

# El Consenso y los compromisos de Monterrey

*Miguel Hakim Simón*

## Antecedentes

En las últimas décadas, el Sistema de las Naciones Unidas no ha logrado integrar las acciones de los países miembros para solucionar los problemas económicos y humanitarios globales. De manera específica, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) no ha podido coordinar sus políticas de desarrollo con las “recetas” del Fondo Monetario Internacional (FMI) y con las “buenas intenciones” del Grupo del Banco Mundial (GBM). Adicionalmente a la falta de liderazgo en cuanto a los acuerdos con estas dos agencias especializadas tan importantes, el Consejo tampoco ha conseguido una colaboración estrecha con la Organización Mundial del Comercio (OMC), misma que no forma parte del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pero mantiene acuerdos “virtuales” con ésta.

Con la intención de resolver tal problemática, en el año de 1997, a iniciativa del Grupo de los 77 y China, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió convocar a una cumbre, conferencia o periodo extraordinario de sesiones sobre financiamiento para el desarrollo, a más tardar en el año 2001. En esta reunión se buscaba no sólo la convergencia con las institu-

ciones de Bretton Woods,<sup>1</sup> sino también la participación del sector privado (empresarios) y la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, ONG). En resumidas cuentas, hasta antes de esta iniciativa, no había existido una buena sincronía entre el ECOSOC y las instituciones de Bretton Woods.

En primer término se creó un grupo de trabajo abierto que recogió distintas inquietudes y preparó un informe de recomendaciones. Lo anterior dio origen a un Comité Preparatorio intergubernamental, mismo que realizó tres periodos de sesiones en el año 2000 y un cuarto en enero de 2002. El Comité también organizó reuniones regionales de Asia-Pacífico, América Latina-el Caribe, África, Este de Asia y Europa.

A finales de 2000, la Asamblea General resolvió que la reunión de alto nivel se celebrara en el primer trimestre de 2002. Durante 2001 se aceptó que la misma tuviera el formato de una Conferencia Internacional (sobre la Financiación para el Desarrollo) y que se llevara a cabo del 18 al 22 de marzo en la ciudad de Monterrey, México.

En el mes de septiembre de 2001, el facilitador del proceso, Mauricio Escanero, diplomático mexicano, elaboró un primer borrador de la “declaración final” o documento de trabajo, que contenía las aportaciones recibidas por los países miembros, por las organizaciones regionales e internacionales y por un panel de alto nivel creado por el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, el 15 de diciembre de 2000, con el objeto de preparar un informe sobre las necesidades de financiamiento de los países en desarrollo. Este panel estuvo encabezado por el ex presidente mexicano Ernesto Zedillo e integrado por altas personalidades, como Robert Rubin, ex secretario del Tesoro de Estados Unidos, y Manmohan Singh, ex ministro de

---

<sup>1</sup> Para los efectos de este artículo llamemos a las dos agencias especializadas (FMI y GBM) y a la OMC las instituciones de Bretton Woods.

Finanzas de la India. El panel presentó su informe, conocido también como Informe Zedillo, el 28 de junio de 2001.<sup>2</sup> Algunas de sus ideas se incorporaron al primer borrador de la declaración final.

El primer borrador provocó una gran inquietud entre algunos de los países desarrollados, ya que incluía temas relacionados con los llamados *bienes públicos globales* y su posible financiamiento a través de fuentes innovadoras, tales como el impuesto al carbón, el impuesto a las operaciones cambiarias (impuesto Tobin), y la emisión por parte del FMI de nuevos Derechos Especiales de Giro (DEG). Adicionalmente, pedía de manera urgente que la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) se duplicara, por lo menos, con la intención de alcanzar los objetivos del milenio.

Las reacciones de descontento se dirigieron injustamente en contra de la delegación mexicana, y afirmo que fueron injustas porque al ser designado nuestro país como sede de la Conferencia, la delegación no asumió posición alguna respecto a los temas fundamentales de la misma. Sin embargo, el asunto de la designación se combinó con el hecho de que el facilitador del proceso es de nacionalidad mexicana, y que la elaboración del informe solicitado por Kofi Annan fue presidida y presentada por otro mexicano, lo que provocó que se encauzaran todas las inquietudes hacia la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México. También es cierto que algunos de los países desarrollados no habían participado de manera activa hasta ese momento del proceso.

Fue así que durante el tercer periodo de sesiones del Comité Preparatorio, realizado en el mes de octubre de 2001, y

---

<sup>2</sup> Ernesto Zedillo (*chairman*), Technical Report of the High-Level Panel on Financing for Development, 28 de junio de 2001; *id.*, Recommendations of the High-Level Panel on Financing for Development, 22 de junio de 2001.

ante la diversidad de opiniones y posiciones reflejadas en el documento, algunas muy críticas y antagónicas, se acordó que a principios de diciembre el facilitador presentaría una nueva versión de declaración final, en la que debería recoger las diversas posiciones manifestadas. Se le instruyó para que la nueva versión fuera elaborada en estrecha coordinación con las instituciones de Bretton Woods.

La nueva versión del documento sirvió de base para la cuarta y última reunión preparatoria, que se llevó a cabo en la ciudad de Nueva York del 14 al 25 de enero de 2002. Recuerdo perfectamente que tuvimos que parar el reloj y seguir trabajando tanto el sábado 26 como el domingo 27 con el objeto de lograr el consenso. Se llegó a un acuerdo de caballeros en el sentido de que el documento estaba consensuado, y debido a objeciones de Sudán, en razón de que no había traductores ese fin de semana, y de Benin, que requería que el documento se tradujera al francés, la versión final no se llevó a una plenaria del Comité hasta el mes de febrero del año en curso. Éste es el documento que fue ratificado por los jefes de Estado y de Gobierno en la Conferencia de Monterrey, y que fue bautizado por la delegación mexicana, en mayo de 2001, y luego nombrado a iniciativa de Sudán, en enero de 2002, como el Consenso de Monterrey.

Entre los *antecedentes* de esta conferencia se cuentan dos acontecimientos recientes de gran importancia. Primero, la Cumbre del Milenio, la cual se llevó a cabo en la sede de las Naciones Unidas, en septiembre de 2000, y en la que se formuló la Declaración del Milenio. Segundo, la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, que tuvo lugar en Doha, Qatar, en el mes de noviembre de 2001.

La Declaración del Milenio plantea reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, así como el de las personas que padezcan hambre o carezcan de acceso al agua

potable. Incluye otras siete metas cuantitativas en relación con: a) una educación primaria universal; b) la promoción de la igualdad de género; c) la reducción de la mortalidad infantil; d) una mejora en la salud materna; e) la detención y reducción de los casos de VIH/sida, paludismo y otras enfermedades graves que afligen a la humanidad; f) un desarrollo del medio ambiente sostenible, y g) la construcción de una asociación global para el desarrollo.

En la Cuarta Conferencia de la OMC, conocida como la Ronda del Desarrollo, se formalizó la adhesión de China y el Taipei Chino; además, los países miembros decidieron llevar a cabo una nueva ronda de negociaciones con el objeto de liberalizar el comercio, misma que deberá concluir a más tardar en enero de 2005. Es importante mencionar que los países menos adelantados, y determinados países en desarrollo que reciben un trato especial y diferenciado dentro del Acuerdo de Subsidios y Medidas Compensatorias, lograron prorrogar sus beneficios del año 2003 al 2007. Adicionalmente, y con un gran liderazgo de la delegación mexicana, encabezada por el secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez, se dio flexibilidad al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), entre los que destaca el derecho de los países a conceder licencias obligatorias y a definir lo que constituye una emergencia nacional u otra circunstancia de extrema urgencia.

Lo que en realidad tenemos es una *nueva agenda para el desarrollo* en las Naciones Unidas. Los países miembros han fijado sus metas a través de la Declaración del Milenio; por su parte, la OMC ha lanzado la ronda de Doha, que implica trabajar con tenacidad para completar realmente las negociaciones, ya que mediante la eliminación de los obstáculos restantes al comercio se puede reducir en 300 000 000 el número de personas pobres para el año 2015, según datos del Banco Mundial.

Lo que logramos con el Consenso de Monterrey es identificar y acordar los otros mecanismos de financiamiento para cumplir las metas del milenio.

Ahora que nos hemos apuntado estos tres éxitos en la nueva agenda para el desarrollo, debemos avanzar otro paso con la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que se celebrará a fines de este año en Johannesburgo, Sudáfrica.

Pasemos en seguida a detallar los logros del documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

## El Consenso

Dado que el documento final de la Conferencia se encuentra disponible en la página de internet de la ONU,<sup>3</sup> procede describir y comentar algunas de las ideas más relevantes del mismo.

Quedó muy claro que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social, aun en un proceso de mundialización que deberá basarse en la equidad e incluir a todos los países. En una economía global cada vez más interdependiente, es indispensable adoptar un *enfoque integral*, que relacione entre sí los problemas nacionales, internacionales y sistémicos de la financiación para el desarrollo.

Se reconoció la necesidad de fortalecer y promover el sector financiero interno; en este sentido, la microfinanciación y el crédito para las pequeñas y medianas empresas, así como los planes nacionales de ahorro, son muy importantes para realzar su influencia social y económica. Con relación al sistema financiero, cuya función principal consiste en canalizar el ahorro ha-

---

<sup>3</sup> [www.un.org/esa/ffd/aconf198-3S+cor1S.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/aconf198-3S+cor1S.pdf).

cia inversiones productivas, se aceptó que la función apropiada del Estado en las economías con orientación de mercado variará de un país a otro.

La inversión extranjera directa (IED) y otras corrientes de capitales privados son un complemento fundamental de las actividades nacionales e internacionales de desarrollo. Estos flujos son importantes para el desarrollo de infraestructura, incluso en proyectos destinados a cerrar la brecha tecnológica informática. Con el objeto de crear las condiciones necesarias para la atracción de la IED, es preciso tomar medidas en esferas prioritarias como la política económica, los acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones, los convenios para evitar la doble tributación, la buena administración y la competencia.

Es obvio que se habló del comercio internacional como un gran motor del desarrollo. En este capítulo, se instó a los países a poner en práctica los resultados de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC. Al respecto, se debe trabajar en la eliminación de los subsidios a la agricultura, en la “correcta” aplicación de las medidas *antidumping*, y en las medidas sanitarias y fitosanitarias.

La AOD desempeña un papel esencial para los países menos adelantados, ya que representa el grueso de su financiación externa y es indispensable para alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio. En este sentido, se alentó a los países receptores a consolidar sus logros con el propósito de utilizar eficazmente la AOD; además, se instó a los países desarrollados a adoptar medidas concretas para dedicar a la AOD 0.7% de su ingreso bruto.

En cuanto a las fuentes innovadoras de financiamiento, el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, se limitó a solicitar un análisis cuyos resultados deberán ser examinados en los foros apropiados. Se tomó nota de la propuesta de

utilizar los Derechos Especiales de Giros (DEG) para el desarrollo, con la precisión de que se debe respetar el Convenio Constitutivo del FMI, que exige tener en cuenta la necesidad de liquidez internacional.

Con respecto a la deuda externa, se concluyó que es necesario mantener en estudio los métodos de cálculo y las hipótesis en que se basan los análisis de su sostenibilidad. Se destacó la importancia de establecer un conjunto de principios claros para la solución de crisis financieras, que prevea una distribución equitativa de la carga entre el sector público y el privado, así como entre deudores, acreedores e inversionistas. También se concluyó que la Iniciativa Reforzada para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres muy Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) ofrece la oportunidad de mejores perspectivas para muchos países.

Para complementar la estrategia de desarrollo nacional, se necesita fomentar la coherencia y coordinación de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo al desarrollo. Si bien este proceso debe continuar, es preciso que haya una mayor transparencia y una participación más activa de los países en desarrollo. Además, se alentó al FMI a que establezca un sistema de vigilancia y alerta temprana bien estructurado, y a que coordine estrechamente su labor con las instituciones u organismos regionales pertinentes, incluidas las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

Para dar seguimiento al Consenso de Monterrey se fortalecerá y se recurrirá con mayor vigor tanto a la Asamblea General de las Naciones Unidas como al ECOSOC, y se trabajará coordinadamente con las instituciones de Bretton Woods. Se preparará un informe anual que asocie la financiación del desarrollo con las metas del milenio. En su elaboración deberán colaborar muy estrechamente el FMI, el GBM y la OMC. Finalmente, se rea-



lizará una nueva conferencia para el seguimiento del Consenso, cuyas modalidades se decidirán a más tardar en 2005.

## Los compromisos

A pesar del enfoque integral con el que se trató el asunto del financiamiento para el desarrollo, un grupo de países, los medios de comunicación y parte de la sociedad civil concentraron su atención en la AOD. Como es sabido por muchos, el objetivo planteado hace varias décadas de que los países desarrollados destinen 0.7% de su ingreso nacional bruto a tal fin, no sólo no se ha cumplido, sino que en los últimos años la cantidad total ha disminuido. Así, mientras que en 1994 el total de la AOD alcanzó 59.6 billones de dólares,<sup>4</sup> en 2001 sólo fue de 51.4 billones. En ese sentido, los objetivos de duplicar la AOD o de llegar a 0.7% constituyen buenos deseos en el corto y el mediano plazos. Sin embargo, si se cumplen las promesas hechas en Monterrey, se logrará revertir para 2006 la tendencia prevaleciente. ¿En qué consisten tales promesas?

En la Cumbre de Monterrey el presidente George W. Bush propuso un incremento de 50% de la AOD de Estados Unidos en los próximos tres ejercicios fiscales. Eventualmente, significará un aumento de cinco billones de dólares sobre los niveles actuales de asistencia que se sitúan en 10 billones de dólares, en forma aproximada. Aunque lo anterior representa grandes cantidades en términos absolutos, cuando lo convertimos a cifras porcentuales la historia cambia de manera drástica. En la actualidad, la AOD de Estados Unidos constituye 0.11% de su ingreso, y con la promesa del presidente Bush llegará a 0.12% en

---

<sup>4</sup> Un billón es definido como 1 000 millones.

el año 2006. Este porcentaje contrasta con el de Dinamarca, que en 2000 destinó 1.6 billones de dólares a la AOD, mismo que equivale a 1.06% de su ingreso.

En la reunión de la Unión Europea (UE) realizada en Barcelona en marzo del presente año, los países miembros acordaron incrementar el volumen de su AOD en los próximos cuatro años. La AOD promedio de la UE corresponde a 0.32% de su ingreso nacional bruto. Los países que están por debajo de esta media se comprometieron a realizar acciones para alcanzar cuando menos 0.33% para el año 2006. Otros, renovaron sus esfuerzos para mantenerse en o por encima de 0.7 por ciento. La combinación de estas propuestas llevará a la UE a destinar 0.39% de su ingreso a la AOD para dicho año. El presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, reafirmó este compromiso en la Conferencia de Monterrey.

Otros países miembros del Comité para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como parte de los preparativos para la reunión de Monterrey, o de manera independiente, decidieron realizar cambios en sus programas de ayuda. Así, Canadá propuso incrementar su AOD en 8% para 2003, y Noruega pretende elevar su nivel actual de 0.92% de su ingreso a 1% para 2005. Por otro lado, Japón, que es el país que mayor volumen de AOD proporciona (13.5 billones de dólares en el 2000), ha decidido reducir en 10% su ayuda, debido a los problemas económicos por los que atraviesa.

Estimaciones realizadas por el Comité de Desarrollo de la OCDE muestran que para el año 2006, de cumplirse las promesas o reafirmaciones hechas en Monterrey por los países desarrollados, el volumen total de la AOD podrá incrementarse en más de 13 billones de dólares, lo que representaría pasar de 0.22%, la cifra actual, a 0.24% del ingreso nacional bruto.

## Una breve evaluación

La Conferencia de Monterrey constituyó un gran éxito para México y su política exterior. Como sucede en reuniones de este tipo, existió una gran cantidad de retórica, pero al mismo tiempo hubo un consenso con respecto a los mecanismos financieros para alcanzar las metas del milenio. Podemos comparar este acontecimiento con la Cumbre Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que tuvo lugar en Durban, Sudáfrica, del 31 de agosto al 7 de septiembre de 2001, y en donde no se logró un documento final hasta meses después de terminada la reunión.

El Consenso de Monterrey resulta un documento integral en todos los sentidos, ya que fue adoptado de común acuerdo tanto por los países miembros de las Naciones Unidas como por las instituciones de Bretton Woods y algunas organizaciones de la sociedad civil.

Independientemente del Consenso de Monterrey, se asumieron compromisos concretos en lo que se refiere a la AOD. Como ya se mencionó, esto permitirá revertir la tendencia negativa de los últimos años, y pondrá al mundo en la dirección correcta para lograr el tan anhelado y publicitado objetivo de duplicar la AOD, y así cumplir las metas del milenio. Sobre este punto, vale la pena destacar que los volúmenes menores de AOD han sido, en algunas ocasiones, más que compensados por un mayor flujo de recursos privados para los países menos adelantados y en desarrollo. Basta mencionar, como ejemplo, que la inversión extranjera directa de los países desarrollados ha pasado de 42 billones de dólares en 1993 a 120 billones en 2000.

Existen otros elementos para valorar el resultado de la Conferencia, como es el caso de la convocatoria, la organización, el formato que incluyó un retiro de jefes de Estado o de

Gobierno, así como la tranquilidad que privó durante el acontecimiento. Todos ellos han sido muy bien explicados por el canciller Jorge G. Castañeda en su artículo denominado "Monterrey: una historia de éxito", publicado en el periódico *Reforma* el día 26 de marzo del presente, y reproducido en esta edición de la *Revista Mexicana de Política Exterior*.

### El seguimiento

El pasado 22 de abril se llevó a cabo en Nueva York una reunión especial de alto nivel organizada por el ECOSOC, a la cual se invitó a las instituciones de Bretton Woods con el objeto de dialogar sobre las conclusiones de la Conferencia de Monterrey. Además, se dio la oportunidad para conocer los resultados de las reuniones de primavera del Comité para el Desarrollo y del Comité Monetario y Financiero Internacional, que ya han puesto en su agenda los compromisos derivados del Consenso de Monterrey.

Éste es un primer síntoma de que la coordinación entre las instituciones de Bretton Woods y las Naciones Unidas empieza a consolidarse. Adicionalmente, es la primera ocasión en que el ECOSOC brinda la oportunidad de participar en una reunión de este tipo a representantes de ONG, a la comunidad empresarial y a los medios de comunicación.

En las distintas intervenciones se concluyó que se debe pasar de la filosofía a la implementación, de la retórica a la acción. Para los que hemos sido parte del proceso de gestación de esta conferencia, nos queda claro que México jugó un papel de facilitador, pero ahora, en la etapa de seguimiento, debe convertirse en el mejor promotor de la misma, con el objeto de que se cumpla cabalmente lo que ahí se acordó y se prometió.

Para llevar el Consenso de Monterrey de la teoría a la práctica se debe seguir un proceso que permita a los países tomar decisiones tanto en el plano nacional como en el internacional. En tal sentido, se requerirá no sólo cumplir la etapa de seguimiento, sino mantener una enorme voluntad política.

### La moraleja mexicana

En la definición de política exterior del presidente Vicente Fox Quesada y del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, se contempla una función más activa que reactiva respecto al acontecer mundial. Esto implica, entre otras cosas, una mayor participación en los organismos internacionales, con el objeto de influir en el proceso de elaboración de las reglas, las normas y los convenios que están conformando la nueva arquitectura internacional.

Como ejemplos basta señalar: a) la entrada de México al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente; b) el ser país sede de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Cumbre de Monterrey); c) el hecho de ser organizador de la Quinta Reunión Ministerial de la OMC en el próximo año, y d) ser la sede de la Tercera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe en el año 2004.

México es en la actualidad uno de los miembros del ECOSOC; nunca antes, este organismo había tenido un papel tan relevante en la coordinación de los asuntos de carácter financiero internacional, de lo cual la Cumbre de Monterrey y México son factores importantes. Resulta paradójico que, después de haber sido facilitador de parte de este proceso y ahora promotor del mismo, nuestro país haya decidido no presentar su candidatura a reelección como miembro del ECOSOC para el periodo 2003-

2005. Esperemos que la presente pronto con la finalidad de ocupar un puesto para el trienio 2005-2007.

A pesar de lo anterior, México deberá esforzarse para pasar, de ser el mejor facilitador del Consenso de Monterrey, al mejor promotor del Reto de Monterrey.<sup>5</sup> Esta última labor la deberá realizar no sólo dentro de las Naciones Unidas, como observador del Consejo Económico y Social, sino a través de sus relaciones bilaterales y activa participación en las instituciones de Bretton Woods.

---

<sup>5</sup> La expresión *el Reto de Monterrey* fue acuñada por la embajadora Barbara Samuel durante la reunión especial de seguimiento celebrada en la sede de las Naciones Unidas el 22 de abril del presente.