



Asamblea General

Distr. general
26 de junio de 2001
Español
Original: inglés

Quincuagésimo quinto período de sesiones

Tema 101 del programa

Examen intergubernamental e internacional de alto nivel del tema de la financiación del desarrollo

Carta de fecha 25 de junio de 2001 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General

El 15 de diciembre de 2000, designé un Grupo encargado de recomendar estrategias para la movilización de los recursos necesarios para acelerar el crecimiento equitativo y sostenible de los países en desarrollo, así como de las economías en transición, y para dar cumplimiento a los compromisos en materia de pobreza y desarrollo consagrados en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Pedí al Sr. Ernesto Zedillo, ex Presidente de México, que presidiera el Grupo. Los demás miembros del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo fueron el Sr. Abdulatif Y. Al-Hamad, el Sr. David Bryer, la Sra. Mary Chinery-Hesse, el Sr. Jacques Delors, la Sra. Rebeca Grynspan, el Sr. Alexander Y. Livshits, el Sr. Abdul Magid Osman, el Sr. Robert Rubin, el Sr. Manmohan Sing y el Sr. Masayoshi Son.

Tengo el agrado de transmitir a usted el informe del Grupo. Le agradeceré que tenga a bien señalar dicho informe a la atención de los Estados Miembros. Celebro esta valiosa contribución al proceso de financiación para el desarrollo. Es un trabajo sólido que contiene varias propuestas innovadoras. Aliento a los Estados Miembros a que consideren detenidamente las recomendaciones del Grupo en el Comité Preparatorio de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y en la propia Conferencia, que se celebrará en Monterrey (México) del 18 al 22 de marzo de 2002.

Por último, deseo expresar mi sincero agradecimiento al Sr. Zedillo y a los miembros del Grupo por la energía, la imaginación y el esfuerzo que han dedicado a su tarea.

(Firmado) Kofi A. Annan

Resumen del informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo

En el último medio siglo, el mundo ha experimentado un desarrollo humano y económico más rápido que en cualquier otro período análogo de la historia. En casi todas partes, las tasas de alfabetización son más elevadas, las tasas de mortalidad infantil son más bajas y las personas viven durante más tiempo. Pero aún quedan algunos desafíos sumamente reales. Más de la quinta parte de la población mundial aún vive en la indigencia (con menos de un dólar diario), y aproximadamente la mitad de ella vive por debajo del nivel apenas algo más generoso de dos dólares diarios. La cuarta parte de los habitantes de los países en desarrollo siguen siendo analfabetos. En los países de bajos ingresos, habitados por 2.500 millones de personas, mueren más de 100 de cada 1.000 niños que nacen, frente a apenas 6 de cada 1.000 en los países de altos ingresos, habitados por 900 millones de personas. Y en los países de bajos ingresos, la tasa media de analfabetismo sigue siendo del 40%. El crecimiento de la población se ha hecho más lento, pero sigue siendo elevado.

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

Hay algunas señales auspiciosas de que la comunidad internacional ha empezado a reconocer esta realidad. En septiembre de 2000, la reunión de la Asamblea General concluyó con una nota histórica, al adoptar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Dicha Declaración comprometió colectivamente a los gobiernos a trabajar con miras a librar al mundo de la pobreza extrema. Con ese fin, hizo suyos los siguientes objetivos internacionales de desarrollo para 2015: reducir a la mitad el porcentaje de las personas que viven en la pobreza extrema, de las que padecen hambre y de las que carecen de acceso a agua potable; lograr la universalidad de la enseñanza primaria y la igualdad de género en la educación; reducir la mortalidad derivada de la maternidad en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes; detener y revertir la propagación del VIH/SIDA y prestar asistencia especial a los huérfanos a causa del SIDA, y mejorar la vida de los 100 millones de habitantes de tugurios.

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

Cuestiones claves

Movilización de recursos internos. La principal responsabilidad en lo tocante a asegurar el crecimiento y el desarrollo equitativo recae sobre los propios países en desarrollo. Dicha responsabilidad comprende la creación de las condiciones que hagan posible obtener los recursos financieros necesarios para las inversiones. En gran medida, lo que determina la situación en materia de gestión de gobierno, políticas macroeconómicas y microeconómicas, finanzas públicas, parámetros del sistema financiero y otros elementos fundamentales del entorno económico son las medidas que adoptan los encargados de formular las políticas en cada país. Para el desarrollo económico y social resultan fundamentales la solidez de la política fiscal, la responsabilidad en los gastos sociales y la existencia de un sistema financiero competitivo y que funcione bien. Por último, es esencial un buen sistema pensionario. Para lograr el máximo grado de incidencia social, es preciso combinar un plan de contribuciones definidas con un plan financiado mediante impuestos con arreglo al cual se pague una pensión mínima que tenga un efecto de redistribución progresista y proteja a los pobres.

Corrientes de capital privado. La mayor parte del ahorro disponible para las inversiones de un país provendrá siempre de fuentes internas, tanto en los países grandes como en los pequeños, en los ricos como en los pobres. Pero el capital extranjero puede constituir un valioso complemento de los recursos que cada país genere internamente. Hoy en día, grandes sumas de capital atraviesan las fronteras nacionales en forma de inversiones extranjeras directas, y los mercados internacionales de capital constituyen una gran masa de fondos a la que pueden recurrir los países. Los países en desarrollo pueden tomar varios tipos de medidas para incrementar su participación en las inversiones extranjeras directas, entre ellas, cambios de políticas para dar a los inversionistas extranjeros un trato no menos favorable que el que reciben los inversionistas nacionales, el perfeccionamiento de las normas de contabilidad y auditoría y el mejoramiento del sistema de dirección de las empresas, así como de la infraestructura y la eficiencia en la prestación de servicios. Los países industrializados deben eliminar las limitaciones artificiales a las inversiones en los mercados emergentes y abstenerse de imponer restricciones graves al acceso al crédito. Si bien el capital privado no puede aliviar la pobreza por sí solo, puede desempeñar un importante papel en la promoción del crecimiento, pero el suministro del capital debe organizarse de tal manera que reduzca la vulnerabilidad a las crisis.

Comercio. Merced a ocho rondas de negociaciones multilaterales, es mucho lo que se ha logrado en medio siglo en lo tocante al dismantelamiento de los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio. Pero, en la gran mayoría de los casos, los principales beneficiarios de la liberalización del comercio han sido los países industrializados. Los productos de los países en desarrollo siguen encontrando importantes obstáculos en los mercados de los países ricos. Los productos básicos respecto de los cuales los países en desarrollo son sumamente competitivos son precisamente aquellos a los que la mayoría de los países adelantados aplican el mayor grado de protección. Entre ellos figuran no sólo los productos agrícolas, que siguen siendo objeto de una perniciosa protección, sino también numerosos productos industriales sujetos a obstáculos arancelarios y no arancelarios. Por consiguiente, es urgentemente necesario iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Si bien algunos miembros del Grupo estimaban que era fundamental que primero los países desarrollados restaurasen la confianza en la Organización

Mundial del Comercio (OMC) cumpliendo no sólo la letra sino también el espíritu de los acuerdos anteriores, el Grupo en su conjunto apoya firmemente el lanzamiento de una nueva ronda de liberalización del comercio en la próxima reunión ministerial de la OMC, que se celebrará en noviembre de 2001 en Qatar.

El Grupo recomienda que se aborden las cuestiones siguientes:

- *El cumplimiento de lo acordado en la Ronda Uruguay.* Esta cuestión comprende no sólo el pleno cumplimiento de los compromisos asumidos por los países industrializados en la Ronda Uruguay, sino también un responsable examen —abierto y generoso pero compatible con los principios de libertad de comercio— de algunas normas que a los países en desarrollo les han resultado sumamente difíciles de aplicar o simplemente contraproducentes. Las más importantes de dichas normas son los estándares (obstáculos técnicos al comercio), las normas antidumping, los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, las subvenciones, la valuación aduanera y los períodos de ingreso gradual para los países en desarrollo.
- *Liberalizar el comercio de los productos agrícolas.* En esta esfera, para los países en desarrollo es vital negociar con los países industrializados en procura de un significativo mejoramiento del acceso a los mercados, de la eliminación de los subsidios a las exportaciones y de la limitación del apoyo a los productores nacionales, y obtener que accedan a ello.
- *Eliminar totalmente los obstáculos comerciales aún subsistentes en materia de productos industriales.* Los obstáculos existentes en este sector afectan fundamentalmente a los países en desarrollo. Un ejemplo de esta injusticia, evidente pero desdichadamente no solitario, es el proteccionismo en materia de productos textiles y vestimenta. Algunos miembros del Grupo estiman que se obtendrían aún mayores beneficios en materia de bienestar para todos los países si en la nueva ronda también se liberalizase el comercio de servicios.

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

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

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

El Grupo insta a la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo a que obtenga de los países industrializados el compromiso de cumplir la meta de destinar el 0,7% de su PNB a la asistencia. Asimismo reconoce que no es probable que se alcancen los objetivos internacionales de desarrollo si la opinión pública de los países industrializados no reconoce los argumentos morales y utilitarios para asignarles carácter prioritario. Consiguientemente, pide que se inicie una campaña pública en favor de los objetivos internacionales de desarrollo, centrada especialmente en los países que están más lejos de cumplir con la meta en materia de asistencia. Por último, los donantes deben hacer inversiones con el fin de mejorar la coordinación y la prestación de la asistencia, mediante el enfoque del fondo común.

Cuestiones de sistema. Sin embargo, resulta claro que los desafíos que plantea hoy en día la mundialización no pueden ser enfrentados adecuadamente por un sistema que en gran medida fue diseñado para el mundo de 50 años atrás. Los cambios en materia de gestión de los asuntos económicos internacionales no han estado a la altura del incremento del grado de interdependencia internacional. El Grupo hace suya la propuesta de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales de crear un consejo mundial del más alto nivel político que cumpla funciones de liderazgo en materia de gestión de los asuntos públicos mundiales. El consejo propuesto tendría una base más amplia que el Grupo de los Siete o las instituciones de Bretton Woods. No tendría competencia para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes, pero mediante su liderazgo político podría elaborar un marco estratégico de políticas a largo plazo para fomentar el desarrollo, asegurar que haya coherencia entre los objetivos de políticas de las principales organizaciones internacionales y promover la formación de un consenso entre los gobiernos acerca de las posibles soluciones de las cuestiones relacionadas con la gestión de los asuntos económicos y sociales mundiales. Si bien el Grupo percibe la necesidad de que exista un consejo como el que se propone, no deja de reconocer las enormes dificultades políticas que plantea su creación. Para abrir el camino, apoyamos la celebración de una Cumbre sobre la Mundialización para examinar esa cuestión.

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

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

Las cuestiones relacionadas con las normas laborales y ambientales deberían ser encarada de manera más enérgica que la actual en la escena internacional. En el caso de las normas laborales, la solución más natural sería fortalecer la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En materia ambiental se debería consolidar a

las diversas organizaciones entre las que actualmente se distribuye la competencia para la adopción de políticas en una única Organización Mundial del Medio Ambiente, de nivel equivalente a la OMC, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

La comunidad internacional debería considerar si redundaría en el interés común el suministro de recursos estables y contractuales para los fines indicados. Políticamente, el establecimiento de tributos para resolver problemas mundiales será mucho más difícil que para fines puramente internos. Aunque sólo sea por su propio interés, todas las partes involucradas deberían considerar la posibilidad de recurrir a nuevas fuentes de financiación. En particular, se ha propuesto frecuentemente como nueva fuente de financiación un impuesto sobre las transacciones monetarias (también conocido como el impuesto Tobin). El Grupo estima que se necesita seguir realizando rigurosos estudios técnicos antes de llegar a conclusiones definitivas sobre la conveniencia y la viabilidad del impuesto Tobin. Tal vez sea más promisorio un *impuesto sobre el carbono*, es decir, un impuesto sobre el consumo de combustibles fósiles, conforme a tipos impositivos que reflejaran la contribución de tales combustibles a las emisiones de CO₂.

El Grupo propone que en la Conferencia y en la Cumbre se consideren las posibles ventajas de una Organización Tributaria Internacional, con el fin de:

- Cuando menos, reunir estadísticas, determinar tendencias y problemas, presentar informes, brindar asistencia técnica y elaborar normas internacionales sobre política y administración en materia tributaria;
- Vigilar la evolución de los acontecimientos en materia tributaria, del mismo modo que el FMI vigila las políticas macroeconómicas;
- Tomar la iniciativa para restringir la competencia tributaria destinada a atraer a empresas transnacionales con incentivos excesivos e imprudentes;
- Desde un punto de vista algo más ambicioso, elaborar procedimientos de arbitraje cuando surjan fricciones entre países sobre cuestiones tributarias;
- Patrocinar un mecanismo de intercambio multilateral de información tributaria, como el que existe en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de suerte que reduzca la posibilidad de evasión de impuestos sobre ingresos por inversiones en el extranjero.

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

Recomendaciones principales

1. Todos los países deben poner orden en los aspectos fundamentales de su economía. Ningún país puede esperar obtener un crecimiento equitativo, ni alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo, si no se ocupa preferentemente de la

formación de instituciones nacionales eficaces y la adopción de políticas correctas, en particular:

- Una gestión de los asuntos públicos basada en la participación y el Estado de derecho, con un fuerte hincapié en la lucha contra la corrupción
- Políticas macroeconómicas disciplinadas
- Un perfil del gasto público en que se dé prioridad a las inversiones en el capital humano, especialmente la educación básica y la salud, el sector rural y las mujeres
- Un sistema financiero que canalice el ahorro hacia las personas capaces de invertir eficientemente, entre ellos, los prestatarios de microcréditos, las mujeres y el sector rural
- Un sistema pensionario financiado y basado en contribuciones definidas que en el corto plazo promueva el ahorro, suplementado por un plan financiado por impuestos que garantice una pensión mínima y que en el largo plazo garantice pensiones adecuadas y universales.
- El fortalecimiento de capacidades centrado en la formación de un entorno institucional positivo que sea cada vez apto para aplicar las políticas enumeradas más arriba
- Protección de los derechos de propiedad y un entorno normativo que proteja eficazmente los derechos de los trabajadores y el medio ambiente.

2. **La OMC debería lanzar una Ronda en favor del Desarrollo.** Los países industrializados deberían asumir la iniciativa de proponer que en la reunión ministerial de la OMC que se celebrará en noviembre de 2001 en Qatar se lance una Ronda de negociaciones comerciales en favor del desarrollo, con el objetivo principal de integrar plenamente a los países en desarrollo en el sistema comercial mundial. El programa de dicha ronda debería comprender los temas siguientes:

- Plena aplicación de la letra y el espíritu de los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay por los países industrializados
- Liberalización del comercio de productos agrícolas
- Reducción de las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria
- Reconsideración de la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, procurando, entre otras cosas, formas de obtener el acceso a los inventos, a bajo costo pero sin que ello afecte indebidamente el incentivo a las innovaciones
- Previsión de una protección limitada y acotada en el tiempo para las nuevas industrias de los países que están en las etapas iniciales de la industrialización
- Consideración de la posibilidad de implantar normas que rijan el movimiento temporal de la fuerza de trabajo
- Eliminación total de los obstáculos comerciales aún subsistentes en materia de productos industriales, y posiblemente en materia de servicios.

3. **Es preciso dar a los países menos adelantados alguna forma de ayuda inmediata para contribuir a mejorar su posición en el sistema comercial mundial.**

Estos países no pueden esperar a los resultados de una nueva ronda de negociaciones comerciales. El Grupo recomienda las medidas siguientes:

- Un generoso aporte de los donantes para financiar el fondo fiduciario establecido para la aplicación del Marco integrado
- La inmediata aplicación de las concesiones otorgadas en la Ronda Uruguay en relación con los países menos adelantados
- La fiel y rápida aplicación por parte de la Unión Europea de su promesa de liberalizar las importaciones provenientes de los países menos adelantados de “todo menos las armas”, y la adopción por parte de los demás países industrializados de medidas que por lo menos tengan el mismo alcance que las prometidas por la Unión Europea
- La restauración y el perfeccionamiento del Servicio de Financiamiento Compensatorio del FMI y el establecimiento de un Plan de gestión de los riesgos de los productos básicos para los países menos adelantados.

4. **Los países en desarrollo deberían crear un entorno atractivo para las inversiones extranjeras, en especial las inversiones extranjeras directas.**

5. **El Grupo insta a la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo a que obtenga de los países industrializados el compromiso de cumplir la meta de destinar el 0,7% de su PNB a la asistencia.** Para alcanzar la meta en materia de asistencia será necesario reavivar el apoyo político a la asistencia en los países donantes. Ello, a su vez, requiere una Campaña en favor de los Objetivos del Milenio, iniciada por una coalición de las organizaciones que trabajaron con éxito en pro del alivio de la deuda, junto con las aptitudes profesionales especializadas de los organismos internacionales clave y el apoyo financiero de fundaciones privadas. Asimismo es imperioso separar la financiación para el desarrollo y la asistencia humanitaria de la financiación de los bienes públicos mundiales y suministrar una financiación adecuada para cada una de esas causas.

6. **Los donantes deberían distribuir la AOD entre los distintos países con arreglo a dos criterios: la profundidad de la pobreza de cada país, y su evaluación de la medida en que la política del país se dirige efectivamente a la reducción de la pobreza.**

7. **El Grupo recomienda que la ayuda se reoriente de manera voluntaria y prudente hacia un fondo común con cargo al cual se financie la estrategia de desarrollo anunciada por el receptor.**

8. **El Grupo hace suya la propuesta de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales de crear un consejo mundial del más alto nivel político que cumpla funciones de liderazgo en materia de gestión de los asuntos públicos mundiales.** Este Grupo propone que se convoque una Cumbre sobre Mundialización para examinar más detenidamente esa cuestión. La Cumbre congregaría a un grupo de jefes de Estado, suficientemente amplio para ser representativo pero suficientemente pequeño para ser eficiente, con el fin de abordar los desafíos fundamentales que plantea la mundialización en materia de gestión de los asuntos públicos mundiales, mediante una discusión estructurada pero informal.

9. **La OMC debería contar con mejor financiación, y su dirección debería reformarse para permitir que los países pequeños tuvieran un papel más eficaz**

en la adopción de decisiones. La OIT debería contar con medios para hacer cumplir sus normas y estar preparada para usarlos. Las diversas organizaciones entre las que está distribuida actualmente la competencia en materia de cuestiones ambientales deberían consolidarse en una única Organización Mundial del Medio Ambiente.

10. **La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo debería estudiar la conveniencia de crear una fuente tributaria internacional adecuada para financiar el suministro de bienes públicos mundiales.** Se ha sugerido que podría ser una fuente de esa índole un impuesto sobre las transacciones monetarias, pero el Grupo llegó a la conclusión de que se necesitaba seguir realizando rigurosos estudios técnicos para resolver las dudas acerca de la viabilidad de dicho impuesto. Sería una mejor posibilidad que todos los países convinieran en imponer un nivel mínimo de tributación sobre el consumo de combustibles fósiles (un impuesto sobre el carbono) como forma de luchar contra el calentamiento mundial.

11. **El FMI debería reanudar la asignación de derechos especiales de giro (DEG).**

12. **El Grupo recomienda que la comunidad internacional considere los posibles beneficios que reportaría una Organización Tributaria Internacional.** Con ella se contemplarían numerosas necesidades surgidas a medida que la mundialización iba socavando el principio de territorialidad en el que se basaban los códigos tributarios tradicionales. Los países en desarrollo se beneficiarían especialmente de la asistencia técnica en materia de administración tributaria, el intercambio de información tributaria que permitiría gravar los capitales expatriados, una tributación unitaria que frustrase el uso abusivo de los precios de transferencia

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

Ernesto Zedillo, Presidente

Abdulatif Y. Al-Hamad

David Bryer

Mary Chinery-Hesse

Jacques Delors

Rebeca Grynspan

Alexander Y. Livshits

Abdul Magid Osman

Robert Rubin

Manmohan Singh

Masayoshi Son

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

Índice

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

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

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

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

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

El desafío de la pobreza

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

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

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

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

Mobilizar recursos para el desarrollo

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

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

Las políticas de los países en desarrollo

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

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

Gestión de gobierno

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

Política macroeconómica

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

Política fiscal y gastos sociales

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

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

Sistema financiero

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

Reforma pensionaria

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

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

Las corrientes de capital privado

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

Medidas que deben adoptar los países en desarrollo

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

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

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

Medidas que deberían adoptar los países industrializados

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

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

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

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

Medidas que debería adoptar la comunidad internacional

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

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

Comercio

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

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

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

Necesidad de una Ronda en favor del Desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

Medidas en favor de los países menos adelantados

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

Cooperación internacional para el desarrollo

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

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

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

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

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

Estimaciones de las necesidades

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se necesita incrementar la asistencia para el desarrollo

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

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

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

Lograr que la asistencia sea más eficaz

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

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

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

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

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

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

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

Una campaña en favor de los objetivos del desarrollo internacional

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

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

Cuestiones de sistema

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

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

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

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

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

que se pidió a este Grupo que examinara. Seis años atrás, la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales² hizo una lúcida advertencia sobre la existencia de una carencia en materia de gestión de los asuntos públicos mundiales, y desde entonces las tendencias que hacen urgentemente necesario subsanar ese déficit han seguido manifestándose con gran fuerza.

Consejo Mundial y Cumbre sobre la Mundialización

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

Si bien percibimos la necesidad de que exista un consejo como el que se propone, no dejamos de reconocer las enormes dificultades políticas que plantea su creación. Para abrir el camino, apoyamos la celebración de una Cumbre sobre la Mundialización³. La Cumbre congregaría a un grupo de jefes de Estado, suficientemente amplio para ser representativo pero suficientemente pequeño para ser eficiente, con el fin de abordar los desafíos fundamentales que plantea la mundialización en materia de gestión de los asuntos públicos, mediante una discusión estructurada pero informal. Es sumamente importante destacar que, mediante la influencia de su liderazgo político, la Cumbre podría acelerar algunos procesos de reforma en curso y poner marcha otros que son urgentemente necesarios para hacer efectivas las posibilidades derivadas de la mundialización.

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

Apoyo al multilateralismo

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

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

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

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

Rápida reforma de la arquitectura financiera internacional

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

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

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

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

Fortalecimiento de la Organización Mundial del Comercio

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

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

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

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

Respuesta institucional a las cuestiones ambientales y laborales

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

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

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

Fuentes innovadoras de financiación

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

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

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

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

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

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

Si se considera conveniente el establecimiento de un impuesto mundial, es probable que la Conferencia y la Cumbre encuentren más promisorio el *impuesto sobre el carbono*, es decir, un impuesto sobre el consumo de combustibles fósiles, con una tasa que reflejara la contribución de tales combustibles a las emisiones de CO₂. Dicho impuesto cumpliría dos objetivos importantes: limitar el incremento de la temperatura mundial vinculado a la utilización de los referidos combustibles, y recaudar ingresos. Ajustándose al correcto y equitativo principio de que “quien contamina paga”, generaría incentivos de precios para ahorrar el consumo de combustibles fósiles. Orientaría a la producción hacia fuentes de abastecimiento menos nocivas y crearía un nuevo estímulo para analizar científicamente la forma de

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

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

La función de una Organización Tributaria Internacional

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

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

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

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

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

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

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

Políticas migratorias

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

Conclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

Informe técnico del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo

Este informe fue encomendado por el Secretario General de las Naciones Unidas en diciembre de 2000. Los miembros del Grupo respaldan la orientación fundamental y las principales recomendaciones del informe, pero no suscriben todos los detalles de lo que se plantea en el texto. John Williamson (Asociado principal del Institute for International Economics) actuó de Director del proyecto ante el Grupo. El Grupo contó también con la asistencia de una secretaría constituida por Vijaya Ramachandran (Consultora de la Oficina Ejecutiva del Secretario General) y Javier Guzmán (Asesor del Sr. Zedillo en México, D.F.).

Ernesto Zedillo, Presidente

Abdulatif Y. Al-Hamad

David Bryer

Mary Chinery-Hesse

Jacques Delors

Rebeca Grynspar

Alexander Y. Livshits

Abdul Magid Osman

Robert Rubin

Manmohan Singh

Masayoshi Son

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	34
1. La movilización de recursos internos	38
2. El comercio	41
3. Las corrientes de capital privado	47
4. La cooperación internacional para el desarrollo	52
5. Cuestiones de sistema	67
Anexo	
Cálculo del coste de los objetivos de política mundiales	74
Cuadros	
1. Progreso mundial del desarrollo económico y humano, 1950-1999	78
2. Cálculos de los costos anuales complementarios para alcanzar los objetivos de desarrollo internacionales en 2015	79

Introducción

En el último medio siglo, el mundo ha experimentado un desarrollo humano y económico más rápido que en cualquier otro período similar de la historia. En el cuadro 1 se muestran algunos de los principales logros: un aumento de los ingresos per cápita sin precedentes en la historia, un aumento de la esperanza de vida, una disminución del porcentaje de la población que vive en pobreza, tasas de alfabetización más elevadas y tasas de mortalidad infantil más bajas. Otro proceso positivo, la transición demográfica —el proceso histórico por el cual la disminución de las tasas de mortalidad va seguida de un descenso de la tasa de natalidad, frenando en consecuencia la superpoblación mundial— está en marcha ahora prácticamente en todas partes. No obstante, el cuadro revela también la magnitud de algunos de los problemas que persisten: más de la quinta parte de la población mundial aún vive en la pobreza extrema (con menos de 1 dólar diario) y aproximadamente la mitad de la población vive por debajo del nivel, ligeramente más generoso, de los 2 dólares diarios. La cuarta parte de la población de los países en desarrollo aún es analfabeta. La tasa de mortalidad infantil correspondiente a los 2.500 millones de personas que viven en los países de bajos ingresos aún supera los 100 por cada 1.000 nacidos vivos, frente a sólo 6 por cada 1.000 nacidos vivos entre los 900 millones de personas de los países de altos ingresos. En los países de bajos ingresos aún se registra en promedio una tasa de analfabetismo del 40%. El ritmo de crecimiento de la población, si bien está descendiendo, sigue siendo elevado.

Incluso en los países en los que la pobreza está disminuyendo, la mundialización hace que la pobreza, así como el analfabetismo y los problemas relacionados con la salud, sean cada vez más agobiantes. (Lamentablemente, hay regiones en el mundo en las que la pobreza todavía va en aumento: África ha experimentado en los últimos 20 años una reducción del consumo per cápita.) Sin duda, ya era bastante duro ser pobre y analfabeto en un mundo en el que los desposeídos sabían muy poco del modo de vida de los privilegiados. Pero ser pobre en el mundo actual, en el que la televisión y la publicidad hacen que incluso los más pobres cobren conciencia de la enorme diferencia que los separa de los ricos, debe ser aún más intolerable. La mundialización ha dado a conocer a los habitantes de todas las aldeas pobres de las zonas rurales y todos los tugurios urbanos que el mundo ofrece mejores oportunidades que las que pueden tener en su propio país; y también les ha proporcionado los medios para procurarlas. A esto se debe que a menudo aparezcan en los diarios historias trágicas de personas que deseaban emigrar y que sucumbieron, en naufragios, asfixiados o congelados, en fallidos intentos de entrar ilegalmente en los países ricos. Una consecuencia de la mundialización es la creciente polarización entre los desposeídos y los privilegiados de la economía mundial, y no sólo porque la distribución estimada de los ingresos mundiales sea cada vez más desigual.

Este problema representa un desafío moral para los países ricos. Por demasiado tiempo, demasiadas personas privilegiadas han venido dedicando excesiva atención a su propio bienestar y muy poca a ayudar a los desposeídos a procurarse un futuro mejor. Enmendar esa situación constituye el imperativo moral primordial de nuestra época.

También se trata de una cuestión de interés propio bien entendido. Los propios pueblos de los países ricos se beneficiarían de librar a sus semejantes de la pobreza. Y no sólo, y ni siquiera principalmente, porque el desarrollo económico amplía los mercados para las exportaciones de los países industrializados, aunque, desde luego, esa es parte de lo que cabe esperar. Los mayores dividendos procederán de contener una serie de problemas impulsados por la pobreza y la desesperanza, que no respetan las fronteras nacionales, como las enfermedades contagiosas, la degradación del

medio ambiente, el fanatismo religioso y el terrorismo. La idea de que, en un planeta mundializado, los ricos pueden aislarse para siempre y disfrutar tranquilamente de los frutos de sus adelantos tecnológicos mientras que una gran parte de la humanidad continúa viviendo en la indigencia y la miseria, es una fantasía peligrosa.

Se observan varios signos alentadores de que la comunidad internacional ha empezado a tomar conciencia de esta realidad. En el último decenio, las Naciones Unidas han celebrado una serie de conferencias para examinar los problemas decisivos a que se enfrenta la humanidad: la Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul en 1996. En septiembre de 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas concluyó con una sesión histórica, en la que un número sin precedentes de Jefes de Gobierno aprobaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Esta Declaración comprometió colectivamente a los gobiernos a trabajar para liberar al mundo de la pobreza extrema. Con ese fin, se promovieron los siguientes objetivos de desarrollo internacionales para 2015: reducir a la mitad el porcentaje de la población que vive en la pobreza extrema, el de las personas que padecen hambre y el de las personas que carecen de acceso a agua potable; alcanzar la universalización de la enseñanza primaria y la igualdad entre los sexos en la educación; reducir la mortalidad conexas con la maternidad en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes; y detener y reducir la propagación del VIH/SIDA y prestar especial asistencia a los niños huérfanos por causa del SIDA; y mejorar la vida de los 100 millones de personas que habitan en tugurios.

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas también se reconoce la necesidad de asumir la tarea, anteriormente relegada a segundo término, de movilizar los recursos financieros necesarios para alcanzar esos objetivos, y se prevé que la reunión intergubernamental de alto nivel sobre la financiación del desarrollo, que ha de celebrarse en marzo de 2002, será un acontecimiento decisivo para la concertación de una estrategia a tal efecto. Ya se han invertido muchos esfuerzos en la preparación de esa reunión. En el informe del Secretario General de las Naciones Unidas publicado en diciembre de 2000 se determinan y examinan numerosas cuestiones pertinentes, y un Comité Preparatorio de Embajadores ante las Naciones Unidas ya se ha reunido para examinar ese informe. El Secretario General decidió que la reunión también podía beneficiarse de la convocatoria de un grupo de alto nivel para que examinara, en un marco más reducido, algunas de las cuestiones que seguían siendo objeto de controversia. Tenemos el honor de haber sido invitados a participar en ese grupo. El presente informe se centra principalmente en algunas de esas cuestiones, en particular en aquellas respecto de las cuales consideramos que hemos llegado a convenir en un planteamiento común que puede contribuir a fomentar el debate internacional. En el informe también se abordan varias cuestiones más con el fin de centrar el debate en las principales propuestas, pero no se intenta examinar a fondo la amplia gama de temas que abarca el informe del Secretario General.

El mandato que nos ha confiado el Secretario General consiste en formular recomendaciones sobre:

- i) Prácticas óptimas en materia de políticas y estructuras institucionales para la movilización de recursos nacionales;
- ii) Mejoras del volumen, el modelo y la eficacia de la asistencia oficial para el desarrollo, bilateral y multilateral;
- iii) Medidas para fortalecer la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), incluida la posibilidad de establecer un nuevo mecanismo de mediación entre países deudores y países acreedores;
- iv) Mejoras en el acceso de las exportaciones de las economías en desarrollo y en transición a los mercados como elemento clave de una estrategia de movilización de recursos;
- v) Instrumentos y estrategias para promover las corrientes de capital privadas hacia las economías en desarrollo y en transición en condiciones que aumenten al máximo su capacidad de desarrollo;
- vi) Una mayor participación de los países en desarrollo y en transición en los procesos de adopción de decisiones en el plano mundial sobre asuntos financieros;
- vii) Propuestas para crear fuentes nuevas e innovadoras de financiación, tanto públicas como privadas, del desarrollo y de la erradicación de la pobreza, así como para la financiación de bienes públicos mundiales.

En el presente informe se examina la mayoría de estos temas, aunque en distinto orden, y se dedica más atención a algunos temas que a otros. El informe empieza precisamente con el examen de la cuestión que encabeza la lista del Secretario General, es decir, las políticas e instituciones nacionales que rigen la movilización y la utilización de los recursos para el desarrollo. Uno de los aspectos que tuvo mayor aceptación en las deliberaciones que condujeron al informe del Secretario General fue el reconocimiento general de que es poco probable que las inversiones en los países en desarrollo promuevan un rápido desarrollo económico o humano si en las políticas nacionales no se tienen en cuenta las variables fundamentales (como se examina en la sección 1).

Ahora bien, un país estará en mucho mejores condiciones de beneficiarse por poner orden en sus asuntos internos si consigue integrar su economía en la economía mundial sin tropezar con obstáculos impuestos por sus asociados comerciales. En consecuencia, la sección 2 del informe está dedicada al comercio. Otros beneficios se obtendrán al mejorar la capacidad de los países en desarrollo para acceder a los mercados internacionales de capitales, por lo que seguidamente, en la sección 3, se examinan las corrientes de capitales privados. En esa sección también se abordan los problemas relativos a la prevención y la solución de las crisis financieras.

Ahora bien, el programa internacional incluye algunas tareas fundamentales que el sector privado no puede realizar o que no realizará. Esas tareas, que se examinan en la sección 4, consisten en prestar suficiente ayuda a los países de menores

ingresos¹ para poner en marcha su desarrollo y alcanzar los objetivos de desarrollo internacionales, hacer frente a situaciones de emergencia y suministrar bienes públicos mundiales. En esta sección también se examinan el papel que desempeña la Iniciativa para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados en la reducción de las limitaciones financieras que sufren los países de bajos ingresos, y la posibilidad de conseguir financiación de fuentes nuevas e innovadoras para alcanzar objetivos internacionales, así como otras cuestiones más tradicionales relacionadas con la disponibilidad y la utilización de la asistencia. Se dice que una de las principales tareas de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo será obtener suficiente financiación externa para que los países de bajos ingresos que ya hayan puesto en orden los aspectos fundamentales de su economía puedan alcanzar los objetivos fijados para 2015. El Grupo quedó convencido de que los objetivos de desarrollo internacionales difícilmente podrán alcanzarse a menos de que la opinión pública de los países desarrollados reconozca las ventajas morales y prácticas de asignarles prioridad. En consecuencia, insta a que se emprenda una campaña pública para promover los objetivos de desarrollo internacionales, que estaría centrada especialmente en los países que han quedado más rezagados respecto del objetivo de asistencia.

En la penúltima sección del informe se examinan las consecuencias de la mundialización para la gestión de las instituciones económicas mundiales y se plantea la necesidad de aplicar varias importantes reformas. En un anexo se examinan los conocimientos actuales acerca del costo de la consecución de los objetivos de desarrollo internacional.

Muchos países en desarrollo ya han realizado importantes mejoras en sus políticas internas, como se refleja, por ejemplo, en la atención que actualmente prestan a cuestiones delicadas, como los derechos humanos, la democracia y la lucha contra la corrupción, así como en políticas macroeconómicas más disciplinadas y en una mayor apertura al comercio. Estas mejoras se han concretado en parte gracias a que los donantes las han exigido, aunque algunos de los problemas que han sido objeto de sus quejas (como la corrupción) difícilmente podrían considerarse exclusivos de los países en desarrollo.

Una de las tristes ironías de nuestra época es que la aplicación de gran parte de este programa no ha obtenido la respuesta esperada (y, algunos dirían, implícitamente prometida), a saber, más asistencia, lo cual es especialmente deplorable porque mucho depende de que los países empiecen a aprovechar prontamente los recientes avances tecnológicos, lo que también depende de la asistencia. La tecnología de la información ofrece a los países pobres la oportunidad de saltarse etapas y acortar el tiempo necesario para alcanzar a los países desarrollados. Sin embargo, sin la asistencia de los países adelantados, podría más bien ampliarse la brecha digital, con lo que algunos países tendrían aún menos posibilidades de hallar un nicho rentable en la economía mundial. No estamos diciendo que la brecha digital puede colmarse sólo con recursos tecnológicos: también refleja un enorme desequilibrio en materia de posibilidades de instrucción entre países ricos y países pobres, y entre los

¹ Según la definición del Banco Mundial, los países de bajos ingresos son aquellos cuyos ingresos per cápita (calculados por convención y no sobre la base de la paridad de poder adquisitivo) son inferiores a los 755 dólares anuales. Este es un límite demasiado restrictivo para determinar qué países merecen ayuda internacional para alcanzar los objetivos de desarrollo internacionales. Una cifra de entre 1.500 a 2.000 dólares anuales sería más apropiada. A los países que se encuentran por debajo de este nivel se les denomina en el informe países de menores ingresos.

ricos y los pobres. Es tanto un síntoma como una causa de la polarización que amenaza al mundo.

La falla fundamental del desarrollo en los últimos tres decenios ha sido la pérdida de capital social y el mayor empobrecimiento consiguiente de países en los que viven uno 500 millones de personas, en su mayoría en el África subsahariana. En el presente informe no se trata de determinar las causas de ese trágico fracaso, aunque conviene observar que en muchos casos las perturbaciones en las relaciones de intercambio y el desgobierno de los países han desempeñado un papel importante. La reanudación del progreso en materia de desarrollo exigirá profundas reformas políticas nacionales, la voluntad de los países industriales de permitir que las exportaciones de los países con ingresos más bajos compitan lealmente, un considerable aumento de la asistencia donde se ha de utilizar de manera productiva, una mayor atención al fomento de capacidades y el establecimiento de una base nueva y más favorable para las relaciones entre donantes y receptores de la asistencia. Uno de los principales objetivos del presente informe es esbozar los posibles elementos de un conjunto de medidas políticas para llevar a cabo todo ello.

1. La movilización de recursos internos

La principal responsabilidad de asegurar el crecimiento y la equidad y, en consecuencia, de lograr una reducción de la pobreza y un desarrollo humano rápidos, de conformidad con los objetivos de desarrollo internacionales, recae sobre los encargados de formular las políticas en los países. Las medidas que adoptan determinan primordialmente el estado de la gestión de gobierno, la elección de políticas macroeconómicas y microeconómicas, el estado de la hacienda pública, los parámetros del sistema financiero y otros elementos fundamentales del entorno económico. No puede haber crecimiento sin una inversión de calidad y cantidad adecuadas. La economía nacional es casi siempre la principal *fuentes* de ahorro para la inversión, y el marco normativo interno es un determinante fundamental del *deseo* de invertir. Además, la cuestión igualmente decisiva de la *eficacia* con que se invierten los recursos está determinada en enorme medida por las decisiones adoptadas a nivel nacional y por el marco normativo interno. En consecuencia, sería conveniente que, en el debate sobre los medios para proporcionar los recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos para 2015, se empezara por examinar las cuestiones de política interna de los países en desarrollo.

Tal vez la cuestión más fundamental tiene que ver con el ejercicio del gobierno, comprendido el estado de derecho. Para que los países tengan la oportunidad de desarrollarse, es preciso que sean capaces de gobernarse a sí mismos de manera eficaz y justa y de modo que suscite la aceptación de los gobernados. El cáncer de la corrupción debe ser combatido enérgicamente por ser un obstáculo para el desarrollo y un insulto contra los pobres.

La experiencia también ha demostrado clarísimamente que no se puede esperar que los ahorradores mantengan sus economías en el país, o que los inversionistas arriesguen su riqueza en inversiones socialmente productivas en el país, si no se ejerce disciplina macroeconómica. La inflación y el déficit por cuenta corriente deben ser compatibles con el crecimiento sostenido, para lo cual se debe aplicar una política monetaria que reduzca gradualmente la inflación elevada y mantenga la inflación baja. La política monetaria también debe ser compatible con el régimen de

tipo de cambio elegido, que debe dar seguridades razonables de que se evitará incurrir en déficit por cuenta corriente insostenibles. Y, desde luego, no puede haber disciplina macroeconómica sin disciplina fiscal.

Como sostiene Amartya Sen, la economía de mercado proporciona tanto un medio para ampliar la libertad personal como la manera más eficaz de fomentar el crecimiento económico². Ahora bien, para funcionar eficazmente, una economía de mercado necesita una infraestructura institucional segura, esto es: el respeto del estado de derecho, administrado de manera imparcial por los tribunales; un sistema coherente de derecho de las empresas, los contratos y las quiebras; derechos de propiedad jurídicamente establecidos que reconozcan las prácticas tradicionales socialmente aceptables y, en consecuencia, confieran legitimidad social; y normas bien concebidas y apropiadas a la etapa de desarrollo del país, es decir, una reglamentación que promueva la seguridad de los trabajadores y de los productos, establecer normas ambientales y, respeto de los monopolios, fijar precios razonables.

Los mercados no brindan automáticamente una oportunidad justa de que todos participen en ellos y aprovechen plenamente sus posibilidades. Para dar esa oportunidad a los desfavorecidos, puede ser necesario adoptar medidas que garanticen el reconocimiento jurídico de los derechos de propiedad tradicionales³, la igualdad de género y, en algunos países, la reforma agraria, pero, prácticamente en todas partes, el instrumento más poderoso para dar a los pobres, incluidas las mujeres, la posibilidad de integrarse en la economía de mercado es el gasto público en educación, sanidad, nutrición, el sector rural y otros programas sociales básicos, que hace posible que los pobres contribuyan al crecimiento económico y se beneficien de él. Esos programas y la inversión en infraestructura merecen la máxima prioridad en la asignación de los recursos oficiales, y no deben ser considerados gastos marginales que pueden ser recortados en tiempos difíciles.

La financiación de un nivel suficiente de gasto público, incluida una red de protección social, si bien limita los déficit presupuestarios, supone un considerable aumento de los ingresos fiscales, que (complementados con la asistencia extranjera en los países de menores ingresos) deben ser suficientes para que los gastos puedan financiarse sin recurrir al gravamen de la inflación, que recae en forma desproporcionada en los pobres, y sin limitar las inversiones del sector privado. Muchos países en desarrollo tendrán que llevar a cabo una reforma tributaria para que los ingresos fiscales alcancen los niveles necesarios. En numerosos países, ha resultado útil establecer un impuesto al valor agregado, ya que éste distribuye la carga de la tributación sobre una amplia base impositiva, aunque puede ser necesario actuar con cuidado para evitar que los pobres tengan que soportar una parte desproporcionada de la carga.

La experiencia ha demostrado que incluso la estructura tributaria más admirable en teoría tiene poco valor si se administra de manera incompetente o corrupta, lo cual pone de manifiesto la necesidad de simplificar el sistema tributario, cuando sea posible, y la importancia de establecer una administración de impuestos transparente, responsable y no corrupta. En la sección 5 del presente informe se exhorta a la comunidad internacional a crear una organización internacional que ayude a los

² Amartya Sen, *Development as Freedom* (Nueva York, Oxford University Press, 1999), *Desarrollo y Libertad* (Barcelona, Planeta, 2000).

³ Hernando de Soto, *The Mystery of Capital* (Nueva York, Basic Books, 2000); *El misterio del capital* (Lima, El Comercio, 2000).

países a alcanzar esos objetivos, así como a reducir las posibilidades de evitación legal y evasión de impuestos sobre las fuentes de ingresos que tienen un elemento transnacional. Con ello se ampliaría la base impositiva y, por consiguiente, se podría reducir los tipos impositivos marginales, lo que ayudaría a limitar los efectos disuasorios y a lograr una tributación más progresista.

Se ha dicho del sistema financiero que es el cerebro y el sistema nervioso de una economía, porque ofrece oportunidades de ahorro a las economías familiares, determina cómo se canalizan los ahorros a empresas productivas y vigila cómo los utilizan. En consecuencia, un sistema financiero diversificado, eficaz y competitivo es fundamental para movilizar los ahorros y asegurar que se inviertan de manera productiva. Un sistema financiero auténticamente diversificado es aquel que otorga créditos tanto a microempresas como a empresas más grandes; abarca un mercado de capital vigoroso, así como bancos ampliamente accesibles; permite a las empresas obtener financiación ampliando su capital y mediante empréstitos; ofrece una variedad de mecanismos institucionales de ahorro; proporciona, por último, oportunidades de crédito y ahorro a las mujeres, al sector no estructurado y a los pobres. Un sistema eficiente debe estar basado en un marco jurídico moderno que recoja normas de contabilidad y auditoría internacionales, así como mecanismos de gestión empresarial y quiebra que estén adaptados a la cultura local pero que al mismo tiempo sean compatibles con las normas mundiales. Los bancos deben ser competitivos y eficaces, y deben estar debidamente capitalizados, regulados y supervisados. Los países deben aspirar a alcanzar las normas y aplicar los códigos de regulación financiera elaborados en diversos foros internacionales. Crear instituciones que cumplan estas condiciones específicas es, claro está, difícil y tomará tiempo; también exigirá la asistencia de la comunidad internacional.

Las políticas del sector público pueden influir mucho en el nivel de ahorro mediante disposiciones en materia de pensiones. Muchos países en desarrollo aún carecen de un sistema razonablemente amplio que proporcione suficientes ingresos a sus jubilados. Esta cuestión puede no ser prioritaria en los países más pobres, en los cuales los jubilados no constituyen el único sector de la sociedad que habitualmente no percibe ingresos, aunque se está convirtiendo en un grave problema social inclusive en países con ingresos muy bajos, a medida que va desapareciendo el sistema de la familia extensa y aumenta la esperanza de vida. Más aún, es un problema cuya solución puede tener importantes consecuencias en la movilización del ahorro.

Para que un régimen de pensiones contribuya al ahorro nacional, debe ser un régimen que cuente con fondos propios acumulados por la población activa, en lugar de un régimen en que las pensiones se abonen con cargo a las contribuciones del momento, y la transición al régimen que propugnamos no debe financiarse con empréstitos. El resultado será una tasa de ahorro nacional más elevada, ya que la generación de trabajadores presente está obligada a ahorrar para aumentar los activos que pagarán sus pensiones futuras, mientras continúan pagando impuestos para financiar las pensiones de quienes ya estén jubilados cuando se implante el plan. Un plan de aportaciones definidas, en el que un participante acumula derechos a los activos que aporta, es probablemente la manera más eficiente de aumentar el ahorro, ya que las personas consideran que sus contribuciones capitalizadas forman parte de su patrimonio personal. Ese plan puede ser organizado y administrado por el propio Estado, o se puede encargar esa tarea a un fondo de jubilación privado reglamentado por el Estado, con aportaciones obligatorias. En cualquiera de estos dos casos, el programa deberá complementarse con un plan financiado mediante impuestos que tenga un

efecto de redistribución progresista que asegure el abono generalizado de una pensión mínima. La importancia del componente de aportaciones definidas y la del de financiación mediante impuestos para asegurar el abono de una pensión mínima diferirá probablemente de un país a otro dependiendo en parte de la solvencia del sistema existente y en parte del valor que otorgue la sociedad a la cohesión social.

Hay que reconocer que el programa que acabamos de exponer es ambicioso, especialmente para los países de bajos ingresos devastados por guerras o conflictos civiles. No pretendemos que todos los países deben adoptar un mismo conjunto de políticas: distintas circunstancias exigirán desde luego políticas diferentes. Hemos procurado determinar propuestas ampliamente válidas y hacer hincapié en que los países que no aborden este programa difícilmente podrán impulsar su desarrollo económico o humano, cualquiera que sea el entorno internacional. Para que el mundo alcance los objetivos de desarrollo internacionales en 2015, será indispensable en primer lugar que todos los países en desarrollo se aseguren de atender a los aspectos fundamentales de su economía siguiendo las directrices esbozadas en el presente informe. Pero ello no sólo exige voluntad política. Muchos países carecen de instituciones capaces de aplicar gran parte de este programa. Será necesario que esos países concentren considerables esfuerzos en el fortalecimiento de sus capacidades: el establecimiento de una administración pública competente y sin corrupción, el desarrollo de una sociedad civil fuerte y de una prensa independiente y dinámica y la promoción de un sector privado nacional vigoroso. La asistencia técnica, tal como está organizada actualmente, no presta la ayuda que debiera. Es necesario que la comunidad internacional se esfuerce por encontrar la mejor manera de ayudar a los países en desarrollo a establecer las instituciones sólidas, sostenibles, estratégicas e innovadoras, capaces de responder con flexibilidad a los contextos internos y externos rápidamente cambiantes, que serán necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo internacionales.

2. El comercio

El comercio es un motor del crecimiento económico. Tanto las presiones competitivas necesarias para producir eficazmente para el mercado de exportación como el acceso a las importaciones necesarias para construir una economía moderna son fundamentales para cualquier tipo de crecimiento rápido, ya sea justo o injusto, ecológico o antiecológico. Hacer posible un crecimiento equitativo y sostenible es algo que corresponde a otras políticas; en general, apenas hay motivos para considerar que el comercio está intrínsecamente sesgado en una dirección u otra en cualquiera de esos planos. Pero dado que en un país pobre no puede superarse la pobreza sin un crecimiento rápido sostenido, la voluntad y la posibilidad de comerciar libremente son condiciones críticas para la reducción de la pobreza a largo plazo. Es de notar que, al menos desde el decenio de 1960, todos los países que han logrado sacar a sus respectivos pueblos de la pobreza han convertido la apertura real al comercio en un elemento central de su estrategia económica.

En el último decenio se ha registrado una notable liberalización del comercio en los países en desarrollo, análoga a la que experimentaron en el pasado, al menos en lo que respecta al comercio entre ellos, los países que hoy están industrializados. Desafortunadamente, el régimen liberal de comercio que hoy predomina en los países industriales (salvo en el sector de la agricultura) no está acompañado del acceso libre a sus mercados para los productos de interés para los países en desarrollo,

situación provocada sin duda en parte por mero proteccionismo, por temor a que se destruyan puestos de trabajo. Pero también se debe a los intentos hechos por los países en desarrollo en el pasado de mantenerse al margen del proceso de negociación comercial y de obtener concesiones sin hacer concesiones a cambio. Esta situación cambió por fin en la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales, la Ronda Uruguay, en la que participaron activamente los países en desarrollo. Esa participación les proporcionó notables beneficios, como la arancelización de las restricciones cuantitativas en la agricultura y la eliminación gradual del Acuerdo Multifibras, si bien estos avances tardarán en apreciarse. Una tarea importante de los próximos años será procurar que los países industriales cumplan plenamente los compromisos que han asumido en virtud de los acuerdos de la Ronda Uruguay de liberalizar el comercio en ámbitos de gran importancia para los países en desarrollo.

Ahora bien, incluso después de que se cumplan todos los compromisos de la Ronda Uruguay, quedarán todavía obstáculos importantes a las exportaciones de los países en desarrollo. Un intento reciente (posterior a la Ronda Uruguay) de cuantificar los beneficios que resultarían de la eliminación de todos esos obstáculos al comercio estimó que el aumento del bienestar en los países en desarrollo podría cifrarse en 130.000 millones de dólares al año (a los precios actuales, y contando sólo los beneficios en cuanto al comercio visible)⁴. Otro estudio concluyó que incluso una reducción de los aranceles del 50% podría proporcionar a los países en desarrollo unos beneficios del orden de 90.000 a 155.000 millones de dólares al año⁵. Es sumamente importante dar a los países en desarrollo la oportunidad de obtener estos beneficios. Aunque algunos miembros del Grupo opinaron que era fundamental que los países desarrollados restaurasen la confianza en la Organización Mundial del Comercio (OMC) cumpliendo tanto el espíritu como la letra de los acuerdos anteriores, el Grupo en general entendió que la mejor manera de hacerlo sería iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en la reunión ministerial de la OMC cuya celebración se prevé para noviembre de 2001 en Qatar. Esta ronda debería ser una auténtica Ronda a favor del Desarrollo, título que han sugerido muchos. Los países industriales, cuyo liderazgo será indispensable para el éxito de la nueva ronda, deberán aceptar que las negociaciones se centren en cuestiones que preocupen a los países en desarrollo. Deben iniciar las negociaciones estando dispuestos a hacer concesiones importantes en relación con esas cuestiones; a muchos países en desarrollo les podría resultar difícil empezar negociaciones sin tener cierta seguridad de que existe esa voluntad. La reunión ministerial de Qatar debe fijar el objetivo de hacer el comercio entre los países industriales y los países en desarrollo tan libre como el comercio entre los países industrializados.

⁴ K. Anderson, J. Francis, T. Hertel, B. Hoekman y W. Martin, "Potential gains from trade reform in the new millennium", en B. Hoekman y W. Martin, compiladores, *Developing Countries and the WTO: A Pro-Active Agenda* (Oxford, Blackwell, 2001), cuadro 4. Se estimó que aproximadamente el 45% de los beneficios mundiales atribuibles a la plena liberalización fueron obtenidos por países en desarrollo, aunque estos países sólo representan el 35% del comercio mundial. Esta desproporción se debe a dos motivos: el hecho de que tengan que eliminar unas barreras proteccionistas más altas y el hecho de que los países industrializados les discriminen en la práctica a la hora de permitir su acceso al mercado. El estudio también concluye que, tanto en los países ricos como en los pobres, los hogares pobres serían los más beneficiados en cuanto al aumento proporcional de su nivel de vida.

⁵ Joseph François, "The economic impact of new multilateral trade negotiations: final report", informe elaborado para la DG-II de la Comisión Europea (mayo de 2000).

Una Ronda a favor del Desarrollo tendría que adoptar el siguiente programa:

- *Terminar lo empezado en la Ronda Uruguay.* Es decir, asegurar el pleno cumplimiento del espíritu y la letra de los compromisos que adoptaron los países industrializados en esas negociaciones. Es preciso también examinar las normas que a los países en desarrollo les han resultado difíciles de aplicar o inesperadamente gravosas.
- *Hacer más estrictas las normas del sistema de la OMC.* Este aspecto tiene una importancia fundamental para los países en desarrollo, porque son los países menos poderosos los que más necesitan unas normas rigurosas. Las normas antidumping, por ejemplo, están siendo violadas cada vez con más frecuencia y el sistema internacional debe aplicarlas con mayor disciplina.
- *Liberalizar el comercio de los productos agrícolas.* Todos los análisis indican que esto beneficiaría a los países en desarrollo. Evidentemente, las consecuencias de la plena liberalización serían mucho mayores respecto de algunos productos, como el azúcar, que de otros. El verdadero coste de la producción del azúcar en los países en desarrollo es sólo una tercera parte del de algunos países de la Unión Europea (UE), pero las exportaciones de los países en desarrollo quedan fuera del mercado porque la UE les aplica un arancel del 213%. Las subvenciones a la agricultura de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ascendieron a 361.000 millones de dólares en 1999, cantidad superior al PIB total del África subsahariana. El objetivo debe ser alcanzar la liberalización total del comercio agrícola, como mucho con dos reservas: en primer lugar, en los países industrializados, cualquier intento de sostener los ingresos reales del sector rural debe realizarse mediante subvenciones centradas en la protección ambiental en lugar de en la producción agrícola; en segundo lugar, en los países en desarrollo, el problema permanente de la seguridad alimentaria podría justificar la aplicación de unos aranceles variables a las importaciones cuando los precios mundiales sean bajos, dado que estos países no pueden dedicar grandes subvenciones a la agricultura extensiva.
- *Reducir las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria.* Incluso después de que el Acuerdo Multifibras haya sido eliminado en virtud del acuerdo adoptado en la Ronda Uruguay, el arancel medio sobre los textiles y las prendas de vestir en los países de la OCDE será del 8%, frente al 3% aplicado a otros productos manufacturados. El acceso al mercado de muchas otras exportaciones de los países en desarrollo está limitado por unos aranceles que son particularmente altos o que van en aumento según el grado de elaboración del producto, lo cual impide que esos países fabriquen productos de mayor valor y avancen en su desarrollo.
- *Reformar los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.* De este tema se ocupó por primera vez el régimen comercial multilateral de la Ronda Uruguay, pero a muchos países en desarrollo les ha resultado poco práctico imponer y aplicar leyes avanzadas sobre la propiedad intelectual conforme al modelo prescrito en el acuerdo sobre la OMC. Además, algunos de los resultados, como el alto costo en los países pobres de las medicinas contra el VIH/SIDA, y de otros productos farmacéuticos patentados, han provocado un alto grado de tensión. Habrá que examinar de nuevo toda esta cuestión, con miras, entre otras cosas, a buscar formas de aumentar la disponibilidad de

medicinas baratas sin menoscabar indebidamente el incentivo necesario para innovar e introducir nuevos productos.

- *Legitimar una protección limitada, circunscrita a un período de tiempo concreto, de ciertas industrias de los países que se encuentran en las etapas iniciales de la industrialización.* Por muy equivocado que fuera el antiguo modelo de protección generalizada, cuyo fin era fomentar industrias que sustituyeran a las importaciones, sería un error pasarse al otro extremo y negar a los países en desarrollo la posibilidad de fomentar activamente el desarrollo de un sector industrial. Someter este tipo de protección al requisito de la aprobación internacional podría servir de ayuda a los gobiernos de los países en desarrollo para poder resistir las exigencias excesivas de los grupos de presión nacionales (y de las multinacionales que estén considerando invertir en el país).
- *Examinar de nuevo de liberalización de la migración.* También podría ser ahora un buen momento para empezar a esbozar algún tipo de acuerdo internacional sobre “la circulación de las personas físicas”, es decir, algún tipo de normativa sobre el empleo a corto plazo en el extranjero, que podría suponer una fuente de divisas aún mayor que hasta ahora para los países en desarrollo.

Con esta lista no pretendemos sugerir que la nueva ronda sobre comercio deba ceñirse únicamente a estos temas. Algunos miembros del Grupo piensan que todos los países podrían obtener aún mayores beneficios si en la nueva ronda se incluyeran también los servicios. El objetivo de la lista es, más bien, determinar qué temas no deben omitirse para que los países en desarrollo queden plenamente integrados en el sistema mundial de comercio de manera equitativa.

Una cuestión que ha impedido lograr un acuerdo sobre el inicio de una nueva ronda ha sido la utilización de sanciones comerciales para promover normas laborales y ambientales. La mejor manera de tratar estas cuestiones consiste en desarrollar las instituciones internacionales centradas específicamente en el trabajo y el medio ambiente, como se examina en la sección 5.

En los últimos años, la liberalización del comercio a menudo se ha producido a nivel regional en lugar de mundial. Los acuerdos regionales pueden ser una forma constructiva de avanzar hacia un comercio más liberal y suelen cobrar especial importancia para los países pequeños, pero es importante convertirlos en un componente básico, y no en un impedimento, de un sistema mundial de libre comercio. Dichos acuerdos deben ser plenamente compatibles con la OMC y su negociación no debe convertirse en excusa para retrasar la liberalización multilateral.

Las rondas de negociaciones comerciales tardan mucho en dar fruto. Los problemas de los países menos adelantados no pueden esperar tanto tiempo. Para fortalecer la posición comercial de esos países se han tomado ya algunas iniciativas. La OMC, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Comercio Internacional patrocinado por la UNCTAD y la OMC han lanzado conjuntamente un “marco integrado” concebido para desarrollar la capacidad de los países menos adelantados de negociación comercial y ayudarles a diversificar sus exportaciones. El grado en que los países son capaces de aprovechar las mejoras del acceso al mercado depende obviamente de una variedad de factores relativos a la oferta, muchos de los cuales han sido examinados a propósito de las políticas nacionales, en la sección

anterior. En el caso de muchos países menos adelantados, estos problemas son tan graves que es justo que la comunidad internacional les preste ayuda inmediata para que desarrollen sus capacidades. El fondo fiduciario establecido en apoyo del marco integrado servirá precisamente para esto y merece una financiación generosa.

La OMC también ha intentado infundir un sentimiento de culpabilidad en los países industriales para que éstos mejoren el acceso al mercado de los países menos adelantados. Nueva Zelandia y Noruega ya han abierto por completo sus mercados. Los Estados Unidos han respondido con programas especiales para África y el Caribe, que han sido aprobados por el Congreso y se están ejecutando actualmente, si bien con una serie de limitaciones que podrían muy bien restarles valor. La Comisión Europea propuso que la Unión Europea eliminara gradualmente entre 2002 y 2004 todas las restricciones arancelarias y las cuotas aplicadas a todas las importaciones, salvo las armas, provenientes de los países menos adelantados. La propuesta fue aprobada por el Consejo de Ministros en febrero de 2001, si bien con un lamentable retraso en la aprobación del acceso irrestricto al mercado del plátano, el arroz y el azúcar. Es importante que se aplique fiel y prontamente este compromiso y que el resto de los países industrializados apliquen medidas al menos tan buenas como éstas. Una medida útil que podría tomarse inmediatamente sería la de aplicar sin más demoras todas las concesiones previstas en la Ronda Uruguay que benefician a los países menos adelantados, aunque, por supuesto, sin que sean un sucedáneo de la liberalización global.

Los ingresos por exportaciones de muchos de los países más pobres siguen dependiendo abrumadoramente de los productos básicos. De hecho, más de la mitad de los ingresos por exportaciones de más de 50 países en desarrollo, entre ellos aproximadamente las dos terceras partes de los países pobres muy endeudados, proviene de tres o menos productos básicos, situación que los expone a dos problemas: a largo plazo, los precios de estos bienes han descendido en términos reales, haciendo cada vez más difícil que los productores en estos países puedan ganarse dignamente la vida y que los países puedan comprar las importaciones que necesitan para desarrollarse; el segundo problema es que tanto los productores como sus países se ven zarandeados por fuertes presiones cíclicas, porque los precios de los productos básicos a menudo varían bruscamente en función de la demanda mundial.

Es difícil imaginar cómo podría resolverse el primer problema mediante una intervención directa en apoyo de los precios. Los acuerdos internacionales sobre productos básicos en ocasiones han logrado mantener los precios durante unos pocos años, pero esos buenos resultados siempre han provocado un aumento del número de productores y la disminución de la demanda hasta provocar el colapso del acuerdo, lo cual ha llevado a unos ajustes todavía más fuertes y dolorosos de lo que hubiera ocurrido en un mercado libre. La causa fundamental del problema es que, en las circunstancias actuales, cualquier aumento de los precios de los productos básicos provoca rápidamente un aumento del número de aspirantes a ganarse la vida a duras penas vendiendo esos productos en el mercado mundial, aunque sea a cambio de un salario de hambre. El problema sólo podrá resolverse cuando el desarrollo haya avanzado lo suficiente como para hacer innecesario este tipo de comportamiento desesperado.

Hay también una larga tradición de intentos de reducir la variabilidad cíclica de los precios de los productos básicos, o al menos de mitigar sus efectos. Aunque algunas iniciativas modestas, como el Servicio de Financiamiento Compensatorio

del FMI, han sido útiles a nivel superficial, ninguna de las grandes propuestas formuladas desde los tiempos de Keynes en adelante ha suscitado un consenso e incluso acuerdos sobre productos básicos que no pretendían mantener los precios permanentemente por encima de los niveles de equilibrio del mercado, a la larga, han terminado por fracasar. Es lamentable que en el decenio de 1980 se redujera el Servicio de Financiamiento Compensatorio. Es preciso restablecerlo y mejorarlo.

Un nuevo método interesante de atajar parcialmente el problema consiste en un plan de gestión de los riesgos de variación de los precios de los productos básicos en los países en desarrollo⁶. Esta nueva iniciativa difiere de las anteriores en dos aspectos fundamentales: en primer lugar, no intenta estabilizar los precios del mercado, sino que se centra en el precio que perciben los productores; en segundo lugar, aunque contempla el establecimiento de un nuevo intermediario, dentro de alguna organización internacional, que gestione el plan, ese intermediario reaseguraría sus contratos con aseguradores del sector privado, de forma que las condiciones que ofreciera fueran en esencia las vigentes en el sector privado. La labor del intermediario consistiría en hacer esas condiciones ampliamente asequibles a los agricultores y otros productores pobres de los países en desarrollo que actualmente no pueden contratar un seguro privado.

El intermediario vendería seguros a los productores sobre los precios de al menos 12 productos básicos principales exportados por los países en desarrollo. Los fondos de asistencia podrían utilizarse para pagar parte del costo de las primas de los productores pobres, siempre que los criterios de admisión de beneficiarios fueran claros; a los productores con ingresos superiores a un determinado umbral se les exigiría que pagaran todo el costo. Dado que las tasas de las primas ofrecidas por el intermediario se basarían en las vigentes en los mercados comerciales con los que reaseguraría la mayor parte de su riesgo, en realidad casi no habría ningún riesgo.

¿Cuál sería el grado de utilidad de un mecanismo como éste? Es preciso aclarar que no se pretendería estabilizar los precios percibidos por los productores, sino garantizar a éstos unos precios mínimos con antelación, lo cual sería especialmente valioso para los agricultores que pudieran optar entre varios cultivos anuales, que así estarían en mejores condiciones de decidir qué cultivo sembrar si supieran, en el momento de plantar, el precio mínimo que recibirían en el futuro por cada posible cultivo. El plan sólo estabilizaría los ingresos de otros productores (por ejemplo, los que se dedicaran al cultivo del café y a otros cultivos arbóreos) en el sentido de que éstos podrían recurrir a su seguro en los momentos de dificultad y no en los de bonanza. El precio mínimo garantizado que pudiera comprarse con una determinada prima de seguro variaría en función de las fluctuaciones de los precios del mercado mundial. Aunque los beneficios potenciales serían relativamente modestos, valdría la pena iniciar cuanto antes un plan como éste, al menos de forma experimental.

En contraste con las numerosas iniciativas emprendidas a lo largo de los años para liberalizar el comercio, y más recientemente para los movimientos de capital, no ha habido nunca ninguna iniciativa comparable en favor de la libre circulación de las personas entre los países. A la luz de la evolución demográfica de los países industriales (en particular, del envejecimiento de sus poblaciones) y de los beneficios que podría tener la migración para la generación de remesas a los países en desarrollo,

⁶ Véase www.comrisk.net/itf/index.htm.

cabe concluir que ha llegado el momento de abordar esta cuestión en el plano internacional.

El aumento de las oportunidades comerciales que se propugna en esta sección permitiría a muchos más países en desarrollo entrar en el círculo virtuoso del crecimiento impulsado por las exportaciones. Habría que complementar estas mejores oportunidades de mercado con un fuerte apoyo al desarrollo de capacidades y con medidas que ayudasen a paliar los estragos de los bajos precios de los productos básicos. Sólo entonces podrá el comercio realizar todo su potencial para ayudar a los países más pobres a lograr los objetivos de desarrollo internacionales.

3. Las corrientes de capital privado

La mayor parte de las economías que los países tanto si son grandes como si son pequeños, ricos o pobres pueden invertir procederán siempre de fuentes internas, pero el capital extranjero puede complementar provechosamente los recursos que los países pueden generar por sí mismos. En la actualidad, grandes sumas de capital cruzan las fronteras nacionales en forma de inversiones extranjeras directas (IED) y los mercados internacionales de capitales constituyen una reserva de fondos aún más importante a la que pueden recurrir los países. Para los países de medianos ingresos, esos recursos brindan muchas más oportunidades que los recursos del sector público. Los países pobres también pueden obtener inversiones extranjeras directas, aunque por término medio atraen menos (en relación con el PIB) que los de medianos ingresos. La cuantía de las IED que no se dirigen a los países más pequeños y más pobres suele exagerarse, pues muchos países pequeños o pobres, o ambas cosas a la vez, tienen proporciones elevadas de corrientes de IED respecto del PIB⁷.

Las inversiones extranjeras directas

El enorme aumento de las IED dirigidas a los países en desarrollo durante el último decenio se debe en parte a haberse creado un clima más propicio a la inversión en muchos de estos países, un número cada vez mayor de los cuales, que durante largo tiempo desconfiaron de los inversores extranjeros, ahora los acogen con agrado porque se están dando cuenta de que las inversiones extranjeras directas les dan acceso a los mercados, a la tecnología moderna y a capitales. Otro factor atractivo para los países es que las corrientes de IED son menos vulnerables a las crisis repentinas que las de capitales invertidos a corto plazo, como han demostrado recientemente las crisis de Asia.

Hay varios factores que pueden atraer las inversiones extranjeras directas: la oportunidad de explotar los recursos naturales, el atractivo que puede ofrecer un país como base de exportación, o el deseo de elaborar productos en un país porque es la forma más lucrativa de abastecer el mercado de ese país con los productos que

⁷ Según un estudio de 132 países, el coeficiente de correlación por rangos entre la magnitud de las corrientes de IED (en porcentaje del PIB por término medio entre 1997 y 1999) y el PIB per cápita de 1999 fue 0,42; entre las corrientes de IED y el PIB total en 1999 fue sólo 0,08. Aunque muchos consideran que China recibe elevadas IED, ocupó el número 38 entre esos países, por su relación entre las IED y el PIB. El Brasil ocupó el número 47, detrás de cuatro países del África subsahariana. Con todo es cierto que la mayoría de los países africanos atrae relativamente pocas IED y que buena parte de ellas van destinadas al sector minero.

una empresa multinacional vende en todo el mundo. Pero siempre el clima de las inversiones es también un importante factor a la hora de decidir invertir o no en un país. Los inversionistas quieren estabilidad política. Quieren tener la seguridad de que prevalecerá el estado de derecho para que las normas y los procedimientos aplicables a sus actividades sean estables y previsibles y no tener que amoldarse a la corrupción. Desean una mano de obra calificada y una infraestructura eficiente. También necesitan garantías de que sus inversiones no podrán ser expropiadas arbitrariamente y consideran útil un mecanismo internacional para resolver las controversias con los países anfitriones, como el constituido por el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, dependiente del Banco Mundial.

También es más probable que los países atraigan IED si sus gobiernos están dispuestos a aplicar el principio de la igualdad de trato, es decir, a conceder a los inversionistas extranjeros y a sus inversiones un trato no menos favorable que el que otorgan a los del país. Otras condiciones importantes para atraer inversiones son la transparencia de las políticas oficiales; la existencia de disposiciones que permitan transferir libremente capital, beneficios y dividendos; la voluntad de conceder permiso de residencia provisional al personal indispensable; y el hecho de que no se impongan condiciones en materia de resultados de las inversiones. Por supuesto, en circunstancias difíciles, los países quizá deban hacer excepciones para proteger la seguridad nacional, salvaguardar la integridad y la estabilidad de sus sistemas financieros o hacer frente a crisis de la balanza de pagos. Y la equiparación con los nacionales no significa un trato especial: los inversionistas extranjeros no deben quedar exentos del cumplimiento de las leyes nacionales que rigen el funcionamiento de las empresas y el comportamiento de las personas; y los tribunales y las autoridades normativas de los países receptores no deben tener menos autoridad sobre los inversionistas extranjeros y sus empresas.

Los países en desarrollo deberán continuar mejorando las condiciones para atraer inversiones extranjeras directas, es decir, mejorar las normas de contabilidad y auditoría, fomentar la transparencia, la buena gestión empresarial y la eficiencia e imparcialidad de su administración, así como mejorar su infraestructura material. La adopción de estas medidas, que beneficiarán tanto al sector privado nacional como a los inversionistas extranjeros, es la forma correcta de competir para atraer IED. La forma equivocada es conceder privilegios fiscales o debilitar las normas sociales o relativas al medio ambiente creando una competencia desenfrenada. Una organización internacional fiscal introduciría disciplinas en los privilegios fiscales competitivos, que sobre todo benefician a los inversionistas en vez de a los países receptores. Estas disciplinas deberían aplicarse tanto a los países industriales como a los países en desarrollo, ya que muchos países industriales compiten con privilegios fiscales para atraer IED.

Las obligaciones principales de los inversionistas extranjeros, al igual que las de las sociedades nacionales, son cumplir la ley y ser eficaces desde el punto de vista económico; no obstante existe también la opinión generalizada de que también tienen responsabilidades sociales en los países en los que invierten. Esas responsabilidades se enuncian en el Pacto mundial patrocinado por el Secretario General, al que las empresas pueden adherirse. Dos de los nueve principios del Pacto se refieren a los derechos humanos; se pide a las empresas que apoyen y respeten la protección de los derechos humanos proclamados a escala mundial y que velen por no ser cómplices de violaciones de los derechos humanos. Cuatro de los principios del Pacto se refieren a las normas laborales; se pide a las empresas que se conozcan el derecho a

la libertad sindical y a la negociación colectiva y que contribuyan a eliminar el trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación. Tres principios se refieren a cuestiones ambientales; se pide a las empresas que adopten un criterio de precaución ante los problemas ambientales, que emprendan iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad de proteger el medio ambiente y que fomenten el empleo de tecnologías inocuas para el medio ambiente.

Los bancos multilaterales de desarrollo (esto es, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo) contribuyen desde hace algún tiempo a que los países en desarrollo atraigan inversiones extranjeras directas cofinanciando y garantizando inversiones y patrocinando el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. Su contribución ha sido valiosa, por lo que esos bancos deberían desempeñar una función catalizadora aún más importante⁸. El sector privado no financió muchos proyectos viables de inversión en infraestructuras porque afronta riesgos políticos y normativos, que todavía se consideran graves en los mercados emergentes que no han tenido tiempo de acumular un historial digno de confianza. Los bancos multilaterales de desarrollo pueden ofrecer a los inversionistas garantías parciales contra esos riesgos que los protejan frente a los gobiernos receptores que no respeten los precios o las normas de los acuerdos concertados, así como contra las expropiaciones y la no convertibilidad de la moneda.

Las inversiones de cartera

Además de las IED, hoy día los países en desarrollo pueden esperar beneficiarse de corrientes de capital de cartera procedentes de los mercados de capital mundiales. Sin esas corrientes, los gobiernos y el sector privado nacional serían incapaces de disminuir el costo por concepto de capitales acudiendo a los ahorros extranjeros privados, motivo por el cual cada vez hay más países en desarrollo que han liberalizado sus cuentas de capital en los últimos años. Ahora bien, las consecuencias de esta decisión han sido tanto positivas como negativas. Aunque la infusión de capitales en los años de bonanza fue muy importante, en un número excesivo de casos a los años de auge siguió en breve una depresión, caracterizada por crisis monetarias o bancarias o de ambos tipos. Los países con grandes deudas extranjeras, en particular deudas a breve plazo y deudas del sector privado en monedas extranjeras, resultaron vulnerables a las crisis, ya que las “manadas” de inversores huyeron presas de pánico. Nadie podrá afirmar que las instituciones financieras privadas se comportan de manera distinta a la generalidad en esas sucesiones de auges y depresiones.

El reconocimiento de la vulnerabilidad de los países prestatarios a las crisis financieras dio lugar a debates internacionales para modificar el diseño de la arquitectura financiera internacional de manera que disminuyese esa vulnerabilidad. Un resultado de ello ha sido el esfuerzo por reforzar los sistemas financieros de los mercados emergentes. Otro, la elaboración de normas y códigos enderezados a codificar prácticas idóneas y mejorar la transparencia en varios terrenos de importancia: suministro de datos, regulación y supervisión prudenciales del sistema bancario, normas contables, buen gobierno de las empresas, etc. Se trata de una iniciativa bien venida, que debería ayudar a los mercados emergentes a reducir la diferencia entre

⁸ Véase el informe de la Comisión sobre Bancos Multilaterales de Desarrollo, presidida por Angel Gurría y Paul Volcker, titulado “The role of the multilateral development banks in emerging market economies: new policies for a changing global environment” (2001).

los resultados actuales de sus sistemas y las prácticas idóneas. Ahora bien, preocupa el que los países en desarrollo no intervengan suficientemente en la concepción de esas normas. Además, es importante que los informes sobre normas y códigos del FMI reconozcan que puede ser difícil y costoso aplicar rápidamente esos códigos y que no formulen demandas poco razonables acerca de la velocidad de su puesta en práctica. También es menester una asistencia técnica abundante y eficiente para ayudar a los países a acumular la capacidad necesaria para poner en práctica esos códigos.

La experiencia de las crisis financieras ha llevado asimismo a replantearse cuáles son las políticas macroeconómicas acertadas. Hoy día, se reconoce ampliamente los peligros de que los tipos de cambio estén vinculados sin suficientes garantías, y aunque debería proseguir la tendencia a largo plazo a una liberalización gradual de los movimientos de capitales, es importante que la liberalización sea paulatina y que se aplique únicamente cuando se den las circunstancias oportunas. La liberalización sólo puede llevarse a cabo con seguridad si se hace gradualmente, al ritmo de la capacidad del sistema financiero nacional y siempre que no haya un desequilibrio macroeconómico grave, que las instituciones financieras sean solventes y que exista un sistema eficaz de supervisión prudente. Puede haber ocasiones en las que haya aumentos repentinos de capital en que la imposición temporal de la entrada de capitales sea parte del conjunto de medidas políticas menos malo. Ahora bien, algunas otras modalidades de controles de los capitales son claramente contraproducentes, como las que privilegian los empréstitos a breve plazo sobre los empréstitos a largo plazo, y existen pruebas de que los controles que tienen por objeto evitar la salida de capitales a menudo tienen el efecto contrario, es decir, limitar las entradas netas de capitales, porque los inversores están más deseosos de aportar dinero a un país si creen que podrán sacarlo cuando y como decidan hacerlo.

Con éstas y otras reformas cabe esperar disminuir la frecuencia y la gravedad de las crisis financieras, pero no sería realista suponer que se puedan eliminar totalmente. Así pues, en los debates en torno a una nueva arquitectura financiera internacional también se ha examinado cómo mejorar las disposiciones actuales para resolver crisis. Por su parte, el FMI ha racionalizado sus servicios de emergencia, aboliendo varias ventanillas que apenas se utilizaban e instaurando dos servicios nuevos: el Servicio Suplementario de Reserva, que tiene por objeto prestar grandes cantidades rápidamente a intereses elevados por períodos relativamente breves, y una Línea de Crédito Contingente, gracias a la cual los países que han sido aprobados previamente pueden obtener financiación de emergencia cuando estalla una crisis contagiada por otros países. Aunque el objetivo de este servicio, consistente en poner cantidades sustanciales a disposición de los países amenazados por el contagio con fines preventivos, es muy sensato, hasta ahora ningún país se ha acogido a esta línea de crédito.

La cuestión más importante de los debates en torno a una nueva arquitectura financiera internacional que todavía no se ha resuelto es cómo “comprometer” el sector privado, es decir, lograr la participación de los acreedores privados para resolver las crisis aplazando los vencimientos de las deudas. Todo el mundo está de acuerdo en que puede haber circunstancias en que sea necesario hacerlo, habida cuenta de las cantidades masivas de créditos extranjeros que se pueden retirar y de los incentivos que existen para que los acreedores privados se precipiten a “buscar la salida” una vez que se erosiona la confianza. Conseguir refrenar el riesgo moral depende asimismo de que el sector privado sepa que puede tener que “pagar la fianza”

en lugar de ser “rescatado”. Cabe esbozar algunos elementos útiles de una posible solución: los bonos deberían comportar cláusulas relativas a una intervención colectiva, que permitan que una mayoría calificada de sus tenedores aprueben modificaciones de las cláusulas de reembolso. La mayoría de los bonos emitidos en Londres ya cuentan con disposiciones de esa índole, pero no los regidos por la legislación de Nueva York. Otros importantes países industriales podrían unirse al Canadá y al Reino Unido implantando esas cláusulas en los bonos que emiten, para facilitar su adopción por los mercados emergentes.

Por muy importante que sea disminuir la frecuencia y los costos de las crisis, sería una victoria pírrica erradicar las crisis haciendo desaparecer por completo las corrientes de capitales que las crean. Esas corrientes pueden beneficiar por igual a los países en desarrollo y desarrollados: los préstamos tomados por los países en desarrollo les permiten acelerar su desarrollo y los concedidos por los países desarrollados permiten a sus ciudadanos colocar parte de sus ahorros en activos de elevado rendimiento y diversificar sus carteras. Así pues, a ambos les interesa permitir que los inversores privados de los países desarrollados inviertan en los mercados emergentes, que resultan rentables para los inversores.

Pues bien, a pesar de la liberalización y de la mundialización de los últimos años, los países industriales aún imponen algunas trabas de consideración a esas inversiones. Por ejemplo, muchas compañías de seguros de los Estados Unidos no tienen libertad para invertir en deuda de mercados emergentes, porque muchos de los Estados que las reglamentan les prohíben hacerlo. De igual modo, los fondos de pensiones de muchos países de Europa continental tienen prohibido adquirir valores de mercados emergentes. El proyecto de Directiva sobre Pensiones que ha presentado la Comisión Europea al Parlamento Europeo modificará esta situación, pero todavía no ha sido aprobado. Es importante que los países industriales eliminen esas limitaciones artificiales a las inversiones en los mercados emergentes, sobre todo allá donde quepa esperar que los inversores de que se trate adopten una perspectiva a largo plazo en interés propio. Existe además el peligro de que las nuevas propuestas para determinar los requisitos mínimos de capital de los bancos, actualmente en curso de análisis por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, hagan que incluso los préstamos bancarios sean prohibitivamente caros para todos salvo los países en desarrollo más solventes⁹.

No cabe esperar que los capitales privados financien directamente la mitigación de la pobreza ni el desarrollo humano, pero sí pueden ser un importante factor de promoción del crecimiento, o bien de precipitación de crisis. De ahí el que sea tan importante lograr una aportación sustancial a los países en desarrollo de capitales privados, buena parte del cual debe de ser IED, aunque no todo de ahí asimismo el que sea tan importante disminuir la vulnerabilidad del sistema ante las crisis.

⁹ Helmut Reisen, “Will Basel II contribute to convergence in international capital flows?”, Ponencia presentada a la 29ª Conferencia de Economía del Banco Nacional de Austria (Viena, 31 de mayo a 1º de junio de 2001).

4. La cooperación internacional para el desarrollo

Aunque es prácticamente seguro que el grueso de las corrientes financieras hacia los países en desarrollo procederá en el futuro del sector privado, la financiación pública internacional conserva cuatro funciones esenciales:

- Desempeña un papel en iniciar el desarrollo de los países de menores ingresos, la mayoría de los cuales no pueden esperar atraer demasiados fondos del sector privado y, por consiguiente, se les debe incitar a no contraer grandes préstamos en condiciones comerciales, aunque haya entidades dispuestas a ofrecérselos. Esta es la función tradicional de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y de los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo. En los próximos años, la AOD deberá centrarse en ayudar a los países de menores ingresos a alcanzar los objetivos de desarrollo internacionales.
- Puede ayudar a hacer frente a las crisis de carácter humanitario.
- Puede contribuir a acelerar la recuperación tras las crisis financieras. En este terreno, el FMI es la principal institución financiera. Los bancos multilaterales de desarrollo también pueden desempeñar un importante papel en la financiación de las redes de seguridad social y en la protección del acceso a los servicios sociales básicos durante las crisis.
- Puede desempeñar un papel en el suministro de bienes públicos mundiales, es decir, bienes y servicios cuyos beneficios recaen en la humanidad en general en vez de los residentes en un solo país¹⁰. Los principales bienes públicos mundiales son el mantenimiento de la paz, la prevención de las enfermedades contagiosas, la investigación sobre medicinas tropicales, vacunas y plantas cultivables; la prevención de las emisiones de clorofluorocarbono (CFC); la limitación de las emisiones de carbono; y la conservación de la diversidad biológica. Las Naciones Unidas se encargan del mantenimiento de la paz; la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial intervienen en la lucha contra las enfermedades contagiosas; los centros de investigación que forman el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR) se ocupan de las investigaciones agropecuarias; y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, se ocupa, a escala más reducida, de las tres últimas cuestiones.

El mundo tiene un interés vital en que se financien adecuadamente estas cuatro funciones. Una finalidad esencial de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo deberá ser instaurar los mecanismos adecuados para lograrlo. Concretamente, cada país que persigue seriamente los objetivos de desarrollo internacionales deberá tener la seguridad de que la falta de financiación exterior no menoscabará sus logros.

¹⁰ Los bienes públicos puros son no excluyentes (quien los adquiere no puede evitar que otros lo consuman) y no provocan rivalidad (el consumo del bien por parte de una persona no disminuye el de otras). Esas características hacen que ninguna persona aislada e interesada únicamente en su propio bienestar tenga un incentivo para pagar por ellos: es necesaria su adquisición colectiva. De igual modo, ningún país que sólo mire por su propio interés tendrá un incentivo para abonar los bienes públicos mundiales: es necesaria una acción internacional colectiva para poder suministrarlos en cantidades suficientes.

La amplitud de las necesidades

¿Cuán es la financiación adecuada de estas cuatro funciones de la financiación pública internacional? Examinemos en primer lugar el objetivo de evitar que se frustren por falta de financiación los objetivos de desarrollo internacionales. Calcular el costo de ese objetivo no significa volver a la perspectiva, ya desacreditada, de que es posible aumentar indefinidamente el crecimiento, impartir una mejor educación o prestar cualquier otro servicio público gracias meramente a la aportación de más dinero. Antes bien, está ya perfectamente demostrado que la asistencia prestada de manera equivocada puede perjudicar a los pobres de un país, aunque consista en subvenciones y no aumente la deuda, al permitir la perpetuación de políticas erróneas y desviar recursos hacia personas ineficaces o corruptas. Ahora bien, es sumamente importante reconocer que no puede haber crecimiento si no se dispone de recursos para invertir, que los niños no serán instruidos si no se puede contratar y remunerar a profesores, etc. Es necesario que exista el adecuado entorno normativo e institucional para que la asistencia sirva de algo, pero está asimismo demostrado que, si ese entorno es el adecuado, la asistencia es efectiva. Un ejemplo de planteamiento adecuado es la Iniciativa Mundial convenida en el Foro Mundial sobre Educación, celebrado en Dakar en 2000. Los países en desarrollo decidieron elaborar planes nacionales en materia de educación para el año 2002 y los donantes que ningún país que actuase con seriedad para alcanzar las metas en materia de educación fijadas en Dakar se vería coartado por falta de recursos exteriores. Lo que hace falta es calcular cuánta asistencia será necesaria para alcanzar todas las metas fijadas para el año 2015 *si* cada uno de los países de menores ingresos establece las políticas necesarias para que esa asistencia dé resultados.

En el anexo de este informe se analiza lo que sabemos actualmente sobre los costos que acarrearán alcanzar los objetivos de desarrollo fijados para el año 2015, a partir del supuesto de que los países receptores estén haciendo lo que les corresponde. Se observa en él que esos cálculos todavía no son perfectamente satisfactorios, en parte porque deben hacerse a partir de estimaciones correspondientes a cada uno de los países receptores, que todavía no han empezado a calcular estos costos. En el cuadro 2 se resumen las cifras parciales y preliminares ya existentes, según las cuales para alcanzar los objetivos fijados para 2015, harán falta probablemente unos 50.000 millones de dólares más al año.

La segunda necesidad de financiación pública es hacer frente a las crisis de carácter humanitario. La necesidad mundial de asistencia humanitaria ha sido amplísima en los últimos años y, lamentablemente, no hay motivos para esperar que disminuya en un futuro próximo. En cualquier momento de los años noventa, más de 100 millones de personas vivían en situaciones de conflicto o catástrofe natural¹¹. La Cruz Roja ha calculado que en los 10 años últimos el número de personas damnificadas por inundaciones y tornados ha aumentado en más de 300%, posiblemente como consecuencia de las perturbaciones climáticas originadas por el recalentamiento del planeta. En los últimos años, la asistencia humanitaria ha ascendido a aproximadamente 4.500 millones de dólares al año, es decir, el 8% del presupuesto de asistencia (y se financia a parte de la AOD). Un tercio aproximadamente de esta asistencia consiste en asistencia alimentaria. La escasez de estas cantidades ha hecho que en algunas situaciones de emergencia la financiación haya sido trágicamente

¹¹ La cifra procede de *Global Humanitarian Assistance 2000*, un informe elaborado por expertos independientes por encargo del Comité Permanente Interinstitucional de las Naciones Unidas para la coordinación de la respuesta humanitaria.

insuficiente; por ejemplo, en 1998, Eritrea recibió menos de 2 dólares por cada persona damnificada por la situación de emergencia estallada en ese país.

En ese terreno, es absolutamente necesario un esfuerzo más sistemático de los donantes. En la actualidad, la asistencia humanitaria se caracteriza por su extremada desigualdad y está sesgada enormemente a favor de determinados países y regiones, normalmente los que más a menudo aparecen en los medios de comunicación. Es preciso un empeño a largo plazo de los donantes de financiar la ayuda humanitaria conforme a un nivel mínimo fijado de antemano, con un mecanismo incorporado de distribución compartida de la carga y con una partida presupuestaria concreta en sus presupuestos para imprevistos que permita financiar crisis inesperadas sin desviar fondos de otras partidas del presupuesto de asistencia. Alcanzar un nivel mínimo razonable podría costar cerca de 8.000 ó 9.000 millones de dólares en un año normal, es decir, un aumento de cerca de 3.000 a 4.000 millones de dólares respecto de los niveles de gastos recientes. Para ello, en términos aproximados habría que duplicar el componente financiero de la asistencia humanitaria (manteniendo constante la ayuda alimentaria). Además, los donantes deben reconocer que las normas para prestar asistencia humanitaria difieren considerablemente de las que deben regir la asistencia al desarrollo. Muchas emergencias suceden justamente porque los gobiernos correspondientes no están administrando correctamente: la adecuación de la asistencia humanitaria debe ser calculada conforme al número de vidas salvadas, personas protegidas, epidemias evitadas y cimientos puestos para reconstruir las vidas y las comunidades. Será una tarea muy difícil prestar asistencia humanitaria suficiente sin menoscabar la necesidad de centrar la asistencia para el desarrollo en los países en los que puede resultar eficaz.

La tercera necesidad consiste en mitigar las crisis financieras. El FMI considera que sus recursos actuales son suficientes para las tareas que al respecto probablemente deberá asumir en los próximos años.

Calcular la magnitud necesaria de gastos que entrañará satisfacer la cuarta necesidad, la facilitación de bienes públicos mundiales, es una tarea muy incierta. En el anexo de este informe se analizan también los cálculos del costo correspondiente y se llega a la conclusión de que un intento serio de hacerlo costará aproximadamente unos 20.000 millones de dólares al año, aunque la mayoría de los costos de la lucha contra el recalentamiento del planeta sean asumidos por los presupuestos nacionales. Es bueno que por fin esté surgiendo una preocupación mundial sobre el suministro de bienes públicos mundiales, pero esta preocupación entraña un peligro: que para ello se desvíen fondos de la asistencia tradicional para el desarrollo. En los últimos años, rara vez el reconocimiento de nuevas necesidades ha dado lugar a financiaciones nuevas, complementarias; antes bien, por lo general se han financiado extrayendo fondos de programas ya existentes. De hecho, se ha calculado que el porcentaje de los presupuestos de asistencia que ya se dedica al suministro de lo que son realmente bienes públicos mundiales asciende hasta el 15% y, además, a menudo estas actividades benefician más a los donantes que a los receptores. Habida cuenta de lo que está en juego si se consigue invertir la tendencia hacia la polarización entre ricos y pobres en la economía mundial, esta situación es peligrosa y la respuesta debe consistir en separar la asistencia para el desarrollo y la asistencia humanitaria de la financiación del suministro de bienes públicos mundiales, a más de financiar adecuadamente las tres.

Aunque las cifras presentadas más arriba deben ser consideradas indicativas únicamente de órdenes de magnitud, esas magnitudes son muy considerables. Resumiendo, diremos que alcanzar los objetivos de desarrollo fijados para 2015 puede exigir 50.000 millones de dólares más al año. Para asistencia humanitaria, harán falta entre 3.000 y 4.000 millones de dólares más, asimismo anualmente, y atender seriamente la necesidad de bienes públicos mundiales requerirá un presupuesto de unos 20.000 millones de dólares al año, frente al gasto actual de unos 5.000 millones.

La Iniciativa para los países pobres muy endeudados

Retrospectivamente, todo el mundo se alegra de la reducción de gravamen de la deuda de los países pobres muy endeudados del mundo, obtenida gracias a la campaña de una amplia coalición de organizaciones no gubernamentales con ocasión del Jubileo del año 2000. La disminución de su deuda debe ayudar a alcanzar el aumento que se desea de las corrientes financieras netas a los países de menores ingresos. Oficialmente, se ha calculado que ese servicio de la deuda disminuirá en 1.100 millones de dólares al año frente a lo que, en otro caso, se hubiese debido abonar, y en 2.400 millones de dólares al año respecto de las cantidades que se hubiesen debido. Ahora bien, en el mejor de los casos, el alivio de la deuda anulará sólo una pequeña parte del déficit estimado de AOD, lo cual es uno de los motivos de que se siga planteando la cuestión de si se ha llevado suficientemente lejos el alivio de la deuda.

Cuando en 1996 se lanzó por vez primera la Iniciativa para los PPME, varios países muy pobres habían acumulado niveles elevados de deuda frente a los países donantes y sus organismos de crédito a la exportación y a los bancos multilaterales de desarrollo. Atender el servicio de esa deuda habría absorbido un porcentaje desmesuradamente grande de los ingresos fiscales de esos países y de sus ingresos en divisas. En realidad, no se pagó todo ese servicio de la deuda, pero, aun así, hubo que recortar enormemente los gastos sociales que debían haber sido prioritarios, en educación, sanidad, etc., ante la necesidad de pagar las deudas incurridas anteriormente, a veces con escasas garantías. El resultado fue una situación en la que todo el mundo salía perdedor si no se pagaban las deudas, padecía la reputación de los deudores y, por consiguiente, su capacidad de obtener nuevos créditos, incluso créditos comerciales. Si se pagaban, se hacía a expensas de gastos que era absolutamente necesario efectuar. Ante esta situación no fue demasiado difícil llegar, en principio, a un acuerdo conforme al cual, pese a la importancia del axioma de que, en general, los mercados de crédito funcionarán sólo si las deudas contraídas se pagan, era totalmente lógico reducir la deuda. Ahora bien, pasar del acuerdo a una reducción sustancial de la deuda ha llevado muchísimo. En 1996, se convinieron algunas medidas iniciales de alivio de la deuda, pero resultaron insuficientes. Ante esta situación, en septiembre de 1999, se convino una iniciativa para los PPME reforzada, que replanteó, aunque manteniéndolas, las condiciones fijadas al alivio de la deuda, concebidas para que los ahorros efectuados en concepto de servicio de la deuda se encauzaran realmente a aumentar los gastos en programas sociales que fomentaran el crecimiento, al tiempo que se aumentaba el alivio que se prestaba.

Además de la cuestión de principio de si las circunstancias justifican desestimar la presunción normal de que los contratos crediticios son sagrados, para evaluar la conveniencia de un alivio de la deuda hay que tener en cuenta tres factores: el primero es quién va a pagarlo. En principio, siempre se ha dicho que la Iniciativa

para los PPME será pagada con una AOD adicional. Teniendo en cuenta que la AOD está infrafinanciada (como hemos explicado antes), sería una solución adecuada, a condición de que se aplicase realmente. Ahora bien, no debemos dar por supuesto que las cosas funcionarán necesariamente de esa manera. Por ejemplo, a veces se afirma que los bancos multilaterales de desarrollo podrían hallar los recursos necesarios para perdonar lo que se les adeuda utilizando sus reservas, pero entonces se plantea la cuestión de si podrían hacerlo sin que ello supusiera un costo para sus prestatarios. Los contables han afirmado recientemente que sus clasificaciones de crédito AAA podrían sobrevivir a ese empleo de las reservas de los bancos multilaterales de desarrollo, lo cual es, sin duda, cierto, pero habrá que seguir previendo una ampliación de la envergadura de los préstamos de esos bancos, lo que entrañará un costo que deberán hacer recaer en sus prestatarios, países que, en efecto, tendrán que pagar la factura del alivio de la deuda de los más pobres. Es de suponer que los bancos multilaterales de desarrollo ya han tratado de optimizar el tamaño de sus reservas, equilibrando el beneficio de poder cobrar menos a quienes conceden créditos con el beneficio de poder dedicar una parte mayor de sus ingresos netos a causas favorables al desarrollo¹². Acaso sus cálculos sean ligeramente erróneos, pero se da por supuesto que conseguir que los bancos multilaterales de desarrollo abonen la factura de los países pobres más endeudados equivale en realidad a conseguir que paguen otros países en desarrollo.

Ahora bien, la situación podría ser incluso peor. Supongamos que las deudas a la Asociación Internacional de Fomento (filial del Grupo del Banco Mundial que concede préstamos en condiciones muy favorables a países de bajos ingresos) fuesen condonadas en virtud de la Iniciativa para los PPME, y que esa condonación de la deuda se financiase disminuyendo los futuros préstamos de la Asociación Internacional de Fomento. En este caso, el alivio de la deuda sería pagado por los países de bajos ingresos cuyos nuevos préstamos de la Asociación Internacional de Fomento disminuyesen más que sus pagos por concepto de servicio de la deuda. Se trataría fundamentalmente de países de bajos ingresos no acogidos a la Iniciativa, como Bangladesh. Es posible que algunos de esos países hayan estado utilizando fondos para reducir la pobreza con más eficacia que los PPME. En tal caso, el alivio de la deuda tendría en realidad efectos perversos en la lucha mundial contra la pobreza. Ésta puede ser la peor hipótesis de todas, pero estaríamos equivocados si supusiéramos que no puede suceder en ningún momento. Quién paga realmente el alivio de la deuda es, pues, una cuestión esencial.

Para evaluar la conveniencia del alivio de la deuda no hay que tener en cuenta únicamente si los países obtienen más o menos dinero y de dónde procede éste. Hay dos motivos principales por los que, aunque se compensase totalmente el alivio de la deuda con una reducción de las cantidades recibidas en concepto de nueva asistencia, podría ser un importante impulso para el deudor. El primero de ellos es que el alivio de la deuda facilita ayuda que no está vinculada a importaciones (de alimentos, de asistencia técnica, etc.) del país donante, vinculación que disminuye el valor

¹² Por ejemplo, el Banco Mundial ya utiliza parte de sus ingresos netos para respaldar la Iniciativa para los PPME y canaliza fondos a la Asociación Internacional de Fomento, Timor Oriental, la Autoridad Palestina, etc.

real de gran parte de la asistencia bilateral¹³. El segundo motivo es que el alivio de la deuda puede liberar recursos que se empleen en servicios sociales básicos. Es así porque la mayor parte de la asistencia se otorga para respaldar proyectos concretos, en tanto que el pago de servicio de la deuda se hace con cargo a recursos del presupuesto general y la falta de éstos puede hacer imposibles gastos sociales de prioridad más elevada. Además, esta capacidad de aumentar el gasto en servicios sociales básicos ha quedado reforzada por las condiciones que acompañan a la Iniciativa para los PPME, en cuyo mandato figura el velar por que los ahorros obtenidos gracias al alivio de la deuda se dirijan realmente a gastos de ese tipo.

De estas consideraciones se desprende claramente que el alivio de la deuda ya concedido ha sido muy bien recibido. Los donantes han prometido financiar el alivio de la deuda sin reducir otra AOD, lo que hace esperar que, en último análisis, la mayoría de los recursos procedan realmente de los propios donantes. Concretamente, hay escasos motivos para temer que otros países de bajos ingresos lo hayan pagado, en la medida en que los donantes han prometido aumentar sus suscripciones a la Asociación Internacional de Fomento. El alivio de la deuda financiado por donantes bilaterales dio lugar a la desvinculación de la asistencia y, como habíamos observado, el servicio de la deuda era tan elevado que estaba recortando gravemente los que habrían debido ser gastos sociales prioritarios en educación y sanidad. Es, pues, difícil hallar inconvenientes a la Iniciativa para los PPME reforzada.

Quienes han hecho campaña en favor de la reducción de la deuda han comparado los pagos por concepto de servicio de la deuda aún pendientes con las previsiones de gastos sociales y han llegado a la conclusión de que, en varios de los PPME, el servicio de la deuda seguirá superando el gasto en educación o sanidad y, lo que acaso sea más importante, también han afirmado que algunos de los PPME siguen siendo incapaces de financiar niveles mínimamente suficientes de gasto social, motivo por el cual es improbable que consigan alcanzar los objetivos de desarrollo internacionales. Además, remitiéndose a un estudio reciente del FMI/Banco Mundial sobre la sostenibilidad de la deuda¹⁴, aseguran que muchos de esos países seguirán siendo vulnerables a choques negativos (causados, por ejemplo, por disminuciones de los precios de los productos básicos o catástrofes climáticas) que disminuyan su capacidad de reembolsar las deudas que tienen pendientes. A tenor de estas consideraciones, aún no se ha hecho bastante para ayudar a los PPME.

Un posible problema sería que, si se decidiese una nueva iniciativa para los PPME reforzada, una Iniciativa 3, pero no se financiase sustancialmente con una mayor AOD, su principal consecuencia fuese redistribuir la asistencia entre los países. Concretamente, una Iniciativa 3 distribuiría más recursos a países que han estado acumulando grandes deudas en el pasado y se correría el peligro de que se hiciese a expensas de países menos endeudados, pero igualmente pobres. En la medida en que la asistencia se está distribuyendo racionalmente en la actualidad habida cuenta de la importancia de la pobreza y de la existencia de políticas que hagan que la

¹³ Un miembro del Grupo escribe lo siguiente: "Varios Ministros de Hacienda africanos preferirán 200.000 dólares de economías del servicio de la deuda que 500.000 de AOD, a causa de la ineficiencia que conllevan los dólares de la AOD por facturaciones excesivas ... [y] una onerosa asistencia técnica (por el precio de un experto europeo ... se puede contratar a 10 indios o 5 latinoamericanos). La asistencia alimentaria (arroz, por ejemplo) cuesta tres veces más que el precio de mercado".

¹⁴ FMI y Banco Mundial, *The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability* (2001).

asistencia sea eficaz para disminuir la pobreza, esa situación podría poner en peligro el combate contra la pobreza. Dicho de otra manera, aunque algunos miembros del Grupo creen que un nuevo acuerdo sobre alivio de la deuda sería una medida excelente y todos concuerdan en que ello merece estudiarse con atención, sería esencial que toda posible Iniciativa 3 se financiase con recursos estrictamente adicionales.

La asistencia oficial para el desarrollo

La AOD ha sido durante largo tiempo la fuente principal de fondos para financiar el desarrollo. La comunidad internacional aceptó hace casi medio siglo el principio de que los países ricos tienen la responsabilidad de ayudar a los pobres a poner en marcha el desarrollo. En 1969, la Comisión Pearson lo formalizó instando a los países donantes a consagrar por lo menos el 0,7% del PNB a AOD, objetivo que suscribieron las Naciones Unidas y muchos (pero no todos) de los donantes. Pues bien, únicamente cinco países (Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia) han llegado a alcanzar este objetivo, y han seguido haciéndolo en los últimos años. Por término medio la AOD en porcentaje del PNB de los países donantes ya estaba disminuyendo cuando la comunidad internacional adoptó por vez primera el objetivo del 0,7%, y ha seguido haciéndolo casi cada año desde entonces, por lo menos hasta 1997. Ascendiendo a 56.000 millones de dólares en 1999, correspondía a sólo el 0,24%, por término medio, del PNB de los 22 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. (Aunque excluyamos a los Estados Unidos, que nunca asumieron el objetivo del 0,7%, el promedio fue únicamente del 0,33% en ese año.) La mayoría de los países donantes tienen que recorrer un largo camino antes de que sus ciudadanos puedan sentirse orgullosos de haber alcanzado el objetivo que sus gobiernos suscribieron hace tantos años.

Cabe abrigar algunas esperanzas ante el hecho de que un par de donantes ha empezado a aumentar el porcentaje de su presupuesto que dedican a asistencia y de que el esfuerzo consentido para la asistencia haya ido aumentando desde 1997. No obstante, aunque la Iniciativa para los PPME se financiase enteramente con recursos adicionales, en lugar de desviando recursos existentes para la AOD, no se evitaría que no se alcanzasen las metas fijadas para 2015 por falta de recursos financieros. Habida cuenta de la amenaza que para el futuro del mundo supone el contraste cada vez más palmario entre sus riquezas y la miseria de los más de 1.000 millones de pobres absolutos del mundo, debe suscitar grave preocupación la perspectiva de no alcanzar las metas de 2015 por falta de acaso 50.000 millones de dólares al año.

No es realista esperar un aumento considerable del volumen de la asistencia si en los países donantes no existe una preocupación política generalizada por resolver los problemas de la asistencia. Ahora bien, puede que los objetivos de desarrollo internacionales, dimanantes de las principales conferencias y reuniones en la Cumbre de los años noventa, y suscritos enérgicamente en la Declaración del Milenio, constituyan la base oportuna para dar nueva vida al impulso político en que se funda ese programa de asistencia. Es necesario que los ciudadanos de los países donantes conozcan las metas, lo que les va en que se alcancen, los costos en recursos que entrañarán y la función de la asistencia en su financiación. Es preciso transmitir este mensaje en particular a los ciudadanos de los países que andan muy por debajo de la meta del 0,7%. Una Campaña en favor de los Objetivos del Milenio podría supervisar los progresos alcanzados en cuanto al logro de los objetivos, poniendo de relieve los fallos que hubiere y determinando qué medidas correctivas cabría adoptar. Esa

campana debería conjugar el entusiasmo con que actuaron y tuvieron éxito quienes hicieron campaña en favor de la reducción de la deuda con los conocimientos profesionales de organismos internacionales clave y el apoyo financiero de fundaciones privadas.

Si los países miembros del CAD facilitasen realmente una AOD igual al 0,7% de sus PNB, la asistencia aumentaría aproximadamente en 100.000 millones de dólares al año. A pesar del margen de incertidumbre que comporta la estimación del costo del logro de los objetivos en materia de desarrollo humano, esa cifra bastaría sin duda para prestar a todos los países de menores ingresos que persiguen con seriedad los Objetivos de 2015 asistencia suficiente para evitar que sus logros corrieran peligro por falta de recursos exteriores. Podría sufragar el alivio de la deuda adicional a los PPME que cumplieran las condiciones necesarias para ello. Permitiría financiar totalmente la iniciativa mundial de Dakar sobre educación y el programa que está elaborando en la actualidad la Comisión de Macroeconomía y Sanidad para hacer frente a la crisis de la sanidad de África. Permitiría efectuar unos gastos adicionales de acaso 7.500 millones de dólares al año, necesarios para lograr la universalización del acceso a servicios de higiene de la reproducción. Permitiría financiar adecuadamente los centros del CGIAR. El problema no es hallar maneras adecuadas de gastar 100.000 millones de dólares más; es persuadir a los políticos y al público en general de los países ricos de que esos gastos no sólo son obligados moralmente, sino además una excelente inversión para edificar un mundo más seguro.

Fuentes de financiación nuevas e innovadoras

Una respuesta a la preocupación cada vez más acusada por lograr un suministro suficiente de bienes públicos mundiales sería que la comunidad internacional hallara nuevos recursos financieros. Los gastos actuales en bienes públicos mundiales —aproximadamente 5.000 millones de dólares al año— se financian a partir de una amplia serie de fuentes, y no cabe esperar que los ingresos correspondientes se mantengan al ritmo de las necesidades que cada vez se consideran mayores. Por tanto, en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo se debería examinar la conveniencia de establecer una fuente mundial de fondos suficiente, tanto para financiar adecuadamente los bienes públicos mundiales como para evitar el peligro de que el programa de asistencia se utilice todavía más para atender esas necesidades. Si se estableciese una fuente fiscal de elevado rendimiento, sería posible emplear parte de los ingresos que generase para complementar la AOD.

La posibilidad que más atención ha atraído es la de un impuesto sobre las transacciones de monedas (denominado a menudo el “impuesto Tobin”, por el economista y premio Nobel James Tobin, que fue el primero en proponer la idea). Consistiría en un impuesto “pequeño” —entre 10 y 50 puntos de base (0,1% a 0,5%) es la cifra que a menudo se menciona— que gravase todas las transacciones efectuadas en el mercado de divisas. Quienes lo propugnan afirman que ese impuesto tiene dos ventajas: la primera es que, como el impuesto recaería más en quienes tomasen posiciones a breve plazo, desalentaría la especulación a breve plazo, contribuyendo de esa manera a estabilizar los tipos de cambio. El costo suplementario del impuesto apenas tendría importancia para los operadores e inversores a largo plazo. La segunda ventaja consistiría en que, habida cuenta del enorme giro de negocios existente en los mercados de divisas, incluso un impuesto modesto podría rendir grandes cantidades. Por ejemplo, un impuesto de únicamente 10 puntos de base sobre el actual

volumen de divisas tratadas, que asciende a 1.600 billones de dólares al día, produciría unos 400.000 millones de dólares al año.

Quienes se oponen al impuesto, además de afirmar que los dos beneficios mencionados no son ciertos, aseguran que plantea dos problemas prácticos: el primero se debe a la necesidad de ampliar la base fiscal más allá del mercado de divisas al contado para abarcar todos los instrumentos derivados (los futuros y las opciones) que se podrían utilizar para llevar a cabo transacciones equivalentes. El problema radicaría en cómo lograr la imposición equivalente de los instrumentos al contado y derivados, que sería necesaria para evitar un desplazamiento ineficaz de unos a otros. Si sólo se impusiera el valor de los contratos derivados, no bastaría para alcanzar la equivalencia, pero un impuesto que gravara el valor de los bienes subyacentes sería tan elevado que podría barrer esos mercados¹⁵. El otro problema práctico se debe a la facilidad con la que las transacciones financieras pueden cambiar de lugar, sobre todo habida cuenta de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones que existe actualmente. Es decir que ese impuesto tendría que aplicarse no sólo en los principales centros financieros, sino en todo el mundo. Es difícil imaginar que se podría alcanzar la obligada unanimidad entre todos los países y jurisdicciones del planeta y, aunque así fuese, los ingenieros financieros podrían lograr crear nuevos instrumentos derivados que se hurtaran a la red fiscal.

Los críticos han afirmado además que es improbable que un impuesto sobre las transacciones de monedas contribuyese a estabilizar el mercado de divisas. Sus defensores dan por supuesto implícitamente que la mayoría del giro de negocios de divisas que no explican el comercio o los movimientos de capitales a más largo plazo es especulativa. Aunque así fuese, no está claro que un impuesto de 10 puntos de base sirviera de mucho para acabar con la especulación. El hecho es que los desplazamientos grandes y repentinos de corrientes de capitales característicos de las crisis financieras están impulsados por esperanzas o temores de ganancias o pérdidas que se miden en decenas de puntos porcentuales, no por unos cuantos puntos de base. En cualquier caso, resulta que el supuesto de los defensores del impuesto es erróneo. Una parte del giro de negocios se debe al comercio denominado “de patata caliente”, en el que los operadores cambian de posiciones siguiendo una gran transacción de divisas inicial hasta que se establece, pocos minutos después, una nueva posición de cartera equilibrada a breve plazo¹⁶. El margen característico de tratos de ese tipo está en torno a un punto de base. Así pues, un impuesto de 10 puntos de base equivaldría a una tasa impositiva de aproximadamente el 1.000 por 100 sobre esas transacciones. Es sumamente raro, ni siquiera dentro de una única jurisdicción, que se puedan recaudar impuestos tan elevados: quienes están sujetos a él, normalmente hallan la manera de evitarlo.

Por último, aunque se pudiese concebir una base equitativa para hacer tributar las transacciones al contado y las derivadas, aunque todos los países estuviesen de acuerdo en colaborar para imponer el impuesto, e incluso aunque no erosionase la base impositiva la invención de nuevos derivados, se podría reorganizar el mercado como mercado de intermediarios. Los operadores de divisas pasarían de actuar como agentes de venta, que utilizan sus existencias de divisas para consumir transacciones, a hacer

¹⁵ Véase Parthasarathi Shome y Janet G. Stotsky, “Financial transactions taxes”, *Tax Notes International* (enero de 1996).

¹⁶ Véase Rich Lyons, *The Microstructure Approach to Exchange Rates* (Cambridge, Mass., MIT Press, de próxima publicación).

de intermediarios, que ponen en relación a compradores y vendedores, los cuales efectúan directamente la transacción. Los resultados serían un inconveniente mínimo para que quienes desearan comprar y vender divisas y una disminución desconocida, pero posiblemente drástica, del volumen de las transacciones. No está claro que con ese impuesto disminuyesen ni la especulación ni la inestabilidad y, de hecho, se ha afirmado, que por impedir poner claramente de manifiesto los precios, ese impuesto aumentaría la inestabilidad¹⁷.

Los críticos han puesto asimismo en tela de juicio el potencial de producción de ingresos de un impuesto sobre las transacciones de divisas. En este caso, la cuestión esencial es el grado en que disminuiría el volumen de comercio una vez instaurado el impuesto, sobre todo si, como reacción, el mercado se reorganizase como un mercado de intermediarios. Desde luego, sólo una disminución muy radical del volumen bastaría para anular totalmente las posibilidades de producción de ingresos de ese impuesto, pero algunos críticos afirman que no se puede descartar esa posibilidad.

Resumiendo, los beneficios que podría aportar un impuesto sobre las transacciones de divisas siguen siendo muy controvertidos. El Grupo considera que se deben llevar a cabo nuevos estudios rigurosos antes de llegar a una conclusión definitiva sobre la conveniencia de un impuesto Tobin. Sin embargo, el Grupo también cree que merece la pena preguntarse si esa es realmente la única opción, o si existen otras bases impositivas posibles a las que se pudiera recurrir para aumentar los ingresos necesarios para sufragar los bienes públicos mundiales.

De hecho, anteriormente se habían propuesto otras soluciones. Por ejemplo, que se gravara con un impuesto internacional la utilización de los “bienes comunes mundiales”, es decir, la alta mar, la Antártida y el espacio ultraterrestre. La comunidad internacional podría, por ejemplo, gravar la extracción de minerales en el lecho marino (a partir del momento en que empezara a realizarse), la pesca en los océanos o el lanzamiento de satélites al espacio. Ahora bien, no parece probable que ninguna de estas soluciones genere cantidades sustanciosas en un futuro próximo. Otras posibilidades consistirían en gravar con un impuesto diversas transacciones internacionales, como el comercio internacional, los viajes por vía aérea o las exportaciones de armas. El Grupo consideró que ninguna de ellas era hipótesis que probablemente obtuviese el asentimiento internacional.

Una propuesta impositiva alternativa a la que merece la pena prestar seria atención, si se llega a considerar conveniente un impuesto mundial, es la que crearía un incentivo para aumentar el suministro de un importante bien público mundial, es decir, la lucha contra el recalentamiento del planeta, y el impuesto propuesto se aplicaría a las emisiones de carbono.

Se ha determinado con toda certeza científica que las emisiones ininterrumpidas de carbono a la atmósfera darán lugar, según las pautas prospectivas, a un aumento considerable de las temperaturas medias del planeta. Todavía no se ha llegado a un consenso entre los especialistas acerca de la magnitud probable de los costos del recalentamiento mundial y, por consiguiente, no se puede evaluar con suficiente precisión el gasto óptimo en actividades que disminuyan las emisiones de carbono, a pesar de lo cual, desde hace largo tiempo está claro que esta amenaza requiere una respuesta política.

¹⁷ Karl Habermeier y Andrei Kirilenko, “Securities transactions taxes and financial markets”, IFM Working Paper WP/01/51 (mayo de 2001).

Un impuesto sobre el carbono podría consistir en un impuesto sobre el consumo de combustibles fósiles, conforme a tipos impositivos correspondientes a cada tipo de combustible que reflejarán su contribución a las emisiones de carbono en el planeta. El acuerdo entre los países de que cada uno de ellos impondría ese impuesto conforme a un tipo mínimo o por encima de él haría intervenir diversos incentivos económicos. El aumento de los precios de los combustibles basados en el carbono orientaría la producción de energía hacia fuentes menos dañinas, alentaría a los consumidores a economizar el empleo de combustibles de carbono y aumentaría asimismo el rendimiento de las investigaciones científicas en tecnología que ahorra energía. En la versión de la propuesta que examinamos aquí, los países industrializados estarían de acuerdo en transferir el porcentaje de sus ingresos fiscales correspondiente al tipo de base convenido a las organizaciones internacionales encargadas de financiar el suministro de bienes públicos mundiales¹⁸. (Se permitiría, en cambio, a los países en desarrollo reciclar todos sus ingresos fiscales en sus propias economías.) Un empleo de los recursos generados de esa manera sería pagar a los países en desarrollo por medidas que disminuyen el carbono de la atmósfera, por ejemplo, la conservación de bosques o la repoblación forestal. Esto tendría sentido porque se ha demostrado que la retención será una manera barata de combatir el calentamiento del planeta durante los dos decenios próximos. El saldo de los ingresos fiscales sería conservado por los países que lo recaudaran, con lo que podrían disminuir los déficit fiscales, reducir los impuestos distorsionantes sobre los esfuerzos (como los impuestos como la renta personal) o aumentar gasto público de valor.

La Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo debería considerar la conveniencia y la posibilidad de instaurar o no un impuesto internacional con objeto de recaudar ingresos para financiar el suministro de bienes públicos mundiales. Por su parte, la comunidad internacional debería reconocer que un impuesto sobre las emisiones de carbono es una posibilidad prometedora para esta finalidad.

Otra planteamiento prometedor para disminuir las limitaciones financieras que pesan sobre los países en desarrollo podría ser descrito como “nuevo e innovador”, si bien, en cierto sentido, tiene más de 30 años de antigüedad. Consistiría en revivir la utilización de los derechos especiales de giro (DEG) creados por el FMI en 1970. Los DEG fueron ideados para facilitar un aumento secular de las existencias mundiales de reservas monetarias sin que los países tuviesen excedentes o déficit, desequilibrios que obligan a los países a incurrir en costos para obtener o tomar a préstamo reservas, mientras que los grandes déficit de los países con reservas pueden amenazar su estabilidad financiera. Desde 1981 no se ha hecho ninguna asignación (distribución) de DEG a países miembros de FMI, por diversos motivos, uno de los cuales es que los países industriales no han considerado que fuese beneficioso recibir asignaciones de DEG desde la aparición de la plena movilidad de capitales y el aumento del tipo de interés de los DEG al tipo medio a breve plazo en los cinco mayores países industrializados, los cuales pueden en la actualidad contraer empréstitos en el mercado internacional de capitales en condiciones similares a las que se les impondrían si aceptasen una asignación de DEG. Otro motivo es que cualquier asignación que no se ajustase al porcentaje exacto de las cuotas del FMI exigiría

¹⁸ De esta manera también se podría llegar a una solución de compromiso en el diferendo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea que surgió cuando se analizó ese tema últimamente en un foro internacional, en el que los europeos solicitaron crédito para los elevados impuestos a la energía que ya imponen. El compromiso consistiría en que los europeos recibiesen un crédito parcial aunque siguieran pagando el mismo tipo impositivo internacional.

modificar el Convenio Constitutivo del FMI, lo cual impide utilizar los DEG en planes específicos enderezados a beneficiar a grupos concretos de países, o para evitar que países no autorizados se beneficien junto con otros. Un ejemplo mostrará lo grave que es este impedimento: el Fondo decidió en 1997 efectuar una asignación especial y puntual de DEG con objeto de igualar la proporción entre asignaciones acumuladas y cuotas vigentes a la sazón de todos los países miembros; la obligada modificación del Convenio sigue en proceso de ratificación cuatro años más tarde.

El cese de las asignaciones ha perjudicado gravemente los intereses de los países en desarrollo, pues, a diferencia de los países industriales no están en la feliz situación de poder conseguir a préstamo reservas adicionales en el mercado en condiciones similares a los DEG, a pesar de lo cual, muchos han tratado de acumular reservas en los años últimos para disminuir su vulnerabilidad ante las crisis. En la actualidad, los países en desarrollo poseen reservas de más de 850.000 millones de dólares, casi 300.000 millones más que antes de que estallara la crisis asiática. Las reservas adicionales no financiadas por los excedentes de cuenta corriente han sido tomadas a préstamo en condiciones mucho más gravosas que las vigentes para los DEG. De hecho, en la actualidad los mercados emergentes están pagando una prima media de cerca del 8% por encima de los tipos aplicados a los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, con lo cual se produce una inmensa corriente de lo que a veces se denomina “asistencia inversa”, que en conjunto casi equivale a la corriente de asistencia tradicional de los países del CAD.

El propósito original del sistema de DEG era justamente permitir que aumentaran las reservas internacionales a la par de las necesidades de los países, sin imponer costos reales a los países medios. El FMI debería reanudar las asignaciones de DEG para limitar los costos reales que se están imponiendo en la actualidad a los países miembros en desarrollo medios. Ahora sería un momento adecuado para reanudar las asignaciones, ya que la preocupación que hizo que se creasen no era únicamente el costo que para un país típico acarrea tener que obtener o tomar a préstamo un aumento secular de sus reservas, sino también las consecuencias en la fragilidad financiera del país que emite reservas. Durante muchos años, esta segunda cuestión no ha preocupado demasiado, pero la magnitud sin precedentes del déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos que ha provocado la evolución de la situación, en parte como contrapartida a su deseo de acumular reservas en dólares, es en la actualidad demasiado grande para que no suscite preocupación. Unas asignaciones de DEG de importancia ayudarían a reducir el déficit estadounidense y permitirían a otros países seguir acumulando las reservas que considerasen necesarias para precaverse contra crisis financieras.

Cuestiones relacionadas con el gasto

El Grupo de Expertos ha procurado por todos los medios hacer ver que, a su juicio, los problemas no se resuelven sencillamente a fuerza de dinero. La manera en que se gasta la AOD es tan importante como la cantidad de que se dispone para gastar. Hay motivos para creer que la ayuda monetaria no ha resultado tan rentable como hubiera sido posible, en parte debido a la manera de actuar de los donantes.

No es nuevo el problema de que los donantes no distribuyen su ayuda entre los países de un modo que repercute al máximo en la reducción de la pobreza (o incluso en el fomento del crecimiento). Con frecuencia, en cambio, han utilizado la ayuda

para favorecer sus propios objetivos de política exterior o para fomentar sus propias exportaciones. Puede que estas prácticas hayan perdido intensidad al finalizar la guerra fría y gracias a los esfuerzos de la OCDE por disuadir a los países de vincular la ayuda a las exportaciones. Los últimos datos disponibles (para 1998) muestran por vez primera algunos indicios de que la ayuda bilateral se orienta hacia países de alto grado de pobreza y políticas bien encaminadas¹⁹. Este proceso debería seguir adelante, hasta que la distribución de la ayuda quede determinada abrumadoramente por la gravedad de la pobreza del país beneficiario y por su capacidad política para combatir la pobreza.

Por más que se hallen en retroceso las dos deformaciones tradicionales de los programas de ayuda, en los últimos años han surgido otros nuevos problemas. Los donantes han venido imponiendo cada vez más una serie de condicionamientos a los países beneficiarios en lo que respecta a la gobernación, a los métodos de contratación pública, a las medidas anticorrupción, a la disciplina macroeconómica, al medio ambiente, a los gastos sociales, a la igualdad de sexos, a los derechos humanos, al trabajo de los niños y demás. Por muy dignas que sean todas y cada una de estas causas, todas juntas imponen una carga paralizante sobre los frágiles sistemas políticos y administrativos de la mayoría de los beneficiarios de ayuda. Los donantes han tratado también de imponer una microgestión de sus programas de ayuda. El resultado ha sido una asistencia técnica que utiliza a los naturales del país incluyéndolos en la plantilla de los servicios de ejecución de los proyectos orientados exclusivamente hacia el modo de funcionamiento de la financiación del proyecto, dejando en un segundo plano el objetivo más amplio de la asistencia técnica de transmisión de conocimientos prácticos que permitan la continuación del proyecto. Como consecuencia, los costes administrativos de la ayuda se han intensificado y ahora ascienden a un 5,4% del presupuesto de ayuda (sin incluir el coste de la asistencia técnica especial). Y una falta de coordinación entre los donantes ha impuesto fuertes costes en las transacciones a los beneficiarios de ayuda, cuyos ministros han de dedicar un tiempo excesivo a dar satisfacción a los innumerables donantes en lugar de concentrarse en los problemas de su país. Al mismo tiempo, los países más necesitados, concretamente aquellos en los que se han resuelto recientemente conflictos violentos, hallan que unas salvaguardias bien intencionadas les niegan todo acceso a la ayuda.

La comunidad internacional ha empezado a ocuparse de estas cuestiones. “Titularidad” y “participación” son ahora palabras que suenan incesantemente. El Banco Mundial ha introducido un Marco Integral de Desarrollo para ayudar a los donantes a coordinar su apoyo a la estrategia que escoja un país. El FMI le ha dado un nuevo nombre a su Servicio Reforzado de Ajuste Estructural para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, y lo ha reorganizado en torno al nuevo vehículo de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (que el Banco Mundial proyecta asimismo apoyar mediante Créditos para la Reducción de la Pobreza), lo cual presenta la propia estrategia deliberada de un país para luchar contra la pobreza. Estas iniciativas están muy bien encaminadas.

La cuestión es saber si tienen el alcance suficiente. Como se hace notar en la introducción, se impone una nueva relación entre la comunidad de donantes y el África subsahariana si es que se quiere que mejoren las perspectivas de esa región

¹⁹ Paul Collier y David Dollar, *Can the World Cut Poverty in Half?* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2000).

atormentada. El conjunto de propuestas comunes recientemente adelantado por Ravi Kanbur y Todd Sandler podría contribuir a dotar de base a esa relación²⁰. Todo posible beneficiario de ayuda podría elaborar su propia estrategia de desarrollo, sus programas y proyectos, ante todo en consulta con su propia población, pero también en diálogo con los donantes. Luego presentaría sus planes a los donantes, que a su vez, si aprueban esos planes, portaría una financiación limitada a un fondo común de ayuda al desarrollo. Esto, junto con los propios recursos del gobierno, financiaría la estrategia general del desarrollo. La cuantía de la financiación por parte de cada donante dependería de su evaluación, tanto de la estrategia como de la capacidad del país beneficiario de llevar a cabo la estrategia y vigilar eficazmente la marcha de los trabajos y los gastos. Las opiniones de los donantes se darían a conocer al país y a los demás donantes durante el diálogo que desemboque en la decisión de financiación. Sin embargo, no se permitiría a aquellos donantes que decidan participar la asignación de los fondos de éste o de aquel donante a éste o aquel destino ni el seguimiento y el control específicos del donante de determinados proyectos o programas. (No sería posible obligar a un donante a participar en ese enfoque contra su voluntad.)

Con esta propuesta se persigue contar con un mecanismo en cuya virtud los beneficiarios de ayuda conozcan perfectamente las consecuencias de desarrollar unas políticas que la comunidad de donantes considere sensata, a la vez que permite a los planificadores ahorrar tiempo en negociar condiciones. Permitiría a cada país beneficiario decidir por sí mismo la asistencia técnica que va a recibir y quién debería aportarla. Eliminaría la vinculación de la ayuda a bienes o servicios producidos en el país donante, una práctica que aún gravita sobre el 30% de toda la ayuda (y prácticamente sobre toda la asistencia técnica), cuyo valor se ha reducido según los cálculos en al menos un 15%. Tan sólo en mayo de 2001 los países de la OCDE acordaron por fin prohibir este procedimiento, y eso únicamente con reservas. La propuesta sería también acabar con la parálisis que parece extenderse sobre los programas de ayuda, mientras los donantes siguen acumulando más y más requisitos previos, muchos de los cuales son atractivos en sí, pero que en su conjunto constituyen un obstáculo que podría ser infranqueable incluso en países con un gobierno fuerte.

La propuesta entrañaría cambios fundamentales del modo de concesión de la ayuda, y esos cambios fundamentales siempre entrañan el peligro de que las cosas vayan a salir mal. Un peligro es que los donantes puedan aceptar la letra pero no el espíritu de la propuesta, e intenten utilizar la reunión del Grupo Consultivo en la que en principio han de exponer sus opiniones, para imponer sus condicionamientos de siempre. Otro peligro podría surgir de la pérdida de capacidad de los donantes para observar cosas tan importantes como las normas sobre medio ambiente y los métodos de contratación pública. Dado que son pocos los países beneficiarios que tienen la capacidad de regular la contratación pública de un modo tan riguroso como los bancos multilaterales de desarrollo, es de temer que, por ejemplo, aumenten los abusos. Esto podría trastornar a algunos miembros de la comunidad de donantes, especialmente los más dedicados a las causas que quieren resolver con las condiciones impuestas. Por este motivo, el efecto inicial podría ser el de reducir el volumen de la ayuda y de aquí que algunos beneficiarios de ayuda puedan vacilar en apoyar la propuesta. Sin embargo, el titular de la propiedad tiene entre otras cosas el derecho a

²⁰ Ravi Kanbur y Todd Sandler, *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods* (Washington, D.C., Overseas Development Council, 1999).

equivocarse, y la propuesta se basa en una convicción de que es posible esperar que los países adquieran una capacidad propia mientras se les está negando una responsabilidad real. Nunca se creará una nueva relación con África si los donantes ponen la seguridad en primer lugar.

La adopción de la propuesta del fondo común dio una nueva orientación a las relaciones entre los donantes y los beneficiarios de la ayuda. Sin embargo, se trata de una propuesta destinada únicamente a la primera de las cuatro finalidades de la financiación del sector público enumeradas al comienzo de la presente sección, a saber, financiar el desarrollo en países de ingresos más reducidos. El mundo necesita además financiar el suministro de bienes públicos generales, y es conveniente trazar una distinción neta entre las modalidades de adjudicación de fondos a dos finalidades tan diferentes. Los países deberían ante todo tener la posibilidad de decidir directamente cómo invertir el dinero que se les facilite para impulsar su desarrollo, aunque es natural que el dinero les llegue con más facilidad si lo gastan de un modo sensato. Sin embargo, el dinero aportado para financiar el suministro de bienes públicos generales tiene que gastarse en esos bienes, y no importa dónde se gasta siempre y cuando se asegure el suministro de esos bienes. El régimen necesario es, pues, muy diferente de la propuesta del fondo común. Los fondos deberían concederse a cambio de las obligaciones contractuales de suministrar los bienes de referencia, y los países de ingresos medios podrían tener tanto derecho como los países de ingresos bajos para ofertar su suministro.

Por otra parte, los países en desarrollo no deberían por lo general estar obligados a contraer préstamos con objeto de financiar la producción de bienes públicos generales. Por definición, emprenden esa producción en beneficio de la humanidad en general y no sólo de sus propios ciudadanos, de suerte que deberían percibir subvenciones en lugar de préstamos con ese fin.

También es preciso proporcionar AOD a países de ingresos bajos en condiciones muy favorables. La inmensa mayoría (cerca de un 90%) de la AOD se facilita ya a título de subvención, y la principal excepción es la ayuda japonesa. En cambio, los desembolsos de la AIF siguen consistiendo en préstamos en condiciones de favor. Una manera de reducir la probabilidad de que los países de ingresos bajos vuelvan a endeudarse de nuevo de modo excesivo, lo que requiere por consiguiente una repetición de la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres y muy endeudados, es ampliar las condiciones de favor de los préstamos de la AIF. Por ejemplo, los préstamos podrían concederse a 99 años vista con una prórroga de gracia de 40 años. Como compensación, los países que se hayan beneficiado de préstamos de la AIF deberán tener la obligación moral de ser donantes a su vez, una vez sus ingresos por habitante se igualen con los de un país industrial. La importancia de las mejores condiciones a la AIF no debe exagerarse, sin embargo. El viejo problema de la deuda de los países pobres muy endeudados tuvo en el fondo su origen en los créditos para la exportación más bien que la AOD, y los organismos oficiales de créditos para la exportación del mundo industrializado adoptan ahora una actitud más cauta en lo que se refiere a hacer préstamos a esos países.

Es poco probable que se alcancen los objetivos de desarrollo internacionales para 2015 a menos que la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo adopte medidas conducentes a un incremento cuantioso del volumen de ayuda. Esto exige algo más que una afirmación renovada del 0,7% del PNB como objetivo. Hace falta una campaña de opinión para persuadir a la opinión pública de los países

donantes que no alcanzan ese objetivo, que tienen tanto un deber moral como un fuerte interés propio en mejorar su prestación. La ayuda debe desplazarse progresivamente hacia la base de un fondo común que realmente haga al país beneficiario responsable de los asuntos, con unos donantes que distribuyan su ayuda entre los beneficiarios sobre la base de estrategias de reducción de la pobreza y de planes calculados para alcanzar los objetivos de desarrollo internacionales. Por último, debería tenerse en cuenta la conveniencia de la creación de una fuente aparte de ingresos, posiblemente en forma de un impuesto sobre el carbón, para financiar el suministro de bienes públicos generales, de suerte que no se siga haciendo ello a costa de los programas de ayuda.

5. Cuestiones de sistema

Aunque la estructura de la gobernación económica internacional ha evolucionado en los últimos años, con la creación de nuevos organismos como la OMC, el Foro sobre Estabilidad Financiera y el Grupo de los Veinte, estos cambios a duras penas han seguido el ritmo de la mundialización de la economía mundial. Puede que esta sea una de las razones de la idea generalizada de que la mundialización es responsable de los trágicos y peligrosos desniveles entre los países ricos y los pobres. Se han adelantado muchas propuestas destinadas a modernizar la gobernación económica internacional. En esta sección se trata de enumerar estas propuestas, cuya aprobación es decisiva para mejorar el funcionamiento de las actuales instituciones o subsanar las deficiencias pendientes.

La evolución de las instituciones existentes

Puede que no sea sorprendente que algunos de los máximos problemas surjan en la última en llegar a las filas de las principales organizaciones económicas internacionales, la OMC. Parte del problema es sencillamente la insuficiencia de su presupuesto que, cifrado en menos de 80 millones de dólares en el año 2000, era una fracción de los 583 millones de dólares de que disponía ese año el FMI. La rentabilidad es fundamental, pero no debería constituir una amenaza para la eficacia pura y simple. Un servicio que la OMC debería facilitar a sus miembros, pero que no lo facilita por ahora, es asistencia jurídica a los países miembros más pequeños y más pobres. Esa ayuda es necesaria cuando un país tiene que emprender una acción legal contra, por ejemplo, una medida impropia de antidumping por parte de un país mucho más grande²¹. Para ampliar esa clase de servicios facilitados a sus miembros, la OMC necesita más dinero.

La OMC actúa por consenso, al igual que hizo con anterioridad el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Las negociaciones officiosas de la “Sala Verde” que suelen preceder al consenso, se desarrollan entre un grupo limitado de países autodesignados mayormente. Este proceso está ya a punto de fracasar, debido en parte al creciente número de países participantes, pero sobre todo al hecho de que los países miembros en desarrollo tienen un peso más grande en el sistema de comercio mundial del que solían tener. En virtud de los acuerdos de la Ronda Uruguay, los Estados Miembros ya no pueden escoger los acuerdos negociados que van

²¹ Véase G. Helleiner, “Mercados, políticas y mundialización: ¿Puede ser civilizada la economía mundial?” Lección Raúl Prebisch pronunciada en la UNCTAD (Ginebra, en diciembre de 2000).

a firmar, sino que están obligados a acatarlos todos. De aquí que no puedan permanecer al margen del proceso de negociación en cualquier sector importante sin poner en peligro sus intereses. Muchos países averiguaron después de la Ronda Uruguay que habían aceptado una serie de obligaciones elaboradas sin su participación, y que iban a tener grandes dificultades en llevar a la práctica.

Se trata de crear un pequeño grupo de dirección en el que se deleguen las responsabilidades de negociar un consenso sobre futuros acuerdos comerciales entre países miembros de la OMC. Ese grupo no debería socavar los derechos y obligaciones de los países en la OMC, ni suplantar la importancia de la adopción de decisiones por consenso. No tiene por qué llevar consigo una votación ponderada o proporcional. Cada miembro debe reservarse la decisión en última instancia de aceptar o rechazar su participación en pactos comerciales. Lo ideal sería que el grupo de dirección estuviera representado por la totalidad de los miembros de la OMC, y que la participación se basara en unos criterios claros, sencillos y objetivos²².

Se insistió antes en que los temas de las normas laborales y ecológicas han de recibir una mayor atención en el escenario internacional de la recibida hasta ahora. En el caso de las normas laborales, la solución más natural sería reforzar la Organización Internacional del Trabajo. La OIT debería condenar con más rapidez que hasta ahora a los gobiernos que violan sus convenciones y debería tener la facultad de imponer sanciones económicas, tal vez en forma de multas, a los recalcitrantes. La reforma de la OIT necesita más atención que la que el Grupo de Expertos ha podido prestarle; habría que convocar otro Grupo de Expertos expresamente encargado de elaborar propuestas concretas para su reforma. En la cuestión del medio ambiente, las diversas organizaciones que ahora comparten la responsabilidad de la política correspondiente deberían refundirse en una organización mundial del medio ambiente con una categoría equivalente a la OMC, el FMI y el Banco Mundial.

El FMI y el Banco Mundial —las instituciones de Bretton Woods— desempeñan un papel decisivo en la economía mundial. El Fondo es responsable de vigilar y orientar las políticas macroeconómicas de los países y, cuando falla la orientación, solucionar las crisis consiguientes. El Banco Mundial es el primer banco internacional de desarrollo e influye profundamente en las estrategias que adoptan los países para fomentar el desarrollo. Sin embargo, en la práctica, suele criticarse el funcionamiento de ambas instituciones. El Fondo, por ejemplo, hace muy poco para influir en las políticas macroeconómicas adoptadas por sus principales miembros con objeto de tener en cuenta los intereses de los países más pequeños.

La imposición de condiciones es otra fuente perenne de queja por parte de los países prestatarios. Los principios básicos de los condicionamientos del Fondo y la orientación de los préstamos del Banco hacia países con una política adecuada, gozan de amplio apoyo. Sin embargo, frecuentemente se expresa preocupación por la amplitud de los condicionamientos del Fondo, la notoria arrogancia de su personal, la aplicación de un rasero común a las políticas y la insensibilidad ante las realidades políticas. El esfuerzo actual del Fondo por reducir los condicionamientos a sus dimensiones macroeconómicas es digno de aprobación. Ambas instituciones de Bretton Woods se plantean el problema concreto de conciliar la noción de titularidad

²² Una fórmula para conseguir lo antedicho propuesta por Jeffrey J. Schott y Jayashree Watal “Decision-making in the WTO”, IIE Policy Brief 00-2, marzo de 2000. Un enfoque muy parecido fue propuesto por el Embajador de Jamaica ante los Estados Unidos, Richard Bernal, en una carta a *The Financial Times* del 5 de febrero de 2001.

de políticas y estrategias de un país, por una parte, con el de concesión de préstamos únicamente en aquellos casos en que el ambiente político sea favorable, por el otro. El diálogo con las Naciones Unidas podría contribuir a evitar que el proceso degenerase en una simple concesión de préstamos a aquellos países exclusivamente que aducen la “titularidad” de políticas gratas a las instituciones de Bretton Woods. Otra posibilidad sería utilizar grupos de “sabios” escogidos de la región a la que pertenece el país prestatario; esos grupos desempeñaron un papel muy útil en la distribución de ayuda durante la Alianza para el Progreso del decenio de 1960.

La importancia de sus mandatos hace que el funcionamiento de ambas instituciones de Bretton Woods sea una cuestión fundamental. Tanto el Fondo como el Banco Mundial se rigen por una estructura de voto muy distinta de la de “un país, un voto” que rige en las Naciones Unidas. Ambas organizaciones tienen en efecto un sistema en el que el peso del voto de un país (tanto en el Consejo de Administración como, lo que es más importante, en el Consejo Ejecutivo) depende de su contribución, que a su vez se determina (y se renegocia periódicamente) según una fórmula que refleja el peso del país en la economía mundial. Algunas decisiones requieren un voto super mayoritario (del 70% al 85%), para poderse aprobar. Esto da en efecto a los países en desarrollo, cuando se agrupan, poder de veto en esas decisiones. Sin embargo, la cuantía de la contribución de los Estados Unidos les permite vetar unilateralmente cualquier decisión que requiera una mayoría del 85%. Esto incluye decisiones para modificar los artículos del acuerdo y lo que es más importante, la modificación de las contribuciones y adjudicaciones de los DEG.

La repercusión práctica de esta estructura de voto es la de afianzar la facultad de adopción de decisiones en manos de los países industriales (aunque los países en desarrollo utilizaron una vez su veto colectivo en 1994). Esto es un foco perenne de crítica entre los que consideran más democrático el sistema de “un país, un voto”. La cuestión puede, pues, plantearse de si realmente es democrático dar el mismo poder de voto a un país con una población de 100.000 que a uno con 1.000 millones de ciudadanos. Sin embargo, la objeción típica a esta propuesta no estriba en un debate teórico sobre lo que constituye la auténtica democracia. Más bien, se trata de que ambas organizaciones funcionan gracias a la voluntad de los países industriales de proporcionarles unos cuantiosos recursos financieros. Es un hecho incontrovertible que los acreedores esperan dominar a las organizaciones en las que colocan dinero. Si los acreedores se reducen a una minoría electoral, lo más probable es que recorten su aportación, lo cual menoscabaría la eficacia de las instituciones de Bretton Woods. La aceptación de esta realidad no debe, sin embargo, evitar que se persevere en los esfuerzos por corregir anomalías en su funcionamiento.

Creación de nuevas instituciones

La idea de crear nuevas instituciones públicas tropieza con fuerte resistencia en algunos medios. Cabe ciertamente preguntarse por la necesidad de nuevas instituciones y recabar sólidos argumentos antes de aprobar una nueva. Por el mismo motivo, procede cerciorarse de que son convincentes los motivos que aconsejan clausurar una institución existente. Sin embargo, exigir que el mundo funcione permanentemente con la serie de instituciones que ha heredado del pasado es conceder a las fuerzas de la inercia un peso irracional en la adopción de decisiones. De hecho, a primera vista hay motivos para crear al menos dos nuevas instituciones económicas internacionales.

La fiscalidad es el principal sector de la política económica en que los efectos de un desbordamiento internacional son fuertes sin que ninguna organización internacional tenga hasta ahora la misión de abordarlos²³. Los sistemas fiscales en la mayoría de los países se desarrollaron en una época en que el comercio y la circulación de capitales sufrían fuertes restricciones, de manera que las empresas operaban mayormente en el interior de las fronteras de un país, y la mayor parte de los particulares percibían sus ingresos de actividades en el país de residencia. En este ambiente, el principio de territorialidad —los gobiernos tienen derecho a gravar todos los ingresos y las actividades dentro de su territorio— constituía una regla categórica en el sentido de cuál gobierno tenía derecho a exigir tal impuesto. Las políticas fiscales de otros países eran cuestiones de un interés marginal para los dirigentes.

Las cuestiones son mucho menos sencillas en el actual mundo globalizado. Por ejemplo, en virtud del principio de territorialidad, los beneficios de una inversión en un país que no es el de residencia del inversionista, podrían legítimamente ser gravados por uno u otro. La distribución del derecho a gravar los ingresos de una empresa multinacional con actividades en diversos países depende hoy en día de convenios complejos y en algunos aspectos arbitrarios. Los impuestos que un país puede aplicar tropiezan con frecuencia con los límites impuestos por los tipos impositivos de otros países, como ocurre con los impuestos sobre la venta de bienes fácilmente transportables, los impuestos de la renta sobre factores móviles (en la práctica, el capital y el personal altamente calificado), y los impuestos empresariales sobre actividades en los que la empresa puede elegir su emplazamiento. Los países compiten cada vez más, no mediante una política arancelaria o una devaluación de su moneda, sino ofreciendo tipos impositivos bajos y otros incentivos fiscales, en un proceso llamado a veces “degradación fiscal”. La evasión fiscal resulta grandemente favorecida en los casos del capital que percibe beneficios en un país distinto del de residencia del contribuyente, circunstancia que a veces proporciona una importante motivación para la fuga de capitales.

Todas estas reflexiones dan a entender la importancia de una organización fiscal internacional (OFI)²⁴. Cuando menos, semejante organización podría acopiar estadísticas, determinar tendencias y problemas, presentar informes, brindar asistencia técnica y constituir un foro de intercambio de ideas y elaboración de normas de política fiscal y administración tributaria. Podría emprender la vigilancia de la evolución fiscal del mismo modo que el FMI tiene una vigilancia de las políticas macroeconómicas. Yendo más lejos, podría emprender negociaciones con paraísos fiscales para persuadirlos a desistir de una perniciosa competencia tributaria. Análogamente, podría tomar la iniciativa para retringir la competencia tributaria destinada a atraer a empresas transnacionales, competencia que, como se ha indicado anteriormente, tiene por consecuencia frecuente que el inversionista extranjero se quede con la parte del león de los beneficios de las inversiones extranjeras directas. Desde

²³ Esto no quiere decir que estas cuestiones estén abandonadas por completo. La OCDE se ocupa de algunas de las cuestiones que podrían ser propias de una organización fiscal internacional, pero el número de miembros es limitado. Las Naciones Unidas y la UNCTAD reúnen esporádicamente grupos de expertos sobre temas concretos. El FMI presta asistencia técnica en cuestiones de administración fiscal.

²⁴ Tal vez la argumentación más concreta sobre lo que debería abarcar una organización fiscal internacional se encuentre en el trabajo de Vito Tanzi, “Is there a need for a world tax organization?” en *The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics*, A. Razin y E. Sadka, eds. (Nueva York, Cambridge University Press, 1999).

un punto de vista algo más ambicioso, una organización fiscal internacional podría elaborar procedimientos de arbitraje cuando surjan fricciones entre países sobre cuestiones fiscales. Y aun sería más ambicioso patrocinar un mecanismo de participación multilateral en información fiscal, como el ya existente en la OCDE, de suerte que se reduzca la posibilidad de evasión de impuestos sobre ingresos por inversiones en el extranjero. Tal vez más ambicioso sería tratar en su debido momento de elaborar y realizar un acuerdo internacional sobre una fórmula de tributación unitaria de empresas multinacionales.

Otra tarea que podría ser de la incumbencia de una organización fiscal internacional sería la elaboración, la negociación y el desarrollo de disposiciones internacionales para la tributación de los emigrantes. Por ahora, la mayoría de los emigrantes pagan impuestos únicamente al país de residencia, situación que expone a los países de origen al riesgo de pérdidas económicas cuando emigra la mayoría de sus ciudadanos más capacitados. La introducción general de medidas análogas a las que existen en los Estados Unidos, en virtud de las cuales los ciudadanos estadounidenses han de pagar impuestos a los Estados Unidos por sus ingresos en cualquier lugar del mundo sin tener en cuenta el lugar de residencia, podría ser importante para que esa fuga de cerebros se transformara en un beneficio para el país de origen. Sin una organización fiscal internacional que coadyuve a su aplicación, sin embargo, la promulgación de una legislación semejante por la mayoría de los países sería un gesto vacío.

Si una organización fiscal internacional consiguiera reducir la evasión fiscal y la competencia tributaria, las consecuencias serían dobles. Una de ellas consistiría en un incremento de la proporción de un volumen determinado de los impuestos pagados por contribuyentes fraudulentos y factores móviles de la producción (como el capital). La mayoría de la gente lo consideraría una ganancia inequívoca. La otra consecuencia sería un incremento de los ingresos fiscales por un determinado tipo impositivo. Los gobiernos podrían beneficiarse del incremento de los ingresos incrementando el gasto público, mejorando el equilibrio fiscal o bajando los índices impositivos. La posibilidad de incrementar el gasto público sería bien acogida por algunos pero deplorada por otros, que por este motivo podrían oponerse a la propuesta.

La otra laguna importante en las actuales medidas económicas internacionales es la ausencia de toda organización cumbre con legitimación política. Es una cuestión grave, pues es necesario hacer frente a la polarización económica del mundo señalada al comienzo del presente informe. El mundo necesita un órgano supremo capaz de concentrar los esfuerzos de otras instituciones internacionales en la reducción de la inseguridad económica como condición indispensable de un mundo políticamente más seguro. Una de las recomendaciones capitales de la Comisión del Gobierno Mundial de 1995 fue la de crear una nueva institución que cubriera esta necesidad²⁵. La Comisión alegó (páginas 153 y 154 del texto inglés) que

La comunidad internacional no tiene manera satisfactoria de examinar los problemas económicos mundiales a la redonda ni los vínculos entre las cuestiones económicas, sociales, ecológicas y de seguridad en su más amplio sentido. Los límites entre las cuestiones de comercio, política de competencia, medio ambiente, política macroeconómica y política social están cada vez más

²⁵ Comisión del Gobierno Mundial, *Nuestro vecindario mundial* (Oxford, Oxford University Press, 1995).

difuminados, ... la interdependencia mundial va en aumento y las medidas institucionales tradicionales no son ya suficientes. Las estructuras políticas que puedan infundir un sentido de interés común y subsanar diferencias no están al día ... a una escala mundial.

La Comisión llegó a la conclusión de que lo que hacía falta para subsanar esta deficiencia era un Consejo de Seguridad Económica (CSE) en el seno de las Naciones Unidas. Este organismo tendría el mismo rango en cuestiones económicas internacionales que el Consejo de Seguridad tiene en lo que se refiere a la paz y a la seguridad. Su misión consistiría en vigilar el estado de la economía mundial, inspeccionar la relación mutua entre los principales sectores de política, dotar de un marco estratégico a la política desarrollada en las diversas organizaciones internacionales y garantizar la coherencia en sus objetivos políticos, a la vez que fomentase el diálogo intergubernamental sobre la evolución del sistema económico mundial. Sus recomendaciones tendrían fuerza en virtud de la autoridad de los participantes en sus deliberaciones, más bien que por la facultad de adoptar decisiones jurídicamente vinculantes. La Comisión preveía dos reuniones del Consejo de Seguridad Económica al año, una a nivel de jefes de gobierno y otra a nivel de ministros de hacienda, con una infraestructura de apoyo de suplentes y adjuntos y una pequeña secretaría. La Comisión recalcó que no preveía la necesidad de ningún gran nuevo aparato burocrático.

La Comisión sostenía que un CSE eficaz tendría que ser reducido, es decir, estar compuesto de no más de 23 miembros. (Esto evitaría la adaptación del Consejo Económico y Social como Consejo de Seguridad Económica.) Se propuso que las mayores economías del mundo según el PIB calculado sobre una base de paridad de poder adquisitivo, deberían estar representadas de pleno derecho. La presencia de esos países se completaría con un sistema de circunscripciones que facilitase una representación equilibrada a las regiones y la participación de algunos de los Estados más pequeños. Una manera de aplicar esta propuesta sería que cada una de las cinco Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas eligiera periódicamente a uno de sus miembros para representar a los países más pequeños de la región. La Comisión propuso también, de una manera más experimental, que las organizaciones regionales como la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y el MERCOSUR pudiesen participar en nombre de todos sus miembros.

El modelo propuesto tiene sus atractivos, pero sería presuntuoso y posiblemente contraproducente grabar en mármol cualquier propósito particular antes de que haya habido ninguna reunión. Una medida más segura sería que las Naciones Unidas convocasen con carácter único una cumbre mundial sobre la gobernación económica²⁶, con la posibilidad de decidir perpetuarse como Consejo de Seguridad Económica si la primera reunión diese buenos resultados. Su programa se centraría en el funcionamiento del sistema multilateral, y en la evaluación de la necesidad de nuevas instituciones y normas mundiales del tipo de las examinadas en la presente sección.

²⁶ Esta idea está expuesta en el artículo de Peter D. Sutherland, John W. Sewell y David Weiner, "Challenges facing the WTO and policies to address global governance", en Gary Sampson, ed., *The Role of the WTO in Global Governance* (Tokyo, United Nations University Press, 2000), también disponible en www.odc.org/commentary/wtorpt.html.

Con todos sus defectos, las principales instituciones internacionales han desempeñado una función positiva en la ayuda al desarrollo a lo largo del último medio siglo, un período que, como se ha indicado al comienzo del presente informe, ha presenciado un desarrollo humano y económico sin paralelo en la historia mundial. Sin embargo, el reconocimiento de lo realizado hasta ahora no debería eclipsar la magnitud de la tarea pendiente. Si el progreso se va a acelerar, debemos esperar si alcanzan los objetivos de desarrollo internacionales, las instituciones internacionales habrán de adaptarse al ritmo del proceso de mundialización en marcha. Eso significa que hay que dar a la OMC bastante dinero para que funcione con eficacia y una estructura de gobierno que brinde a los países más pequeños voz y voto en la fijación de las normas. Significa dar a la OIT armas y la voluntad de usarlas. Significa refundir las múltiples instituciones responsables de cuestiones del medio ambiente en una organización mundial del medio ambiente. Significa crear una organización fiscal internacional. Y significa por lo menos tener en cuenta la creación de una institución cumbre en forma de Consejo de Seguridad Económica.

Anexo

Cálculo del coste de los objetivos de política mundiales

Objetivos de desarrollo internacionales

Varias versiones ligeramente diferentes de los objetivos de desarrollo internacionales han sido enunciadas por diversos organismos. La versión a la que aquí se da preferencia es la contenida en la Declaración del Milenio emitida por la Asamblea General en septiembre de 2000, que se describe en la introducción al presente Informe.

El primer objetivo se describía como “reducir a la mitad ... el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día y el de las personas que padezcan hambre ... y el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable ...”. Parece razonable suponer que la máxima pobreza y el hambre van juntas; reducir a la mitad la una sería más o menos reducir a la mitad la otra. Hay dos estudios recientes que constituyen una base razonable para calcular el costo de reducir a la mitad la pobreza mundial.

El primero es un estudio de la UNCTAD¹, que indica que ese objetivo requeriría una ayuda complementaria de unos 10.000 millones de dólares al año para intensificar el crecimiento económico del África a razón de un 6% anual, en la hipótesis de que todos los países reúnan las condiciones adecuadas para adoptar políticas mercedoras de ayudas. Esa cifra habría de duplicarse al menos para conseguir un esfuerzo paralelo en los países de ingresos más bajos fuera de África. Esto arroja una cifra de 20.000 millones de dólares al año, como orden de magnitud mínima calculada de las necesidades existentes.

El segundo es un reciente estudio del Banco Mundial que examina la viabilidad de alcanzar el objetivo de reducir a la mitad la pobreza mundial para el año 2015 (utilizando la medida de recuento de pobreza por persona y una línea de pobreza de 2 dólares por día a la paridad de la capacidad adquisitiva del dólar en 1993². Se llegó a la conclusión de que, en su conjunto, este objetivo podría alcanzarse muy bien, porque incluso en la situación actual, Asia presenta probabilidades de reducir con creces a la mitad su pobreza para esa fecha. Sin embargo, en el estudio se llega también a la conclusión de que las perspectivas de reducir la pobreza a la mitad son escasas en todas las demás regiones y que la pobreza en el África subsahariana sólo es previsible que disminuya modestamente, de un 72% en 1996 a un 64% en 2015 (utilizando también como referencia el baremo de línea de pobreza de los 2 dólares por día). Una combinación de las tres medidas haría falta para que África se acerque a reducir a la mitad su grado de pobreza. En primer lugar, los países africanos necesitarán elevar sus políticas por lo menos al nivel de las políticas actuales del subcontinente indio. En segundo lugar, los donantes tendrán que asignar su ayuda de manera más eficaz, dando preferencia a los países en que la pobreza es escandalosa y las políticas son lo suficientemente buenas como para infundir eficacia

¹ UNCTAD, *Capital Flows and Growth in Africa* (Nueva York y Ginebra, 2000). El cálculo en el texto del presente informe se basa en el cálculo de la UNCTAD al no dar por sentado que una parte de la ayuda incrementada se derramaría en fuga de capitales y acumulación de reservas.

² Paul Collier y David Dollar, *Can the World Cut Poverty in Half?* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2000).

a la ayuda. En tercer lugar, los donantes habrán de incrementar su ayuda. El aumento a corto plazo de la ayuda que supone esta hipótesis es de unos 10.000 millones de dólares para África.

Otros trabajos en marcha en el Banco Mundial parecen indicar que la ayuda destinada a los países acogidos a la AIF habría de duplicarse, pasando de 15.000 millones de dólares a 30.000 millones de dólares al año, para alcanzar en 2015 el objetivo de reducir a la mitad la pobreza de solemnidad. Dado que muchos pobres viven en países no acogidos a la AIF como la India y el Pakistán se plantea la necesidad de por lo menos 20.000 millones de dólares al año.

Teniendo en cuenta los costos y la combinación de servicios análoga a la actual combinación, la labor desarrollada por la Comunidad Hídrica Mundial calcula que costaría unos 30.000 millones de dólares al año a lo largo de los 25 años el suministro universal de agua y su saneamiento básico (sin tratamientos). El Consejo de Colaboración sobre Agua y Saneamiento ha calculado que su fundamental servicio universal podría prestarse por 9.000 millones de dólares al año a lo largo de 25 años. Esas cifras indican que llegar a medio camino durante los próximos 13 años costaría algo así como entre 10.000 millones de dólares y 29.000 millones de dólares al año, con el volumen de los servicios facilitados. Los gastos actuales se cifran en más de 25.000 millones de dólares al año, lo cual significa que no sería necesario incurrir en gastos complementarios para alcanzar este objetivo.

El cálculo del costo de lograr algunos de los objetivos del desarrollo humano están aun menos explorados que los de reducir la pobreza a la mitad. El UNICEF ha estimado que el logro de la enseñanza primaria universal para 2015 requeriría un desembolso adicional de unos 9.000 millones de dólares al año³. El logro de la igualdad de sexos puede añadir otros 3.000 millones de dólares a esa suma. Esas cifras se basan en la sencilla hipótesis de que el incremento del gasto público en un servicio social determinado se traduce en un incremento proporcional de la prestación de ese servicio o, dicho de otro modo, que el costo marginal es igual al costo medio. Puede que ésta no sea una hipótesis inadecuada para el caso de la enseñanza, pero sería una terrible hipótesis si se utiliza para calcular el costo de reducir en dos tercios la mortalidad infantil y en tres cuartos la mortalidad materna (ello significaría que bastaría con menos de 3.000 millones de dólares al año). El problema es que las variables principales que repercuten en los índices de mortalidad no son gastos en salud pública. Actualmente no existe una base razonable para calcular el coste de estos objetivos.

El Secretario General ha presentado una estimación de que el costo de atajar e invertir la difusión del VIH/SIDA se cifra entre 7.000 millones y 10.000 millones de dólares al año aproximadamente. Parece ser que nadie ha tratado por ahora de cuantificar el costo de prestar una asistencia especial a los huérfanos del SIDA.

El Plan de Acción del Banco Mundial para Ciudades sin barrios de tugurios calcula el costo de saneamiento de tugurios en unos 500 dólares por persona, lo cual supone un gasto total de unos 50.000 millones de dólares destinados a mejorar la vida de 100 millones de habitantes de tugurios en el mundo. A eso cabría añadir unos gastos de preparación de 500 millones a 1.000 millones de dólares. Distribuidos a lo

³ Enrique Delamonica, Santosh Mehrota y Jan Vandemoortele, "Education for all is affordable: a minimum cost global estimate", UNICEF Staff Working Paper (enero de 2001).

largo de 13 años entre ahora y 2015, suponen unos gastos aproximados de 4.000 millones de dólares al año.

Está claro que nuestros presentes conocimientos no bastan para fijar un precio convincente, por aproximado que sea, al costo de cubrir los objetivos del desarrollo humano. Los distintos países no han empezado aún a calcular los costos de alcanzar los objetivos, como necesitan hacerlo si es que se va a disponer de unos cálculos mundiales fidedignos. Sin embargo, un grupo de investigadores de organizaciones gubernamentales y gobiernos nacionales se reunió en marzo de 2001 para empezar a ocuparse del tema⁴ y parece probable que dentro de los próximos meses se disponga de cifras algo más autorizadas.

Las cifras parciales anteriormente expuestas indican que esa suma tiene que ser cuantiosa; lo más acertado sería que fuera del orden de los 30.000 millones de dólares. No todo ello tendría que consistir en sumas aparte del suplemento de 20.000 millones de dólares necesarios para reducir a la mitad la pobreza mundial. Por ejemplo, un programa eficaz para conseguir la reducción de la pobreza incluiría gran parte de los gastos extraordinarios en los 12.000 millones de dólares necesarios para alcanzar los objetivos educativos. Y un crecimiento más rápido es probable que ayude al logro de los objetivos del desarrollo humano. Por otra parte, esta estimación no tiene en cuenta el hecho de que el costo marginal de la prestación de ciertos servicios a poblaciones más dispersas pueda superar probablemente el costo medio de los servicios ya prestados. También está el problema planteado por la floja relación entre el gasto público y la prestación de servicios, consecuencia del hecho de que el logro de los objetivos del desarrollo humano para 2015 depende decisivamente de la eficacia de la prestación de servicios así como de la disponibilidad de numerario. De este modo, la cifra utilizada en el texto del presente informe, un total de 50.000 millones de dólares al año, debería interpretarse únicamente como indicativa de magnitud, pero no cabe duda de que esa magnitud es sustancial.

Bienes públicos generales

Se aduce en el informe que existen buenos motivos para una financiación internacional de los bienes públicos generales, y entre los bienes que pertenecen a esa categoría se enumeran el mantenimiento de la paz, la prevención de enfermedades contagiosas, la investigación de medicamentos, vacunas y cultivos agrícolas tropicales, la prevención de emisiones de clorofluorocarbonos (CFC), la limitación de emisiones carbónicas y la conservación de la biodiversidad. La tarea emprendida en los siguientes párrafos consiste en facilitar un cálculo aproximado de la escala deseable de gastos en estos bienes. Ese cálculo ciertamente lleva consigo mucha incertidumbre.

El costo de mantenimiento de la paz fluctúa de un año para otro, pero en un año típico se ha venido cifrando en 1.000 millones de dólares.

El Secretario General ha calculado el costo de hacer frente a la epidemia de VIH/SIDA entre 7.000 y 10.000 millones de dólares al año. Procede a la creación de un Fondo Mundial para el VIH/SIDA y la Salud, destinado a recaudar esa suma de

⁴ A Report on the Seminar on International Development Goals (Washington, D.C., Banco Mundial, abril de 2001).

dinero más 2.000 millones de dólares más al año para completar la lucha contra la tuberculosis y el paludismo.

El costo de la producción de vacunas puede ascender a miles de millones de dólares, pero por el momento se ha hecho muy poco para fabricar vacunas de utilidad específica para países en desarrollo, ya que estos países carecen del poder adquisitivo para comprar las vacunas aun cuando estén disponibles. El Grupo de Expertos apoya la propuesta de que los donantes establezcan un fondo de compra de vacunas, para garantizar compras importantes de vacunas, cuando se fabriquen. Ese fondo constituiría un incentivo para emprender las investigaciones necesarias. El cálculo ideal es de gran amplitud y oscila entre 1.000 millones y 6.000 millones de dólares al año.

El Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales, alguno de cuyos centros desempeñaron un papel decisivo en la gestación de la Revolución Verde de los decenios de 1950 y 1960, invierte unos 330 millones de dólares al año en investigación de cultivos de interés para países en desarrollo. Se calcula que la rentabilidad de sus actividades es muy elevada (aunque los cálculos oscilen ampliamente) y los beneficiarios preferentes son los agricultores pobres. No obstante, su presupuesto se ha reducido en los últimos años.

La lucha contra las emisiones de clorofluorocarbono no ha resultado ser tan cara como se temió en un tiempo, y la mayor parte de los costos fueron sufragados por los diversos países industriales; los pagos transfronterizos en metálico destinados a compensar a los países en desarrollo por adherirse a la reducción se han cifrado solamente en 1.200 millones de dólares hasta la fecha.

La limitación de gases de invernadero será otra empresa general más costosa, si es que alguna vez se hacen esfuerzos serios en este sentido. Dado que las pruebas científicas necesarias para calcular la limitación óptima de las emisiones de invernadero no están aún disponibles, no es posible calcular el costo de un programa óptimo, pero no cabe duda de que va a ser elevado. El grueso de esos costos recaerá sobre los distintos países, y el principal problema será repartir la carga equitativamente entre ellos. De todos modos, es también probable que convenga dedicar sumas cuantiosas a indemnizar a algunos países por emprender actividades que sequestran carbono de la atmósfera.

Por último, en lo que se refiere a la biodiversidad, parece ser que no hay cálculos disponibles sobre el costo de lanzar una campaña seria para neutralizar la continua pérdida de especies vegetales y animales, pero eso también se cifraría en miles de millones de dólares al año.

Este breve resumen indica que el gasto deseable en bienes públicos generales es ciertamente muy superior a los 10.000 millones de dólares al año. Cabría más bien calcularlo en torno a los 20 millones de dólares al año.

Cuadro 1
Progreso mundial del desarrollo económico y humano, 1950-1999

<i>Partida</i>	<i>1950</i>	<i>1998 ó 1999</i>
Ingresos medios por habitante (1990 dólares) ^a		
El mundo	2 114	5 709
Países en desarrollo	1 093	3 102
Promedio de longevidad (años)		
El mundo	49	66
Países en desarrollo	44	64
Porcentaje de la población que vive con menos de 2 dólares diarios		
El mundo	63	40 ^b
Porcentaje de la población que vive con menos de 1 dólar diario		
El mundo	42	17 ^b
Países en desarrollo	n.a.	26
Porcentaje de la población alfabetizada		
El mundo	54	79
Países en desarrollo	40	75
Mortalidad infantil (muertes por cada 1.000 nacimientos)		
El mundo	156 ^c	54
Países en desarrollo	179 ^c	59

Fuentes: Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective* (París, OCDE, 2001), pág. 31, 126; F. Bourguignon y C. Morrison, *The Size Distribution of Income among World Citizens, 1820-1990* (mimeo, 1999); Banco Mundial, *World Development Report, 2000/2001* (Nueva York, Oxford University Press, 2001); UNESCO, *World Illiteracy at Mid-Century* (París, 1957) y *Education for All Year 2000 Assessment* (Nueva York, 2000); Banco Mundial, *World Development Indicators* (Washington, D.C., 2001); Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 1996 Revision* (Nueva York, 1997).

^a La paridad de poder adquisitivo.

^b En 1992.

^c En 1950-1955.

Cuadro 2
Cálculos de los costos anuales complementarios para alcanzar los objetivos de desarrollo internacionales en 2015

	<i>Miles de millones de dólares</i>
Reducir a la mitad la pobreza y el hambre	20
Reducir a la mitad la población sin acceso a agua potable	0
Conseguir la enseñanza primaria universal	9
Conseguir la igualdad de sexos en la escuela primaria	3
Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes	No hay cálculos
Reducir la mortalidad de los menores de 5 años en las dos terceras partes	No hay cálculos
Detener y reducir la infección VIH/SIDA	7-10
Prestar asistencia especial a los huérfanos del SIDA	No hay cálculos
Mejorar la vida de 100 millones de habitantes de tugurios	4
Total (aproximado)	50

Fuente: Anexo del presente informe.