspectos del problema de la inestabilidad financiera internacional, con una función esencialmente consultiva.

Los órganos de miembros limitados que desempeñan cualquier función con repercusiones en la gestión mundial deben poner en práctica medios para establecer unos procedimientos claros para llegar y hacer participar con regularidad cada vez más a todos los interesados no miembros pertinentes y para obtener sus opiniones. El Foro sobre Estabilidad Financiera y otros órganos internacionales creados para examinar normas, códigos y directrices universales en el sector financiero deben seguir aplicando esos procedimientos, y elaborando modalidades operativas, mediante procesos plenamente integrales, participativos, responsables y abiertos. Las recomendaciones de esos órganos se deben examinar en debates celebrados en órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas.

138. La coherencia y compatibilidad de la política monetaria y financiera internacional con la política comercial internacional y ambos conjuntos de políticas con los objetivos y compromisos del desarrollo han preocupado desde hace tiempo a la comunidad internacional. Pese a que en el decenio de 1990 se establecieron acuerdos oficiales de cooperación entre la OMC y las dos instituciones de Bretton Woods para mejorar la coherencia de las políticas y medidas adoptadas en sus esferas respectivas de responsabilidad, el hecho de que los Estados Miembros decidieran que la OMC no

pasara a formar parte del sistema de las Naciones Unidas ha suscitado considerables dificultades con respecto a la coherencia y compatibilidad del sistema en conjunto.

139. Si bien se han logrado progresos importantes en la cooperación entre organismos a lo largo de los últimos años —particularmente en los planos de la gestión y del personal— y el Director General de la OMC ha participado en el diálogo de política anual del Consejo Económico y Social, la cuestión consiste ahora en saber cómo profundizar aún más esa colaboración. Se debe invitar a la OMC a que aproveche plenamente las posibilidades que existen de mejorar su colaboración y cooperación con el sistema de las Naciones Unidas. Una posibilidad inmediata consiste en ampliar la participación de la OMC en los debates de los temas pertinentes en los foros de las Naciones Unidas, basándose en particular en la experiencia reciente adquirida en el Consejo Económico y Social y en la cooperación con la Secretaría de las Naciones Unidas. Además, recientemente se ha establecido una modalidad interesante para crear una relación recíproca entre la OMC, por conducto de su Comité de Comercio y Desarrollo, y la Mesa del Comité Preparatorio de la reunión de alto nivel sobre la financiación del desarrollo. Esta modalidad podría constituir la base para lanzar otras iniciativas, por ejemplo entre la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD y el Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC, ampliando la condición mutua de observador que cada uno de esos órganos ya tiene en el otro. Análogamente, como se ha indicado más arriba, la cooperación entre la OMC, la UNCTAD, el Centro de Comercio Internacional (CCI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el FMI y el Banco Mundial en el marco integrado para el desarrollo del comercio de los países menos adelantados y las enseñanzas sacadas con esa actividad podían inducir al lanzamiento de otras iniciativas operacionales conjuntas. Por último, la Conferencia Ministerial de la OMC quizás desee mantener en su programa permanente el examen de la cuestión de su relación institucional con las Naciones Unidas.

Las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio deben seguir colaborando de manera innovativa y constructiva en el logro de una coherencia y compatibilidad globales de las cuestiones relacionadas con los sistemas monetario, financiero y comercial internacionales, especialmente en lo que respecta al apoyo al desarrollo. En este contexto, la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD debe seguir profundizando las relaciones regulares con el Comité de Comercio y Desarrollo del Consejo General de la OMC. Otras relaciones y la participación recíproca de funcionarios de alta categoría, presidentes de comités y representantes gubernamentales interesados en las reuniones intergubernamentales de las Naciones Unidas y de la OMC deben igualmente facilitarse.

140. Existe la creciente necesidad de mejorar los dispositivos de cooperación entre las autoridades fiscales nacionales. El aumento de la interdependencia económica y financiera internacional está obligando a las autoridades nacionales a instaurar y aplicar diversos instrumentos fiscales. Los gobiernos tropiezan cada vez con más limitaciones de la competencia internacional tanto en cuanto a las formas impositivas como a los tipos impositivos que pueden aplicar. El mejoramiento de la cooperación internacional entre las autoridades fiscales contribuiría, entre otras cosas, a

reducir las posibilidades de evasión fiscal, contribuiría a mitigar la inestabilidad de las corrientes de capitales a que están a veces sometidos los países en desarrollo y establecería incentivos y desincentivos fiscales en apoyo de los bienes públicos, como la evitación del agotamiento de los bienes comunales mundiales.

141. Esas metas exigen grandes mejoras en la cooperación internacional en los asuntos de tributación. Existen foros en organizaciones de miembros reducidos para tratar de estas cuestiones desde los puntos de vista de sus miembros, en particular la OCDE. Además, la tributación se aborda a nivel de expertos en foros de las Naciones Unidas, en particular el Grupo Ad Hoc de Expertos sobre cooperación internacional en asuntos fiscales y determinados grupos de expertos sobre contabilidad y otros asuntos conexos que son convocados por la UNCTAD. No obstante, aunque la OCDE, por ejemplo, ha emprendido varias actividades de extensión con países no miembros, en la actualidad no existe ningún foro intergubernamental mundial que examine las cuestiones fiscales con carácter regular que pueda situar el debate fiscal en un contexto más amplio, incluso de desarrollo.

142. Para llenar este vacío, una organización internacional de cooperación en asuntos fiscales podría agrupar los diversos esfuerzos internacionales relacionados con los impuestos en una única entidad. Esa organización internacional amplia podría constituir un foro mundial de debate y cooperación en asuntos fiscales, con inclusión de la utilización compartida de las experiencias nacionales en materia de tributación; la elaboración de definiciones, criterios y normas de política fiscal, administración y asuntos conexos; la determinación de las tendencias y los problemas fiscales nacionales; la presentación de informes sobre los impuestos; y la prestación de asistencia técnica a las autoridades fiscales nacionales, particularmente a las de los países en desarrollo y de economías en transición. Se han presentado otras propuestas menos ambiciosas, entre ellas el fortalecimiento del Grupo Ad Hoc de Expertos sobre cooperación internacional en asuntos fiscales.

La reunión de alto nivel debe ordenar que se lleve a cabo un estudio a fondo meticulado, en cooperación con el FMI y otras instituciones financieras internacionales competentes, sobre los posibles medios de promover la cooperación internacional relacionada con los impuestos, incluso dando instrucciones para que se establezca un procedimiento de negociación concreta sobre acuerdos internacionales relativos a este tema y la posibilidad de crear una organización internacional para la cooperación en asuntos fiscales.

Coordinación regional

143. Como respuesta a los retos relacionados con la mundialización, se ha producido un resurgimiento del interés por la cooperación económica y financiera entre grupos de países regionales y de otro tipo, en particular en asuntos relacionados con el comercio internacional, las inversiones, las cuestiones monetarias y la supervisión del sector financiero. Más concretamente, parece que existen posibilidades de consulta y coordinación macroeconómicas, el suministro de liquidez durante las crisis, los bancos de desarrollo, etc. Esas iniciativas pueden promover una participación de países pequeños en la actividad normativa más eficaz de lo que es habitual en los procesos mundiales, en esferas como la formulación, aprobación y aplicación de códigos y normas de cautela para el sector financiero, en las que se podría aplicar de

manera adecuada el principio de subsidiaridad. Los acuerdos regionales y subregionales pueden resultar instrumentos muy eficaces para promover el desarrollo y los países interesados, respaldados por la comunidad internacional, deben examinar las posibilidades de intensificar la integración.

Se debería reforzar el apoyo internacional a la cooperación regional y subregional en asuntos financieros y comerciales, que deben complementar y ser compatibles con los acuerdos mundiales. En este contexto, las comisiones regionales de las Naciones Unidas deben promover la colaboración con otros órganos subregionales y regionales sobre estas cuestiones, por ejemplo, facilitando el intercambio de información pertinente sobre las experiencias y prácticas.

Fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional en apoyo del desarrollo; promoción de la estabilidad financiera; mejoramiento de las capacidades de alerta, prevención y reacción frente a las crisis financieras, entre otras formas mejorando las redes de seguridad social; liquidez y entidad crediticia de último recurso

144. En la esfera de la financiación mundial, el reto a que se enfrenta la comunidad mundial es el de construir un sistema financiero internacional que contribuya lo mejor posible al desarrollo en un entorno mundializado e interdependiente. Este objetivo sólo se puede alcanzar por medio de un sistema abierto, eficiente e innovador, que sea justo y brinde oportunidades a todos, que sea razonablemente estable y que permita manejar con eficacia y equidad cualesquiera crisis que surjan. Requiere asimismo una intensificación de los esfuerzos para crear capacidad en los países en desarrollo y con economías en transición con el fin de ayudarles a participar plenamente en el comercio y las finanzas internacionales. Un sistema financiero nacional sólido constituye un ingrediente esencial de ese sistema internacional.

145. El sistema financiero internacional abarca agentes privados y públicos que desempeñan funciones complementarias. La financiación privada busca posibilidades y responde a acontecimientos que se producen dentro de los países y en todo el mundo, canalizando recursos financieros en cantidades y formas que varían en función de la situación y ampliamente. Como se señaló en el capítulo I, una función fundamental de los gobiernos, individual y colectivamente, es la de establecer los marcos de la política, las instituciones, las reglas jurídicas y los reglamentos que constituyen la infraestructura y las normas en cuyo marco debe funcionar la financiación privada. Por conducto de esos medios, el sector oficial debe facilitar el proceso del sector privado, frenar sus excesos y complementarlo con corrientes financieras oficiales.

146. Tal como se ha señalado más arriba, para promover el desarrollo cada país debe tratar de mantener un conjunto de políticas e instituciones macroeconómicas y financieras que se puedan sostener económica y socialmente y que se ajusten a las circunstancias del país y a su relación con la economía mundial. Esto exige, entre otras cosas, un sistema de protección social que se refuerza, *pari passu*, con el aumento de la integración en la economía mundial. Este imperativo nacional es también conveniente

desde la perspectiva del sistema financiero internacional. Desde esta perspectiva internacional, la gestión cautelosa de la cuenta de capital y la reglamentación de los bancos y otros intermediarios financieros asumen también particular importancia.

147. Por ejemplo, como se ha señalado en el capítulo I, si los países deciden liberalizar sus transacciones de la cuenta externa de capital, deben hacerlo siguiendo un orden metódico y de manera gradual. Como parte de este proceso cabe aplicar diversos tipos de medidas a las corrientes inestables de capital para hacer frente a los riesgos potenciales que suponen para muchas economías de ingresos bajos y medios. En general, los países deben procurar aplicar las prácticas más adecuadas en esas medidas y, con el fin de mantener la confianza del mercado financiero, deben ser transparentes al respecto. Por ejemplo, los países que prevén la posible utilización de controles de las corrientes de capital de tipo “cortocircuito” durante un pánico financiero deben precisar las directrices que se han de seguir al acogerse a los controles y al aflojarlos más tarde.

Normas y prácticas

148. En un amplio conjunto de esferas económicas y financieras, las normas internacionales pueden aportar unas indicaciones coherentes de las prácticas adecuadas. Con la colaboración de órganos internacionales y nacionales, se están elaborando o se han elaborado o mejorado normas internacionales en esferas como las de la difusión de datos, la supervisión bancaria, la transparencia en políticas fiscales, monetarias y financieras, la reglamentación de los títulos valores, la contabilidad y la auditoría, la reglamentación de los seguros y los sistemas de pago. La participación efectiva de los países en desarrollo en esas actividades normativas es fundamental.

149. Muchos de los códigos de buena conducta y normas internacionales se han elaborado para aplicarse en todo el mundo, pero otros se han preparado teniendo presente las transacciones e instituciones financieras más avanzadas de los países desarrollados. En esos casos, la pertinencia de la norma depende de la etapa de desarrollo del país. Los países es posible que deseen asignar diferentes prioridades a la aplicación de las distintas normas internacionales en función de sus diferentes circunstancias económicas, reglamentarias e institucionales. Esas consideraciones podrían ser tenidas en cuenta por los países individuales o en foros regionales o de otro ámbito, y los sistemas de examen entre los propios países interesados podrían representar un mecanismo útil para la aplicación eficaz de las normas. Simultáneamente, existe una amplia necesidad de crear capacidad para la supervisión del sector financiero en los países en desarrollo o con economías en transición. El aumento del apoyo internacional en esta esfera no sólo contribuiría, por lo tanto, a la estabilidad financiera mundial, sino que reflejaría también un mayor compromiso con respecto al desarrollo. Se debe evitar el criterio de que “una dimensión se ajusta a todos”. El reconocimiento de esas diferencias por el FMI y otros organismos que participan en el establecimiento de normas y su evaluación es un hecho que se debe considerar positivo y hay que alentarlo.

La comunidad internacional debe reconocer que la aplicación de normas y reglamentos internacionales de cautela a los sistemas financieros nacionales debe tener en cuenta las diferentes etapas de desarrollo económico y las capacidades administrativas, así como las distintas tradiciones culturales y jurídicas, de cada país. En las economías desarrolladas, todos los mercados e instituciones financieras pertinentes, incluidas las instituciones fuertemente apalancadas, deben ser objeto de normas y reglamentos de cautela. En las economías con sectores financieros menos desarrollados, no todas las normas pueden ser plenamente pertinentes debido a la falta o a la limitación del desarrollo de algunos sectores. Para promover la aplicación de normas, la creación de capacidad en lo que respecta a la supervisión del sector financiero en los países en desarrollo y con economías en transición debe recibir un mayor apoyo internacional. Se deben formular disposiciones especiales para que esos países puedan superar los obstáculos estructurales o sistémicos a su plena participación en el sistema financiero y comercial internacional.

150. Para valorar la solidez de las políticas y medidas económicas y financieras hace falta una supervisión oficial y privada de la situación y las perspectivas económicas y financieras de las economías nacionales. Esto a su vez exige unos datos sólidos, oportunos y públicamente conocidos, entre otras cosas, sobre la balanza de pagos, la posición neta de las inversiones internacionales, las corrientes de fondos que entran y salen de los países y las corrientes y préstamos pendientes de los principales mercados financieros. Esta fue la principal razón de la Norma Especial de Difusión de Datos y del Sistema General de Difusión de Datos del FMI. Además, el mayor grado de complicación de los mercados financieros mundiales requiere una divulgación de información mayor y más armonizada por parte de las instituciones financieras privadas internacionalmente activas, al igual que de las autoridades nacionales.

Las autoridades nacionales de todos los países y las instituciones internacionales competentes deben intensificar la recopilación y comunicación de datos económicos y financieros por las oficinas estatales, los bancos centrales y las autoridades financieras en los planos nacional e internacional, teniendo en cuenta las normas establecidas en los foros internacionales. Esta es una necesidad adicional a la que es preciso atender como resultado del nuevo entorno económico mundial, y la comunidad internacional debe responder favorablemente a las solicitudes de asistencia en esta esfera de los países en desarrollo y de las economías en transición.

Supervisión y vigilancia

151. Como el buen funcionamiento de la economía mundial y el sistema financiero internacional no está automáticamente garantizado, se requiere una supervisión multilateral del sistema en conjunto y de sus principales componentes, así como de las amplias consecuencias económicas y sociales de su funcionamiento. El objetivo debe ser lograr un crecimiento económico adecuado y duradero en todos los países, compatible con los compromisos existentes con respecto a un desarrollo sostenible y a la erradicación de la pobreza. Esto, como se ha señalado anteriormente, requiere a su vez un entorno internacional propicio, que incluya unas posibilidades comerciales

dinámicas y una transferencia neta de recursos sustancial, estable y duradera a los países en desarrollo y a las economías en transición de menores ingresos. La supervisión y evaluación de la situación económica mundial debe realizarse desde la perspectiva de estos objetivos y abordar, entre otras cosas, el crecimiento económico, el desempleo, la inflación, la balanza de pagos, las tasas de cambio y los tipos de interés —particularmente de los principales países—, las corrientes financieras mundiales, los precios internacionales de los productos básicos, la expansión del comercio mundial y los factores “de riesgo” mundiales.

Para proporcionar a los decisores de las políticas diversas perspectivas, la supervisión y la evaluación económicas mundiales deben seguirse realizando en las instituciones financieras internacionales, las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y otros foros mundiales y regionales representativos.

152. La vigilancia multilateral, particularmente por parte del Fondo Monetario Internacional, de las políticas económicas y financieras de las economías nacionales y regionales, es tanto un servicio prestado a los Estados miembros individuales como un bien público mundial. Al poner al descubierto las deficiencias de las economías y políticas nacionales, se advierte a los gobiernos de inminentes dificultades económicas y crisis financieras. No obstante, el mundo en general también se beneficia de la vigilancia multilateral debido a que los acontecimientos económicos y las medidas políticas de un país individual pueden repercutir en mercados mundiales que afectan a otros países y a la economía mundial en general. Un ejemplo frecuentemente mencionado a este respecto es el de los cambios en los tipos de interés efectuados por la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

153. Para alcanzar estos objetivos, la vigilancia económica y financiera multilateral debe concentrarse en los determinantes esenciales de la “solidez” reconociendo que las distintas circunstancias de los países pueden requerir un enfoque que sea en consecuencia también diferente. Entre las cuestiones que más interesan cabe mencionar la facilitación de una información precisa y adecuada, las prácticas transparentes, la firme adhesión a políticas sanas y la aplicación, de conformidad con los principios anteriormente indicados, de normas y códigos económicos y financieros internacionales. Por otro lado, la vigilancia efectiva de los mercados financieros internacionales es trascendental, y debe insistirse en las preocupaciones relacionadas con la cautela y la competitividad, la transparencia y el acceso no discriminatorio de todos los usuarios y proveedores de fondos.

154. El Fondo Monetario Internacional tiene la responsabilidad principal de la vigilancia multilateral y su objetivo es concentrarse fundamentalmente en la estabilidad macroeconómica mundial y nacional, un crecimiento económico importante y bien distribuido, unas cuentas externas sostenibles y unos tipos de cambio adecuados. Para que el FMI conozca las necesidades de la política y las economías de sus miembros hace falta examinarlas y actualizarlas periódicamente, en particular habida cuenta de la necesidad de reaccionar ante el aumento de la mundialización y la interdependencia. La vigilancia multilateral de las economías nacionales —particularmente de las mayores— debe prestar cada vez más atención a las consecuencias de la evolución interna de otros países y de la economía internacional en general, así como a la inestabilidad financiera internacional.

La reunión de alto nivel debe destacar la importancia de una vigilancia plena y simétrica de todas las economías nacionales y regionales por parte del FMI en nombre de la comunidad internacional. Esa vigilancia debe seguir insistiendo en las consecuencias sistémicas de los cambios y las políticas económicas nacionales, teniendo en cuenta las diferencias de circunstancias entre los países. El contenido y la índole de la vigilancia multilateral deben seguir siendo objeto de examen, adaptarse y reforzarse a medida que evoluciona el entorno económico y financiero mundial.

155. En muchos casos, como se ha indicado en la sección anterior, los países han constituido grupos dentro de los cuales proceden a intensos diálogos sobre las metas de la política económica y su coherencia mutua. Por ejemplo, los gobiernos de las mayores economías, que actúan como el Grupo de los Siete, han tratado de coordinar sus políticas macroeconómicas, políticas que pueden tener una gran repercusión en las condiciones económicas y financieras mundiales, e incluso la capacidad de provocar grandes fluctuaciones en los tipos de cambio de las principales divisas y causar abruptas modificaciones en la escala y dirección de las corrientes internacionales de capitales. Análogamente, las agrupaciones regionales de los países en desarrollo, como el Consejo de Cooperación del Golfo, el Grupo del Marco de Manila y, más ampliamente, el Grupo de los Veinticuatro, han realizado asimismo debates sobre política macroeconómica entre sí. La vigilancia mutua de agrupaciones de países de un número reducido de miembros puede complementar la vigilancia multilateral anteriormente examinada.

La reunión de alto nivel debe respaldar el principio de que los acuerdos de vigilancia mutua entre grupos de países son un complemento útil de la vigilancia multilateral y deben alentar a los países en desarrollo y a las economías en transición a participar en esas actividades. Las instituciones financieras internacionales y otras entidades de esa índole deben colaborar estrechamente con el fin de reforzar sus respectivas actividades de vigilancia y coordinación de políticas.

Financiación y liquidez

156. Una de las funciones de la comunidad financiera internacional es la de ayudar a los países a capear el temporal y a ajustarse a las crisis económicas y financieras, así como a mantener o recuperar la estabilidad y el crecimiento económicos. Esto ha pasado a ser especialmente importante a la luz del predominio de las corrientes financieras privadas con relación a las oficiales y a los elevados costos sociales de un fallo del mercado financiero. Para abordar estos problemas, las instituciones multilaterales competentes deben seguir poniendo a disposición diversos servicios de crédito en condiciones adecuadas, con inclusión de la financiación a plazo medio, en apoyo del crecimiento y de los programas de ajuste orientados al desarrollo. Deben seguir igualmente estudiando la creación de instrumentos de política o su modificación con el fin de posibilitar una respuesta rápida y más eficaz a las crisis.

157. Con arreglo a los dispositivos existentes, en determinadas circunstancias cabe proporcionar a los países en crisis un apoyo financiero multilateral semiautomático y rápidamente desembolsado. En otros casos, el país prestatario ha de negociar en primer lugar un conjunto de ajustes de política como condición por la utilización de recursos multilaterales. Esas condiciones generales deben ser compatibles con el mandato y las responsabilidades de las instituciones prestatarias y no superarlos. Además, cada vez es mayor el reconocimiento de que esas prescripciones relativas a la política deben tener debidamente en cuenta los objetivos y las preocupaciones sociales. Durante una crisis de balanza de pagos, se debe poner el máximo empeño en mantener las importaciones esenciales y en evitar que una falta de crédito nacional cause un colapso de la actividad económica. En algunas situaciones extremas, esto puede requerir una suspensión temporal de los pagos de servicio de la deuda —una “paralización de la deuda”—, al mismo tiempo que se concretizan acuerdos más duraderos entre el país y sus acreedores (véase también el capítulo V).

158. Como se ha indicado asimismo en el capítulo V, la participación del sector privado en la prevención y solución de las crisis financieras puede ser un elemento importante de los esfuerzos destinados a reforzar el sistema financiero internacional. Los recientes progresos logrados por el FMI en la puesta en funcionamiento de un marco para la participación del sector privado es esencial a este respecto. Con todo, sigue siendo probable que las corrientes privadas a largo plazo se reduzcan o cesen en una crisis y la financiación oficial puede desempeñar una función catalítica útil para que esas corrientes se reanuden y se pueda reducir la necesidad de una contracción fiscal y contrarrestar las consecuencias sociales negativas de la crisis. El Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y los donantes bilaterales pueden contribuir a oponerse a las consecuencias de una crisis manteniendo o aumentando sus corrientes de financiación para el desarrollo a largo plazo. Las principales corrientes anticíclicas, sin embargo, son las del FMI, mediante sus mecanismos de crédito y, lo que es más importante, gracias a su función catalizadora.

La reunión de alto nivel debe reiterar que es preciso emplear programas de ajuste que cuenten con el apoyo internacional y que se orienten al crecimiento y debe reducir al mínimo los costos sociales del ajuste, especialmente en lo que concierne a su repercusión sobre la pobreza y sobre el acceso a servicios sociales básicos. Los programas deben estar plenamente financiados, con inclusión de la consignación de fondos para la reestructuración suficiente de las obligaciones relacionadas con el pago del servicio de la deuda externa. Con este fin, la comunidad internacional debe seguir estudiando mecanismos que pueden incorporarse a los instrumentos de financiación y política existentes.

159. Es posible que a raíz de la pérdida generalizada de confianza en mercados financieros y monedas particulares se puedan producir crisis de pagos externos simultáneas y múltiples como resultado del contagio del mercado financiero o del pánico global. Para resolver esa situación, podría ser necesario que se suministrasen grandes cantidades de liquidez rápidamente a los países en crisis. Como es sabido, la existencia de un mecanismo capaz de proporcionar esa liquidez —un “prestamista al que se recurre como último recurso”— podría de por sí reforzar la confianza general y de los inversionistas en el sistema financiero internacional. Incluso si actualmente el FMI dispone de recursos considerables por medio de diversos mecanismos, entre

ellos los acuerdos para el despliegue rápido con arreglo a la línea de créditos contingentes, se han manifestado inquietudes con respecto a la suficiencia de recursos si surgiera una crisis mundial. Es necesario entender cabalmente la manera en que una liquidez internacional suficiente podría desplegarse con rapidez para hacer frente a una crisis que amenazara con afectar a toda la economía mundial. Esa posibilidad podría consistir en la propuesta de asignaciones provisionales preaprobadas de derechos especiales de giro por parte del FMI.

La reunión de alto nivel debe sugerir que, dada la posibilidad de múltiples crisis financieras simultáneas, el FMI, en cooperación con otras instituciones internacionales competentes, realice una evaluación de la capacidad mundial de atender a las necesidades urgentes de liquidez internacional, con inclusión de la posibilidad de proceder a asignaciones provisionales de derechos especiales de giro.

Creación de capacidad

160. La confianza de todos los interesados en la economía de un país puede promoverse mediante una información regular compartida y el diálogo entre los inversionistas y los acreedores, ya sean nacionales o extranjeros, oficiales o privados, así como con otros interesados en el desarrollo. Esos intercambios pueden asimismo contribuir a prever las dificultades y a facilitar su solución, si surgen. El sistema de las Naciones Unidas está en una situación única para prestar ayuda a los países en la facilitación de ese diálogo, debido a su presencia local en la mayor parte de los países en desarrollo y de los países con economías en transición. En colaboración con las instituciones financieras internacionales, las Naciones Unidas podrían ayudar a los países a congregarse a los representantes de diversas comunidades para que examinen el desarrollo económico nacional y su financiación. Esto no sólo aportaría información al debate público sobre el desarrollo nacional, sino que podría también abordar las causas de las incertidumbres financieras, profundizar los análisis del mercado financiero en las situaciones de los países e incluso contribuir a prever las dificultades y a promover la confianza para tomar medidas preventivas oportunas en el caso de que se acercara una crisis financiera.

La reunión de alto nivel debe solicitar que las Naciones Unidas puedan utilizar la capacidad profesional y operacional necesaria para prestar ayuda a todos los países en desarrollo y economías en transición interesados en el establecimiento y funcionamiento de mecanismos adecuados para establecer diálogos nacionales e internacionales sobre el desarrollo y su financiación con todos los interesados pertinentes.

Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas en la prestación de asistencia y complementariedad del trabajo realizado en instituciones monetarias, financieras y comerciales internacionales competentes de conformidad con sus mandatos respectivos, con miras a promover la coherencia y la compatibilidad en apoyo del desarrollo

161. La Cumbre del Milenio no sólo reconoció la necesidad “de la buena gestión de los asuntos públicos en el plano internacional y de la transparencia de los sistemas financiero, monetario y comercial”, sino que también demostró la utilidad de un diálogo sobre políticas abierto, democrático y global en el nivel más elevado sobre la cuestión esencial de la mundialización, que situaba el centro del debate en las cuestiones financieras, comerciales, tecnológicas y de la deuda.

162. Como se ha indicado en las secciones anteriores del presente capítulo, una de las principales dificultades que planteaba la mayor integración de los mercados comerciales y financieros internacionales es la necesidad de gestionar los riesgos y las desigualdades sistémicos conexos en el sistema que pueden poner en tela de juicio su equidad, apertura y estabilidad a largo plazo. Las dificultades, y el carácter de las respuestas políticas necesarias para hacerle frente, han puesto de relieve la cuestión de la buena gestión, o gobernanza, internacional y de la necesidad de respuestas políticas globales coherentes para superar las diferencias existentes, así como la función trascendental que las Naciones Unidas pueden y deben desempeñar para contribuir a promover la coherencia y compatibilidad globales deseadas.

163. La Cumbre del Milenio es el ejemplo más significativo, pero sólo el más reciente, del poder de convocatoria de las Naciones Unidas y de su capacidad para promover un diálogo democrático, abierto e integrado sobre las cuestiones de política mundial a través del amplio espectro de asuntos relacionados con la paz y el desarrollo. Las Conferencias de las Naciones Unidas del pasado decenio y sus períodos extraordinarios de sesiones de seguimiento han coadyuvado en la creación de un consenso sobre normas, criterios y respuestas políticas frente a las nuevas cuestiones que surgen en las esferas económica, ambiental y social. Las Naciones Unidas han demostrado asimismo en particular su apertura a la participación de otros interesados —la sociedad civil y el sector privado— en el diálogo.

164. A este respecto, los dirigentes mundiales que participaron en la Cumbre del Milenio decidieron “velar porque exista una mayor coherencia y una mejor cooperación en materia normativa entre las Naciones Unidas, sus organismos, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio, así como otros órganos multilaterales, con miras a lograr un planteamiento plenamente coordinado de los problemas de la paz y el desarrollo” (véase el párrafo 30 de la resolución 55/2 de la Asamblea General). Las Naciones Unidas pueden y deben constituir un medio para que la comunidad internacional pueda afrontar este reto, con inclusión de la meta de prestar asistencia y complementar la labor emprendida en las instituciones monetarias, financieras y comerciales internacionales adecuadas, de conformidad con sus respectivos mandatos.

La reunión de alto nivel debe pedir un fortalecimiento de las Naciones Unidas para que desempeñe la función de pilar central del sistema internacional, actuando en colaboración con las instituciones de Bretton Woods y la Administración Mundial del Comercio, en la administración de la integración económica mundial y en la contribución a la elaboración de respuestas normativas adecuadas a los imperativos del crecimiento, la igualdad y la estabilidad, y de la coherencia y la compatibilidad. Debe instar a los Estados Miembros a reforzar la capacidad de las Naciones Unidas para promover un diálogo amplio y participativo y la utilización de esta capacidad más plena y eficazmente en los esfuerzos internacionales por lograr que la mundialización contribuya al desarrollo y que sus beneficios se extiendan a toda la población, y establecer un sistema multilateral comercial y financiero abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Asamblea General

165. La Asamblea General ha establecido a lo largo de los años una política general sobre las cuestiones relacionadas con el desarrollo y la cooperación económica internacional, por ejemplo a través de las estrategias internacionales de desarrollo aprobadas para los decenios de las Naciones Unidas para el desarrollo; las 10 conferencias de la UNCTAD; los diversos períodos extraordinarios de sesiones dedicados a las cuestiones de desarrollo; en el Programa de Desarrollo de 1997; las conferencias especializadas del decenio de 1990 y más recientemente el vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al examen de la aplicación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, y en la propia Cumbre del Milenio. Todo intento de reforzar las Naciones Unidas en apoyo del desarrollo debe comenzar, por lo tanto, con un nuevo fortalecimiento de la propia Asamblea General y de sus trabajos, proceso que está en curso. Se deben hallar nuevas formas y medios para promover aún más la eficacia de la labor de la Comisión Económica y Financiera (Segunda) de la Asamblea y las relaciones entre la labor de la Segunda Comisión y la del Consejo Económico y Social y su mecanismo subsidiario y de otras organizaciones. El debate bienal que se celebra en la Asamblea sobre renovación del diálogo relativo al fortalecimiento de la cooperación económica internacional mediante la asociación debe centrarse principalmente en los asuntos relacionados con la mundialización que exigen una adopción de políticas internacionales coordinadas al más alto nivel.

166. En la Cumbre del Milenio, los dirigentes mundiales decidieron “reafirmar el papel central de la Asamblea General en su calidad de principal órgano de deliberación, adopción de políticas y representación de las Naciones Unidas, y capacitarla para que pueda desempeñar ese papel con eficacia” (véase el párrafo 30 de la resolución 55/2 de la Asamblea General). A la Asamblea General, en su calidad de órgano supremo de adopción de políticas de las Naciones Unidas, se le han encomendado amplias facultades y responsabilidades normativas multisectoriales en todas las esferas que corresponden al amplio espectro de actividades de las Naciones Unidas, entre ellas las actividades relacionadas con el desarrollo. En realidad, las interacciones que se produjeron durante las mesas redondas de la Cumbre del Milenio entre los Jefes de Estado o de Gobierno asistentes a la Cumbre fueron consideradas tan útiles que estimaron que sería necesario organizarlas con más regularidad.

Los Estados Miembros deben considerar conveniente, en el contexto de los períodos de sesiones de la Asamblea General, la celebración de reuniones de Mesa Redonda periódicas al más alto nivel para analizar cuestiones generales y amplias de política relacionadas con el crecimiento, la estabilidad, la equidad y la integración de la economía mundial. Esas mesas redondas deben ir precedidas de un proceso preparatorio abierto y participativo, con la plena intervención de todas las instituciones multilaterales competentes, la sociedad civil y el sector privado.

167. Como se ha señalado más arriba, la economía internacional se rige por un conjunto de instituciones multilaterales, asociaciones de gobiernos en el plano regional, foros permanentes y temporales de consulta intergubernamental y redes de organismos del sector privado. La mundialización de la actividad económica y financiera ha producido consecuencias particularmente dramáticas para las economías nacionales y para los esfuerzos interestatales y multilaterales resultantes destinados a controlarla. El mejoramiento de la gestión mundial requiere intercambios complementarios y mejores en el plano intergubernamental, tanto regionales como internacionales.

Se debería invitar al Presidente de la Asamblea General a que analice, con los presidentes de asociaciones regionales competentes de gobiernos, las obligaciones financieras y comerciales internacionales, y los órganos del sistema de las Naciones Unidas con responsabilidades económicas, las modalidades adecuadas para que se consulten recíprocamente y consulten a todos los agentes competentes que contribuyan a descubrir y afrontar las lagunas de la política institucional y a concentrar su atención en cuestiones normativas de interés mundial relacionadas con el desarrollo.

Consejo Económico y Social

168. Un aspecto que define el actual sistema económico mundial es el que consiste en un conjunto descentralizado de instituciones especializadas, foros y redes dedicados no sólo a la adopción de políticas, sino también a la *coordinación* de la política. No existe ningún proceso automático que garantice que las decisiones de un órgano sean compatibles con las de otro. Incluso cuando los órganos son instituciones multilaterales oficiales, los representantes del mismo gobierno ante diferentes entidades pueden no coordinar plenamente sus posiciones, particularmente cuando proceden de diferentes ministerios.

169. El Capítulo IX de su Carta asignaba a las Naciones Unidas amplias responsabilidades de promoción del progreso y el desarrollo económicos y sociales y señalaba un enfoque participativo para el ejercicio de esas responsabilidades, objetivos que las Naciones Unidas promovían recurriendo a un sistema de organismos especializados, cada uno de los cuales actuaba en su propia esfera de competencia tal como la definía su mandato respectivo. El Capítulo X de la Carta designa al Consejo Económico y Social como el centro de ese sistema. El Artículo 6 prescribe concretamente que el Consejo Económico y Social podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de las Naciones Unidas”. El Artículo 64 estipula que el Consejo “podrá tomar las medidas

apropiadas para obtener informes periódicos de los organismos especializados. También podrá hacer arreglos con los Miembros de las Naciones Unidas y con los organismos especializados para obtener informes con respecto a las medidas tomadas para hacer efectivas sus propias recomendaciones y las que haga la Asamblea General acerca de materias de la competencia del Consejo”. Estas disposiciones constituyen la base general de las modalidades concretas de cooperación incluidas en los acuerdos respectivos concertados con los diferentes organismos especializados y otros órganos, como las instituciones de Bretton Woods.

170. Por consiguiente, dada la necesidad de promover la coherencia y la compatibilidad de la política mundial, al mismo tiempo que se respetan los mandatos y las responsabilidades individuales de las instituciones monetarias, financieras y comerciales internacionales competentes, el mandato del Consejo Económico y Social y su experiencia positiva reciente de hacer participar a todos los asociados en el diálogo lo convierte en un órgano adecuado para promover la coordinación, coherencia y compatibilidad internacionales y abordar las cuestiones conexas, entre ellas las que es posible que requieran un examen detallado en los foros más especializados. En consecuencia, los Estados Miembros al igual que las organizaciones del sistema pueden y deben utilizar mejor y de manera más eficaz al Consejo como foro para el diálogo, especialmente en lo que respecta a las cuestiones de coherencia y coordinación de las políticas.

171. Como se ha señalado más arriba, el Consejo Económico y Social ha ido surgiendo como un foro estratégico para ayudar a elaborar una orientación global y a promover la coordinación de las políticas en el marco del sistema de las Naciones Unidas. Constituye un foro natural en el que se agrupan los diversos componentes del sistema para participar en un diálogo productivo a través de líneas funcionales, sectoriales e institucionales, en el que los componentes pertinentes del sistema mundial pueden comunicarse entre sí acerca de las preocupaciones mutuas y dirigirse también y escuchar al mundo en general. En la Cumbre del Milenio, los dirigentes mundiales decidieron de hecho “fortalecer más al Consejo Económico y Social, sobre la base de sus recientes logros, de manera que pueda desempeñar el papel que se le asigna en la Carta” (véase el párrafo 30 de la resolución 55/2 de la Asamblea General).

La reunión de alto nivel debe acordar qué esfuerzos se deben reforzar para utilizar de manera más eficaz el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas como foro para determinación de las faltas de coherencia y para examinar las cuestiones de coordinación de la política general en los asuntos económicos, sociales y conexos internacionales, así como los problemas relacionados con el objetivo de promover la coherencia y compatibilidad de los sistemas monetario, financiero y comercial internacionales en apoyo del desarrollo.

172. Desde que se realizaron expresamente esfuerzos “para reformar y reestructurar las Naciones Unidas en las esferas económica, social y conexas” en el decenio de 1980, se han hecho muchos progresos en el fortalecimiento y la revitalización del Consejo y de sus métodos de trabajo, incluidos los relacionados con la resolución 50/227 de la Asamblea General y las medidas incorporadas al capítulo 3 del Programa de Desarrollo, sobre el seguimiento institucional. El Consejo Económico y Social ya ha puesto en práctica muchos cambios innovadores para mejorar su

eficacia, particularmente en relación con las actividades destinadas a mejorar y enriquecer su relación con las instituciones financieras y comerciales internacionales y otros organismos y órganos especializados. Ha habido un interés y una participación crecientes en el “diálogo sobre políticas” anual celebrado al comienzo de la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones del Consejo, que congregó en el Consejo a los jefes de las principales instituciones financieras y comerciales internacionales.

173. Análogamente, la reunión que se celebra cada primavera entre el Consejo y representantes —particularmente funcionarios de los ministerios de hacienda— que participan en las reuniones semestrales de las instituciones de Bretton Woods se ha acogido como una iniciativa positiva que agrupa a decisores de las esferas de la financiación, la cooperación para el desarrollo y los asuntos extranjeros (esto se debe considerar conjuntamente con los intercambios oficiosos que se están organizando en la actualidad regularmente para facilitar el contacto y la relación recíproca entre los miembros del Consejo y los directores ejecutivos de las juntas de las instituciones de Bretton Woods). Esos instrumentos se pueden reforzar más y adaptar mejor para facilitar las relaciones del Consejo Económico y Social destinadas a alimentar los debates en otros foros pertinentes, y los programas de esas reuniones se pueden y deben elaborar más detenidamente. Una idea que se ha mencionado es que el Consejo se podría reunir con más frecuencia y por períodos más breves concentrándose en temas de alta prioridad a medida que surja la necesidad.

Los Estados Miembros deben proseguir y ampliar las iniciativas, como las introducidas estos últimos años para facilitar la relación entre el Consejo Económico y Social y los representantes de las instituciones monetarias, financieras y comerciales internacionales. El “diálogo de políticas” anual y la reunión del Consejo con representantes que asisten a las reuniones semestrales de las instituciones de Bretton Woods deben considerarse como una fase no interrumpida de posibilidades de promover la coordinación y la coherencia de las políticas y sus programas se deben elaborar en consecuencia al mismo tiempo que se llevan a cabo los preparativos para lograr unos resultados más claramente definidos

174. Aparte de sus propios períodos extraordinarios de sesiones, el Consejo dispone de un sistema asentado de comisiones orgánicas y órganos de expertos que abarcan un conjunto de cuestiones socioeconómicas (desarrollo sostenible, desarrollo social, medio ambiente, cuestiones de género, derechos humanos, administración pública, hábitat, delincuencia) que normalmente atraen la participación ministerial y se relacionen con el mecanismo interinstitucional competente. Sus informes se integran en la labor del Consejo y actualmente se está procurando facultar al Consejo para que los aborde en un contexto global y de una manera coherente. El Consejo ha intensificado asimismo su propio diálogo y relaciones con el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y se está intentado intensificar la participación de los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema en su labor. El Consejo tiene, por lo tanto, una capacidad considerable a su disposición para unir al sistema y promover el diálogo sobre cuestiones de coordinación de las políticas, con inclusión del mejoramiento de la coherencia y compatibilidad de los enfoques del sistema con respecto a las cuestiones financieras, comerciales, ambientales y sociales.

175. Como parte de los progresos logrados para avanzar en esta dirección durante los últimos años, el Consejo ha adoptado comunicados ministeriales sobre asuntos tan amplios como el acceso a los mercados, la erradicación de la pobreza, el empleo y las mujeres y la tecnología de la información para el desarrollo. Ha logrado la participación de instituciones multilaterales de desarrollo y financieras y de otros organismos especializados, así como de la sociedad civil y el sector privado, en un diálogo de múltiples interesados que está contribuyendo a transformar el carácter mismo del Consejo. Con todo, el Consejo Económico y Social está lejos de alcanzar la etapa en que cabe decir que ha realizado su pleno potencial, por lo que otras ideas propuestas para seguir fortaleciendo la repercusión de la labor del Consejo se deben proseguir activamente.

176. Los recientes esfuerzos del Consejo por promover un enfoque integrado del seguimiento de las conferencias mundiales han contribuido a concentrar la atención internacional en un conjunto de metas y objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos —respaldados en la Cumbre del Milenio— y sobre los medios de ejecución. El Consejo podría ahora dar un paso adelante en este proceso estableciendo acuerdos, con el apoyo del CAC y de su mecanismo subsidiario y con la participación de instituciones multilaterales de desarrollo, financieras y comerciales, y de la sociedad civil, para el examen y la evaluación periódicos de los progresos en el logro de esas metas y objetivos, las tendencias de las políticas de cooperación en favor del desarrollo y los resultados, así como un análisis y una evaluación más sistemáticos de las repercusiones globales en el desarrollo de las políticas de cooperación para el desarrollo, financieras y comerciales. El CAC, en su calidad de órgano integrado por los jefes ejecutivos del sistema, debe asumir la responsabilidad de analizar y evaluar esas tendencias y políticas, elaborar respuestas de todo el sistema a los principales problemas de política y ayudar al Consejo a llevar a cabo el examen.

El Consejo Económico y Social debe emprender, como parte de su seguimiento de las conferencias mundiales y de las reuniones de alto nivel para financiar el desarrollo, un examen y una evaluación periódicos y sistemáticos de:

- a) Los progresos alcanzados en el logro de las metas y los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos;**
- b) Las tendencias en las políticas de cooperación para el desarrollo y sus resultados;**
- c) La repercusión global en el desarrollo de las políticas de cooperación para el desarrollo, financieras y comerciales**

Seguimiento y participación de múltiples interesados

177. La participación activa de todos los interesados pertinentes, en particular los representantes de la sociedad civil y el sector privado, ha suscitado últimamente una gran preocupación en los Estados Miembros de las Naciones Unidas, especialmente en el contexto de la financiación de iniciativas relativas al desarrollo. Teniendo esto presente y yendo más allá de las modalidades innovadoras establecidas para facilitar la amplia participación en la financiación del propio proceso de desarrollo, se ha sugerido que, como parte del seguimiento de la reunión final, el Consejo Económico y Social podría dedicar parte de su período de sesiones a efectuar un

examen complementario de la financiación del desarrollo, utilizando en una forma flexible y amplia que debería incluir, además de a los miembros del Consejo, a representantes de los organismos especializados y otros órganos intergubernamentales competentes, organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas del Consejo y las asociaciones financieras, empresariales y sindicales competentes. Estas reuniones, que podrían celebrarse cada dos años con el fin de no sobrecargar la labor del Consejo, deben dar preferencia a un debate abierto e informal, promoviéndose el diálogo entre los participantes por medio de mesas redondas y acontecimientos conexos. Como se indicaba en la recomendación previa, las deliberaciones podrían asimismo vincularse con las relativas a la aplicación de los resultados de las principales conferencias de las Naciones Unidas y de la Cumbre del Milenio.

Se debe solicitar al Consejo Económico y Social que considere la conveniencia de dedicar parte de sus períodos de sesiones, con carácter periódico, a un amplio debate sobre cuestiones relacionadas con el seguimiento y la aplicación de la reunión para la financiación del desarrollo, que convendría que incluyera, además de otros mecanismos innovadores y flexibles, la participación activa de todos los interesados institucionales y no institucionales competentes.

Notas

¹ Véanse *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 28 (A/55/28)*, parte dos, cap. VI, secc. B.