

**Período de sesiones sustantivo de 2012**

Nueva York, 2 a 27 de julio de 2012

Tema 2 del programa provisional\*

Serie de sesiones de alto nivel

**Estudio Económico y Social Mundial 2012: En busca de nueva financiación para el desarrollo****Sinopsis***Resumen*

La necesidad que se aprecia de disponer de financiación adicional y más segura para hacer frente a los objetivos del desarrollo mundial ha dado lugar a una búsqueda de fuentes innovadoras de financiación que complementen la asistencia oficial para el desarrollo. Recientemente, se han puesto en marcha varias iniciativas innovadoras, en especial en el ámbito de la salud, que no han logrado sin embargo constituirse en fuentes importantes de financiación. Se han propuesto otras opciones con gran potencial de cara a la recaudación de fondos, como el gravamen de las transacciones financieras y las emisiones de gases de efecto invernadero, y la emisión de derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional que se apalancarían como financiación para el desarrollo.

La viabilidad de estas propuestas depende principalmente de que se logre el acuerdo político necesario para aplicarlas. Al mismo tiempo, hay que tratar las cuestiones relativas a la mejor manera de asignar los fondos. Los mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo existentes destinan recursos a fines determinados, como los programas de vacunación concebidos para prevenir la propagación de enfermedades contagiosas. Este enfoque ofrece ciertas ventajas desde la perspectiva de los bienes públicos mundiales, pero los programas internacionales no siempre están bien coordinados por lo que respecta a las prioridades nacionales y al buen funcionamiento de las instituciones nacionales de los países en desarrollo.

En el Estudio Económico y Social Mundial 2012 se analizan estas y otras dificultades. El Estudio confirma el potencial de la financiación innovadora para el desarrollo, si bien se llega a la conclusión de que para que ese potencial se concrete serán necesarios nuevos tipos de acuerdos internacionales y cambios en la gobernanza mundial.

\* E/2012/100.



## Fuentes de financiación innovadoras para hacer frente a las dificultades mundiales

En 2001, un Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo de las Naciones Unidas presidido por el antiguo presidente de México, Ernesto Zedillo, recomendó varias estrategias de movilización de recursos para cumplir los compromisos contraídos en la Declaración del Milenio<sup>1</sup> en relación con el mantenimiento del desarrollo y la erradicación de la pobreza<sup>2</sup>. El Grupo concluyó que se necesitarían cantidades sustanciales de recursos financieros para alcanzar los objetivos de desarrollo internacionales. Además, ofreció argumentos convincentes a favor de que se utilizaran las fuentes de financiación internacionales para sufragar bienes públicos mundiales como la prevención de enfermedades contagiosas, la investigación para la creación de vacunas y cultivos agrícolas, la lucha contra el cambio climático y la conservación de la biodiversidad. Si bien no hay estimaciones generalmente aceptadas sobre las necesidades de financiación para cumplir los objetivos de desarrollo internacionales y costear los bienes públicos mundiales, y aunque dichas estimaciones son una cuestión de juicio, las necesidades tienden a superar con creces los fondos disponibles para tales fines, sea cual sea la medida que se aplique.

Para muchos países de bajos ingresos, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) sigue siendo un importante vehículo de la financiación para el desarrollo, dados los bajos niveles de ahorro interno y el limitado acceso a las corrientes de capital privado. Desde que se aprobó la Declaración del Milenio, la asistencia oficial para el desarrollo ha aumentado hasta los 133.000 millones de dólares en 2011. Sin embargo, las corrientes tendrán que crecer más del doble para cubrir el objetivo largamente acariciado por las Naciones Unidas de alcanzar el 0,7% del ingreso nacional bruto de los países donantes. Las perspectivas inmediatas de que se cumpla ese objetivo en fecha cercana son sombrías, dadas las presiones fiscales existentes en los países donantes. El hecho de que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) no haya sido una fuente de financiación muy estable o digna de confianza plantea inquietudes añadidas. La necesidad que se aprecia de disponer de financiación adicional y más segura ha dado lugar a una búsqueda de fuentes innovadoras de financiación que complementen la asistencia oficial para el desarrollo.

Recientemente se han puesto en marcha varias iniciativas innovadoras de financiación que se han utilizado en muchos casos para contribuir a la financiación de nuevos programas mundiales de salud, y en algunos, para financiar programas encaminados a mitigar el cambio global y adaptarse a este fenómeno. Los fondos mundiales para la salud han vacunado a millones de niños y distribuido tratamientos contra el SIDA y la tuberculosis a millones de personas en el mundo en desarrollo. Si bien los impuestos internacionales (incluido un gravamen sobre el transporte aéreo) se han añadido a los fondos públicos destinados a la cooperación internacional, de momento estos mecanismos innovadores no han demostrado ser fuentes importantes de financiación. Se calcula que desde 2002 se ha gestionado a través de este tipo de mecanismos un total de 5.800 millones de dólares de financiación para la salud y 2.600 millones de dólares de financiación destinada a

---

<sup>1</sup> Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General.

<sup>2</sup> Véase A/55/1000.

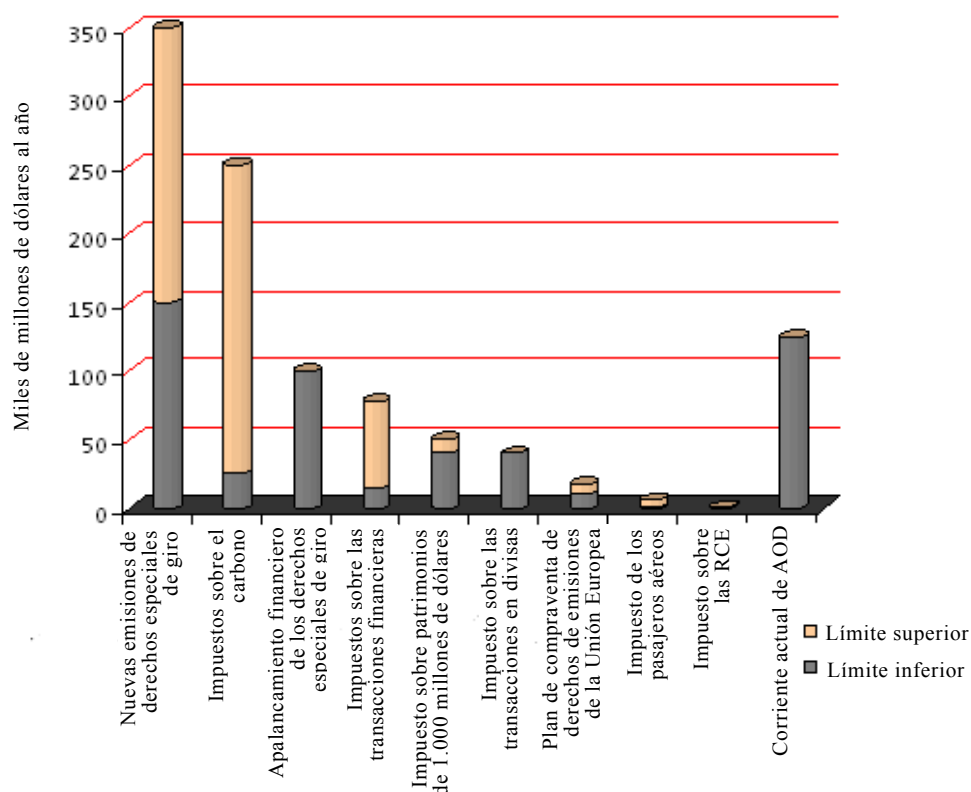
programas de protección frente al clima y otros factores medioambientales. Los fondos se han movilizadado en parte mediante la “titulización” de los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo existentes que no son adicionales a la AOD. De hecho, si bien resulta difícil de calcular, es probable que solo se hayan añadido unos cuantos cientos de millones de dólares al año.

Se ha propuesto una gama de opciones con gran potencial de recaudación de fondos (véase el gráfico O.1 y el cuadro O.1) que, por ahora, no se han acordado en el ámbito internacional. Entre ellas figuran los impuestos sobre las transacciones financieras y en divisas, y sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, así como la creación de liquidez internacional adicional mediante la emisión de nuevos derechos especiales de giro por parte del Fondo Monetario Internacional, que se colocarían intencionadamente de modo que beneficiaran a los países en desarrollo o se apalancaría como financiación para el desarrollo. Aunque su potencial puede ser elevado, estas propuestas son objeto de controversias políticas. Por ejemplo, muchos países no están dispuestos a apoyar formas de tributación internacional, que, según dicen, socavan la soberanía nacional.

Gráfico O.1

**El variado potencial de las fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo (propuestas y, en algunos casos, existentes)**

(En miles de millones de dólares de los Estados Unidos al año)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Cuadro O.1  
Fuentes innovadoras de financiación e intermediación para el desarrollo

<i>Descripción</i>	<i>Volumen actual de recursos (millones de dólares EE.UU. al año)</i>	<i>Potencial aproximado de ingresos (millones de dólares EE.UU. al año)</i>	<i>Comentario</i>	
<i>Nuevas fuentes de financiación</i>				
<b>Ingresos del sector público</b>				
Plan de compraventa de derechos de emisión de la Unión Europea (beneficios de las asignaciones iniciales)	Subasta de los gobiernos de la Unión Europea: venta o asignación de permisos de emisión	200	1.000-5.000	Alemania ha acordado asignar el 15% a la financiación internacional para actividades relativas al clima. La proporción de los otros países no se estipula. La financiación es adicional a la asistencia oficial para el desarrollo
Beneficios del comercio de créditos de reducción certificada de las emisiones (RCE) (impuesto del 2% sobre la nueva emisión)	Impuesto del 2% sobre las RCE con arreglo al mecanismo para un desarrollo limpio	60	60-750	Financiación adicional para las actividades de adaptación al clima en los países en desarrollo
Gravamen de solidaridad sobre los impuestos de las compañías aéreas	Pequeño gravamen aplicado a los billetes de las compañías aéreas, cuyos beneficios se destinan al UNITAID	200	1.000-10.000	Se recaudaron 1.000 millones de dólares entre 2006 y 2010. Aunque la financiación es adicional a la asistencia oficial para el desarrollo actual, el Comité de Asistencia para el Desarrollo la sigue contabilizando como OAD
Impuesto de Noruega sobre las emisiones de CO <sub>2</sub> procedentes del combustible para la aviación	Impuesto sobre las emisiones de CO <sub>2</sub> procedentes del combustible para la aviación en Noruega	20	20	Noruega aporta al UNITAID parte de la recaudación de un impuesto sobre las emisiones de CO <sub>2</sub> del combustible para la aviación
Impuesto sobre el carbono (propuesta)	Impuesto sobre el uso de combustibles fósiles y otros productos que contribuyen a las emisiones de CO <sub>2</sub>	–	250.000	Sobre la base de un impuesto de 25 dólares por tonelada de emisiones de CO <sub>2</sub> por parte de los países desarrollados. La asignación de ingresos a la financiación internacional de actividades relativas al clima probablemente requeriría un acuerdo internacional. La financiación es adicional a la asistencia oficial para el desarrollo
Impuesto sobre las transacciones en divisas (propuesta)	Impuesto de cuantía extremadamente reducida sobre las grandes transacciones de cambio de moneda extranjera	–	40.000	Sobre la base de un impuesto del 0,005%. Los ingresos serían adicionales a la AOD existente
Impuesto sobre las transacciones financieras (propuesta)	Impuesto sobre las transacciones financieras, como las operaciones de valores, bonos y productos derivados, incluye el impuesto sobre las transacciones en divisas	–	15.000-75.000 (excluye los impuestos sobre divisas)	Un impuesto de la Unión Europea sobre las transacciones financieras podría recaudar 55.000 millones de euros al año, aunque no está clara la cantidad que se destinará al desarrollo. Los ingresos serían adicionales a la AOD existente

	<i>Descripción</i>	<i>Volumen actual de recursos (millones de dólares EE.UU. al año)</i>	<i>Potencial aproximado de ingresos (millones de dólares EE.UU. al año)</i>	<i>Comentario</i>
	Impuesto internacional sobre patrimonios de 1.000 millones (propuesta)	–	40.000-50.000	La propuesta aún no figura en ningún programa internacional. Los ingresos serían adicionales a la AOD existente
<b>Captación de recursos mundiales</b>				
	Nueva emisión de derechos especiales de giro (propuesta)	–	160.000-270.000	La liquidez internacional adicional generaría mayor disponibilidad de reservas, por lo que no se trata de una modalidad de financiación para el desarrollo
	Apalancamiento financiero de los derechos especiales de giro (propuesta)	–	100.000	Sobre la base de asignaciones por valor de 100.000 millones de dólares anuales, con un apalancamiento financiero de 10 a 1. Depende de la voluntad política de apalancar los derechos especiales de giro y de una estructura técnica que permita preservar la condición de los derechos especiales de giro como activo de reserva
	Propiedad de los recursos mundiales (propuesta)	–	No está claro	Exige el acuerdo sobre los regímenes de gestión del patrimonio mundial, tales como la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. Los ingresos serían adicionales a la AOD existente
<i>Mecanismos de financiación intermedios</i>				
<b>Mecanismos que reestructuran las corrientes de efectivo</b>				
	Servicio Financiero Internacional para la Inmunización	600	600	Entre 2006 y 2011, el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización recaudó 3.600 millones de dólares a partir de compromisos de los donantes valorados en 6.300 millones de dólares. El Servicio Financiero Internacional para la Inmunización reestructura la AOD existente, por lo que no se trata de financiación adicional.
	Debt2Health	20	Escala limitada	Entre 2007 y 2011, se suscribieron acuerdos del tipo Debt2Health por valor de 163,6 millones de euros, y los países aportaron la mitad de esa suma al Fondo Mundial. Se trata de financiación adicional a la AOD existente para países que están al día en el pago de su deuda

	<i>Descripción</i>	<i>Volumen actual de recursos (millones de dólares EE.UU. al año)</i>	<i>Potencial aproximado de ingresos (millones de dólares EE.UU. al año)</i>	<i>Comentario</i>
	Canjes de deuda por proyectos de protección de la naturaleza	50	Escala limitada	Ha recaudado una suma estimada de entre 1.100 millones de dólares y 1.500 millones de euros desde finales de la década de 1980. Se trata de financiación adicional a la AOD existente para países que están al día en el pago de su deuda
	<b>Mecanismos de gestión del riesgo</b>			
	Proyecto experimental de compromisos anticipados de mercado para las vacunas	500	1.500 (comprometido)	La financiación se hace con cargo a los presupuestos para AOD, y la Gates Foundation aporta una pequeña cantidad de fondos adicionales
	Servicio de Medicamentos Asequibles contra la Malaria	200	Escala limitada	Aproximadamente la mitad de la financiación procede del UNITAID. Sobre la base de la composición de la financiación del UNITAID, en total, la mitad de la financiación del Servicio de Medicamentos Asequibles contra la Malaria procede de la AOD tradicional, el 40% de mecanismos innovadores de financiación, y el 10% de entidades filantrópicas
	Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe	0	680	Los países donantes y el Banco Mundial capitalizaron el fondo de seguro. Los pagos iniciales se hicieron con cargo a los presupuestos de la AOD
	<b>Mecanismos que apalancan a los recursos cívicos o del sector privado</b>			
	Product Red	40	Escala limitada	Recauda dinero para el Fondo Mundial. La financiación procede de las empresas participantes y se suma a la AOD

*Fuente:* World Economic and Social Survey 2012: In Search of New Development Finance (publicación de las Naciones Unidas, de próxima aparición).

También existen problemas en cuanto al uso y la asignación de fondos movilizados a escala internacional. La mayoría de los mecanismos innovadores de financiación existentes destinan recursos directamente para fines concretos, como sucede con los fondos mundiales para la salud. Esta forma de proceder parece ofrecer ventajas. Según dicen sus partidarios, que los fondos estén destinados contribuye a fomentar el apoyo político y atrae financiación, ya que se establece un vínculo claro entre la recaudación de dinero y causas populares. Sin embargo, tal vez haya contrapartidas, dado que la asignación de fondos puede restringir la capacidad de maniobra normativa de los países para canalizar recursos hacia las prioridades determinadas en el ámbito nacional.

La comunidad internacional necesitará hacer frente a estos problemas si desea ir más allá de las modalidades tradicionales de asistencia al desarrollo y cubrir las necesidades de financiación para ocuparse de los problemas mundiales. En el *Estudio Económico y Social Mundial 2012* se analiza la naturaleza de los problemas que conlleva la generación de nuevas fuentes de financiación para el desarrollo. El Estudio confirma el potencial de varios mecanismos, si bien concluye que para que ese potencial se concrete habrá que llegar a acuerdos internacionales y hacer acopio de una voluntad política en consonancia para utilizar las fuentes, además de crear los mecanismos adecuados de gobernanza para su uso y asignación.

## **Definición de financiación innovadora para el desarrollo**

### **Existe una amplia gama de mecanismos que se pueden considerar financiación innovadora**

No existe una definición acuñada de la financiación innovadora para el desarrollo. Según el Grupo directivo sobre financiación innovadora para el desarrollo, esta categoría comprende todos los mecanismos de recaudación de fondos para el desarrollo complementarios a la asistencia oficial para el desarrollo, de carácter predecible y estable, y estrechamente ligados a la noción de bienes públicos mundiales. Conforme al Grupo directivo, la financiación innovadora para el desarrollo debe estar vinculada al proceso de globalización, ya sea mediante la imposición de gravámenes a los sectores considerados como los máximos beneficiarios del proceso, por ejemplo, el sector financiero, o a las actividades perjudiciales para los bienes públicos mundiales, por ejemplo, las emisiones de carbono.

La falta de una definición precisa ha redundado en que muchos estudios ofrezcan una interpretación amplia y consideren todos los tipos de modalidades de financiación no convencionales bajo la etiqueta de la financiación innovadora para el desarrollo, lo que abarca desde los mecanismos antes mencionados, como la titulación de los compromisos de AOD, los impuestos internacionales y las nuevas asignaciones de derechos especiales de giro, hasta todo tipo de innovaciones de diversa índole, como los bonos denominados en moneda local y salvaguardias en divisas, los bonos vinculados al producto interno bruto (PIB), los incentivos para que se canalicen las remesas de fondos de los trabajadores hacia la inversión para el desarrollo y los seguros contra fenómenos meteorológicos con garantía pública.

## **El presente *Estudio Económico y Social Mundial* se centra en los mecanismos pertinentes desde el punto de vista de la financiación pública internacional**

En el presente *Estudio* se trata un conjunto más limitado de mecanismos englobados en el ámbito de las finanzas públicas internacionales, es decir, modalidades de financiación que apoyan de manera directa la consecución de los objetivos de desarrollo internacionales y la consignación de créditos para los bienes públicos mundiales. En concreto, el *Estudio* comprende los mecanismos que comparten la totalidad de las siguientes características: a) participación del sector oficial, incluido el uso de recursos del sector público, así como modalidades en las que la financiación oficial funciona como catalizador para sacar partido a los recursos del sector privado y las entidades filantrópicas; b) cooperación internacional y transferencia de recursos hacia los países en desarrollo, y c) innovación, en el sentido de que los recursos se utilizan en un contexto nuevo o incorporan características innovadoras respecto al tipo de recursos o el modo en que se recaudan, o en relación con sus estructuras de gobernanza. Otra característica que cabe desear en los mecanismos estudiados es su capacidad para generar financiación adicional para el desarrollo que suplemente y se añada a la AOD existente.

Con arreglo a esta definición, la presente evaluación no comprende la mayoría de las “innovaciones de diversa índole”. La definición sí implica, no obstante, que la evaluación no puede estar exclusivamente limitada a la financiación. La financiación, la asignación y el gasto no se pueden separar por completo. Como sucede en el caso de algunos mecanismos existentes, que los fondos se utilicen eficazmente puede influir en la disponibilidad. Por ejemplo, varios mecanismos innovadores de financiación que canalizan recursos hacia los programas mundiales para la salud apalancan los compromisos futuros de AOD para hacer desembolsos más inmediatos ligados a la prevención de determinadas enfermedades transmisibles.

## **La viabilidad de la nueva financiación no solo depende de las fuentes, sino también de cómo se canalicen los fondos hacia su uso final**

Se estudian dos fuentes principales: los impuestos aplicados a las transacciones internacionales o concertados a escala internacional, como el impuesto de solidaridad sobre los billetes aéreos, los impuestos sobre las transacciones financieras o en divisas y los impuestos sobre el carbono; y los ingresos derivados de los recursos mundiales, como las asignaciones de derechos especiales de giro y los beneficios obtenidos de la extracción de recursos del patrimonio mundial, por ejemplo, la minería del lecho marino en aguas internacionales. Las propuestas sobre las posibles fuentes financieras de la cooperación internacional para el desarrollo de ambas categorías se han estudiado durante décadas, aunque la mayoría de ellas no se han adoptado, a excepción de la propuesta de gravar a las aerolíneas.

Algunas innovaciones se centran en los mecanismos de intermediación ideados para asociar más eficazmente la financiación y las necesidades (lo que incluye varios mecanismos que canalizan recursos hacia los fondos mundiales para la salud



y algunos mecanismos de canje de deuda por financiación del desarrollo) movilizando medios públicos como garantía o seguro frente a los riesgos de catástrofe natural o fomentando el desarrollo de tecnología para causas públicas, u obteniendo contribuciones voluntarias del sector privado con fines concretos para la cooperación oficial para el desarrollo. Existen varios mecanismos de este tipo, aunque no operan a gran escala.

Por lo general, también se aplica la etiqueta de financiación innovadora para el desarrollo a varios fondos mundiales que funcionan como mecanismos de asignación. Los mecanismos de desembolso del sector de la salud comprenden el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, el UNITAID y la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI). Estos mecanismos recaudan fondos de las fuentes de manera directa o a través de estructuras de intermediación financiera. El UNITAID es el único mecanismo de desembolso que obtiene el grueso de su financiación de una fuente innovadora, a saber, el impuesto de solidaridad sobre los billetes aéreos. Otros fondos dependen principalmente de fuentes tradicionales de financiación.

Para comprender plenamente el potencial de la financiación innovadora para el desarrollo es importante examinar su eficacia considerando las corrientes de fondos en su totalidad, desde sus fuentes hasta el punto en que se hace efectivo el desembolso para el desarrollo.

## **Fuentes propuestas de financiación innovadora para el desarrollo**

El atractivo de los mecanismos que podrían generar corrientes de fondos más automáticas y garantizadas dirigidas a la cooperación internacional, en especial si son capaces de movilizar sumas sustanciales de recursos, ha dado lugar a numerosas propuestas sobre cómo establecer dichos mecanismos. Si bien se reconoce que estas propuestas existen desde hace tiempo, en el *Estudio* se mantiene que ciertas formas de tributación internacional y el apalancamiento de los activos de reserva internacionales tienen un gran potencial con miras a mejorar sustancialmente los recursos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo, lo que justifica que se redoblen los esfuerzos para superar los obstáculos que han impedido aprovechar ese potencial en el pasado.

## **La creación de activos de reserva internacionales podría impulsar la financiación para el desarrollo y los bienes públicos mundiales**

Con arreglo a una propuesta de este tipo, el FMI generaría mayor liquidez internacional en forma de derechos especiales de giro. Las asignaciones anuales de derechos especiales de giro propuestas por valor de entre 150.000 y 250.000 millones de dólares corresponderían principalmente a los países desarrollados, ya que los derechos especiales de giro se distribuyen con arreglo a las cuotas del FMI. Sin embargo, si en lugar de ello se asignasen las dos terceras partes a los países en desarrollo, estos recibirían entre 160.000 y 270.000 millones de dólares anuales. El señoreaje devengado por tales emisiones, que en la actualidad perciben los países

cuya moneda se utiliza como divisa de reserva internacional, se podría destinar en parte a su uso por la comunidad internacional en beneficio de los países en desarrollo. Ciertamente, cambiar la fórmula utilizada para asignar los derechos especiales de giro sería una empresa política de envergadura, ya que exigiría que se enmendasen artículos del Acuerdo del FMI. La enmienda de los artículos, como las decisiones para hacer una asignación de derechos de giro de carácter general con arreglo a las normas existentes, exige un 85% de votos a favor de los miembros, lo que confiere a los Estados Unidos de América un derecho de veto efectivo. De hecho, el apoyo de los Estados Unidos a las asignaciones periódicas de derechos especiales de giro equivaldría a una medida de solidaridad mundial, ya que el señoraje correspondiente a los nuevos derechos especiales de giro se generaría en gran medida a expensas de que los Estados Unidos dejaran de percibirlo. No obstante, este cambio podría redundar en un importante fortalecimiento del sistema monetario internacional que deberían apoyar todos los países miembros del FMI.

Sin embargo, este tipo de emisión periódica de derechos especiales de giro no guarda relación directa con la financiación para el desarrollo. Los derechos especiales de giro siguen siendo un activo de reserva, pero su disponibilidad adicional, concertada mediante la coordinación internacional, podría reducir la necesidad de los países en desarrollo a título individual de guardar las ganancias del cambio de divisas en sus depósitos de reservas a modo de seguro por cuenta propia contra las conmociones de los mercados mundiales.

### **El rendimiento aproximado podría ser de 100.000 millones de dólares al año para la cooperación internacional**

Por otro lado, conforme a otras propuestas se considera que una asignación de derechos especiales de giro sirve para generar poder adquisitivo efectivo para el titular que recibe la asignación. La cuestión estriba entonces en cómo poner ese poder adquisitivo al servicio del desarrollo o de los bienes públicos mundiales. Se calcula que más de 100.000 millones de dólares anuales en derechos especiales de giro inactivos de los países ricos en reservas se podrían convertir en financiación a largo plazo para el desarrollo. Lo que se propone no es que el gasto se haga con cargo directo a los derechos especiales de giro, sino sacar al mercado bonos respaldados por estos activos. Conforme a una propuesta, un “Fondo verde para el clima”, emitiría bonos por valor de 1 billón de dólares respaldados por 100.000 millones de capital en derechos especiales de giro con una proporción de apalancamientos de 10 a 1. Conforme a otra propuesta, se utilizarían los derechos especiales de giro inactivos para adquirir bonos directamente de los bancos de desarrollo multilaterales. El Fondo verde para el clima (o fondo mundial para combatir el cambio climático) podría recaudar el importe devengado por los intereses a precios de mercado de al menos algunos de los prestatarios, que utilizaría posteriormente para pagar a los titulares de sus bonos. Dado que los países de bajos ingresos tal vez no se puedan permitir tales préstamos, el fondo también recibiría contribuciones anuales adicionales de los donantes para permitirle suscribir sus actividades en condiciones favorables.

La propuesta se basa en la premisa de que se utilicen los derechos especiales de giro para adquirir activos a largo plazo, y su atractivo reside en la capacidad de utilizar el gran volumen de derechos especiales de giro que no se utilizan para invertirlos en aras del desarrollo o, como en la propuesta anterior, en participaciones

de capital de un Fondo verde para el clima. Mediante asignaciones periódicas de derechos especiales de giro sustanciales, podrían recaudarse más de 100.000 millones de dólares de financiación para el desarrollo al año. Un argumento desfavorable a esta propuesta es que contravendría el propósito esencial de los derechos especiales de giro, que se crearon tan solo para transacciones de naturaleza puramente monetaria. Someterlos a un apalancamiento tal que pudiera exponer a sus titulares a riesgos de falta de liquidez desvirtuaría el fin para el que fueron creados. Se podría considerar, por tanto, que la viabilidad de la propuesta depende del grado de riesgo que pudiese entrañar y de que el instrumento financiero utilizado para apalancar los derechos especiales de giro se concibiese con el tino suficiente para que conservara su función de mecanismo de reserva. Los riesgos pueden ser limitados en la medida en que la propuesta se restrinja al apalancamiento de los derechos especiales de giro inactivos, lo que se asemeja a la práctica vigente en un buen número de países de transferir el excedente de reservas en moneda extranjera a fondos patrimoniales soberanos, donde las características en cuanto a liquidez y riesgo de determinados activos del fondo determinan si siguen ampliando los requisitos para ser depósitos de reserva.

### **Un impuesto sobre el carbono concertado internacionalmente podría recaudar 250.000 millones de dólares al año**

Continúa el debate sobre las medidas adecuadas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y movilizar nuevas corrientes, más automáticas, garantizadas y sustanciales, para financiar la mitigación y adaptación al cambio climático. El enfoque más directo para reducir las emisiones mediante incentivos económicos sería aplicar un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) que alentase a las instancias económicas a rebajar las emisiones bajo su control, por ejemplo, mediante el cambio a actividades y fuentes de energía que produzcan menos emisiones de este tipo. El incentivo del precio también debería estimular el aumento de la producción de servicios y productos más eficientes en relación con el carbono. Sin embargo, existe escaso acuerdo sobre el monto del impuesto, su objeto (por ejemplo, los combustibles no son la única fuente de gases de efecto invernadero), o a quién se debería aplicar (debería ser, por ejemplo, el consumidor final o el productor de los gases de efecto invernadero) y sobre cómo utilizar los ingresos fiscales que se recaudarían.

Si las medidas mundiales se pudieran diseñar como si fueran destinadas a una sola economía, se podría establecer un impuesto único (y ajustarlo a lo largo del tiempo) para orientar las emisiones globales hacia una meta particular que se debería alcanzar en una fecha determinada. Sin embargo, el mundo está compuesto por muchos países cuyo consumo y producción global se verían afectados de distinto modo por un impuesto único. La diferente repercusión de un impuesto uniforme sobre el carbono ocasionaría objeciones de los gobiernos y podría frustrar un acuerdo sobre el impuesto, en especial, dado que es poco probable que los que sacrifican menos con un impuesto uniforme compensaran plenamente a los que sacrifican más. De hecho, en el Protocolo de Kyoto de 1997<sup>3</sup> de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992<sup>4</sup> solo se estipula

---

<sup>3</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2303, núm. 30822.

<sup>4</sup> *Ibid.*, vol. 1771, núm. 30822.

que los países de mayores ingresos lleven a cabo determinadas reducciones selectivas, ya que esos países son responsables de la mayoría de las concentraciones de CO<sub>2</sub> ocasionadas por el hombre en la atmósfera y tienen mayor capacidad para soportar la responsabilidad económica. En esta línea, se espera que un impuesto de 25 dólares por tonelada de CO<sub>2</sub> emitida por los países desarrollados recaude 250.000 millones de dólares al año en ingresos fiscales a escala mundial. Un impuesto de este tipo se añadiría a los ya aplicados en el ámbito nacional, puesto que muchos gobiernos (tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados) ya gravan las emisiones de carbono, en algunos casos de forma expresa, y en otros casos, de manera indirecta mediante gravámenes sobre determinados combustibles.

Canalizar los fondos hacia la cooperación internacional exigirá un acuerdo político independiente, como el Acuerdo de Copenhague de 2009<sup>5</sup>, por el que los países desarrollados se comprometieron a proporcionar 30.000 millones de dólares en el período 2010-2012 (los compromisos formulados hasta la fecha se aproximan a esa cifra) y 100.000 millones de dólares al año para 2020 en recursos nuevos y adicionales destinados a sufragar los programas de mitigación y adaptación al clima en los países en desarrollo<sup>6</sup>.

### **Un pequeño impuesto sobre las transacciones en divisas podría añadir 40.000 millones de dólares según las estimaciones**

Un impuesto sobre las transacciones en divisas internacionales se considera una idea atractiva por el enorme volumen de operaciones diarias. Mientras que los partidarios aseguran que un impuesto de una cuantía muy reducida movilizaría fondos sustanciales sin afectar de manera importante al mercado, quienes se oponen afirman que los operadores del mercado de divisas trabajan con márgenes muy estrechos y que hasta un impuesto extremadamente pequeño tendría un efecto importante, ya que los bancos ajustan constantemente su exposición a las divisas. Los partidarios responden que los avances tecnológicos y las inversiones en la infraestructura de pagos internacionales de los últimos años han reducido considerablemente el costo de las transacciones financieras y que el impuesto que se propone neutralizaría esa reducción tan solo mínimamente. Por tanto, si bien se considera ampliamente viable, es posible que el impuesto sobre las transacciones en divisas reduzca las ganancias derivadas de esas transacciones.

Un pequeño impuesto de medio punto de base (0,005%) sobre todas las operaciones en las cuatro divisas principales (el dólar, el euro, el yen y la libra esterlina) podría recaudar, según las estimaciones, 40.000 millones de dólares al año. Aunque tal vez no se pueda ampliar la escala de los ingresos elevando el tipo fiscal ya que los tipos superiores afectarían a los volúmenes de las transacciones, aplicar un tipo impositivo, aunque sea muy bajo, limitaría hasta cierto punto las operaciones de alta frecuencia, lo que resultaría beneficioso por partida doble, dado que contribuiría a reducir la inestabilidad de las divisas y a aumentar los ingresos para el desarrollo. Si bien un tipo superior limitaría más las operaciones, ello podría suceder a costa de los ingresos.

<sup>5</sup> Véase FCCC/CP/2009/11/Add.1, decisión 2/CP.15.

<sup>6</sup> *Ibid.*, decisión 2/CP.15, párr. 8.

## **En cualquier caso serían necesarios acuerdos independientes sobre el uso de los impuestos a efectos de la cooperación internacional para el desarrollo**

En todos los casos, la asignación de ingresos al desarrollo exigiría un acuerdo político independiente. Una objeción que se hace al impuesto sobre las transacciones en divisas tiene que ver con el temor de que las instituciones financieras de un país participante pudieran estar en situación de desventaja en la competencia mundial por atraer actividad financiera. Pese a que los datos existentes de los casos en los que se han aplicado tales modalidades tributarias sugieren que esos temores pueden ser infundados, la mejor manera de vencerlos sería que el impuesto se adoptara mediante un acuerdo internacional. También debería haber pocos motivos de preocupación si el impuesto se implantase a un tipo muy bajo, según lo propuesto. Sin embargo el problema más profundo estriba, según parece, en lograr el apoyo político suficiente para destinar al menos una parte convenida de los beneficios a la cooperación internacional para el desarrollo. No obstante, el Grupo de los 20 ha incluido en su programa la idea de un impuesto sobre las transacciones financieras concertado en el ámbito internacional, y acordó en la Cumbre de Cannes de noviembre de 2011 que, con el tiempo, sería necesario encontrar nuevas fuentes de financiación para hacer frente a las necesidades del desarrollo, que podrían incluir la imposición de gravámenes al sector financiero.

## **Fuentes existentes de financiación innovadora para el desarrollo**

Los mecanismos de financiación innovadora para el desarrollo creados recientemente son de muy distinta naturaleza. Aunque de escala limitada y vinculados a determinados propósitos, este tipo de instrumentos ha proporcionado escasos recursos adicionales a la AOD.

A excepción de dos modalidades tributarias internacionales (los gravámenes sobre el transporte aéreo y un impuesto del 2% sobre las transacciones con arreglo al mecanismo para un desarrollo limpio), los mecanismos existentes estudiados en el presente análisis se pueden dividir en tres tipos: a) mecanismos para transformar las características temporales de las finanzas para el desarrollo; b) mecanismos para mitigar el riesgo; y c) mecanismos para captar contribuciones privadas voluntarias.

## **Se puede anticipar la liquidez de la asistencia oficial para el desarrollo de manera efectiva**

El principal objetivo del primer tipo de mecanismos es obtener recursos financieros que se utilizarán de inmediato para fines de desarrollo. Uno de estos mecanismos es el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFI), que vincula los compromisos de AOD por un período prolongado (en la práctica, entre 6 y 23 años) y los tituliza para facilitar fondos de uso inmediato a la GAVI. Los mecanismos de conversión de la deuda, como el programa Debt2Health y los canjes de deuda por proyectos de protección de la naturaleza, también entran dentro de esta categoría. Los recursos se liberan mediante la cancelación de las sumas adeudadas a los acreedores bilaterales o la compra de deuda bancaria comercial a

precios de descuento en el mercado secundario. Una parte o la totalidad de los pagos asociados al servicio de la deuda se reorientan hacia un uso público o un proyecto no gubernamental determinado, predominantemente en el ámbito de la salud o del medio ambiente.

Estos mecanismos no han movilizado financiación adicional; además, el monto de los fondos reorientados ha sido modesto, se mire como se mire. El IFFI ha recibido compromisos de donantes por valor de 6.300 millones de dólares durante un período de cinco años, lo que ha generado un fondo de liquidez anticipada de 3.600 millones de dólares, de los que se han desembolsado 1.900 millones desde su establecimiento en 2006. Los desembolsos se han visto parcialmente limitados por la necesidad de disponer de un grado de liquidez muy elevado para mantener la solvencia. Los desembolsos del IFFI serán compensados a largo plazo por la derivación de fondos de la AOD al servicio de los bonos de IFFI. Está claro que la principal ventaja de estos mecanismos no radica en la recaudación de nuevos recursos, sino en que se los utilice con mayor eficacia (véase a continuación).

La condonación de la deuda de los países fuertemente endeudados no se considera financiación innovadora para el desarrollo en este informe, ya que no genera directamente ninguna nueva corriente de recursos financieros. No existen datos sistemáticos sobre los canjes de deuda por medidas de desarrollo. En conjunto, la cantidad de recursos generada mediante tales mecanismos ha sido modesta hasta la fecha. Por ejemplo, entre 2007 y 2011 se liberaron recursos por valor de 119 millones de dólares mediante conversiones de deuda para su uso por el Fondo Mundial con arreglo al programa Debt2Health.

### **La eficacia de la asistencia también se puede mejorar ofreciendo garantías y seguros contra los riesgos**

El segundo tipo de mecanismo trata de conseguir fondos para cubrir ciertos riesgos relativos a la salud pública y las catástrofes naturales mediante programas de garantías o seguros concertados a escala internacional. Con arreglo a los compromisos anticipados de mercado, que constituyen uno de esos programas y se utilizan sobre todo para la prevención de enfermedades, la AOD, la financiación procedente de fuentes filantrópicas privadas, o ambas, se utilizan para garantizar un nivel predeterminado de demanda y de precios para un producto concreto con un elevado componente tecnológico (como las vacunas contra el neumococo) a fin de ofrecer un mercado garantizado a los productores que sirva de incentivo al desarrollo del producto. Con arreglo al Mecanismo de Medicinas Asequibles para la Malaria, un programa experimental gestionado por el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, se negocian precios más bajos con los productores de terapias combinadas basadas en la artemisinina contra la malaria, a cambio de un mercado garantizado y un subsidio temporal, como medio para desplazar alternativas más antiguas y menos eficaces (si bien más baratas) del mercado.

A finales de 2011, el proyecto experimental de compromisos anticipados de mercado para la vacuna contra el neumococo había conseguido 1.500 millones de dólares de financiación de fuentes bilaterales y filantrópicas, mientras que la suma recaudada por el Mecanismo de Medicinas Asequibles para la Malaria, algo menor, ascendía a 312 millones de dólares (incluidos 180 millones de dólares de

financiación proporcionados por el UNITAID, cuya fuente es el innovador impuesto sobre los billetes aéreos).

Mediante el Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe de la región del Caribe se mancomunan los riesgos para las finanzas públicas derivados de catástrofes naturales como los huracanes y los terremotos. El fondo, capitalizado por los donantes, permite a los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) asegurarse de manera colectiva frente a los daños que se pudieran producir por encima de un tope determinado.

### **Se puede captar financiación innovadora canalizando las contribuciones voluntarias de particulares**

Otros mecanismos recaban contribuciones voluntarias de particulares para fines concretos. Con arreglo a Product Red, un programa muy conocido, las empresas obtienen licencias para utilizar la marca en productos concretos a cambio de donar una parte de los beneficios de estos bienes y servicios al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. MassiveGood (2010-2011), otro programa, si bien de corta andadura, intentó recaudar fondos para el UNITAID captando pequeñas contribuciones de la compra de pasajes aéreos.

Si bien los mecanismos comprendidos en esta categoría son los únicos que proporcionan recursos adicionales a la financiación para el desarrollo tradicional (bilateral y de entidades filantrópicas privadas), las sumas generadas han sido muy modestas. Product Red recaudó en total 190 millones de dólares en sus primeros cinco años de existencia, mientras que la iniciativa MassiveGood se canceló en menos de dos años por sus resultados decepcionantes.

### **Los mecanismos existentes generan escasos recursos adicionales, pero fomentan la eficacia de la asistencia**

Aunque el hecho de que se hayan establecido recientemente supone una limitación para hacer una evaluación significativa, por lo general estos mecanismos han servido bien a sus fines. El Servicio Financiero Internacional para Inmunización ha anticipado con eficacia la liquidez de recursos de la AOD, y mantenido a un nivel bajo los gastos en concepto de préstamos y administración. El proyecto experimental de compromisos anticipados de mercado ha acelerado la introducción de vacunas para combatir las enfermedades ocasionadas por el neumococo (así y todo, a una escala bastante más limitada que la prevista en un principio). Los resultados preliminares del Mecanismo de Medicinas Asequibles para la Malaria parecen ser en gran medida positivos, y el Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe de la región del Caribe parece estar funcionando de manera eficaz tras haber realizado diversos pagos, como los efectuados a Haití tras el terremoto de 2010.

### **Se deben ensayar las posibilidades de ampliar la escala y reproducir el modelo**

Estos mecanismos también ofrecen ciertas posibilidades por lo que respecta a ampliar la escala y reproducir el modelo para otros usos. Existen pocas limitaciones

técnicas para ampliar la escala del Servicio Financiero Internacional para Inmunización, aunque este proceso se ve restringido actualmente por las condiciones del mercado financiero y la presión fiscal sobre los presupuestos destinados a la asistencia. Su aplicación también está limitada a los contextos que se prestan a los anticipos de liquidez, como los programas de vacunas, que exigen una rápida expansión de la cobertura para impedir de manera eficaz la propagación de enfermedades, o en casos en los que se necesitan cuantiosas inversiones indivisibles iniciales para facilitar la difusión de una nueva tecnología, como la energía renovable. Del mismo modo, los compromisos anticipados de mercado para las vacunas contra el neumococo brindan ciertas posibilidades de uso en otros contextos similares, aunque esto está menos claro en los casos en que no se trata de vacunas, por ejemplo, aquellos en los que las características técnicas del producto son más complejas, o en los que conllevan el desarrollo de nuevas tecnologías (frente a la comercialización de tecnologías que ya se encuentran en una fase avanzada de desarrollo). Quizá también sea posible reproducir el Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe de la región del Caribe en algunos entornos geográficos, lo que se podría fomentar mancomunando el riesgo mediante arreglos regionales o multiregionales para lograr que se distribuya al máximo.

En resumen, estos mecanismos tal vez puedan cubrir necesidades concretas, lo que constituye su objetivo primordial. Sin embargo, dado su tamaño limitado y su limitada capacidad para recaudar fondos nuevos no contribuyen mucho, si es que lo hacen en alguna medida, a subsanar el desfase entre la cuantía actual y proyectada de la AOD y las necesidades financieras para el desarrollo y los bienes públicos mundiales.

## **Usos y gestión mundial de la financiación innovadora del desarrollo**

Muchos de los fondos recaudados hasta la fecha bajo el rubro de la financiación innovadora para el desarrollo se han destinado a la salud. Sin embargo, se espera que en un futuro próximo estén disponibles cantidades considerables de financiación adicional para mitigar el cambio climático y adaptarse a este fenómeno que se canalizarían a través de fondos expresamente dedicados a gestionar las asignaciones para determinados usos finales.

En el ámbito de la salud pública mundial, la mayoría de los recursos procedentes de la financiación innovadora se han utilizado para controlar las enfermedades transmisibles, en especial aquellas de alcance mundial o que afectan a un amplio ámbito geográfico (el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria). Por lo que respecta a la financiación destinada al clima, la mayoría de las iniciativas se centran en movilizar recursos para programas de mitigación del cambio climático, cuya naturaleza está claramente relacionada con los bienes públicos mundiales, pero pocos de ellos se centran en hacer frente a las necesidades de adaptación de los países en desarrollo. Los programas de mitigación representan aproximadamente dos terceras partes de los recursos canalizados mediante mecanismos de financiación innovadora.

En conjunto, los mecanismos existentes tienden a conceder más prioridad a la financiación de los bienes públicos mundiales que a la de otros procesos de desarrollo nacionales de carácter más general.



## **Los fondos mundiales para la salud cumplen eficazmente su propósito**

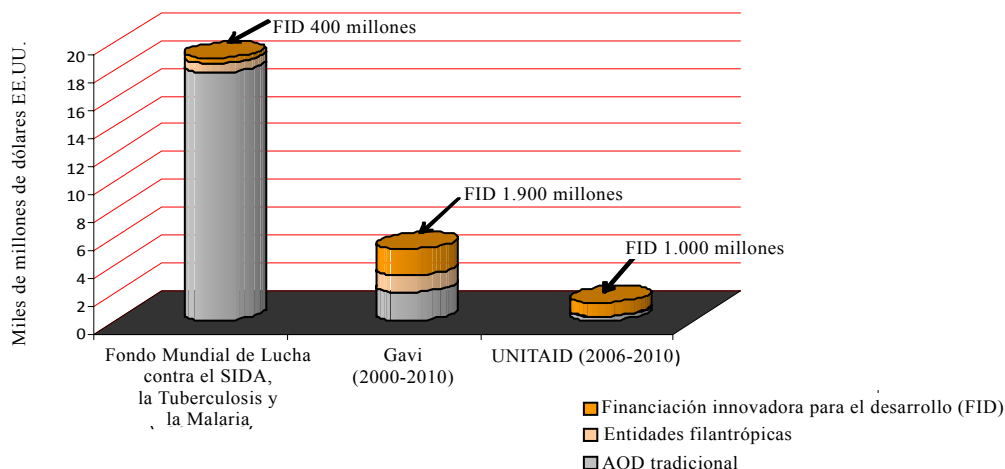
Las necesidades financieras del ámbito de la salud son considerables, y pese a la prioridad mucho mayor que les han concedido los donantes en los últimos años, sigue existiendo un desfase importante entre las necesidades estimadas y cualquier previsión realista de la OAD destinada a la salud en el futuro. La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que el gasto adicional necesario cada año para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a la salud asciende a 29 dólares por persona, lo que implica que el gasto total en salud de los países en desarrollo tendría que crecer 251.000 millones de dólares entre 2009 y 2015. Financiar la totalidad de esta suma con recursos nacionales planteará dificultades a muchos países de bajos ingresos.

La financiación innovadora para la salud ha sufragado o guardado relación con los programas de la GAVI (el Servicio Financiero Internacional para Inmunización y los compromisos anticipados de mercado para las vacunas contra el neumococo), el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (el Mecanismo de Medicinas Asequibles para la Malaria, Debt2Health y Product Red) y del UNITAID (gráfico O.2). Si bien el Servicio Financiero Internacional para Inmunización ha proporcionado una parte sustancial (el 64%) de los fondos de la GAVI desde su fundación en 2006, la aportación de los mecanismos innovadores de financiación a los recursos del Fondo Mundial es mucho menor (un 2% desde 2002). Además, mientras que tanto la GAVI como el Fondo Mundial han tenido un gran éxito generando recursos para cumplir sus respectivos mandatos, este éxito ha consistido principalmente en atraer AOD, ya sea de forma directa o a través de mecanismos innovadores de financiación: solo los 190 millones de dólares recaudados para el Fondo Global por Product Red son recursos adicionales a la AOD. El UNITAID es el único mecanismo que se financia principalmente a partir de fuentes innovadoras, dado que el 75% de sus recursos proceden de los impuestos sobre el transporte aéreo.

Gráfico O.2

### Solo una pequeña parte de la financiación de los fondos mundiales para la salud procede de fuentes innovadoras adicionales

(En miles de millones de dólares de los Estados Unidos, cifras globales para el período)



Fuente: *World Economic and Social Survey 2012: In Search of New Development Finance* (publicación de las Naciones Unidas, de próxima aparición).

La Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización y el Fondo Mundial han obtenido por lo general buenos resultados en el cumplimiento de sus respectivos objetivos y han mantenido niveles razonablemente estables y predecibles de financiación global. Sin embargo, su situación en materia de recursos es vulnerable debido a la gran dependencia de la financiación bilateral, en el caso del Fondo Mundial, y del Servicio Financiero Internacional para la Inmunización, en el caso de la GAVI.

### Argumentos favorables a aglutinarlos en el Fondo Mundial

Más polémica resulta la estructuración de los fondos mundiales para la salud como fondos verticales (exclusivamente dedicados a una enfermedad o a un caso). En primer lugar, estos fondos no contribuyen directamente a reducir la falta de financiación para la salud propiamente dicha (en especial, por lo que respecta al personal médico) y no guardan relación principalmente con los gastos destinados a controlar determinadas enfermedades. En segundo lugar, pueden tener repercusiones negativas para los sistemas de salud nacionales de los países receptores (véase a continuación). En tercer lugar, fragmentan aún más la estructura de la asistencia al añadir nuevos participantes y mecanismos.

Si bien el problema de la fragmentación se da principalmente en relación con otros programas bilaterales y multilaterales, en este caso se podría paliar si la mayoría (e incluso todos) los programas verticales se aglutinasen en el Fondo Mundial. Para ello sería necesario que se concediera al Fondo Mundial un mandato más amplio en materia de salud, lo cual se presta a sus características, dado que tiene una estructura de gobernanza bastante inclusiva y transparente. Para despejar la segunda inquietud será necesario que se hagan mayores esfuerzos con miras a

asegurar que la financiación mundial destinada al control de las enfermedades transmisibles guarde mayor sintonía con las prioridades de la política nacional y que refuerce los sistemas de salud nacionales, en vez de debilitarlos. Tal como fue concebida, la Plataforma para reforzar los sistemas de salud, establecida por la GAVI, el Fondo Mundial y el Banco Mundial, estaba llamada a ser una iniciativa importante en este sentido. Lamentablemente el uso de esta Plataforma ha sido limitado hasta la fecha, en parte porque algunos donantes de la GAVI y el Fondo Mundial se muestran reacios a rebasar los actuales mandatos restrictivos, así como por la limitada participación de otros donantes. Será de vital importancia que se superen esas limitaciones. El hecho de que los mecanismos existentes no estén diseñados para hacer frente a la primera inquietud (la persistente falta de financiación) exigirá que se busquen mecanismos de financiación alternativos.

### **El creciente potencial de la financiación innovadora destinada al clima**

Las previsiones de necesidades de financiación adicionales para actividades de mitigación del cambio climático y de adaptación a este fenómeno en los países en desarrollo son elevadas, incluso considerablemente superiores a las relativas a la salud. Los cálculos de las necesidades adicionales de inversión en 2030 son del orden de entre los 140.000 y los 175.000 millones de dólares al año (a los que hay que añadir inversiones iniciales de entre 265.000 y 565.000 millones de dólares) por lo que se refiere a la mitigación, y de entre 30.000 y 100.000 millones de dólares más al año destinados a la adaptación. En el *Estudio Económico y Social Mundial 2011*<sup>7</sup> se calculaba que las necesidades adicionales de inversión de los países en desarrollo para el desarrollo sostenible, incluidas las actividades de mitigación y adaptación al cambio climático, así como para asegurar el acceso universal a fuentes de energía no contaminantes, ascenderían aproximadamente a 1 billón de dólares al año en las próximas décadas. Según se reconoció en instrumentos como el Acuerdo de Copenhague, tanto desde la perspectiva del reparto equitativo de las responsabilidades de financiación de los bienes públicos mundiales como de los limitados medios económicos de los países en desarrollo, una parte considerable de la financiación necesaria deberá proceder de las transferencias internacionales.

La financiación innovadora para el cambio climático aún se encuentra en un estado incipiente, pero tiene posibilidades de crecer de forma considerable en los próximos años y podría contribuir de manera significativa a cumplir los compromisos contraídos con arreglo al Acuerdo de Copenhague. El total de los fondos recaudados durante la pasada década mediante mecanismos innovadores de financiación (excluida una suma que no se puede cuantificar de canjes de deuda por proyectos de protección de la naturaleza durante los últimos 25 años) asciende tan solo a 1.000 millones de dólares. No obstante, el Fondo de Adaptación recaudó 168 millones de dólares a partir del impuesto del 2% sobre las transacciones con arreglo al mecanismo para un desarrollo limpio, y 841 millones de dólares a partir de las subastas de permisos hechas por Alemania con arreglo al Plan de compraventa de derechos de emisión de la Unión Europea, canalizados a través de su Iniciativa Internacional para el Clima. Sin embargo, hasta la fecha solo se ha desembolsado

---

<sup>7</sup> Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.11.II.C.1.

una parte de estos fondos (20 millones de dólares, todos ellos del Fondo de Adaptación), la mitad de la cual se destinó a cubrir los costos administrativos.

Se espera que dos mecanismos en particular generen cuantiosos recursos para los programas contra el cambio climático en los próximos años. En primer lugar, a partir de 2013, la Unión Europea subastará los derechos de emisión de carbono, lo que generará unos ingresos anuales de entre 20.000 y 35.000 millones de dólares según las previsiones. Algunos países han señalado su intención de asignar la mitad del importe a los programas para combatir el cambio climático (aunque, en la medida en que ello incluye los programas nacionales, es probable que se destine una cantidad mucho menor a los programas de los países en desarrollo). Se espera que Alemania dirija el 15% de sus ingresos (500 millones de dólares anuales según las previsiones) a programas internacionales relacionados con el clima a partir de 2013. Si todos los miembros de la Unión Europea hicieran lo mismo, se dispondría de una cantidad superior a los 5.000 millones de dólares al año para la financiación de actividades relativas al clima procedentes de las subastas de derechos de emisión de la Unión Europea.

En segundo lugar, está previsto que la iniciativa para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (iniciativa REDD+), que hasta este momento ha funcionado esencialmente como un mecanismo de coordinación de los proyectos de asistencia multilateral y bilateral convencionales, se vaya convirtiendo en un mecanismo innovador basado en la compraventa de emisiones de carbono.

### **Los mecanismos existentes de financiación en materia de clima están muy fragmentados**

El nivel mínimo de desembolso del Fondo de Adaptación y la Iniciativa Internacional para el Clima hace que la evaluación de esos mecanismos resulte imposible, lo que es en sí mismo un motivo de preocupación. Los fondos para el clima han estado desde una perspectiva más general estrechamente ajustados a sus objetivos y, en ciertos casos, fuertemente orientados a la obtención de resultados, al tiempo que mantenían habitualmente un compromiso de implicación del país. También tienen la posibilidad de proporcionar niveles estables y predecibles de financiación. La incertidumbre sobre la duración de muchos de esos fondos es una salvedad importante. Como en el caso de los fondos mundiales para la salud, la proliferación de fondos para el clima en los últimos años ha contribuido a la fragmentación de la estructura internacional de asistencia.

### **Ampliar la escala de la financiación innovadora exigirá cambios en la gobernanza para que sea efectiva**

Para que la financiación innovadora contribuya de manera significativa a cubrir las necesidades de financiación para el desarrollo y los bienes públicos mundiales (lo que incluye la salud y las actividades de mitigación y adaptación al cambio climático), habrá que aumentar considerablemente la escala de los mecanismos en ambos ámbitos y será necesario que se produzca una transición hacia mecanismos que generen recursos adicionales, en vez de anticipar la liquidez de la financiación para el desarrollo ya comprometida de manera oficial o

reorientarla. Reproducir estos mecanismos al tiempo que se mantiene la estrecha vinculación entre la recaudación y el uso de los fondos entrañaría un riesgo considerable de que se acentuara la proliferación de los canales de financiación y la fragmentación de la estructura de asistencia, en especial por lo que se refiere a la financiación de las actividades relativas al clima.

Este problema se podría solventar en gran medida centralizando los mecanismos de desembolso de la financiación para el desarrollo (tradicional e innovadora) en un número más reducido de instituciones caracterizadas por unos mandatos más amplios pero más claramente definidos, así como por la estrecha coordinación entre los mecanismos de este tipo, y la mancomunación de los recursos procedentes de varias fuentes (tradicionales e innovadoras) en cada institución. También es esencial que en las estructuras de gobernanza de dichos programas haya una representación equilibrada de los gobiernos y los organismos financiadores, así como de los beneficiarios, y también que se asegure que los mecanismos rindan cuentas debidamente.

En la práctica, es poco probable que mecanismos a pequeña escala, como los creados hasta la fecha, puedan cubrir más que una pequeña parte de las necesidades de financiación. Junto con la necesidad de evitar una mayor fragmentación de la estructura de asistencia, este factor pesa de manera considerable a favor de los mecanismos a gran escala que generan recursos más cuantiosos y ofrecen mayor flexibilidad en cuanto al uso, como los impuestos coordinados a escala internacional y las asignaciones de derechos especiales de giro. Tales mecanismos, sin embargo, plantean una serie de problemas para la gobernanza económica mundial. Por ejemplo, muchos países no están dispuestos a apoyar formas de tributación internacional, ya que se considera que comprometen la soberanía nacional. En el pasado ha resultado difícil lograr el apoyo necesario para las asignaciones de derechos especiales de giro. Según se indicó, a no ser que se enmienden los artículos del Acuerdo del FMI, los países de bajos ingresos y los países menos adelantados percibirán una parte muy pequeña de esas asignaciones (un 3,2% y un 2,3%, respectivamente). Orientar los recursos recaudados al desarrollo exigiría por tanto que se establecieran nuevos mecanismos financieros, por ejemplo, mediante la creación de fondos fiduciarios o el uso de derechos especiales de giro para adquirir bonos de los bancos de desarrollo multilaterales.

Para el desembolso efectivo de los fondos, sería mejor evitar la creación de otros canales al efecto y que en su lugar se utilizasen los existentes (incluidos el fondo mundial para programas de salud públicos y el Fondo verde para el clima que se están creando), siempre y cuando los desembolsos se puedan unificar y canalizar mediante un número menor de mecanismos con unas atribuciones más amplias (por ejemplo, para todo el sector) y, una vez más, con los debidos sistemas de gobernanza para asegurar que los intereses de los receptores estén cabalmente representados.

Incluso si aumentara su escala, es poco probable que los tipos de financiación innovadora para el desarrollo tratados en el presente documento generasen el volumen de recursos adicionales necesario para cubrir todas las necesidades de financiación para el desarrollo y sufragar los bienes públicos mundiales. Por tanto, también será crucial que se refuercen los recursos nacionales. La cooperación internacional podría asimismo apoyar esas iniciativas nacionales mediante la coordinación internacional en materia fiscal, lo que reduciría la elusión y evasión de impuestos.

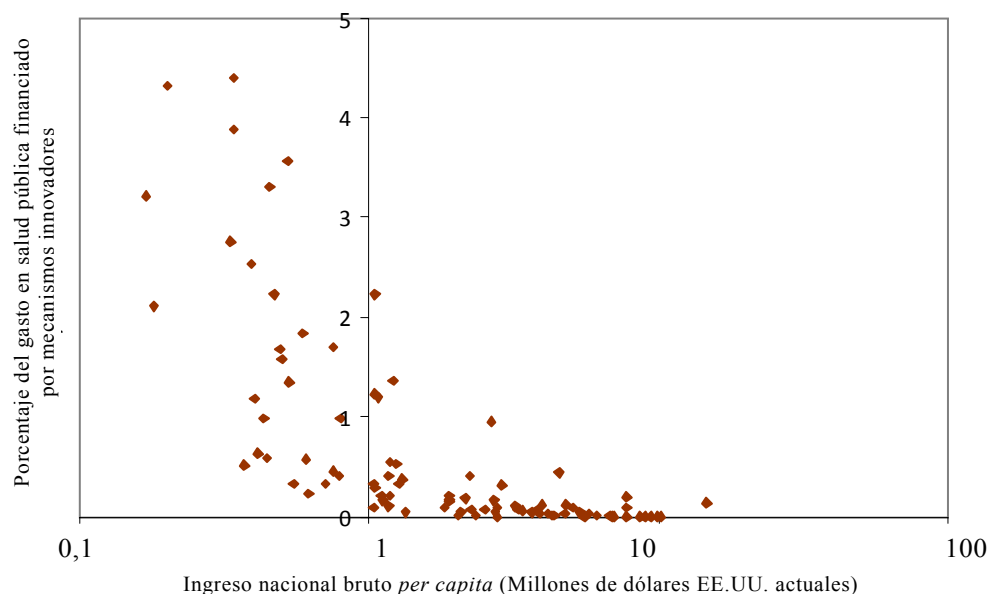
## Gestión de la financiación innovadora para el desarrollo en el ámbito nacional

Resulta difícil evaluar la función que desempeña la financiación innovadora en apoyo de los procesos relativos al desarrollo de los países receptores, en parte porque este tipo de financiación tiende a ir de la mano de la financiación tradicional. En cualquier caso, en el plano nacional, hasta la fecha esta financiación ha sido bastante poco significativa en el ámbito macroeconómico y en relación con los recursos de la financiación externa, incluso en los países más pobres. Ni siquiera en el sector de la salud, en el que está más desarrollada, ha alcanzado todavía la financiación innovadora para el desarrollo un grado importante en relación con el gasto en salud (gráfico O.3). Solo en 12 países de ingresos muy bajos (principalmente en el África Subsahariana) representan los mecanismos de financiación innovadora el 2% o un porcentaje superior del gasto en salud pública, y la cifra no supera en ningún caso el 4,4%. En los países con ingresos *per capita* superiores a los 1.200 dólares, la cifra rara vez excede el 0,2%.

Gráfico O.3

### Los mecanismos innovadores de financiación solo suponen una parte visible del gasto en salud pública en varios países de bajos ingresos

(Ingreso nacional bruto *per capita* frente a la parte del gasto en salud pública sufragado mediante mecanismos innovadores de financiación)



Fuentes: Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI) (<http://www.gavialliance.org/results/disbursements/>); Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (<http://portfolio.theglobalfund.org/en/DataDownloads/Index>); y base en línea de Indicadores de desarrollo mundiales (se puede consultar en <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>).

## **Importancia crucial de que la financiación innovadora para el desarrollo guarde sintonía con las estrategias de desarrollo nacional**

Se considera que los fondos mundiales para la salud han contribuido de manera importante al control de las enfermedades en los países receptores. No obstante, según se indicaba, estos fondos verticales han suscitado varias inquietudes sobre su compatibilidad con la implicación nacional en la asistencia al desarrollo, como resultado de la falta de coordinación entre los programas de financiación exterior y las estrategias nacionales de salud, así como de la insuficiente integración en los sistemas de salud nacionales durante la aplicación de los programas. En algunos países, en especial, aquellos con una capacidad institucional limitada y escasez de recursos humanos, los fondos mundiales para la salud han acaparado recursos humanos en detrimento de los servicios de salud nacionales y han aumentado la carga administrativa. Al mismo tiempo, el hecho de que en varios países se considere que solicitar recursos de los fondos mundiales es una ardua tarea limita el acceso a estos.

Los problemas que plantean los fondos verticales para la salud se han reconocido durante décadas. Por lo general, la justificación de los fondos era que se trataba de medios temporales para lograr resultados a corto plazo en espera de que se crearan sistemas de salud eficaces. Sin embargo, los programas de salud que funcionan de modo totalmente autónomo están ahora más extendidos y sigue habiendo tensiones entre este tipo de programas y los sistemas nacionales de salud. Las limitaciones de la ya citada Plataforma para reforzar los sistemas de salud, según se ha llevado a la práctica, dejan entrever que se ha perdido una oportunidad para tratar este problema pendiente desde hace tiempo.

Las experiencias de los países del África Subsahariana, Asia y América Latina y el Caribe indican que el carácter relativamente estable y predecible del suministro de recursos procedentes de los fondos mundiales para la salud no implica necesariamente corrientes estables y predecibles para los receptores a título individual. Dejando de lado los problemas que conlleva medirlos, los datos existentes sugieren que los desembolsos efectuados por el Fondo Mundial y la Alianza GAVI tienden a ser más inestables que las corrientes tradicionales de AOD. En un gran número de países, los desembolsos efectuados por el Fondo Mundial y la GAVI acusan agudas fluctuaciones de un año al siguiente.

El tipo de repercusión de la financiación innovadora canalizada mediante los fondos mundiales destinados al clima y al medio ambiente, por tratarse de un fenómeno más reciente, aún no se ha podido dilucidar, dadas las bajas tasas de desembolso registradas hasta la fecha. Encuadrar este tipo de financiación en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible de carácter más amplio resulta incluso más vital, dadas las transformaciones intersectoriales y en todo el ámbito de la economía que se supone que deben generar estas inversiones.

Tales inquietudes han despertado dudas entre los países receptores sobre el interés de los mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo. El hecho de que tales mecanismos no generen gran cantidad de financiación adicional e impongan cargas administrativas es un motivo de gran preocupación. Sin embargo, cuando la ampliación de la escala de la financiación innovadora para el desarrollo resulte políticamente viable, los países receptores deberán prepararse para gestionar

adecuadamente el ingreso de recursos mucho mayores, incluso mediante su incorporación en mecanismos de gestión macroeconómica anticíclicos y los programas de gasto público a medio plazo.

## **A problemas mundiales, soluciones mundiales**

Hasta la fecha, la financiación innovadora para el desarrollo ha defraudado en gran medida las expectativas. Sigue habiendo grandes desfases de financiación, especialmente por lo que respecta al apoyo al desarrollo, incluida la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y al suministro de bienes públicos mundiales, tales como los relativos a la salud y la protección frente al clima. Los mecanismos tradicionales de la asistencia oficial están muy lejos de cubrir las necesidades. La comunidad internacional debe reconocer que el interés común radica en proporcionar recursos estables y con arreglo a contratos para tales fines. Desde el punto de vista político, obtener ingresos de los recursos mundiales y recaudar impuestos a escala internacional para hacer frente a los problemas mundiales es mucho más difícil que aplicar gravámenes para fines estrictamente nacionales. Pero, como toda decisión política que se adopte para la próxima generación y no solo para la próxima elección, se tendrá que sopesar cuidadosamente frente a los planteamientos alternativos, entre ellos, la posibilidad extremadamente peligrosa de que se mantengan la polarización, la exclusión, la confrontación y la falta de seguridad en el mundo. Ha llegado el momento de asumir el reto.

---