

De Monterrey a Adís Abeba: contribuciones de México al debate sobre financiamiento al desarrollo

*From Monterrey to Addis Ababa:
Mexico's Contributions to the Financing
for Development Debate*

Lorena López Chacón

Consultora en Cooperación Internacional para el Desarrollo
lorena.lopez.chacon@gmail.com



Resumen:

En este artículo se analizan algunas contribuciones y posturas mexicanas en el debate sobre financiamiento al desarrollo, particularmente en los temas de movilización de recursos internos y el papel de la asistencia técnica. México participa activamente en la construcción de la agenda de desarrollo para después de 2015 y el financiamiento es parte de sus prioridades. Finalmente, en el artículo se reflexiona sobre lo que está en juego en la próxima Conferencia en Adís Abeba.



Abstract:

This article analyzes Mexico's positions and contributions regarding the Financing for Development debate, in particular, topics like domestic resource mobilization and technical assistance. Mexico is actively involved in the construction of the Development Agenda Post-2015 and financing for development is part of its priorities. Finally, the article discusses what is at stake in the upcoming Conference in Addis Ababa.



Palabras clave:

Consenso de Monterrey, México, Doha, AOD, CID, agenda de desarrollo para después de 2015, financiamiento al desarrollo.



Key Words:

Monterrey Consensus, Mexico, Doha, ODA, IDC, Development Agenda Post-2015, financing for development.

De Monterrey a Adís Abeba: contribuciones de México al debate sobre financiamiento al desarrollo

Lorena López Chacón

Introducción

En julio, en Adís Abeba, Etiopía, se llevará a cabo la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento al Desarrollo (FFD, por sus siglas en inglés). La Conferencia dará seguimiento a los compromisos de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en 2002, y a la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo, Encargada de Examinar la Aplicación del Consenso de Monterrey, realizada en Doha en 2008. Adís Abeba buscará abonar al debate de “cómo” financiar la agenda de desarrollo después de 2015.

Las conferencias de FFD son los principales espacios de negociación en el marco de las Naciones Unidas sobre movilización de recursos internos e internacionales, públicos y privados; comercio; cooperación financiera y técnica; manejo sostenible de la deuda, y sobre la gobernanza del sistema financiero. El debate actual parte del cumplimiento de Monterrey, considerado como referente conceptual y operativo, además de ser una base holística sobre financiamiento.

En este artículo se presentarán algunas contribuciones y posturas mexicanas en el debate sobre el financiamiento al desarrollo. Si bien Monterrey sentó las bases para una discusión global en el tema —nuestro

país ha sido reconocido como “guardián” de esa agenda y ha promovido un diálogo no formal con el grupo denominado “Amigos de Monterrey”¹—, en la actualidad hay aspectos de crucial importancia para México y otros países con similar grado de desarrollo. A nivel global, la definición de la agenda para después de 2015 tiene una importante escala en Adís Abeba.

El Consenso de Monterrey: un hito en el financiamiento al desarrollo

El debate sobre financiamiento al desarrollo cobró relevancia a finales del siglo pasado, sobre todo a partir de las crisis económicas en países emergentes, del fenómeno conocido como “fatiga de la ayuda”,² las crisis humanitarias en Centroamérica y en los Balcanes, pero también debido al escepticismo y la controversia sobre los impactos reales de la cooperación internacional al desarrollo (CID).

A pesar de ese contexto, la Cumbre de Río (1992) hizo un llamado para que los países desarrollados cumplieran con el compromiso de destinar 0.7% del PIB como ayuda oficial al desarrollo (AOD). Posteriormente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reconoció la urgencia de incrementar los flujos de AOD y otras fuentes de recursos, y se pronunció por primera vez por una asociación mundial para el desarrollo.³ Las Naciones Unidas, la banca internacional y otras

¹ La expresión se refiere a un grupo que se reúne periódicamente, sin sede permanente —aunque con frecuencia las sesiones son en la misión de México en Nueva York—, por convocatoria de alguno de los miembros; tiene mecanismos de diálogo informal. Los Amigos reconocen a México como el líder y guardián del espíritu de Monterrey. Para mayor referencia véase Senado de la República, “Versión estenográfica del panel La agenda para el desarrollo post 2015 y financiamiento al desarrollo”, 8 de enero de 2015, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/18013-version-estenografica-del-panel-la-agenda-para-el-desarrollo-post-2015-y-financiamiento-para-el-desarrollo.html> (fecha de consulta: 9 de enero de 2015).

² Se refiere a la disminución en los volúmenes de AOD destinados a sectores tradicionales.

³ OCDE, “Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Co-operation”, París, 1996.

instituciones plantearon la necesidad de realizar un evento de alto nivel sobre financiamiento al desarrollo que discutiera éstas y otras propuestas.

En diciembre del año 2000, después de la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Kofi Annan designó un panel de alto nivel para elaborar un informe sobre financiamiento al desarrollo. El panel estuvo formado por el ex presidente de México, Ernesto Zedillo, Rebeca Grynspan, Jacques Delors y otros especialistas.⁴ La iniciativa de la ONU para abrir este debate venía acompañada de acciones para cumplir con el ODM número 8 “Una asociación mundial para el desarrollo”. El Report of the High-Level Panel on Financing for Development, conocido como Reporte Zedillo, reconoció que la responsabilidad del crecimiento económico y del desarrollo recae, en primera instancia, en los gobiernos nacionales. En el plano internacional recomendó atender el problema de la deuda externa, principalmente en países altamente endeudados, y a cumplir con el compromiso de 0.7%.

El Reporte Zedillo sirvió como insumo para la discusión en la Conferencia realizada en 2002, en la ciudad de Monterrey, México, en donde participaron representantes gubernamentales del más alto nivel encargados de las políticas sociales, económicas, comerciales y fiscales de países desarrollados y en desarrollo, representantes de organismos internacionales, del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil.

La Conferencia de Monterrey fue un espacio de diálogo constructivo sobre AOD, comercio, deuda, sector privado. En general, se abordaron las oportunidades, las limitaciones y los puntos críticos del financiamiento al desarrollo. Uno de los aspectos clave fue la corresponsabilidad de los países en desarrollo en los resultados de la cooperación, por ejemplo, a través de: buena gobernanza, estabilidad política, disciplina fiscal, transparencia y combate a la corrupción.

El compromiso de 0.7% no se había cumplido. La AOD mundial apenas alcanzaba 0.24%. Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y

⁴ Asamblea General de la ONU, Letter dated 25 June 2001 from the Secretary-General to the President of the General Assembly, A/55/1000, 26 de junio de 2001, p. 1.

Suecia fueron los únicos que alcanzaron la meta.⁵ Monterrey alentó la inversión en el desarrollo; por ejemplo, en las negociaciones finales Estados Unidos prometió aumentar 50% los volúmenes de AOD, y la Unión Europea la incrementaría 0.39% (para lograrlo, cada país miembro debería destinar al menos 0.33%).⁶

El comercio fue un asunto que dividió a los países; para los asiáticos, el comercio es una fuente de recursos mucho más importante que la AOD; para África es a la inversa, y en América Latina hay posturas divididas. Algunos países reciben cada vez menos ayuda porque han sido graduados como países de renta media (PRM), pero no tienen capacidad de crédito internacional y no son sujetos de inversión y comercio.

El manejo sostenible y la condonación de la deuda se discutieron en Monterrey, sin embargo, los países de renta baja y media no fueron sujetos de condonación. Por último, la “nueva asociación” derivada del Consenso de Monterrey contempló un papel del sector privado mucho más activo, y promueve una cooperación más estrecha entre los sectores públicos y privados. El financiamiento de una agenda tan compleja como los ODM necesitaría mayores recursos nacionales, internacionales, públicos y privados.

El “Consenso de Monterrey” significó el acuerdo entre Estados Unidos, Canadá, Japón y Australia, con la Unión Europea, y el G77 más China. Con las reservas y los límites de la representación, prácticamente todos los intereses sobre FFD estuvieron presentes. Sin embargo, presenta algunas limitaciones: no se establecieron metas concretas; fue una suma de voluntades sin compromisos específicos; transfirió responsabilidades a los países en desarrollo sin un análisis profundo de sus implicaciones; tampoco se habló de mecanismos regulatorios que fortalezcan el sistema financiero internacional.

⁵ OCDE, *Development Cooperation Report: Mobilising Resources for Sustainable Development*, París, OCDE, p. 402.

⁶ Detlef Radke, *The Monterrey Consensus. The Conference on Financing for Development*, Bonn, German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (Briefing Paper, 3), 2002, p. 2.

Hoy, el espíritu del Consenso de Monterrey tiene más relevancia que nunca. La implementación de la agenda de desarrollo para después de 2015 requiere la suma de esfuerzos públicos, privados, nacionales e internacionales para financiar cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El enfoque holístico de Monterrey es considerado la base para la discusión sobre el FFD en el camino preparatorio a la tercera conferencia.

De Monterrey a Adís Abeba, pasando por Doha

La Conferencia de Doha ocurrió poco tiempo después del estallido de la crisis financiera de 2008, por lo que la atención internacional estaba muy lejos de centrarse en el financiamiento para el desarrollo. El documento final reconoció que el contexto de la economía mundial era muy diferente al de Monterrey. Más allá de evaluar los avances, se concentró en encontrar soluciones para superar la crisis. Básicamente, se reiteró el compromiso de cumplir con lo acordado en Monterrey y en la necesidad de un sistema financiero más justo y estable.

Los limitados resultados de Doha se pueden atribuir a la falta de avance en los compromisos de Monterrey, a las repercusiones de la crisis económica, a la falta de voluntad para hablar de desarrollo en el momento que los inversionistas y ministros de finanzas trabajaban en evitar una crisis financiera mayor.

Adís Abeba: financiamiento al desarrollo más allá de 2015

Después de Monterrey y Doha no habido una reunión con alcance similar; únicamente se han realizado foros bienales de alto nivel.⁷ La Conferencia de Adís Abeba llega en la recta final de las negociaciones de la agenda para después de 2015. En particular, el ODS número 17 “Fortalecer los medios de im-

⁷ De acuerdo con las resoluciones 68/204 y 68/279 de la Asamblea General de la ONU se acordó que la tercera conferencia sobre FFD sea en julio de 2015 en Adís Abeba, Etiopía.

plementación y revitalizar la asociación global para el desarrollo sostenible” tiende un puente entre la agenda y el financiamiento al desarrollo. En la intersección entre los medios de implementación y FFD converge el interés por movilizar recursos financieros y técnicos para financiar el desarrollo. Las sinergias entre ambos procesos —ODS y FFD— brindan la oportunidad de promover la integración de instrumentos novedosos que contribuyan al desarrollo.

El momento político de FFD tiene ventajas y desventajas. Por un lado, se intenta analizar la disponibilidad de recursos para financiar las prioridades que deriven de los ODS; asimismo, se evita repetir la historia de los ODM y el Consenso de Monterrey, cuando primero se estableció la agenda y después se pensó en los recursos que deberían invertirse. Por otro lado, entre las desventajas está un largo proceso de deliberación y consulta que culminará en una negociación estrictamente intergubernamental, sólo al interior de las Naciones Unidas, en donde las expectativas sobre alcanzar una ambiciosa agenda comienzan a disminuir. El resultado de Adís Abeba tendrá que ser tan positivo como sea posible.

La discusión sobre FFD está basada en tres documentos principales: el informe del Grupo de Trabajo Abierto; las recomendaciones del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Financiamiento al Desarrollo Sustentable, y el informe de síntesis preparado por el secretario general de la ONU.⁸

Las negociaciones para Adís Abeba se dividieron en tres sesiones de redacción del documento final —entre enero, abril y junio de 2015—, en donde los países presentarán propuestas y prioridades. La coordinación está a cargo de Noruega y Guyana en calidad de copresidentes.

El debate sobre FFD ha cambiado desde Monterrey, pero también hay temas que permanecen. A 13 años de esa conferencia, hoy se habla de métodos innovadores de financiamiento, del papel catalítico o complementario de la AOD, de la *Smart Aid*, de asociaciones público-privadas, de un

⁸ Para una comparación de los tres insumos se recomienda revisar: Ana María Lebeda, “Policy Update #5. Financing for (Sustainable) Development: Building the Vascular System of the Post-2015 Development Agenda”, en IISD Reporting Services, 17 de diciembre de 2014, en <http://sd.iisd.org/policy-updates/financing-for-sustainable-development-building-the-vascular-system-of-the-post-2015-development-agenda/> (fecha de consulta: 17 de diciembre de 2014).

concepto más amplio y profundo de responsabilidad social empresarial. Se habla también de negocios inclusivos, de *Green Investment*, de *Beyond Aid*, de coherencia en las políticas.

Contribuciones desde México

A nivel internacional, México es reconocido por su capacidad diplomática para negociar y construir consensos. En el tema de financiamiento al desarrollo, México promueve el reconocimiento de los compromisos derivados del Consenso de Monterrey.⁹ La postura oficial se puede consultar en el documento “Financiación para el Desarrollo”.¹⁰ Particularmente se identificaron algunos insumos en los temas de movilización de recursos internos y aumento de la cooperación financiera y técnica.

Movilización de recursos internos: los PRM invertirán 20% del PIB en sectores sociales

México comparte la visión de que los gobiernos nacionales son los principales responsables de fomentar el desarrollo. Por su calidad de PRM, la AOD recibida con relación al PIB es muy pequeña, por lo que tiene un carácter complementario a los esfuerzos nacionales.

La óptima implementación de la reforma hacendaria, promulgada en 2014, permitiría a México cumplir con la propuesta de movilización de recursos internos como porcentaje del PIB. Se espera que esta reforma aumente los recursos públicos para invertir en sectores como salud, educación, infra-

⁹ SRE, “Documento de posición de México en el sexagésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas”, México, D. F., septiembre de 2013, en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docavisoseventos/octubre/doc68-agonu3.pdf> (fecha de consulta: 20 de diciembre de 2014).

¹⁰ SRE, “Financiación para el Desarrollo. Posiciones de México para la Tercera Conferencia en Adís Abeba, Etiopía, 13-16 de julio 2015”, en Hacia la Agenda de Desarrollo Post-2015, en http://agenda_post2015.sre.gob.mx/es/financiacion-para-el-desarrollo/, (fecha de consulta 23 de marzo de 2015).

estructura y seguridad social.¹¹ Una de las principales recomendaciones del Panel de Expertos en Financiamiento al Desarrollo es incrementar la cooperación en cuestiones fiscales, por lo que la experiencia mexicana podría ser compartida con otros países con similar grado de desarrollo, a través de la cooperación Sur-Sur (CSS) o triangular.

La inclusión financiera es otro instrumento de la movilización de recursos internos. México aprobó una reforma financiera con el propósito de ampliar y mejorar los servicios bancarios, en especial aquellos para sectores productivos, y promover la participación de las pequeñas y medianas empresas.¹² Esta reforma representa un avance; sin embargo, hay desafíos, como ampliar la infraestructura bancaria y mejorar la oferta y la calidad de los servicios bancarios.

Aumento de la cooperación financiera y técnica: el papel dual de México

El panorama de financiamiento al desarrollo ha cambiado de manera drástica, hay una proliferación de actores, recursos e instrumentos, lo que demuestra una mayor disponibilidad de recursos. México asume un papel dual en la CID y se ha visto fortalecido a raíz de la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) en 2011.

En su calidad de oferente, México está comprometido con el aumento de la cantidad y la calidad de la cooperación Sur-Sur; por tal motivo, la Amexcid avanza en la consolidación de la política de CID.¹³ La cooperación técnica es una modalidad de la oferta mexicana; el debate sobre FFD reconoce las contribuciones de los cooperantes del Sur; en ese sentido, México cuenta con

¹¹ Gobierno de la República, “¿Qué es la reforma hacendaria?”, en Reformas en Acción, en <http://reformas.gob.mx/reforma-hacendaria/que-es> (fecha de consulta: 20 de diciembre de 2014).

¹² Gobierno de la República, “¿Qué es la reforma financiera?”, en Reformas en Acción, en <http://reformas.gob.mx/reforma-financiera/que-es> (fecha de consulta: 20 de diciembre de 2014).

¹³ Para mayor referencia véase Daniela Borbolla Compean, “La construcción institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 102, septiembre-diciembre de 2014, pp. 55-70.

la experiencia para asesorar países de menor o igual grado de desarrollo en temas como combate a la pobreza, evaluación de las políticas sociales, salud, cambio climático, inclusión, entre otros. En la víspera de la Conferencia de Adís Abeba, el gobierno mexicano se ha comprometido a jugar un papel relevante en la CSS como un mecanismo para cumplir los ODS.

Desde hace algunos años, México participa activamente en el debate de la eficacia de la cooperación. En 2014, como representante de los PRM, México asumió la copresidencia —compartida con Holanda y Malawi— de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). Además, fue el anfitrión de la Primera Reunión de Alto Nivel de la AGCED en abril de ese mismo año. El vínculo entre las actividades de la AGCED y el debate sobre FFD es estrecho y complementario; por ejemplo, coinciden en la necesidad de fomentar la movilización de recursos internos, de promover alianzas incluyentes, en la importancia del monitoreo y la evaluación, en las aportaciones de la CSS y el papel de los PRM. En fechas recientes México ha tenido una posición más determinante al proponer que se incorporen algunas aportaciones de la AGCED al debate de FFD. Habrá que advertir y asumir el costo político de una postura como ésta; se sabe que muchos países no confían del todo en la agenda de la AGCED, principalmente Brasil, China e India.

México ha centrado sus esfuerzos, precisamente, en dar contenido a iniciativas relacionadas con la CSS y los PRM. Sin embargo, por momentos mantiene una visión tradicional de la CSS, en el sentido de defender las diferencias entre los esquemas de Norte-Sur y Sur-Sur, lo que probablemente sea un discurso más de carácter político que técnico. La CSS está en posibilidades de cumplir algunos principios que a veces se consideran exclusivos de la cooperación Norte-Sur; por ejemplo, la apropiación democrática, las responsabilidades mutuas, la gestión orientada a resultados. También habría que reconocer que los cooperantes del Sur tienen desafíos que cumplir, como la estimación real del valor de los expertos que ofrecen la cooperación, el diseño de plataformas de información y la sistematización de información de un amplio número de actores.¹⁴

¹⁴ “FfD Prep Session Address Data Gaps, Global Economic Governance”, en IISD Reporting Services en <http://sd.iisd.org/news/ffd-prep-session-addresses-data-gaps-global-economic-governance/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2014).

Sobre los PRM, México promueve el papel catalizador de la AOD, por lo que deberían permanecer como sujetos de financiamiento. Un argumento a favor es clasificar a los países de acuerdo con la regla “30-30-130”; el primer 30 se refiere a los países de renta baja; existen 30 países donantes (países desarrollados) y 130 PRM. Lo anterior permite constatar que hay un desplazamiento de la pobreza y desigualdad de los países de renta baja a los de renta media; por esta razón, la cooperación internacional debería contribuir al desarrollo de estos países.

Un elemento ausente en la postura mexicana sobre la CSS, los PRM y en general de los cooperantes duales, es una reflexión profunda sobre las implicaciones que supone la implementación de la agenda para después de 2015 y los compromisos de FFD en las agencias de los PRM, por ejemplo, en el caso de la Amexcid. Sin lugar a dudas, México tiene la oportunidad de conducir un proceso como éste, quizá el calendario 2015 no alcance para una iniciativa de tal magnitud, pero con toda seguridad el próximo año seguiremos hablando de los compromisos que resulten en julio, septiembre y diciembre. Ahí también habrá importantes contribuciones desde la experiencia mexicana.

Conclusiones

El financiamiento al desarrollo va más allá del debate de la AOD como instrumento de cooperación internacional. La solución de los retos globales requiere una mayor coordinación y coherencia en las políticas sociales, económicas, financieras, fiscales y comerciales. Los esfuerzos nacionales, internacionales, públicos y privados, constituyen los recursos esenciales de financiamiento al desarrollo.

México ha mantenido un fuerte compromiso con el debate sobre FFD: la coordinación del Reporte Zedillo, principal insumo para el Consenso de Monterrey; la tarea de organizar y negociar una conferencia de tal magnitud; así como los esfuerzos por continuar el diálogo permanente mediante los “Amigos de Monterrey”. En muchos casos la postura mexicana se fundamenta en la propia experiencia de fomentar el desarrollo y en las

consultas con otras dependencias del gobierno federal. México, actor con responsabilidad global, hace suyos los compromisos internacionales, los adapta al contexto nacional y está dispuesto a compartir buenas prácticas y resultados. En este sentido, destacan las propuestas mexicanas para la tercera conferencia del FFD. Como se mencionó, hay insumos interesantes en áreas como la movilización de recursos internos y en el fortalecimiento de la asistencia técnica. En los próximos años se espera que el papel de México en la cooperación internacional se fortalezca y continúe atendiendo los retos internacionales.

Los retos más importantes para la agenda después de 2015 y para el proceso del FFD están por venir; en este contexto resulta primordial mantener el enfoque holístico. Monterrey, hoy por hoy, está más vigente que nunca. Los negociadores buscarán acuerdos pragmáticos; sin embargo, habrá que señalar que frente al pragmatismo hay una corriente, que cada vez cobra mayor fuerza, sobre los entornos propicios para el desarrollo. Ahora es común escuchar esta frase entre organizaciones de la sociedad civil, pero también con mayor frecuencia en el sector privado, en las organizaciones internacionales y en algunos países que buscan mayor participación en un sistema internacional más justo y equitativo.

Este año, la ONU cumple 70 años y, sin lugar a dudas, enfrenta uno de sus mayores retos: cumplir las expectativas que tiene la comunidad internacional en la agenda de desarrollo. Si los resultados de los procesos para definir la nueva agenda de desarrollo se ajustan a las necesidades globales, la ONU recobrará la confianza y la credibilidad internacional. En caso contrario, el debate sobre la reforma de la ONU cobrará mayor fuerza que antes.