

# La forja de una Asociación Mundial para el Desarrollo: Algunos problemas críticos

MARTIN KHOR<sup>1</sup>

El Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio no está bien detallado como para definir los objetivos y acciones necesarios en el ámbito de las finanzas internacionales, incluso los problemas de la deuda, los movimientos de capital y un sistema sano de financiación para el desarrollo. El paradigma emergente exige a los países en desarrollo que adopten una actitud pragmática hacia la globalización y liberalización para integrar sus economías nacionales a la economía mundial en las áreas de finanzas, comercio e inversión. Sin embargo, el sistema financiero en general – cada vez más caracterizado por la ausencia de reglamentos, transparencia o un conjunto justo de reglas que resuelvan los conflictos entre países deudores y acreedores – requiere una revisión.

El origen de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM) radica en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, que fuera adoptada por la totalidad de los 189 estados miembro de la ONU (147 de ellos representados por sus jefes de Estado o de gobierno), el 8 de septiembre de 2000. La Declaración contiene numerosos compromisos para mejorar el destino de la humanidad en el nuevo siglo. Posteriormente, la Secretaría de la ONU elaboró una lista de ocho ODM, cada una acompañada de objetivos e indicadores específicos. El Objetivo 8 se propone «fomentar una asociación mundial para el desarrollo». Hasta noviembre de 2002 existían siete objetivos incluidos en el Objetivo 8 y 17 indicadores para medir el progreso logrado en ese sentido (ver recuadro).

El éxito de los esfuerzos de desarrollo requiere políticas adecuadas tanto a nivel nacional como internacional. Los factores internacionales adquirieron una importancia proporcionalmente mayor en los últimos años como consecuencia de la globalización. Los países en desarrollo en general se integraron más a la economía mundial, y sus perspectivas y rendimiento en materia de desarrollo ahora dependen más de las estructuras y tendencias económicas internacionales. Más importante aun es que muchas políticas que solían elaborarse exclusiva o principalmente a nivel nacional, ahora están influidas muy significativamente en los foros internacionales y por las instituciones internacionales. Esto se aplica específicamente a aquellos países en desarrollo que dependen de las instituciones financieras internacionales para recibir préstamos y reprogramar su deuda y que deben acatar las «condicionalidades» de los créditos. Sin embargo, también se aplica a los países en desarrollo que pertenecen a la Organización Mundial del Comercio, ya que están obligados a alinear sus leyes y políticas nacionales para adaptarlas a los acuerdos legalmente obligatorios de la OMC. De esta manera, el «contexto económico externo» – que comprende las estructuras y tendencias económicas internacionales y las políticas determinadas o influidas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OMC, la ONU y foros de países desarrollados tales como el Grupo de los Ocho, la OCDE y agencias bilaterales de asistencia – ejerce un impacto tremendo sobre el común de los países en desarrollo.

El punto hasta el cual puede avanzar un país en desarrollo con respecto a muchas de los ODM (especialmente del objetivo 1, la erradicación de la pobreza y el hambre, pero también de los objetivos 4, 5 y 6, relativos a la salud, y el objetivo 7, sobre sostenibilidad ambiental) depende no sólo de las opciones políticas nacionales, sino también de la «cordialidad» u «hostilidad» que manifieste el contexto económico externo hacia ese país. Cuatro ejemplos ayudan a ilustrar esta situación:

- La constante caída de los precios de materias primas de exportación provocó enormes pérdidas de ingresos y divisas a muchos países en desarrollo y es una causa importante de pobreza persistente o incremento de la pobreza a nivel comunitario local.

- La inestabilidad financiera y las fuertes fluctuaciones monetarias causadas por grandes ingresos y egresos de fondos externos provocaron crisis económicas y financieras en muchos países en desarrollo (incluso en aquellos considerados los más prósperos), con dramáticos y súbitos incrementos en la tasa de pobreza.
- Los empleos industriales y la forma de vida agrícola de muchos países en desarrollo resultaron amenazados o fueron menoscabados como consecuencia de políticas inadecuadas de liberalización de las importaciones, causadas parcial o totalmente por influencias políticas externas resultantes de las condicionalidades de los créditos o las reglas comerciales multilaterales.
- Los recortes en el gasto del sector social, y la incorporación del principio del «usuario debe pagar» como consecuencia de políticas de ajuste estructural adoptadas en el pasado, han sido factores importantes en el deterioro del bienestar social de grupos vulnerables y pobres en varios países en desarrollo.

Estos ejemplos, así como la continuidad de la crisis de la deuda externa en muchos países, muestran que los intentos por mejorar las políticas nacionales, por más ejemplares que sean, no bastan, si es que los países en desarrollo han de alcanzar los ODM. Existe una necesidad evidente de forjar una «asociación mundial para el desarrollo» que apunte al menos acompañe los demás esfuerzos para alcanzar dichos objetivos.

## Hacia un enfoque pragmático de la integración de los países en desarrollo

Quizá el más importante, y el más difícil, conjunto de políticas de desarrollo que debe decidir un país en desarrollo concierne a la interrelación entre las políticas nacionales y la economía mundial. Si, cómo, cuándo, hasta qué punto, en qué sectores y en qué secuencia deben integrarse la economía y la sociedad nacionales a la economía y la sociedad internacionales son preguntas sencillas pero vitales que enfrentan los países en desarrollo. No existe consenso en el análisis internacional de estos temas; en cambio, sí hay mucho debate y muchas controversias acerca de la definición, la naturaleza y las consecuencias de la globalización.

El paradigma emergente pide a los países en desarrollo que adopten un enfoque pragmático hacia la globalización y la liberalización, y que sean deliberados al elegir cómo integrar mejor su economía nacional a la economía mundial en los ámbitos de las finanzas, el comercio y la inversión. Este enfoque reconoce que la interacción con la economía mundial puede beneficiar a un país en desarrollo, quizá de manera significativa. Pero las condiciones de esa interacción son cruciales si han de realizarse los beneficios potenciales y evitarse los costos y perjuicios. Una integración demasiado rápida, o una integración

<sup>1</sup> El autor es coordinador de la Red del Tercer Mundo.

en áreas equivocadas o de la manera errónea, puede perjudicar en lugar de ayudar.

Por ejemplo, una dependencia demasiado grande de la exportación de materias primas y un incremento en el volumen de exportaciones cuando existe una superabundancia mundial de una materia prima en especial, pueden ser perjudiciales. La liberalización financiera excesiva (por ejemplo, al permitir que las instituciones locales pidan prestado libremente al exterior en moneda extranjera) puede conducir a una crisis de amortización de la deuda si no se adoptan las normas y condiciones adecuadas. Una política de integración selectiva, realizada cuidadosa y adecuadamente, reviste, por lo tanto, la mayor importancia. La misma debe sustituir al enfoque imperante de la liberalización del «big-bang», adoptada rápidamente y sin tomar en cuenta las diferencias entre los países.

Este cambio de enfoque debe considerarse primero a nivel nacional cuando los gobiernos eligen su estrategia de desarrollo. Sin embargo, debe reconocerse que la mayoría de los países en desarrollo no pueden darse el lujo de elegir su enfoque de integración económica debido a la influencia determinante ejercida por las condicionalidades de préstamo y ayuda, o debido a las reglas que aceptaron con la OMC. Por tanto, el ODM 8 adquiere una importancia central. Al crear una sociedad mundial para el desarrollo, subyace la necesidad de comprender que los países en desarrollo deberían tener el derecho de adoptar un enfoque adecuado y pragmático que integre selectivamente su economía nacional a la economía mundial. Esta comprensión debe ser la base para los sistemas internacionales de comercio, finanzas, inversión, ayuda y derechos de propiedad intelectual. Las políticas, reglas y condicionalidades surgidas de estos sistemas deben reflejar las realidades y las necesidades de los países en desarrollo. Sin este cambio de actitud a nivel internacional será difícil y hasta imposible alcanzar una sociedad mundial para el desarrollo, y también será difícil que los países en desarrollo alcancen los demás ODM.

### La necesidad de la reforma financiera mundial

Un elemento importante para conseguir el Objetivo 8 es la reforma de la arquitectura financiera mundial. Esta necesidad de reforma está plasmada en la primera meta que acompaña al Objetivo 8: «Profundizar el desarrollo de un sistema comercial y financiero abierto, reglamentado, previsible y no discriminatorio». Una nota al pie de la meta señala que esto «incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.»

Puede argumentarse que el sistema financiero mundial actual no es abierto: muchas transacciones financieras, incluso aquellas pertinentes a las actividades especulativas, las instituciones muy apalancadas, como los fondos de cobertura, y los derivados no son transparentes ni se responsabilizan por sus acciones. No están debidamente reglamentadas: existe una ausencia o insuficiencia de reglas con respecto a numerosos tipos de actividades de las instituciones financieras, y a los masivos movimientos internacionales de fondos. Tampoco es previsible: ejemplos son la volatilidad, las fluctuaciones y la falta de previsión de los tipos de cambio, y los ingresos y egresos de fondos a los que son sometidos los países.

La falta de reglamentación y de previsión del sistema financiero mundial ha sido una fuente de desestabilización para muchos países en desarrollo. En los últimos años hubo una serie de devastadoras crisis financieras y económicas, incluso las que afectaron a México, Tailandia, Indonesia, República de Corea y Malasia, Rusia, Turquía, Argentina, Uruguay y Brasil. Las razones que explicarían estas crisis se contraponen, pero una de las explicaciones dominantes es que los países afectados padecían una mala gestión política y económica. Esto resulta notable, sobre todo porque la mayoría de esos países habían sido profusamente elogiados poco antes de la crisis como casos ejemplares de buena administración económica.

Una explicación más precisa y creíble es que estas crisis fueron causadas por la liberalización y la desregulación financiera que conquistó al mundo a partir de principios de los años 70, cuando colapsó el sistema de tipos de cambio fijos de Bretton Woods. En consecuencia, se produjo un incremento explosivo en la especulación financiera a medida que los fondos de inversión y

los especuladores se desplazaban rápidamente por el mundo en búsqueda de ganancias. En los últimos años, también se recomendó a muchos países en desarrollo que desregularan y liberalizaran sus sistemas financieros. Los controles sobre el ingreso y el egreso de fondos se flexibilizaron sensiblemente. Esto condujo a un exceso del crédito de corto plazo por parte de empresas y bancos nacionales, así como al ingreso de agentes internacionales que invirtieron, especularon y manipularon monedas y bolsas.

La opinión general imperante de que la liberalización fue beneficiosa y constituyó un peligro menor para los países en desarrollo fue promovida por las instituciones financieras internacionales y por los principales países desarrollados. Estos últimos tenían interés en obtener un mayor acceso a los mercados emergentes para sus instituciones financieras. Ahora se reconoce que, cuando la crisis afectó a Asia oriental en 1997, el FMI la agravó al diagnosticar erróneamente la causa y recomendar una liberalización financiera mayor como parte de sus condicionalidades de préstamo. También impuso un paquete de políticas (tales como elevadas tasas de interés, políticas monetarias y fiscales de austeridad y el cierre de instituciones financieras nacionales) que convirtieron un problema financiero y de deuda externa en una recesión económica estructural.

### Conclusión

Las reformas se necesitan con urgencia a nivel internacional y nacional, ya que gran cantidad de países en desarrollo siguen muy endeudados, incluso luego de dos décadas o más, mientras cada vez más países en desarrollo se endeudaron mucho. El sistema financiero en general requiere una revisión. La reforma debe dar mayor prioridad a los intereses de los países en desarrollo.

El Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio no está bien detallado como para definir los objetivos y acciones necesarios en el ámbito de las finanzas internacionales, incluso los problemas de la deuda, los movimientos de capital y un sistema sano de financiación para el desarrollo. Por lo tanto, en este campo deben articularse más objetivos detallados, así como más y mejores indicadores. Más importante, sin embargo, es la necesidad de elaborar las distintas medidas, políticas y marcos necesarios para que el sistema financiero sea un componente clave de la «asociación mundial para el desarrollo», y no el problema que es en la actualidad. ■

Third World Network

### Objetivo 8

#### Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.
- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.
- Atender a las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.
- Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.
- En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.
- En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Fuente: Naciones Unidas (<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>)