



Asamblea General

Distr. general
12 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 19 del programa provisional*

Seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en 2002 y la Conferencia de Examen de 2008

Seguimiento y aplicación del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo

Informe del Secretario General**

Resumen

En cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 64/193 de la Asamblea General, en este informe se presenta la evaluación anual sobre la aplicación del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo. Las principales novedades se han agrupado en los seis capítulos temáticos, a saber: movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo; movilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados; el comercio internacional como promotor del desarrollo; aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo; la deuda externa; y tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo. En la sección VII titulada “Mantenimiento del compromiso” se presentan otras novedades recientes relativas al fortalecimiento del proceso de seguimiento intergubernamental de la financiación para el desarrollo.

* A/65/150.

** El presente informe se ha elaborado en consulta con el personal de las principales instituciones participantes en el proceso de la financiación para el desarrollo. No obstante, la Secretaría de las Naciones Unidas es la única responsable de su contenido.



I. Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo

1. La economía mundial está recuperándose levemente de la contracción del 2% registrada en 2009, y se prevé que el crecimiento alcanzará el 3% en 2010 y el 3,1% en 2011¹. No obstante, las perspectivas de crecimiento varían según los países. Existe un riesgo importante de que haya un período prolongado de crecimiento mundial moderado debido a que los grandes déficits fiscales, el elevado desempleo y la débil recuperación de los países desarrollados les han impedido generar crecimiento para la economía mundial. Los países en desarrollo de Asia, en particular China y la India, son los motores del crecimiento, pero la recuperación es mucho más lenta en África y América Latina. El apoyo normativo permanente a corto plazo sigue siendo fundamental para robustecer y ampliar la recuperación económica en curso, en particular con miras al crecimiento del empleo.

2. En general, el entorno económico internacional para los países en desarrollo ha mejorado. A diferencia de las condiciones existentes durante la crisis financiera, las corrientes de capitales hacia estos países han retornado, los costos de la financiación externa han disminuido, las corrientes comerciales se están recuperando, los precios de algunos productos básicos se están estabilizando y las corrientes de remesas se están fortaleciendo. No obstante, el desempleo elevado y la pobreza persisten y traen aparejadas consecuencias negativas a mediano plazo para el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

3. Entre 2007 y 2009 el número de desempleados en todo el mundo se incrementó en 34 millones, siendo 2009 el año en que más aumentó, lo que se tradujo en un alza de la tasa mundial de desempleo del 5,7% al 6,6%². Se prevé una recuperación gradual del empleo a los niveles anteriores a la crisis. Deben intensificarse las iniciativas normativas en curso para estimular la creación de empleo, entre otras cosas utilizando subvenciones para contratar a nuevos trabajadores, facilitando los créditos para la pequeña empresa y ejecutando programas de readiestramiento profesional para desempleados. La aplicación del Pacto Mundial para el Empleo debería ser una prioridad³.

4. Se calcula que la crisis sumirá a otros 64 millones de personas en la pobreza extrema antes de fin de 2010 y se proyecta que la tasa mundial de pobreza será del 15% en 2015, aproximadamente un punto porcentual más que la estimación anterior a la crisis⁴. Asimismo, se prevé que la tasa de pobreza en el África Subsahariana será del 38% en 2015, y no del 36%.

5. Mientras que la demanda de protección y servicios sociales ha aumentado, en los países en desarrollo los recursos públicos siguen siendo limitados debido a la gran caída de los ingresos causada por la recesión mundial. Algunos países en

¹ Véase E/2010/73.

² Véase Organización Internacional del Trabajo, *Global Employment Trends, January 2010* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, enero de 2010); y Organización Internacional del Trabajo, "Estimaciones y Proyecciones de la Población Económicamente Activa 1980-2020", base de datos LABORSTA (puede consultarse en <http://laborsta.ilo.org>).

³ Véase E/2010/64.

⁴ Véase Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *Informe sobre seguimiento mundial 2010: Los ODM después de la crisis* (2010).

desarrollo han podido aprovechar el margen de política fiscal generado en el decenio anterior de firme crecimiento económico para aplicar políticas contracíclicas en respuesta a la crisis. Más de una tercera parte de los países en desarrollo instituyeron programas de estímulo fiscal en 2009⁴. También se protegieron relativamente bien los gastos asignados a las redes de seguridad social, excepto en algunos países que tenían problemas fiscales y de deuda antes de la crisis. No obstante, debido a la depresión de los ingresos públicos, los déficits fiscales nacionales aumentaron drásticamente en 2009 y se mantienen elevados en 2010⁵.

6. A mediano plazo las políticas macroeconómicas deberían centrarse en el crecimiento sostenido de la economía y el empleo, así como en la reducción de la pobreza, manteniendo al mismo tiempo la capacidad de aplicar medidas contracíclicas. No obstante, para recrear el margen fiscal y mejorar simultáneamente la sostenibilidad del equilibrio fiscal y los niveles de deuda, los gobiernos se ven obligados a limitar sus gastos⁴. A corto plazo, el apoyo presupuestario de los compromisos de asistencia puede contribuir a reducir la brecha de financiación. Las instituciones financieras internacionales deberían seguir dando prioridad a los préstamos contracíclicos para fortalecer la red de seguridad financiera internacional (véase secc. VI).

7. El sector privado es la principal fuente de generación de empleo, inversiones e innovación tecnológica. Las políticas y marcos reguladores deberían crear un entorno propicio para las actividades productivas privadas que promuevan el desarrollo económico y social. Por su parte, las empresas privadas deben tomar en serio su responsabilidad social para contribuir directa o indirectamente a los objetivos de desarrollo.

8. El ciclo de auge y crisis de las corrientes de capitales internacionales durante la crisis financiera y el período posterior a esta ha puesto de relieve las presiones que pueden ejercer la globalización financiera en la gestión nacional de la macroeconomía. Para mitigar la inestabilidad financiera y el descenso de la actividad económica originado por la movilidad del capital y las conmociones financieras externas, los países en desarrollo necesitan contar con margen normativo a nivel nacional en relación con el tipo de cambio y la cuenta de capital, incluida la utilización de controles del capital cuando se justifique (véase secc. VI).

9. Dado que cada país es el principal responsable de su desarrollo, la movilización de los recursos internos debe armonizarse con estrategias integradas de desarrollo social y económico destinadas a lograr el objetivo a largo plazo del crecimiento inclusivo. Entre estas estrategias figuran las inversiones públicas de largo plazo para el desarrollo de la infraestructura y los recursos humanos, la ampliación de la capacidad productiva, la seguridad alimentaria y energética, la respuesta al cambio climático, la prestación de servicios públicos y el suministro de protección social para los más vulnerables.

10. En muchos países en desarrollo, la movilización de los recursos internos está limitada por un margen fiscal estrecho y perspectivas de crecimiento inciertas. Por consiguiente, además de las políticas relativas a la macroeconomía, el tipo de cambio y la cuenta de capital mencionadas más arriba, las iniciativas nacionales

⁵ Véase Fondo Monetario Internacional, “Navigating the fiscal challenges ahead”, *Fiscal Monitor*, 14 de mayo de 2010.

deberían incluir la adopción de políticas impositivas adecuadas, complementadas por un endeudamiento público sostenible y una mejor gestión del gasto público (véase secc. V).

11. En los países en desarrollo debería intensificarse la reforma fiscal, incluida la reforma tributaria, para aumentar la recaudación impositiva por medio de sistemas tributarios modernos y equitativos, administraciones fiscales eficaces, la ampliación de la base impositiva y la lucha contra la evasión fiscal. La reducción de los costos de cumplimiento de los contribuyentes y de los gastos de recaudación de los gobiernos ayudaría a maximizar los ingresos disponibles, alentando al mismo tiempo una mayor inversión. Es necesario fomentar la capacidad en esta esfera, particularmente en los países de bajos ingresos.

12. Las corrientes financieras ilícitas, especialmente las relacionadas con la evasión de impuestos, constituyen un enorme drenaje de recursos tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados. Las relaciones entre la evasión de impuestos y otras actividades ilícitas internacionales, como el lavado de dinero, el terrorismo y el tráfico de drogas, ponen de relieve la urgencia de adoptar medidas internacionales eficaces. El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación ha propuesto un código de conducta sobre la cooperación en la lucha contra la evasión de impuestos a nivel internacional y ha ampliado su labor en los ámbitos del intercambio de información y la fijación de precios de transferencia⁶. También es necesario redoblar los esfuerzos por luchar contra la corrupción, el delito y los abusos en todos los niveles, entre otras cosas mediante la adhesión a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la adopción de nuevas medidas para prevenir la transferencia internacional de activos robados y ayudar a recuperarlos.

13. Un sector financiero sólido y de base amplia es esencial para movilizar y encauzar eficazmente los recursos financieros hacia actividades productivas. La financiación inclusiva tiene por objeto aumentar el acceso de los pobres, las mujeres y las pequeñas y medianas empresas a la oferta de medios financieros para el consumo, así como para la producción y la creación de empleo. Por consiguiente, en los países en desarrollo la reglamentación financiera debería orientarse a la promoción tanto de la estabilidad financiera como de la inclusión. En la cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) celebrada en Toronto, los dirigentes del Grupo señalaron los progresos alcanzados en la búsqueda de modelos promisorios de asociaciones público-privadas para catalizar la financiación de la pequeña y mediana empresa. El G-20 también ha elaborado un conjunto de principios de financiación inclusiva, que servirá de base para su plan de acción destinado a mejorar el acceso de los pobres a los servicios financieros⁷.

14. La buena gobernanza en todos los niveles, basada en políticas adecuadas e instituciones sólidas, es fundamental para lograr los objetivos de desarrollo. Está aumentando la importancia que se le da a la reforma de la gobernanza orientada a los resultados en relación con los objetivos de desarrollo. Además, se acepta cada vez más que los objetivos de la buena gobernanza también son resultados del

⁶ Véase E/2009/45.

⁷ Véase la Declaración de la cumbre del G-20, Toronto, 26 y 27 de junio de 2010, que puede consultarse en <http://g20.gc.ca>.

desarrollo y, en consecuencia, se debería procurar lograrlos junto con los objetivos de desarrollo a largo plazo⁸.

15. Las necesidades de recursos para abordar el problema del cambio climático son gravosas para los países más vulnerables, como los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otros países susceptibles de África. En los planes nacionales de desarrollo deberían incorporarse estrategias a largo plazo de adaptación y mitigación en relación con el cambio climático, a fin de brindar un marco adecuado y previsible a los recursos internos e internacionales en favor del desarrollo sostenible. En el Acuerdo de Copenhague se reconoció la necesidad de movilizar recursos nuevos y complementarios por un valor de 30.000 millones de dólares para el período 2010-2012 hasta llegar a 100.000 millones de dólares por año en 2020. El Grupo asesor de alto nivel sobre la financiación para hacer frente al cambio climático está en vías de formular recomendaciones sobre posibles fuentes públicas y privadas de financiación que contribuyan a cumplir estas metas, para su examen por la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se celebrará en México en diciembre de 2010.

II. Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados

16. La crisis financiera produjo una brusca caída de las corrientes netas de capitales privados hacia los países en desarrollo, de 377.200 millones de dólares en 2007 a 104.100 millones de dólares en 2008. No obstante, las estimaciones más recientes muestran una fuerte recuperación de las corrientes, especialmente hacia algunas economías emergentes, por un monto total de 278.800 millones de dólares en 2009⁹. Algunas medidas normativas destinadas a recapitalizar las instituciones financieras y estabilizar los mercados, así como el rápido crecimiento y el alza de los mercados bursátiles de algunas economías emergentes, han contribuido a la recuperación. Según algunos inversores, la relación entre las características de riesgo de las economías avanzadas y las emergentes tal vez haya cambiado a favor de estas últimas, debido a los déficits presupuestarios y los problemas de deuda pública de algunas economías europeas¹⁰. No obstante, a pesar de las proyecciones alcistas para 2010, el nivel general de las corrientes de capitales privados hacia países en desarrollo probablemente se mantenga muy por debajo del máximo registrado en 2007.

17. Los efectos de la crisis económica mundial en las corrientes de capitales privados hacia África han sido relativamente limitados porque los riesgos en la mayoría de los mercados financieros de la región no suelen tener una correlación con los de las economías avanzadas. Lo cierto es que las corrientes de inversión extranjera directa hacia África alcanzaron valores sin precedentes en 2008, aunque se calcula que disminuyeron en 2009. Una proporción elevada de esas corrientes se ha destinado al sector de los recursos naturales y a países ricos en minerales. Una

⁸ Véase A/65/130.

⁹ Véase Fondo Monetario Internacional, base de datos de Perspectivas de la economía mundial, abril de 2010.

¹⁰ Véase Fondo Monetario Internacional, Informe sobre la estabilidad financiera mundial, abril de 2010; Banco Mundial, *Perspectivas Económicas Globales 2010*.

cuestión fundamental es la relativa a los efectos de este tipo de inversión extranjera directa en el desarrollo, pues en algunos casos los logros económicos no se han materializado y se ha asociado la extracción de minerales con distintos costos sociales y ambientales. Aunque la crisis causó una fuerte reducción de las corrientes netas de capitales privados a Asia Oriental y Meridional, durante el año pasado se registró una fuerte recuperación impulsada por un aumento de las corrientes de cartera y los préstamos bancarios. Si bien las corrientes netas de capitales privados a América Latina siguieron disminuyendo el año pasado, hay indicios de estabilización, impulsada en particular por un repunte de las inversiones de cartera.

18. La inversión extranjera directa sigue siendo el principal componente de las corrientes de capitales privados hacia los países en desarrollo, aunque en 2009 las corrientes netas (230.600 millones de dólares) fueron considerablemente inferiores a las de 2008 (342.200 millones de dólares) y 2007 (307.200 millones de dólares)¹¹. La crisis tuvo efectos negativos en la inversión extranjera directa debido al acceso reducido de las empresas inversoras a la financiación y la baja confianza de los inversores producida por las sombrías perspectivas económicas y las condiciones de los mercados. La mayoría de las regiones sufrió una disminución de las corrientes de inversión extranjera directa, y el menor interés de las empresas en proyectos para nuevas inversiones debilitará toda recuperación¹².

19. Hasta ahora la crisis no ha tenido repercusiones importantes en las políticas relativas a la inversión extranjera directa. La tendencia general en los países sigue siendo de mayor apertura e incluye la reducción de los obstáculos a las inversiones y del impuesto a la renta empresarial¹³. No obstante, preocupa el riesgo de proteccionismo de las inversiones como respuesta a la crisis. Muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, han aplicado planes de estímulo, como programas de inversión pública, reducciones de impuestos y tipos de interés, rescates y otras formas de apoyo temporal a determinados sectores de la economía. Estas medidas pueden tener efectos positivos en la entrada de corrientes de inversión extranjera directa, siempre que se elaboren de forma no discriminatoria y permitan la participación de inversores extranjeros. En la cumbre de Toronto, los dirigentes del G-20 subrayaron la importancia de ampliar las oportunidades de inversión extranjera y evitar la adopción de nuevas medidas proteccionistas.

20. Las pruebas sugieren que, a pesar de la crisis, se ha seguido ampliando la red de acuerdos internacionales de inversión¹³. Si bien estos acuerdos desempeñan un papel importante para asegurar la previsibilidad, estabilidad y transparencia de los regímenes nacionales de inversión, también pueden constituirse en un instrumento para contrarrestar el riesgo de proteccionismo de las inversiones. Aunque los numerosos acuerdos internacionales de inversión podrían crear un marco propicio para la inversión extranjera, su creciente complejidad también plantea problemas para los gobiernos y las empresas, especialmente en los países en desarrollo. Es

¹¹ Véase Fondo Monetario Internacional, base de datos de Perspectivas de la economía mundial, abril de 2010; Naciones Unidas, *World Economic Situation and Prospects 2010* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.10.II.C.2) (enero de 2010).

¹² Véase Fondo Monetario Internacional, *Global Financial Stability Report: Meeting New Challenges to Stability and Building a Safer System* (abril de 2010).

¹³ Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *World Investment Report 2010: Investing in a low-carbon economy* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.10.II.D.2).

importante garantizar la coherencia entre el régimen internacional de inversiones y el sistema financiero internacional.

21. Se ha prestado mayor atención a la inversión extranjera directa que genera y difunde tecnologías que mitigan las emisiones de gases de efecto invernadero, conocida también como inversión extranjera directa baja en carbono. En los últimos años este tipo de inversión aumentó rápidamente, aunque disminuyó en 2009 como consecuencia de la crisis. En el período 2003-2009 prácticamente el 40% (en valor) de la inversión extranjera directa considerada baja en carbono se registró en los países en desarrollo y, aunque las empresas multinacionales fueron los principales inversores, otros inversores de economías en desarrollo y en transición generaron aproximadamente el 10% de los proyectos en ese ámbito. Aunque la inversión extranjera directa baja en carbono puede contribuir de forma valiosa a la respuesta de los países en desarrollo al cambio climático, los encargados de formular políticas de esos países deben tener en cuenta las posibles desventajas, incluida la exclusión de las empresas nacionales y el mayor costo de los bienes y servicios esenciales¹³.

22. La crisis también ha afectado a otras categorías de corrientes de capitales privados hacia los países en desarrollo. Aunque los préstamos bancarios se han recuperado en partes de Asia, siguen siendo moderados en otras regiones. La situación es especialmente frágil en las economías en transición de Europa y Asia Central, donde el aumento de los préstamos improductivos probablemente restrinja el otorgamiento de nuevos créditos¹⁴. Las corrientes de cartera hacia los países en desarrollo también disminuyeron notablemente durante la crisis. No obstante, ha habido una recuperación de los movimientos de capitales a algunos países de América Latina y Asia que se considera tienen mejores perspectivas de crecimiento. En general, hay señales firmes de mejora del costo y la disponibilidad de financiación de la deuda de los países emergentes. Este año se han emitido bonos empresariales y soberanos de mercados emergentes a un ritmo sin precedentes¹⁵.

23. Preocupa el hecho de que la recuperación del interés de los inversores en el riesgo de los mercados emergentes pueda presagiar un incremento brusco de las corrientes de capitales de corto plazo a determinados países, que tal vez generen presiones inflacionarias y pueden desestabilizar las monedas y los mercados financieros. En este contexto, las respuestas normativas habituales sugieren la puesta en práctica de reglamentaciones prudenciales adecuadas y la adopción de medidas que restrinjan los efectos de las corrientes de capitales excesivas en la economía interna. No obstante, como se vio en el decenio anterior, dichas políticas podrían no bastar para mitigar las consecuencias de las corrientes financieras volátiles. Por consiguiente debería prestarse más atención a la utilización de restricciones a la movilidad del capital internacional, incluidos los impuestos internacionales y los controles nacionales de capitales, como forma de reducir el riesgo de crisis recurrentes. Algunos países han comenzado a aplicar de forma experimental controles de capital, y la cuestión se debatió en la reciente reunión de los ministros de finanzas del G-20 celebrada en la República de Corea. Se ha sugerido también que podría aplicarse la gestión de la cuenta de capital de forma

¹⁴ Véase Banco Mundial, *Perspectivas Económicas Globales 2010*.

¹⁵ Véase *Financial Times*, "Emerging markets set pace for debt issuance", 27 de junio de 2010.

anticíclica, restringiendo el endeudamiento externo excesivo en épocas de prosperidad y controlando la huida de capitales durante las crisis¹⁶.

24. Las remesas registradas oficialmente hacia países en desarrollo ascendieron a más de 300.000 millones de dólares en 2009, una cifra inferior a la del año anterior, aunque se mantuvieron más estables que otras categorías de corrientes privadas. No obstante, hubo variaciones entre las regiones; las corrientes de remesas hacia algunas regiones, como América Latina y Europa Oriental, disminuyeron drásticamente en 2009. Sin embargo, las remesas han contribuido al incremento de las reservas internacionales y a la reducción de los déficits externos en algunos países en desarrollo, brindando así una protección contra las conmociones externas durante la crisis económica mundial. La colaboración entre los países emisores y de destino es necesaria para reducir los costos de transacción de las remesas y, en la medida de lo posible, para reducir los obstáculos jurídicos y financieros a las remesas y otras corrientes de financiación de los migrantes¹⁷.

III. El comercio internacional como promotor del desarrollo

25. Después de la mayor disminución en más de 70 años, se estima que la tasa de crecimiento del comercio mundial aumentará al 7,6% en 2010. Se prevé que esta tendencia gradual al alza seguirá en 2011 y que el volumen del comercio se incrementará el 5,9%¹⁸. Esta recuperación es una buena noticia para la economía mundial. No obstante, la tendencia solo ayudará a recuperar parte de lo perdido en 2009, año en que la crisis financiera causó una contracción del 13,1% del volumen del comercio mundial. La menor demanda de exportaciones, la inestabilidad de los precios de los productos básicos, el deterioro de las condiciones del comercio, el elevado desempleo y el acceso limitado y costoso a la financiación del comercio siguen poniendo en peligro los progresos logrados con mucho esfuerzo en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en muchos países en desarrollo.

26. Los países exportadores de productos básicos hacen frente a desafíos especiales. Después de la tendencia general al alza de los precios del petróleo y los productos básicos distintos del petróleo en los años anteriores a la crisis mundial, en 2009 se produjo una fuerte bajada. Los precios de las exportaciones de los países menos adelantados han disminuido drásticamente en relación con los precios de sus importaciones. Actualmente estos países exportan “más por menos”. Las exportaciones distintas del petróleo de los países menos adelantados a sus principales asociados comerciales disminuyeron más del 8,5% en valor, aunque el volumen de los bienes exportados aumentó prácticamente el 6%¹⁹. Los países exportadores de minerales y petróleo de África, América del Sur y Asia Occidental han recuperado parte de lo perdido, en particular por el aumento de la demanda de

¹⁶ Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2009* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.09.II.D.16).

¹⁷ Véase Banco Mundial, “Migration and Development Brief”, Brief No. 12, abril de 2010.

¹⁸ Véase E/2010/73, párr. 26.

¹⁹ Véase Centro de Comercio Internacional, “Poorest countries’ terms of trade gains eroded”, comunicado de prensa de fecha 1 de junio de 2010.

China y Asia Oriental. No obstante, los precios se mantienen muy por debajo de su nivel anterior a la crisis y siguen siendo muy inestables, lo que contribuye a la inseguridad económica y plantea problemas para el desarrollo a largo plazo.

27. La Declaración de la cumbre de Toronto del G-20 reiteró la necesidad de evitar la adopción de medidas proteccionistas. En general, se ha evitado una escalada del proteccionismo. No obstante, algunos países han aumentado los aranceles e introducido otros mecanismos de defensa del comercio. Además, varios planes fiscales y financieros contienen medidas que favorecen a los bienes y servicios nacionales a costa de las importaciones. En vista del ritmo relativamente lento de eliminación de las medidas adoptadas anteriormente, se corre el riesgo de una acumulación de restricciones del comercio²⁰. Muchas veces las nuevas restricciones del comercio están dirigidas a sectores altamente protegidos en los cuales los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa, como los minerales, los textiles y los productos de metal²¹. No obstante, estos países generalmente no tienen la capacidad de represalia ni las redes de seguridad para prestar asistencia a las personas afectadas por esas medidas.

28. El aumento del comercio Sur-Sur ha contribuido a la recuperación de la crisis. Si bien China ha sido el impulsor principal de la ampliación del comercio Sur-Sur, la India, el Brasil, Sudáfrica y los países de Asia Sudoriental tienen un potencial semejante²². Sin embargo, los países menos adelantados aún no se han beneficiado plenamente del crecimiento de este comercio. Más del 80% de las exportaciones de los países menos adelantados, principalmente minerales y combustibles, se envía a países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y, cada vez más, a China, la Federación de Rusia, el Brasil y la India²³. Los datos indican que las exportaciones de los países de bajos ingresos dirigidas al Sur suelen ser más sofisticadas que las dirigidas al Norte²⁴. Así pues, unas corrientes comerciales Sur-Sur más amplias, integradas y diversas podrían ofrecer a los países que dependen de los productos básicos y a los países de bajos ingresos nuevas oportunidades de exportación y una protección necesaria para los tiempos de crisis.

29. La Ronda de Doha de negociaciones comerciales en curso en la Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene por objeto establecer un sistema comercial multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo. Después de meses de estancamiento, la mezcla introducida recientemente de contactos bilaterales, consultas en grupos pequeños con el Director General y procesos multilaterales parece haber contribuido a que las negociaciones adquirieran una nueva dinámica²⁵. No obstante, el progreso ha sido lento en relación con las

²⁰ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “Report on G-20 Trade and Investment measures” (Ginebra y París, 14 de junio de 2010).

²¹ *Ibid.*, 8 de marzo de 2010.

²² Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Development and Globalization: Facts and Figures 2008* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.07.II.D.20).

²³ Véase Centro de Comercio Internacional, “Trade Map Fact sheet: Developing Country Exports Decline in 2009”, pág. 12.

²⁴ Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “Making South-South trade an engine for inclusive growth”, Policy Brief No. 8, noviembre de 2009.

²⁵ Véase Organización Mundial del Comercio, declaración del Director General ante la reunión oficiosa del Comité de Negociaciones Comerciales, 27 de julio de 2010.

medidas comerciales importantes, como la reducción de los subsidios agrícolas, el mayor acceso a los mercados y la ampliación del trato especial y diferenciado. Las distintas formas de subsidios agrícolas en los países desarrollados siguen constituyendo graves obstáculos al comercio, impulsan la caída de los precios en el mercado mundial y producen una competencia injusta con los productores locales de los países en desarrollo. Aunque el valor total de las medidas de apoyo al sector agrícola como porcentaje del producto interno bruto (PIB) de los países de la OCDE ha disminuido, en términos absolutos ha aumentado hasta alcanzar los 368.000 millones de dólares en 2008²⁶. Por consiguiente, una conclusión de la Ronda de Doha que tenga claramente en cuenta el desarrollo será una contribución importante al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

30. Los aranceles impuestos por los países desarrollados a productos clave de países en desarrollo siguen siendo relativamente elevados. Aún no se ha cumplido plenamente el objetivo de la Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio de ayudar a los países más pobres a incrementar su participación en el comercio internacional por medio del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes de sus exportaciones. La proporción de importaciones libres de derechos, excluidos el petróleo y las armas, que reciben los países desarrollados procedentes de los países menos adelantados solo ha aumentado menos de un punto porcentual entre 2004 y 2008. Aun en el caso de tasas elevadas de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes, las repercusiones en el desarrollo han sido escasas porque en determinados mercados se siguen excluyendo las exportaciones clave de los países menos adelantados. Las barreras no arancelarias (como los criterios restrictivos de normas de origen o las normas sanitarias y fitosanitarias estrictas) pueden contrarrestar los posibles efectos favorables del progreso en materia de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes. Un aspecto positivo es que, habida cuenta de su creciente participación en el comercio mundial, el incremento del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para las economías emergentes tiene un gran potencial para los mercados de exportación de los países menos adelantados. A este respecto, la participación efectiva de los países menos adelantados en los acuerdos comerciales regionales Sur-Sur puede desempeñar una función catalizadora complementaria para el fortalecimiento de su capacidad de oferta y la diversificación de las exportaciones.

31. Se necesitan iniciativas coordinadas para garantizar la coherencia entre las políticas comerciales y las relativas al clima. Un aumento del comercio de bienes y servicios ambientales puede contribuir a luchar contra el cambio climático, generar empleo y facilitar la transferencia de competencias y tecnología. No obstante, el debate en curso sobre la definición de bienes y servicios ambientales y su alcance debería tener en cuenta las preocupaciones de los países en desarrollo. El grado en que estos países se beneficiarán depende de su capacidad de participar en la exportación de bienes y servicios ambientales. A este respecto, la liberalización del mercado de estos bienes y servicios debería realizarse gradualmente y con cautela. Ello permitiría a los países en desarrollo ampliar su capacidad de oferta, ajustar su régimen reglamentario y crear la infraestructura necesaria para beneficiarse en la mayor medida posible.

²⁶ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2009”, julio de 2009.

32. La ayuda para el comercio puede contribuir a que los países en desarrollo construyan su infraestructura relacionada con el comercio y fortalezcan su capacidad productiva. Los análisis preliminares muestran que la ayuda para el comercio aumentó el 37% en términos reales entre 2007 y 2008. El total de la ayuda para el comercio ascendió a 41.700 millones de dólares en 2008, un aumento del 62% sobre el valor de referencia de 2002-2005²⁷. En la cumbre de Toronto, los dirigentes del G-20 se comprometieron a mantener el impulso de la ayuda para el comercio e instaron a los organismos internacionales a ampliar su capacidad y apoyo para la facilitación del comercio²⁸. Los fondos de los donantes son más eficaces cuando se destinan a las necesidades y prioridades relativas al comercio del país receptor. En consecuencia, el apoyo futuro debería promover una mayor implicación nacional y la integración del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo. Ello supone la necesidad de que los países en desarrollo cuenten con un margen normativo suficiente para ampliar su capacidad productiva y comercial.

IV. Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo

33. A pesar del aumento del volumen de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), la prestación de ayuda no se ajusta a las promesas hechas en la cumbre del Grupo de los Ocho (G-8) celebrada en 2005 en Gleneagles (Escocia), que suponían incrementar la AOD de su valor de 80.000 millones de dólares en 2004 a prácticamente 130.000 millones de dólares (a precios constantes de 2004) en 2010, equivalente al 0,36% del ingreso nacional bruto combinado. Según la OCDE, el déficit previsto para 2010 respecto de la meta de Gleneagles será de 18.000 millones de dólares (a precios constantes de 2004), lo que supone una reducción adicional de la AOD a África, que se estima en menos de la mitad de los 25.000 millones de dólares prometidos para 2010²⁹. Solo cinco países (Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia) tienen una relación entre AOD e ingreso nacional bruto superior a la meta de asistencia de las Naciones Unidas del 0,7%. No obstante, los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE en su conjunto no están bien encaminados para alcanzar las metas de asistencia de 2010. La AOD neta total de 23 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo fue de 120.000 millones de dólares en 2009, una disminución del 2,2% en valores nominales³⁰.

34. Hay bastante incertidumbre en relación con el volumen futuro de las corrientes de AOD dado que persiste el riesgo de una recesión doble en las economías avanzadas³¹. También es probable que la reducción del déficit fiscal en los países

²⁷ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, "Visión general de la Ayuda para el Comercio notificada en 2008", presentada en el Taller sobre la ayuda para el comercio y financiación del desarrollo de la Organización Mundial del Comercio, París, 27 de mayo de 2010.

²⁸ Véase la Declaración de la cumbre del G-20, Toronto, 26 y 27 de junio de 2010, párr. 39, puede consultarse en <http://g20.gc.ca>.

²⁹ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, "Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets", 14 de abril de 2010.

³⁰ Excluida la República de Corea, que es miembro del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos desde el 1 de enero de 2010.

³¹ Véase Naciones Unidas, *Situación y perspectivas para la economía mundial, 2010*.

donantes afecte a las corrientes de AOD. Algunos donantes ya han recortado sus partidas presupuestarias de asistencia externa.

35. La ayuda programable para los países capta las corrientes de asistencia a nivel del país receptor. Entre 2004 y 2008, el total de ayuda programable para los países creció a una tasa real del 5% anual. En promedio, esta ayuda representa algo más del 50% de la AOD bilateral bruta de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo, en tanto que la proporción de la ayuda programable para los países en la AOD multilateral asciende prácticamente al 90%. La ayuda mundial bilateral y multilateral de este tipo aumentó de 75.000 millones de dólares en 2007 a 85.000 millones de dólares en 2008, de los cuales aproximadamente las tres cuartas partes constituían ayuda bilateral programable para los países³². Sin embargo, en valores reales se trató de un modesto aumento del 3%, mientras que el aumento neto de la AOD fue del 10%³³. Se necesitan considerables incrementos anuales de la ayuda programable para los países si es que han de alcanzarse las metas de asistencia de 2010.

36. A pesar de las deficiencias de financiación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en muchos países en desarrollo, la mayoría de los donantes continúan asignando asistencia bilateral en función de sus intereses políticos y económicos, y suelen centrarse en unos pocos países y depender de instrumentos de asignación basados en el desempeño y no en las necesidades. De resultas de ello, los países menos adelantados y otros países vulnerables no han sido una prioridad para los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo³⁴. En 2008 los 10 principales receptores de AOD recibieron más del 38% del total neto de esa asistencia, mientras que en 2000 recibieron el 12%. Así pues, la comunidad de donantes ha aumentado la concentración de la asistencia en un número limitado de países, creando los denominados “preferidos de los donantes” y “relegados de los donantes”.

37. Desde 1990 se ha registrado un cambio drástico en las asignaciones de AOD, que han pasado del sector económico al social. En 1990 la mayor parte se dirigía a la infraestructura económica (alrededor del 25% sobre la base de un promedio trienal), seguida de la ayuda para programas en general, la producción (incluidos la agricultura, la silvicultura, la pesca y el turismo) y los sectores sociales (menos del 20% sobre la base de un promedio trienal). En 2008 la principal porción de los compromisos de AOD bilateral se asignó a los sectores sociales (40%), seguidos de la infraestructura económica (17%). Ese año los compromisos de AOD bilateral para la agricultura, la silvicultura y la pesca representaron solo el 5%, mientras que en 1990 habían sido aproximadamente del 17%³⁵. La crisis alimentaria puso de manifiesto la disminución de las inversiones en agricultura.

³² Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *2009 Report on Division of Labour: Addressing Fragmentation and Concentration of Aid across Countries* (París, 2009); estas cifras incluyen la ayuda programable para los países de la República de Corea.

³³ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *2009 DAC Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2009-2011*, pág. 15 (París, 2009).

³⁴ Las excepciones son Etiopía y el Afganistán, los países clasificados en los lugares segundo y tercero en función de la recepción de asistencia desde 2008.

³⁵ Véase “Development aid at a glance: statistics by region”, cuadro 1.3.3 (pág. 11) y gráfico 1.3.7 (pág. 13); puede consultarse en <http://www.oecd.org/dataoecd/59/5/42139479.pdf>.

38. La OCDE informa de un panorama dispar en relación con los progresos en la mejora de la eficacia de la ayuda, pues hay variaciones importantes según los indicadores y los países. La lentitud en los avances hacia el logro de las metas de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo de 2005, es más evidente en los países que reciben un menor nivel de asistencia, los Estados frágiles y los países menos adelantados en que se han exacerbado las distorsiones de la asignación de la asistencia. El Programa de Acción de Accra de 2008 subrayó la necesidad de fortalecer la implicación nacional, forjar asociaciones más eficaces y obtener resultados en materia de desarrollo y rendir cuentas al respecto. Se han celebrado otros acuerdos para mejorar la calidad de la ayuda que reciben los Estados frágiles (Declaración de Dili, abril de 2010) y la calidad de la asistencia para el desarrollo que prestan los países de ingresos medianos, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (Declaración de Bogotá, marzo de 2010). El próximo Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo se celebrará en la República de Corea en noviembre de 2011, con miras a establecer un marco de calidad de la ayuda para la fecha establecida para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2015³⁶.

39. El Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2010 del Consejo Económico y Social destacó que la previsibilidad de la ayuda había mejorado en algunos países en que se ejecutan programas, pero se necesita más flexibilidad para financiar los cambios en las prioridades y contrarrestar las perturbaciones exógenas. Debe seguir mejorándose la durabilidad, la estabilidad y la flexibilidad para que la asistencia sea más eficaz. Las condiciones impuestas en las políticas siguen siendo una causa fundamental de algunas de las dificultades mencionadas.

40. En cuanto a la rendición de cuentas mutua, el progreso sigue siendo limitado. A fines de 2009 solo siete países receptores habían establecido mecanismos de rendición de cuentas mutua que funcionaban plenamente, y el cambio de conducta de los donantes era dispar³⁷. A nivel internacional hay una gama compleja de mecanismos, incluidos los procesos oficiales de revisión entre pares. También hay muchas evaluaciones gestionadas independientemente que exhortan a forjar asociaciones más equitativas e inclusivas. Además, no se ha incluido un enfoque sistemático de las cuestiones de género en ningún nivel de los mecanismos de rendición de cuentas mutua. La vigilancia eficaz de la rendición de cuentas mutua exige la coordinación internacional para simplificar los actuales mecanismos de revisión entre pares.

41. Es necesario redoblar los esfuerzos por simplificar las condiciones, vigilar los indicadores y garantizar la implicación nacional. Esta última guarda una estrecha relación con la representación de los países receptores en la estructura de gobernanza de la asistencia. La cumbre del G-8 celebrada en Muskoka (Canadá) respaldó un plan de acción para intensificar las iniciativas respecto de los compromisos relativos al desarrollo, en particular los compromisos de desvincular la

³⁶ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, "Aid effectiveness and accountability: G8 support is key for progress", 10 de junio de 2010.

³⁷ Véase Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

asistencia y desembolsarla de manera oportuna y previsible por conducto de los sistemas de los países asociados³⁸.

42. La cooperación Sur-Sur aumentó un 63% en el período 2006-2008, contribuyendo considerablemente al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Según la OCDE, este tipo de cooperación representa aproximadamente el 10% de las corrientes totales de asistencia. En cierto modo, a nivel regional las crisis económicas han estancado las iniciativas de integración en América Latina debido a la falta de recursos y de apoyo externo, aunque en la mayoría de los casos la cooperación regional y subregional ha cobrado nuevo impulso. Aproximadamente el 90% de la cooperación para el desarrollo Sur-Sur sigue consistiendo en financiación de proyectos y asistencia técnica. Además, esa cooperación se centra cada vez más en la asistencia humanitaria, el desarrollo de infraestructura, la salud y la agricultura³⁹.

43. Los mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo contribuyen cada vez más a complementar la AOD. Se estima que la recaudación innovadora de fondos generó 57.100 millones de dólares en corrientes oficiales entre 2000 y 2008⁴⁰. Aunque se ha elaborado una serie de planes, los que tienen más éxito se centran en el programa de desarrollo relativo a la salud. Otras propuestas que se están examinando en distintos foros son el impuesto internacional financiero o sobre las transacciones en divisas, el impuesto sobre las emisiones de carbono, la asignación de derechos especiales de giro para el desarrollo, la repatriación de las corrientes de capitales ilícitas y la facilitación de las remesas. Las expectativas de encontrar mecanismos innovadores y prácticos de financiación para luchar contra el cambio climático son especialmente altas.

44. La sostenibilidad de la deuda es esencial para financiar el desarrollo. En muchas economías vulnerables, se necesita financiación mediante subvenciones para suplir las deficiencias de ingresos y divisas. La proporción de subvenciones en la AOD neta de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo disminuyó del 89% en 2005 al 66% en 2009. Sin embargo, los prestamistas multilaterales continuaron suministrando una proporción elevada de subvenciones a los países más endeudados. En respuesta a la crisis, el Fondo Monetario Internacional (FMI) puso en práctica un conjunto de instrumentos financieros nuevos para otorgar préstamos en condiciones muy favorables a los países de ingresos bajos admisibles. El Banco Mundial también ha respondido con cambios en sus servicios de préstamos.

V. La deuda externa

45. Los efectos de la crisis financiera y económica mundial han erosionado los progresos alcanzados en materia de reducción de la carga de la deuda de los países en desarrollo. La situación de la deuda de muchos países en desarrollo ha empeorado debido a la desaceleración de la economía mundial, la consiguiente

³⁸ Véase Grupo de los Ocho, *Muskoka Accountability Report: Assessing action and results against development-related commitments*, puede consultarse en <http://g8.gc.ca/g8-summit/accountability/> (consultado el 1 de julio de 2010).

³⁹ Véase E/2010/93.

⁴⁰ Véase Navin Girishankar, "Innovating development finance: from financing sources to financial solutions", World Bank Policy Research Working Paper, No. WPS 5111 (1 de noviembre de 2009).

reducción de los ingresos del comercio y fiscales, las remesas y las corrientes de capitales, y el aumento de la inestabilidad de los precios de los productos básicos. Además, muchos países en desarrollo han debido recurrir al endeudamiento interno y externo, aumentando así su nivel de deuda pública.

46. La crisis ha afectado gravemente la liquidez internacional, produciendo una reducción drástica de las corrientes internacionales de capital. En respuesta a esta situación, en las cumbres del G-20 se pusieron en marcha nuevos préstamos internacionales procedentes de fuentes oficiales. Los compromisos de préstamos del FMI en cifras brutas, que fueron de 1.000 millones de dólares en 2007, aumentaron a 49.000 millones de dólares en 2008 y a 120.000 millones de dólares en 2009⁴¹. Los compromisos de préstamos en condiciones favorables del FMI fueron de 200 millones de dólares en 2007 y aumentaron a 1.200 millones de dólares en 2008 y a 3.800 millones de dólares en 2009. El número de países de ingresos bajos que solicitaron el apoyo financiero del FMI pasó de 8 en 2007 a 22 en 2008. Otras instituciones financieras multilaterales también incrementaron considerablemente el otorgamiento de préstamos. El Banco Mundial aumentó sus compromisos en cifras brutas de 36.500 millones de dólares en 2007 a 65.000 millones de dólares en 2009. En el mismo período, los préstamos otorgados por los principales bancos regionales de desarrollo en su conjunto aumentaron de 30.000 millones de dólares a 50.000 millones de dólares⁴¹.

47. La deuda externa total (pública y privada) de los países en desarrollo como porcentaje del PIB creció al 24,8% en 2009, un aumento del 2,2% en relación con el año anterior. Antes de la crisis la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones registró una tendencia a la baja que reflejaba la mejora de la capacidad de los países en desarrollo para cumplir con el servicio de la deuda y el aumento de las exportaciones de bienes y servicios, que prácticamente se duplicaron entre 2003 y 2007. Los efectos perjudiciales de la crisis en la economía real se tradujeron en una disminución de las exportaciones del 22% en 2009. Ese año la consiguiente caída de los ingresos de divisas causó un aumento de la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones del 5%⁴². Todas las regiones de mundo en desarrollo resultaron afectadas, aunque en distinto grado según las opciones normativas, las posibilidades de endeudamiento y el margen fiscal disponible.

48. Muchos países pobres muy endeudados que han alcanzado el punto de culminación tienen una deuda superior al umbral utilizado para cancelar su deuda. Otros países de bajos ingresos y muchos países pequeños de ingresos medianos, incluidos los que tienen vulnerabilidades estructurales, se encuentran en una situación compleja en materia de deuda. En la mayoría de los casos, la deuda con los acreedores del Club de París representa menos del 25% del total de su deuda externa, por lo cual para algunos países las soluciones también deben centrarse en la cuestión de la deuda multilateral y con prestamistas privados y acreedores oficiales que no son miembros del Club de París.

49. La gestión de los efectos de la crisis invirtió el equilibrio fiscal general de los países en desarrollo del 0,48% del PIB en 2007 al -4,85% del PIB en 2009. En

⁴¹ La aceleración del otorgamiento de préstamos oficiales ya había comenzado en respuesta a la crisis alimentaria, de combustibles y financiera a mediados de 2008, antes de la cumbre del G-20.

⁴² Basado en la base de datos en línea de las Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional, abril de 2010.

muchos países la relación entre deuda pública y PIB es aún mayor que la del criterio de Maastricht del 60% en la zona del euro. Habida cuenta de la posición más débil de los marcadores financieros de los países en desarrollo frente a las economías avanzadas, puede argumentarse que los niveles aceptables para que la deuda pública sea sostenible son más bajos y deben evaluarse caso por caso. Los datos muestran que la deuda pública de muchos países en desarrollo es superior al 40%, incluida la de los países que se beneficiaron de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, estableciendo el límite de su margen de endeudamiento adicional.

50. En muchos países en desarrollo, las relaciones de deuda pública elevadas coexisten con déficits en cuenta corriente superiores al nivel generalmente aceptado del 5% del PIB y con niveles de reservas internacionales que equivalen a menos de tres meses de importación. Por consiguiente, esos países hacen frente a restricciones del margen fiscal para atender el creciente servicio de la deuda y al mismo tiempo redoblar los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La recuperación del PIB, las exportaciones y los ingresos fiscales podría no ser suficientemente rápida ni firme para garantizar que pueda sostenerse la deuda.

51. La financiación mediante subvenciones no impondría nuevos límites al margen fiscal futuro. Además, permitiría a los beneficiarios que obtienen mejores resultados prever una gama más amplia de opciones de financiación para las inversiones tan necesarias en la capacidad productiva. En principio, no deberían utilizarse recursos externos nuevos para pagar la deuda. En la medida en que el servicio de la deuda es un problema, pueden utilizarse las formas tradicionales de alivio de la deuda, así como los congelamientos y las cancelaciones de deuda, basándose en los juicios sobre las perspectivas futuras de crecimiento y desempeño económico de los países afectados, como herramientas tanto de prevención como de gestión de las crisis.

52. Según el FMI, los análisis de la sostenibilidad de la deuda después de la crisis realizados en 39 países (incluidos 10 países de ingresos medianos que no son países pobres muy endeudados) muestran un aumento considerable del nivel de deuda y de las relaciones de servicio de la deuda⁴³. A abril de 2010, la distribución de 27 países que tenían dificultades en materia de deuda y estaban en situación de alto riesgo confirma la mayor vulnerabilidad de los países pobres muy endeudados, así como la de algunos países que no pertenecen a esa categoría⁴⁴. El estudio del FMI concluye que es improbable que haya dificultades sistémicas en relación con la deuda en los países de la muestra. En aproximadamente la mitad de esos países, incluidos todos los que tienen dificultades en materia de deuda, se prevé una reducción importante de la vulnerabilidad frente a la deuda por medio del alivio suministrado por la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda, o la necesidad de recurrir a otras formas de alivio semejantes. En la otra mitad de los países, los esfuerzos concertados abordarían la vulnerabilidad frente a la deuda mediante: a) políticas e instituciones mejoradas, b) mejores situaciones fiscales y c) condiciones crediticias más favorables de los acreedores.

⁴³ Véase Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, "Preserving Debt Sustainability in Low-income Countries in the Wake of the Global Crisis", 1 de abril de 2010.

⁴⁴ Países cuya deuda y relaciones de deuda actuales han superado de forma considerable o sostenida los umbrales y que además están negociando la reestructuración de la deuda o están a punto de hacerlo, o tienen atrasos en los pagos.

53. Al 1 de julio de 2010, de los 40 países que cumplían o podrían cumplir las condiciones para recibir alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, 30 habían alcanzado el punto de culminación y estaban habilitados para recibir alivio de la deuda irrevocable en el marco de esa Iniciativa y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral. Seis países se encontraban entre los puntos de decisión y culminación, en virtud de los cuales recibían alivio temporal, con lo que en total había 36 países que recibían alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa.

54. Después de la cuarta prórroga de la cláusula de extinción, que finalizó a fin de diciembre de 2006, no se adoptó otra debido a la crisis. Esto significa que, por insostenible que sea su nivel de deuda, los países en desarrollo que no cumplían los criterios de elegibilidad para ser considerados países pobres muy endeudados en 2006 no podrán beneficiarse del alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral a pesar de su vulnerabilidad o sus dificultades en materia de deuda.

55. El examen de 2009 del marco de sostenibilidad de la deuda para los países de bajos ingresos del Banco Mundial y el FMI se tradujo en varias mejoras⁴⁵. No obstante, persisten algunas preocupaciones sobre las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales⁴⁶. Si bien las instituciones son importantes para el desarrollo a largo plazo, los umbrales de la capacidad de endeudamiento definidos a corto y mediano plazo sobre la base de la calidad institucional dan mayor peso a los factores institucionales y de gobernanza, sin reconocer que la mejora de las instituciones y la gobernanza también requiere capacidad fiscal. Por consiguiente, se necesita una evaluación fundada en las necesidades para la asignación de subvenciones destinadas a invertir en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo, de modo que los logros en materia de desarrollo se traduzcan en una mejor gobernanza institucional y capacidad de endeudamiento. Es necesario seguir trabajando a fin de establecer la base técnica para equilibrar los nuevos recursos, los congelamientos y el alivio de la deuda.

56. Pese a los signos de recuperación mundial, los mercados financieros internacionales siguen siendo muy volátiles y las perspectivas de la economía mundial siguen siendo inciertas. Los datos y las indicaciones recientes de nuevos problemas de la deuda en los países avanzados pueden desencadenar inestabilidad y tener efectos negativos en los países en desarrollo. Como lo ilustra la evolución de la situación en Europa, la falta de instrumentos y de mecanismos institucionales para encarar las dificultades de la deuda tiene costos elevados no solo para los países en desarrollo, sino también para el mundo desarrollado. Es necesario redoblar los esfuerzos por elaborar instrumentos y mecanismos para reestructurar la deuda y abordar integral y rápidamente las dificultades en materia de deuda.

⁴⁵ Véase Asociación Internacional de Fomento y Fondo Monetario Internacional, “Saff Guidance Note on the Application of the Joint Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries”, 22 de enero de 2010.

⁴⁶ Véanse A/65/130, párr. 59, y A/64/884.

VI. Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo

57. La peor crisis financiera ocurrida desde la década de 1930 puso de manifiesto las deficiencias en la intermediación financiera y subrayó la falta de un marco institucional adecuado para gestionar el desarrollo y el rápido proceso de globalización económica y financiera. En respuesta a esa situación, la comunidad internacional ha emprendido un conjunto de reformas para crear un sistema financiero con una mayor capacidad de recuperación. Cada vez en mayor medida, la cuestión de la estabilidad del sistema financiero internacional se ha considerado en el marco más amplio de la gobernanza económica mundial, incluida la reforma relativa a las cuotas y la participación en las instituciones financieras internacionales y el papel de las Naciones Unidas.

58. En el período comprendido entre 2008 y 2010, el FMI y el Banco Mundial adoptaron diversas medidas para intentar solucionar los desequilibrios en la participación y la representación de los países. Los órganos rectores de ambas instituciones decidieron efectuar un ajuste de las cuotas en dos fases a favor de las economías en desarrollo y en transición, y reiteraron el compromiso de proteger el número relativo de votos de los miembros más pobres. Entre las reformas en curso del gobierno de ambas instituciones figuran la posibilidad de aumentar la participación ministerial en la supervisión estratégica de las políticas y las operaciones; la eficacia de las Juntas Ejecutivas y la realización de un nuevo examen de los procedimientos de votación; la reforma de los criterios de selección de los altos directivos; y la ampliación de la diversidad del personal. Aunque existe consenso respecto de la reforma del sistema de cuotas y participación, quedan aún muchas cuestiones por resolver, que precisan de la voluntad política y el firme apoyo de todos los miembros. De hecho, la modesta reforma del sistema de cuotas y participación llevada a cabo por el FMI en 2008, que supondrá básicamente una redistribución de las cuotas entre el grupo de países de mercados emergentes y países en desarrollo, aún no ha entrado en vigor.

59. Hay un reconocimiento de que para promover la estabilidad mundial, las actividades de vigilancia del FMI deben prestar mayor atención a las cuestiones del sector financiero y a las repercusiones de las políticas, en particular las que proceden de los países de importancia sistémica. La evaluación de la coherencia normativa internacional y el fomento de la coordinación de las políticas nacionales deben ser objetivos primordiales de la cooperación multilateral. La mayoría de los miembros apoyan que la función directa del Fondo sea mayor, pero aún no se han definido bien los pormenores. Por tanto, sería útil aclarar cuáles son las expectativas, en particular las modalidades, los procedimientos y los resultados clave.

60. Hasta ahora, la principal medida adoptada al máximo nivel político para tener en cuenta las dimensiones multilaterales al establecer las políticas nacionales tuvo lugar al margen del proceso de vigilancia del FMI. En la cumbre del G-20 celebrada en Pittsburgh en septiembre de 2009, los dirigentes del Grupo anunciaron el Marco para el Crecimiento Vigoroso, Sostenible y Equilibrado y se comprometieron a someter sus medidas a un examen entre pares en el contexto del proceso de

evaluación mutua. La primera fase de ese proceso se completó antes de la cumbre del G-20 celebrada en Toronto en junio de 2010.

61. La sustitución del G-8 por el G-20 como el principal foro para la cooperación económica internacional es un hecho positivo. Sin embargo, la mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas siguen estando excluidos. Es preciso, por tanto, que el proceso del G-20 adquiera una mayor legitimidad, en particular mediante la creación de vínculos institucionales más sólidos con otros Estados y el establecimiento de un diálogo constructivo con las Naciones Unidas, a fin de asegurar que se tengan en cuenta las opiniones e inquietudes de todos los países, especialmente los más pobres.

62. Para lograr un crecimiento mundial más sostenible y equilibrado será preciso coordinar estrechamente las decisiones sobre política macroeconómica con otros ámbitos de la gobernanza global, incluidos los relacionados con el sistema de comercio multilateral, la arquitectura de la asistencia, la erradicación de la pobreza y el programa de desarrollo sostenible y el cambio climático. Si bien se han logrado avances en la mejora de la coherencia, la coordinación y la cooperación entre las organizaciones multilaterales, especialmente en respuesta a las consecuencias negativas de las múltiples crisis internacionales⁴⁷, en la actualidad no existe ningún mecanismo específico para promover respuestas normativas coherentes a las cuestiones interdependientes de desarrollo. Ha habido propuestas en el sentido de que un marco reforzado de las Naciones Unidas para mejorar la coordinación y la complementariedad debería ser el centro de los esfuerzos orientados a superar esa carencia⁴⁸.

63. Una medida fundamental del proceso de reforma del sistema de reglamentación y supervisión financiera es la revisión del Marco de Basilea II sobre reglamentación de capitales y liquidez, cuya aplicación gradual está previsto que comience a fines de 2012. En el marco modificado se prevé un aumento del nivel, la calidad, la coherencia y la transparencia del capital bancario; la introducción de reservas de capital para atenuar los procesos cíclicos; y el establecimiento de un coeficiente obligatorio de apalancamiento, es decir, imponer un límite a la suma de activos que un banco puede tener en relación con su capital. Además, se aplicará una norma mundial de liquidez, incluidos mayores colchones de liquidez y limitaciones para evitar los desequilibrios en las fechas de vencimiento. No obstante, existe la preocupación de que la versión definitiva de las normas bancarias internacionales se base en el mínimo común denominador.

64. Otro aspecto importante de la reforma es la elaboración de marcos jurídicos y normativos para la resolución de problemas transfronterizos, que posibiliten que las instituciones de todo tipo y magnitud se declaren en quiebra sin poner en peligro al resto del sistema financiero ni a los contribuyentes. Algunas soluciones alternativas que podrían concitar una mayor aceptación incluyen la imposición de limitaciones a ciertas actividades empresariales, así como a la magnitud y estructura de las empresas financieras. También se ha decidido examinar opciones que permitan una contribución equitativa y sustancial del sector financiero a los costos fiscales

⁴⁷ Véase Banco Mundial, “Coherence, Coordination and Cooperation among Multilateral Organizations: 2009 Progress Report”.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, Informe de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las *Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional* (2009), que puede consultarse en www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf.

derivados de las quiebras financieras. Además, se está trabajando para establecer un conjunto único de normas contables mundiales y lograr la aplicación internacional coherente de las medidas acordadas con el fin de mejorar la transparencia e introducir mecanismos de reglamentación y supervisión para los fondos especulativos, las agencias de calificación crediticia, las prácticas de remuneración y los productos derivados que no cotizan en bolsa. La estrecha cooperación y coordinación entre los numerosos órganos normativos nacionales e internacionales es importante para asegurar la coherencia y cohesión de las medidas de reforma financiera y evaluar los costos y los beneficios de las reformas propuestas.

65. Una red mundial de seguridad financiera eficaz es un mecanismo de contención importante para proteger la estabilidad económica y financiera mundial. Durante la crisis, la red multilateral de seguridad se fortaleció considerablemente mediante los 350.000 millones de dólares en incrementos de capital asignados a los bancos multilaterales de desarrollo, la reforma de los servicios crediticios del FMI, como la introducción de la línea de crédito flexible, y el compromiso de triplicar los recursos del FMI. Cada vez más se considera que la función del Fondo consiste en proporcionar servicios similares a seguros, a fin de prevenir las crisis en el contexto de corrientes de capital transfronterizas volátiles y los riesgos de propagación.

66. Aun después de que se triplicaran sus recursos, la proporción del PIB mundial que corresponde al FMI sigue siendo inferior a la suma de que disponía el Fondo cuando fue creado. Además, el aumento se realizó en su mayor parte con fondos prestados. La 14ª revisión general de las cuotas, que se prevé completar en enero de 2011, debería restablecer la función central de los recursos generales mediante un aumento sustancial de las cuotas del FMI.

67. Una red de seguridad financiera mundial más amplia incluye otros elementos, como los arreglos bilaterales de intercambio de divisas entre los principales bancos centrales, los fondos regionales de reservas y el autoseguro mediante la acumulación de reservas en la medida adecuada. Es importante encontrar el equilibrio justo y desarrollar mecanismos eficaces de coordinación entre los diferentes elementos de apoyo a la liquidez pública.

68. Hoy día se reconoce ampliamente la necesidad de estudiar opciones para reformar el sistema internacional de reservas, que en la actualidad se basa prácticamente en una moneda nacional. Existe un acuerdo generalizado de que es preciso examinar la cuestión a largo plazo de pasar a un sistema internacional de reservas más diversificado, equilibrado y estable, que incluya una función reforzada para los derechos especiales de giro. La reforma del actual sistema internacional de reservas debería formar parte de un marco más amplio. Es improbable que alguna reforma viable pueda conllevar un ajuste automático y sin problemas de la balanza de pagos. Por consiguiente, además de la ampliación de las opciones de reservas, seguirán siendo indispensables los avances en el diálogo y la cooperación, con miras a alcanzar un crecimiento mundial más equilibrado y sostenible.

69. El proceso de financiación para el desarrollo reconoció pronto los vínculos existentes entre la tributación y el desarrollo, y sigue siendo el único foro de carácter realmente mundial para tratar las cuestiones de cooperación internacional en materia tributaria. El reconocimiento cada vez mayor de estas relaciones queda patente, por ejemplo, en la reciente creación del equipo de tareas oficioso de la OCDE sobre tributación y desarrollo. No obstante, los recursos de que disponen las

Naciones Unidas para cumplir su mandato inherente en el ámbito de la tributación, incluido el fomento de la capacidad, siguen siendo escasos.

70. El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación tiene una función cada vez más importante, pero sus miembros, aunque son designados por los gobiernos, ejercen sus funciones a título personal. Ha llegado el momento de plantearse la creación de una comisión intergubernamental de las Naciones Unidas encargada de cuestiones tributarias, a fin de lograr que las autoridades tributarias de todos los Estados promuevan una cooperación a nivel realmente mundial en cuestiones fiscales, partiendo de actividades pertinentes en los planos nacional e internacional. Además, ello daría mucho más relieve a la función que desempeña la cooperación en materia tributaria para el fomento del desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

VII. Mantenimiento del compromiso

71. Durante el año sobre el que se informa tuvieron lugar varios acontecimientos destacados en relación con el proceso de financiación para el desarrollo, todos los cuales tenían por objetivo contribuir de manera sustantiva al proceso preparatorio de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (septiembre de 2010).

72. La Asamblea General celebró su cuarto Diálogo de alto nivel sobre la financiación para el desarrollo los días 23 y 24 de marzo de 2010, con el tema general “El Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo: estado de aplicación y labor futura”. El Diálogo constó de cuatro debates interactivos sobre los siguientes temas: a) la reforma del sistema monetario y financiero internacional y sus consecuencias para el desarrollo; b) los efectos de la actual crisis financiera y económica en la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados, la deuda externa y el comercio internacional; c) el papel de la cooperación financiera y técnica para el desarrollo, incluidas las fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo, en la movilización de recursos financieros internos e internacionales para el desarrollo; y d) el vínculo entre la financiación para el desarrollo y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: el camino hacia la reunión de alto nivel de 2010. El Presidente de la Asamblea General proporcionó un resumen del Diálogo (véase A/65/130).

73. La reunión especial de alto nivel del Consejo Económico y Social con las instituciones de Bretton Woods, la Organización Mundial del Comercio y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se celebró en Nueva York los días 18 y 19 de marzo de 2010, con el tema general “Después de Monterrey y Doha: hacia el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. De conformidad con la resolución 2009/30 del Consejo, la reunión se celebró cinco semanas antes de las reuniones de primavera de 2010 de las instituciones de Bretton Woods en Washington, D.C., y tuvo una duración de dos días completos. Se utilizaron nuevas modalidades interactivas para organizar tres debates temáticos sobre: a) la movilización de recursos nacionales e internacionales para financiar los desfases actuales y futuros respecto del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; b) el apoyo a las iniciativas para la rehabilitación, la recuperación y el desarrollo de los países en desarrollo que tengan necesidades especiales y de los que

enfrenten situaciones humanitarias de emergencia; y c) el fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo. Como seguimiento de la reunión se publicó un resumen del Presidente del Consejo Económico y Social sobre la reunión especial de alto nivel (A/65/81-E/2010/83). El Presidente del Consejo fue invitado a presentar los resultados de la reunión del Consejo al Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y el FMI el 25 de abril de 2010 en Washington, D.C.

74. El Grupo de Trabajo Especial de Composición Abierta de la Asamblea General para el seguimiento de las cuestiones que figuran en el Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo celebró, de abril a junio de 2010, una serie de seis reuniones sustantivas sobre los siguientes temas: a) los efectos de la crisis en la sostenibilidad de la deuda de los países en desarrollo; b) la movilización de recursos adicionales para mitigar los efectos de la crisis en los más vulnerables; c) el acceso al crédito y la financiación en condiciones de favor, el espacio fiscal para la adopción de políticas anticíclicas y el actual sistema mundial de reservas; d) las mejoras de la reglamentación y la supervisión financieras; e) la reforma del sistema financiero y económico internacional, incluidas la voz y participación de los países en desarrollo en las instituciones de Bretton Woods; y f) el fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas en la gobernanza económica mundial. Las deliberaciones se resumieron en un informe sobre los progresos realizados por el Grupo de Trabajo que se presentó a la Asamblea General en su sexagésimo cuarto período de sesiones (A/64/884).

75. El quinto período de sesiones del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación se celebró en Ginebra del 19 al 23 de octubre de 2009. En el informe del Comité (E/2009/45) figuran, entre otras cosas, un proyecto del código de conducta de las Naciones Unidas en materia de cooperación internacional en la lucha contra la evasión y la evitación de impuestos. Otras cuestiones sustantivas de las que se ocupó el Comité fueron la definición del concepto de establecimiento permanente; la imposición de los servicios y aplicación de impuestos a los proyectos de desarrollo; los incentivos fiscales; los precios de transferencia; y las revisiones de la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo y del Manual para la negociación de acuerdos fiscales bilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo. El sexto período de sesiones del Comité se celebrará en Ginebra del 18 al 22 de octubre de 2010.

76. El 3 de junio de 2010 se celebró en Nueva York una reunión oficiosa sobre fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo, que consistió en dos mesas redondas sobre los siguientes temas: a) mecanismos vigentes de financiación innovadora para el desarrollo; y b) iniciativas de financiación innovadora para el desarrollo en vías de preparación. Además, la Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas continuó organizando, en colaboración con otros interesados, cursos prácticos, consultas entre distintas partes interesadas, mesas redondas y otras actividades para que los países miembros estén mejor preparados para cumplir los compromisos acordados en el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo. En el sitio web www.un.org/esa/ffd se publica periódicamente información sobre esas actividades.

77. En su resolución 64/193, la Asamblea General hizo suyas las recomendaciones del Consejo Económico y Social que figuraban en la resolución 2009/30 del Consejo, relativa a un proceso intergubernamental inclusivo, reforzado y más eficaz para efectuar el seguimiento de la financiación para el desarrollo, reiteró la necesidad de revisar, según correspondiera, las modalidades del proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo, y solicitó al Secretario General que incluyera en una evaluación analítica anual propuestas concretas, para su examen por los Estados Miembros, encaminadas a continuar reforzando el proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo. A este respecto, cabe recordar que en la nota del Secretario General sobre coherencia, coordinación y cooperación en el contexto de la aplicación del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo (E/2009/48) figuraba una descripción detallada de diversas propuestas de seguimiento, incluidas las del Secretario General, en particular sobre el establecimiento de un nuevo mecanismo cuyo órgano central fuera un “Comité sobre la Financiación para el Desarrollo” de carácter representativo, en el que participaran múltiples partes interesadas. Esas propuestas pueden seguir siendo un punto de referencia válido para el ulterior examen de los Estados Miembros, según corresponda.
