

# La trascendencia de la Conferencia de Monterrey<sup>1</sup>

*Salvador De Lara*

## Antecedentes

La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo significó, entre otras cosas, la llegada a una meta largamente buscada. En efecto, el orden internacional que emergió del final de la segunda guerra mundial se fundamentó en un pilar político: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y en un pilar económico: el sistema de organizaciones resultante de los encuentros de Bretton Woods. A pesar de los objetivos explícitos de la Carta de la ONU, en especial los referidos a la promoción del desarrollo y “del progreso económico y social de

---

<sup>1</sup> Este artículo pretende reflejar que el esfuerzo desplegado para alcanzar el éxito en Monterrey fue colectivo. En él tomó parte activa personal de todas las áreas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), incluidas las representaciones de México en el exterior. La SRE coordinó, además, la entusiasta participación de otras dependencias y de servidores públicos de todos los niveles de gobierno, quienes hicieron contribuciones clave para la organización de la Conferencia y su proceso preparatorio. El autor queda especialmente agradecido con, entre otras personas, María Gómez-Mont, Patricia Cortés Guadarrama y Vanessa Calva, funcionarias de la Dirección General de Negociaciones Económicas Internacionales de la SRE. Agradece también los comentarios a una primera versión de este artículo provenientes de Alonso de Gortari y José Ramón Lorenzo.

todos los pueblos”,<sup>2</sup> las decisiones clave que han influido en las condiciones y modalidades del desarrollo se han tomado en el corredor de la calle 19, en Washington. Entre tanto, la ONU se concentró en ser el foro de debate político y de promoción de la cooperación por antonomasia; además, jugó un papel significativo en la resolución de los conflictos de descolonización de los años cincuenta y sesenta.

Desde esa época, diversos economistas dedicados al estudio del desarrollo destacaron la importancia de vincular, no sólo de manera institucional, la agenda de Bretton Woods a las posibilidades ofrecidas por los foros propios de las Naciones Unidas.

Es así que, en el marco de la ONU y sus agencias especializadas, hace más de cuatro décadas que empezó a manifestarse la necesidad de crear un orden internacional más equitativo y con acceso a los recursos financieros para el desarrollo.

A principios de los años ochenta se llevó a cabo, en Cancún, México, la Cumbre Norte-Sur, que contó con la asistencia de casi dos docenas de jefes de Estado y de Gobierno. Esta cumbre, sin embargo, se realizó en los albores de la llamada “década perdida”, cuando la agenda del desarrollo cedió su lugar a la búsqueda de soluciones a las crisis de la deuda y al objetivo prioritario de alcanzar la estabilidad macroeconómica.

Durante los años noventa se inició un debate sobre la urgencia de alcanzar una nueva arquitectura financiera internacional. Así, en 1997, a iniciativa del Grupo de los 77 y China, la Asamblea General de la ONU (AGONU) resolvió convocar, a más tardar en el año 2001, a una cumbre, conferencia o periodo extraordinario de sesiones de la propia AGONU u otro organismo

---

<sup>2</sup> Ver *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Departamento de Información Pública, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.

intergubernamental e internacional de alto nivel, dedicado al tema del financiamiento para el desarrollo. A esta iniciativa se asoció México.

En esta reunión se buscaría analizar los desafíos del desarrollo desde una perspectiva financiera, así como las posibilidades de una reforma de la arquitectura financiera internacional, sobre todo en lo referente a la promoción de la equidad económica y social a escala global. En el año 2000, esta iniciativa se complementó y enriqueció en la Declaración del Milenio, que sostiene lo siguiente: “Los países ricos han de abrir más sus mercados a los productos de los países pobres, han de proporcionar un alivio de la deuda más profundo y más rápido y han de prestar una asistencia para el desarrollo que sea mejor y esté mejor orientada. Librar al mundo del látigo de la pobreza extrema es un desafío para cada uno de nosotros. No podemos menos que responder a ese desafío”.

Así, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo fue la culminación de cuatro décadas de intentos por reunir en un mismo foro a jefes de Estado y de Gobierno, al secretario general de Naciones Unidas y a los responsables de los organismos financieros internacionales.

## La lógica de la Conferencia

El objetivo primordial de la Conferencia de Monterrey fue la búsqueda de opciones viables para promover la movilización de recursos financieros internos e internacionales destinados a impulsar el desarrollo para erradicar la pobreza. Con esta finalidad se logró establecer una agenda equilibrada en la que se pudieron plasmar los planteamientos e intereses tanto de los países avanzados como de los menos adelantados. Los primeros tres temas correspondieron a la visión, que no por “ortodoxa”

deja de ser menos válida, sostenida por los países adelantados sobre los requerimientos para alcanzar el progreso económico. Los temas cuatro, cinco y seis estuvieron más acordes con las demandas, que no por “tradicionales” pierden validez, planteadas en los últimos lustros por los países relativamente más atrasados. O sea que se incluyó la razón de unos y otros.

Un segundo acierto de la agenda fue que partió de reconocer que el problema del desarrollo no puede entenderse hoy día si no se le ubica en el marco de las interacciones e interdependencias políticas, económicas, sociales y culturales que se sintetizan en el término *globalización*. Efectivamente, ni se condenó ni se promovió la *mundialización*, sino que se aceptó que todo esfuerzo de desarrollo que pretenda emprenderse debe considerar y aprovechar la complejidad del marco internacional en el que operan las economías, es decir, quedó establecido que el proyecto de desarrollo de un país no puede sustraerse de la dinámica de la economía internacional. Para ello, se abordaron seis áreas fundamentales:

1. *Movilización de recursos financieros para el desarrollo.*

En este punto se identificaron las condiciones internas necesarias para crear un clima favorable a la generación de ahorro interno, que sea susceptible de transformarse en recursos para financiar el desarrollo. Aquí no sólo se trata de diseñar y mantener políticas económicas sanas que propicien estabilidad y crecimiento, sino también de la construcción de un marco institucional adecuado en el que exista transparencia y la corrupción haya sido erradicada.

2. *Movilización de recursos internacionales para el desarrollo, inversión extranjera directa y otras corrientes privadas.* Se aceptó el desafío que implica establecer las condiciones internas necesarias para la utilización complementaria de ahorro externo. Se destacó la importancia de los flujos de capitales privados del exterior, particularmente la inversión extranjera di-

recta, junto con un sistema financiero internacional estable, para apoyar los esfuerzos del desarrollo.

3. *El comercio internacional como un motor para el desarrollo.* Indudablemente, el comercio internacional significa una fuente primordial de recursos para el financiamiento del desarrollo. Este tema se benefició del hecho de que la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se había llevado a cabo tan sólo unos meses antes de la Cumbre de Monterrey, pues las negociaciones y los acuerdos de Doha constituyeron un referente obligado para el tratamiento de este punto. Desde luego, en la negociación del documento algunos países pretendieron llegar “más lejos que Doha”, mientras que otros buscaron que el Consenso de Monterrey tuviera un alcance más limitado. Ni unos ni otros. Se reiteraron los términos fundamentales y se mantuvieron los equilibrios así como los compromisos de Qatar.

4. *Aumento de la cooperación financiera internacional para el desarrollo.* La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) constituye un complemento esencial, como otra fuente útil, para financiar el desarrollo. Este punto se centró en la AOD y otras fuentes de recursos indispensables para que las naciones en desarrollo alcancen los objetivos contenidos en la Declaración del Milenio. Se hizo un llamado a los países desarrollados, en particular a los que no han actuado aún en este sentido, a hacer esfuerzos concretos para alcanzar la meta de otorgar 0.7% de su producto interno bruto (PIB) como Asistencia Oficial para el Desarrollo. Así, gracias a este tema se pudieron expresar muchas esperanzas y gran parte de los compromisos más claros de la Cumbre de Monterrey (ver artículo de Miguel Hakim Simón en este mismo número).

Así, se llegó a un acuerdo en este apartado que permitió superar uno de los aspectos más debatidos en la negociación, que había partido de las diferencias de concepción existentes,

no sólo entre los países receptores de AOD (menos adelantados) y los países donantes de ayuda (desarrollados), sino también al interior de estos últimos, entre los que mucho se discutió el nivel de compromiso que podían aceptar.

5. *Deuda externa.* Se acordó que, tanto acreedores como deudores, deben compartir la responsabilidad de prevenir y resolver situaciones de deuda insostenibles. Se hizo una referencia especial a la iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) y se solicitó que ésta sea financiada a través de recursos adicionales. Se propuso, asimismo, que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) consideren los cambios fundamentales en la sustentabilidad de la deuda de los países, ocasionados por catástrofes naturales y conflictos.

6. *Análisis de cuestiones sistémicas: aumento de la coherencia y la compatibilidad de los sistemas monetario, financiero y comercial internacionales en apoyo al desarrollo.* Con el fin de perfeccionar los esfuerzos nacionales, se trató acerca de la pertinencia de incrementar la coherencia, gobernabilidad y consistencia de los sistemas monetario, financiero y comercial internacionales. Se llamó la atención sobre la necesidad de asegurar que las instituciones financieras internacionales ofrezcan opciones de instrumentos y recursos financieros adecuados para identificar y prevenir, de manera oportuna y apropiada, crisis potenciales. Se exploraron mecanismos para que los planteamientos de los países en desarrollo y los menos adelantados sean atendidos de mejor manera en los organismos financieros internacionales.

## La estructura de la Conferencia

La Cumbre de Monterrey comprendió tres foros: el intergubernamental, el organizado por la sociedad civil y el empresarial,

coordinado por el sector privado. Tanto el foro de la sociedad civil como el del sector empresarial formaron parte integral de la reunión. En los tres foros se discutió la misma agenda. Las conclusiones de los foros de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y del sector privado fueron presentadas por sendos representantes, ante los jefes de Estado y de Gobierno, en el segmento cumbre. La lista de oradores, a lo largo de la Conferencia, incluyó intervenciones de destacados parlamentarios.

Por otro lado, el foro intergubernamental se dividió en tres segmentos. El primero consistió en una reunión de funcionarios de alto nivel que se llevó a cabo el 18 de marzo, primer día de actividades. Los dos días subsecuentes se efectuó la reunión ministerial, en la cual participaron cancillerías, ministerios de Finanzas, Comercio, y Cooperación y Desarrollo, es decir todos los ministerios relacionados directamente con el tema del acontecimiento. Finalmente, el 21 y 22 de marzo, los dos últimos días de la Conferencia, se realizó el segmento cumbre: la reunión de jefes de Estado y de Gobierno. Además de ello, el presidente Vicente Fox Quesada, aprovechando la presencia de los mandatarios, organizó un retiro con el fin de fomentar el intercambio de opiniones entre ellos, a partir de la agenda del Consenso de Monterrey.<sup>3</sup>

## La trascendencia de la Conferencia

La adopción del Consenso de Monterrey implicó, en primer lugar, la recuperación del tema del desarrollo como elemento prioritario de la agenda económica internacional, después de

---

<sup>3</sup> Sobre el proceso que siguió la organización de la Conferencia y los compromisos alcanzados en el Consenso de Monterrey, véase el artículo de Miguel Hakim Simón ya mencionado.

casi tres décadas en las que el problema de la estabilidad macroeconómica y financiera ocupó el centro de las preocupaciones. Más aún, el proceso que llevó a la celebración de la Cumbre —y la Cumbre misma— significó la formalización del diálogo entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods; también, de manera destacada, representó la reinserción de los asuntos económicos relevantes de la agenda internacional en el seno de la ONU.

A diferencia de lo sucedido hace 20 años en Cancún, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo logró reunir a 50 jefes de Estado y de Gobierno de países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, así como a representantes de ministerios de Relaciones Exteriores, Finanzas, Comercio, y Cooperación y Desarrollo. Asimismo, contó con la presencia de los dirigentes de diversos organismos internacionales (en especial el BM, el FMI y la OMC), al igual que de bancos e instituciones regionales. También participaron destacados miembros de la comunidad empresarial y la sociedad civil.

Todos ellos se sentaron, por primera vez, a una misma mesa, con el objeto de buscar alternativas viables para la movilización de recursos financieros destinados a impulsar el crecimiento económico y alcanzar las metas de desarrollo global.

Así, esta reunión fue punto de convergencia en diversos niveles:

—Encuentro entre el Sistema de Bretton Woods y el de las Naciones Unidas.

—Diálogo entre países desarrollados, en desarrollo y menos adelantados.

—Participación, de manera conjunta, en un mismo foro internacional, de ministerios de Relaciones Exteriores, Finanzas, Comercio, y Cooperación y Desarrollo.

—Participación conjunta de la sociedad civil, el sector empresarial y el gubernamental.



La Conferencia constituyó un espacio idóneo para el diálogo franco y abierto entre todos los participantes, en un ambiente sin confrontaciones, que permitió el acercamiento de posturas y puntos de vista fundamentales. Con esto se alcanzó lo que el canciller Jorge G. Castañeda ha denominado “giro conceptual” que permitió la convergencia,<sup>4</sup> pues los países estuvieron de acuerdo en que para avanzar en el proceso de desarrollo no se necesita únicamente “dar alivio a la deuda”, o bien “mantener una economía sana”, sino que hay que cumplir de manera simultánea con los aportes de uno y otro enfoque, plasmados en los planteamientos del Consenso de Monterrey. El logro de esta convergencia con antelación a la Cumbre, durante el proceso de negociación, fue clave para el éxito de la reunión. Es decir que el “cierre” del documento final de la Conferencia, al ser aceptado por todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, el 27 de enero de 2002, en Nueva York (ver, una vez más, el recuento del proceso que hace Miguel Hakim Simón en este número), permitió a las delegaciones llegar a Monterrey sin la incertidumbre de los resultados, abriendo la posibilidad de que se escucharan compromisos unilaterales concretos, a cargo de muchas naciones.

En efecto, durante el segmento cumbre, diversos países e instituciones hicieron anuncios ante el Pleno de nuevos compromisos que sus gobiernos asumirán con relación a los puntos abordados en la Conferencia. Algunos consisten en otorgar aportaciones adicionales como flujos de AOD, mientras que otros retoman el planteamiento de revisar las políticas tradicionales de las instituciones financieras internacionales. Estos compromisos contribuirán, sin duda, a alcanzar los objetivos tanto de la Conferencia como de la Declaración del Milenio.

---

<sup>4</sup> Entrevista al canciller Jorge G. Castañeda, en *El Universal*, México, 6 de marzo de 2002, p. 1.

Además, este acercamiento conceptual, aunado a las propuestas que se llevarán a la práctica, en particular las provenientes de algunos organismos financieros (véanse las intervenciones de James D. Wolfensohn y Hörst Koehler en la Conferencia), apunta a la ruptura del concepto de *condicionalidad* para pasar al de *responsabilidad compartida*.

Así, el Consenso de Monterrey reconoce que el financiamiento es una condición necesaria, mas no suficiente, para el desarrollo, y que se requiere también una renovada voluntad política, al igual que el compromiso de la comunidad internacional, para identificar formas eficaces de promoción del desarrollo bajo el principio de responsabilidad compartida.

Se hace hincapié en que los países en desarrollo pueden apoyarse en el comercio como herramienta para el combate a la pobreza, lo cual requiere que los mercados del mundo desarrollado estén abiertos a sus productos y se eliminen los subsidios que desequilibran la competencia. Al hacer referencia a la ronda ministerial de Doha y a los compromisos que ahí se adquirieron, se reitera que deben cumplirse.

El Consenso reconoce también la urgencia de atacar de raíz los problemas que genera la pobreza y que al mismo tiempo son causa de ésta. Se reafirman los compromisos adquiridos en la Declaración del Milenio, lanzando un ataque decisivo contra la pobreza, el analfabetismo y la enfermedad. Se insiste, de manera especial, en que hacen falta recursos para alcanzar esos objetivos. Los estudios serios coinciden en que se necesitan al menos 50 000 millones de dólares adicionales de AOD al año, lo que significa aproximadamente el doble de la cantidad actual.

Durante la Conferencia se aceptó que, para ser eficaces, las asociaciones entre donantes y receptores deben conseguir que los países se identifiquen con los planes de desarrollo y se hagan cargo de su dirección; en ese marco, se requieren políti-

cas racionales y una buena gestión pública en todos los niveles para garantizar la eficacia de la AOD. Se acordó que una prioridad es establecer esas asociaciones, en particular en apoyo de los más necesitados, y procurar que la AOD contribuya en la mayor medida posible a la reducción de la pobreza.

Es importante resaltar que, al concretarse los compromisos expresados, se logrará revertir la tendencia que se venía presentando de la disminución de los flujos de AOD, gracias a que los países desarrollados mantendrán y en algunos casos incrementarán tales recursos. Efectivamente, la magnitud monetaria de los compromisos alcanzados no es aún suficiente para responder a los retos de la Declaración del Milenio pero, al revertirse la tendencia observada en los últimos años, se apunta en la dirección correcta.

## Conclusión

En los últimos años, el mundo ha experimentado un desarrollo económico más acelerado que en cualquier otro periodo análogo de la historia. En casi todas partes, las tasas de alfabetización son más elevadas, las de mortalidad infantil, más bajas, y las personas viven durante más tiempo. Sin embargo, más de la quinta parte de la población mundial aún vive en la indigencia (con menos de un dólar al día) y aproximadamente la mitad, por debajo de un nivel, “algo más generoso”, de dos dólares diarios.

Por desgracia, la polarización cada vez mayor entre los privilegiados y los desposeídos ha pasado a ser una característica del mundo en que vivimos. Debido a esto, la comunidad internacional ha empezado a reconocer y confrontar el reto de la pobreza. Las Naciones Unidas han llevado a cabo en la última década una serie de conferencias con objeto de abordar los problemas críticos que enfrenta la humanidad. Éstas culminaron

en septiembre de 2000, con la celebración de la Cumbre del Milenio, en la cual se adoptó la llamada Declaración del Milenio de la ONU.

Esta declaración comprometió colectivamente a los gobiernos a trabajar con miras a librar al mundo de la pobreza extrema. Con este fin, se establecieron los siguientes objetivos internacionales de desarrollo para el año 2015:

—Reducir a la mitad el porcentaje de las personas que viven en la pobreza extrema (con menos de un dólar al día), el de las que padecen hambre y el de las que carecen de acceso a agua potable.

—Asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de educación para niños y niñas, y proveer educación primaria universal.

—Disminuir la mortalidad derivada de la maternidad en tres cuartas partes, y la mortalidad de los niños menores de cinco años en dos terceras partes.

—Detener y revertir la propagación del VIH/sida, malaria y otras graves enfermedades.

—Mejorar los niveles de vida de 100 millones de indigentes.

México se ha sumado con seriedad a aquellos países que están decididos a enfrentar con fuerza el reto del desarrollo y el combate a la pobreza, por ser éste un desafío que le corresponde por completo. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en su apartado de Desarrollo Social y Humano, reconoce lo siguiente:

La pobreza en México se encuentra muy extendida y no sólo es causa de profundo sufrimiento para los millones de personas que la padecen, sino que es motivo de agravio para la sociedad en su conjunto, al poner en claro la existencia de fallas en las formas de convivencia, solidaridad y distribución de oportunidades entre los individuos.

Algunos indicadores pertinentes a la extensión de la pobreza en México en el año 2000 son los siguientes: 55% de la población recibe un ingreso inferior a dos salarios mínimos mensuales; 47.5% vive en condiciones de hacinamiento; 27.8% de la población mayor de 15 años de edad no ha terminado la primaria; casi 15% tiene piso de tierra en sus viviendas, y cerca de 12% no cuenta con agua entubada ni con drenaje.

Los indígenas constituyen un grupo al que debe otorgarse atención especial en el planteamiento de las políticas sociales. Se trata de una población cercana a 10 millones de personas, cuyos derechos han sido insuficientemente reconocidos, y que han vivido en condiciones de marginación muy notables.

Como consecuencia, en junio de este año se presentó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006, que tiene por objetivo definir los lineamientos y estrategias nacionales de política económica necesarios para promover un mayor desarrollo de nuestro país, con base, sobre todo, en cinco puntos: a) instrumentación de reformas estructurales; b) incremento del ahorro público; c) incremento del ahorro privado; d) mayor generación de inversión nacional y atracción de inversión extranjera, y e) fortalecimiento del sistema financiero nacional, en especial la banca de desarrollo.

En el plano de la política exterior, los esfuerzos internos se traducen sin duda en un mayor activismo internacional. De manera lógica, México asume como uno de sus objetivos de política exterior ser un actor más activo en los principales foros internacionales. Nuestro país desea participar activamente en la elaboración de un nuevo sistema de normas y reglas para el siglo XXI, y quiere ser un actor central del cambio mundial, con peso específico propio para influir en distintos temas, en especial en aquéllos de la llamada nueva agenda internacional.

México sobresale como una figura única en el mundo, al tener la capacidad de servir de enlace entre los países en desarrollo y los desarrollados, e impulsar el diálogo entre ellos.

A partir de la Declaración del Milenio, la Cumbre de Monterrey forma parte de un proceso con varias escalas fundamentales. Este proceso hacia el desarrollo inició con la Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Doha, en noviembre de 2001. La reunión de Monterrey fue una segunda estación trascendental que aportó elementos sustanciales que serán retomados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que tendrá lugar en Johannesburgo, en septiembre próximo.

Estos tres relevantes foros internacionales tienen por objetivo consolidar las bases de una relación nueva entre Estados y organismos multilaterales, que fortalecerá los cimientos sobre los cuales los países podrán construir su desarrollo de manera integral. Al participar activamente en la ruta de Doha, Monterrey y Johannesburgo, y al participar también en la negociación del Consenso de Monterrey y en la organización de la Cumbre, México mostró estar profundamente comprometido con la búsqueda del desarrollo, y con su papel de vínculo entre los países desarrollados y los países en desarrollo.