

ESTUDIO ECONÓMICO Y SOCIAL MUNDIAL

En busca de nueva financiación para el desarrollo 2012



SINOPSIS



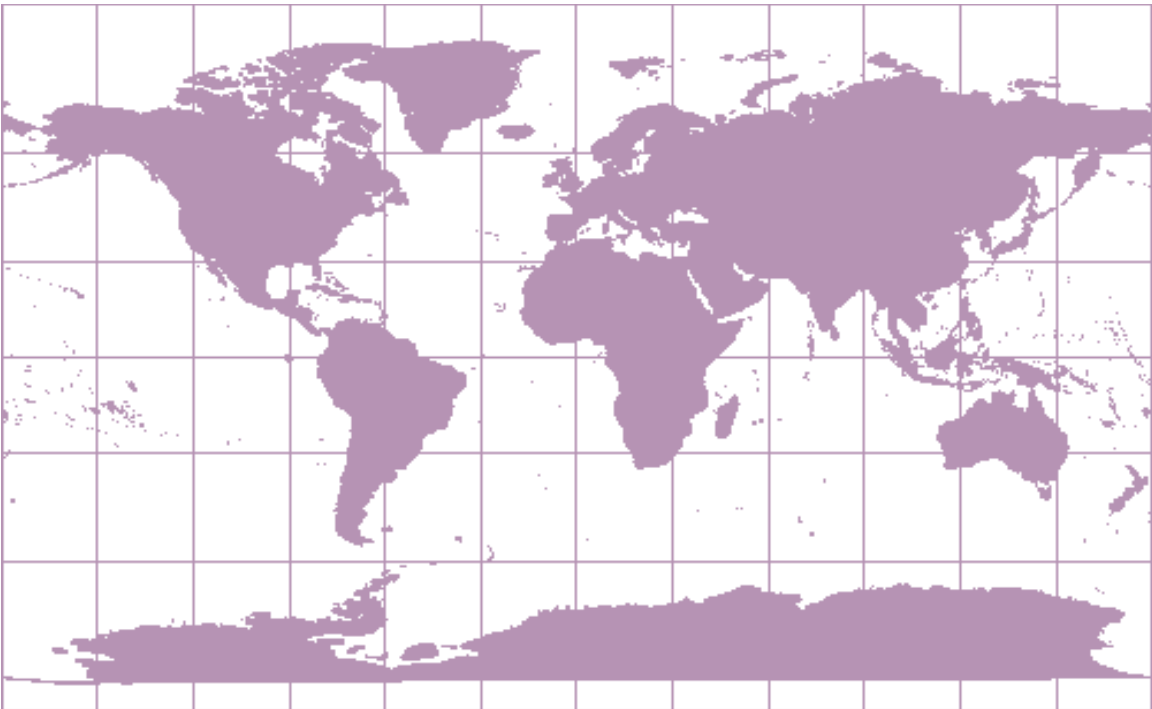
Naciones Unidas

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Estudio Económico y Social Mundial, 2012

En busca de nueva financiación para el desarrollo

Sinopsis



Naciones Unidas
Nueva York, 2012

Sinopsis

Resumen

La necesidad que se siente 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, aunque no han logrado llegar a constituirse en fuentes importantes de financiación. Se han propuesto otras opciones con gran potencial de cara a la recaudación de fondos, como el gravamen a las transacciones financieras y a 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 esas propuestas depende principalmente de que se logre el acuerdo político necesario para aplicarlas. Al mismo tiempo, hay que tratar las cuestiones relativas a cómo mejorar la 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 en él 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.

En busca de nueva financiación para el desarrollo

Fuentes de financiación innovadoras para hacer frente a las dificultades mundiales

En 2001, el 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 Milenio¹ en relación con el mantenimiento del desarrollo y la erradicación de la pobreza². 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 tales 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 sus 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 AOD no haya sido una fuente

¹ Véase la resolución A/55/2.

² Véase A/55/1000.

de financiación muy estable o digna de confianza plantea inquietudes añadidas. La necesidad que se siente de disponer de financiación adicional y más segura para hacer frente a los objetivos de 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 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 fenómeno del cambio global y adaptarse a él. Los fondos mundiales para la salud han servido para vacunar a millones de niños y para llevar tratamientos contra el SIDA y la tuberculosis a millones de personas en el mundo en desarrollo. Si bien los impuestos internacionales (incluido un gravamen al 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 a través de este tipo de mecanismos, desde el año 2002, se han gestionado 5.800 millones de dólares de financiación para la salud y 2.600 millones de dólares de financiación destinada a 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 cuadro 1 en las páginas siguientes y el gráfico 1a en la página 8) que por ahora no se han acordado en el ámbito internacional. Entre las opciones figuran los impuestos sobre las transacciones financieras y en divisas y a las emisiones de gases de efecto invernadero, así como la creación de liquidez internacional adicional mediante la emisión de nuevos derechos especiales de giro (DEG) por el Fondo Monetario Internacional, que se colocarían intencionadamente de modo que beneficiaran a los países en desarrollo o se apalancarían como financiación para el desarrollo. Aunque su potencial puede ser elevado, esas 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.

Cuadro 1

Fuentes innovadoras de financiación e intermediación para el desarrollo (Millones de dólares al año)

	Descripción	Volumen actual de recursos	Potencial aproximado de ingresos	Comentario
Nuevas fuentes de financiación				
Ingresos del sector público				
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 AOD
Beneficios del comercio de créditos de reducción certificada de las emisiones (impuesto del 2% sobre la nueva emisión)	Impuesto del 2% sobre las reducciones certificadas de las emisiones 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 actual AOD, el Comité de Asistencia para el Desarrollo la sigue contabilizando como OAD
Impuesto de Noruega sobre las emisiones de CO ₂ procedentes del combustible para la aviación	Impuesto sobre las emisiones de CO ₂ 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 ₂ del combustible para la aviación

	<i>Descripción</i>	<i>Volumen actual de recursos</i>	<i>Potencial aproximado de ingresos</i>	<i>Comentario</i>
Impuesto sobre el carbono (propuesta)	Impuesto sobre el uso de combustibles fósiles y otros productos que contribuyen a las emisiones de CO ₂	–	250.000	Sobre la base de un impuesto de 25 dólares por tonelada de emisiones de CO ₂ 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 reducida en extremo 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
Impuesto internacional sobre patrimonios de 1.000 millones (propuesta)	Impuesto del 1% sobre patrimonios valorados en 1.000 millones de dólares o de cuantía superior	–	40.000-50.000	La propuesta aún no figura en ningún programa internacional. Los ingresos serían adicionales a la AOD existente

	<i>Descripción</i>	<i>Volumen actual de recursos</i>	<i>Potencial aproximado de ingresos</i>	<i>Comentario</i>
Captación de recursos mundiales				
Nueva emisión de derechos especiales de giro (propuesta)	Asignaciones ordinarias anuales en beneficio de los países en desarrollo	–	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)	Los depósitos de derechos especiales de giro inactivos de los países ricos en reservas se apalancan para invertir en el desarrollo	–	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 DEG y de una estructura técnica que permita preservar la condición de los DEG como activo de reserva
Propiedad de los recursos mundiales (propuesta)	Cobro de regalías por la extracción de recursos naturales más allá de la ZEE de las 100 millas	–	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
Mecanismos de financiación intermedios				
Mecanismos que reestructuran las corrientes de efectivo				
Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm)	Titulización de las corrientes futuras de asistencia para facilitar recursos por anticipado a la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización	600	600	Entre 2006 y 2011, el IFFIm 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

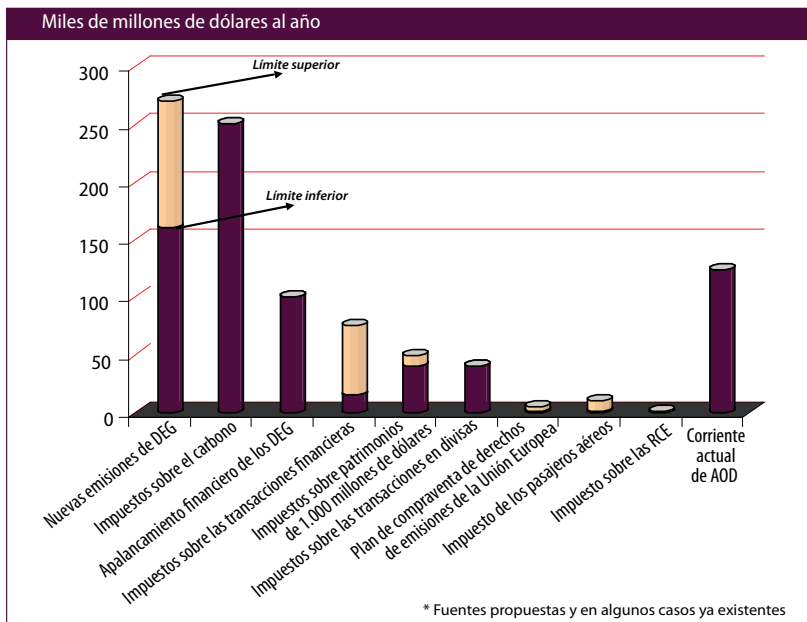
	<i>Descripción</i>	<i>Volumen actual de recursos</i>	<i>Potencial aproximado de ingresos</i>	<i>Comentario</i>
Debt2Health	Los donantes condonan la deuda a cambio del compromiso del deudor de invertir la mitad de la cantidad condonada en el FMSTM ojoresto	20	Escala limitada	Entre 2007 y 2011 se suscribieron acuerdos del tipo Debt2Health por valor de 170,2 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
Canjes de deuda por proyectos de protección de la naturaleza	Condonación de la deuda a cambio de inversiones locales en el medio ambiente	50	Escala limitada	Se ha recaudado una suma estimada de entre 1.100 y 1.500 millones de dólares desde finales de la década de 1980. Se trata de financiación adicional a la asistencia oficial para el desarrollo para países que se hallan al día en el pago de su deuda
<i>Mecanismos de gestión del riesgo</i>				
Proyecto experimental de compromisos anticipados de mercado para las vacunas	Copago garantizado para las vacunas en el futuro con cargo a los donantes	500	1.500 (comprometido)	La financiación se hace con cargo a los presupuestos para la AOD, y la Gates Foundation aporta una pequeña cantidad de fondos adicionales
Servicio de Medicamentos Asequibles contra la Malaria	Un subsidio para los fabricantes de medicamentos para terapias contra la malaria (terapia combinada a base de artemisinina)	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

	Descripción	Volumen actual de recursos	Potencial aproximado de ingresos	Comentario
Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe (CCRIF)	Un seguro regional mancomunado en caso de catástrofe	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
Mecanismos que apalancan los recursos cívicos o del sector privado				
Product Red	Una marca que se licencia a empresas privadas	40	Escala limitada	Recauda dinero para el Fondo Mundial. La financiación procede de las empresas participantes y se suma a la AOD

Fuente: *Estudio Económico y Social Mundial, 2012: En busca de nueva financiación para el desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, de próxima aparición).

Gráfico 1a

El variado potencial de las fuentes innovadoras* de financiación para el desarrollo



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

Existen también problemas en cuanto al uso y la asignación de fondos movilizados a escala internacional. Los mecanismos innovadores de financiación existentes destinan, en su mayoría, 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 las causas populares. Sin embargo, tal vez haya contrapartidas, dado que la asignación de fondos puede restringir la capacidad de manobra 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 quiere 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 acarrea la generación de nuevas fuentes de financiación para el desarrollo. El análisis y las consideraciones del *Estudio* confirman 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. Según el Grupo Directivo, la financiación innovadora para el desarrollo debe estar vinculada al proceso

de globalización, ya sea por medio de la imposición de gravámenes a los sectores que se considera son los máximos beneficiarios del proceso —entre los que se contaría, por ejemplo, el sector financiero— o a las actividades perjudiciales para los bienes públicos mundiales, como sería el caso de las emisiones de carbono.

El hecho de que no se cuente con una definición precisa ha redundado en que muchos estudios ofrezcan una interpretación amplia y agrupen todas las modalidades de financiación no convencionales bajo la etiqueta de “financiación innovadora para el desarrollo”, lo que abarca desde los mecanismos antes mencionados, como la titulización de los compromisos de AOD, los impuestos internacionales a las transacciones y a las emisiones de gases de efecto invernadero 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 las salvaguardias en divisas, los bonos vinculados al producto interno bruto, los incentivos para que las remesas de fondos de los trabajadores se canalicen hacia la inversión para el desarrollo y los seguros, con garantía pública, contra fenómenos meteorológicos.

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 todas las características siguientes: *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 de 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 de recaudación, 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 sea suplemento de la AOD existente y se añada a ella.

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 la AOD para hacer desembolsos más inmediatos ligados a la prevención de determinadas enfermedades transmisibles.

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

Se estudian dos fuentes principales de financiación: 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: la minería del lecho marino en aguas internacionales, por ejemplo. Las propuestas sobre las posibles fuentes financieras de la cooperación internacional para el desarrollo de ambas categorías impositivas se han estudiado durante décadas, aunque la mayoría de ellas no se han adoptado, a excepción de la del gravamen 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) movilizándolo 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.

En general, la etiqueta de financiación innovadora para el desarrollo se aplica también 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 (Fondo Mundial), la Tuberculosis y la Malaria (FMSTM), el UNITAID y la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI). Estos mecanismos recaudan fondos de las fuentes, directamente 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: la contribución solidaria en los billetes de avión. 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. Cambiar la fórmula utilizada para asignar los derechos especiales de giro sería ciertamente una empresa política de envergadura, ya que exigiría enmendar 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 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 señoreaje 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 Fondo Monetario Internacional.

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.

... y generar un rendimiento cercano a los 100.000 millones de dólares al año para la cooperación internacional

Se considera que una asignación de derechos especiales de giro puede servir para generar poder adquisitivo efectivo para el titular que recibe la asignación. La cuestión estribaría, pues, en cómo poner ese poder adquisitivo al servicio del desarrollo o de los bienes públicos mundiales. Según los cálculos, 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. De lo que se trataría es, no de que el gasto se haga con cargo directo a los derechos especiales de giro, sino de sacar al mercado bonos que estuvieran respaldados por estos activos. Según una propuesta, un “fondo verde para el clima”, emitiría bonos por valor de un billón de dólares que estarían respaldados por 100.000 millones de capital en derechos especiales de giro con una proporción de apalancamientos de 10 a 1. Otra propuesta es que se utilizaran 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 Verde para el Clima también recibiría contribuciones anuales adicionales de los donantes, lo que le permitiría 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. El atractivo de ello 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 del antedicho Fondo

Verde para el Clima. Por medio de 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 únicamente para utilizarlos en transacciones de naturaleza puramente monetaria. Someter a los derechos especiales de giro a un apalancamiento tal que pudiera acarrear que sus titulares quedaran expuestos a riesgos de falta de liquidez desvirtuaría el fin para el que fueron creados los derechos especiales de giro. Se podría considerar, pues, que la viabilidad de la propuesta depende del grado de riesgo que pudiese entrañar y de que el instrumento financiero usado 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 bastantes 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 la 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 (CO₂) 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), a quién se debería aplicar (¿debería ser, digamos, al consumidor final o al 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 medidas 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 modo distinto 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, porque resulta poco probable que los que sacrificaran menos con un impuesto uniforme compensaran plenamente a los que sacrificaran más. De hecho, en el Protocolo de Kyoto de 1997³ de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992⁴ solamente se estipula que los países de mayores ingresos lleven a cabo determinadas reducciones selectivas, ya que son responsables de la mayoría de las concentraciones de CO₂ ocasionadas por el hombre en la atmósfera y tienen mayor capacidad para soportar la responsabilidad económica. En esta línea, con un impuesto de 25 dólares por tonelada de CO₂ emitida por los países desarrollados se recaudarían 250.000 millones de dólares al año en ingresos fiscales en todo el mundo. Un impuesto de este tipo se añadiría a los ya aplicados en el ámbito nacional, puesto que muchos gobiernos (de los países en desarrollo y de los desarrollados) ya gravan a las emisiones de carbono, en algunos casos de forma expresa y en otros casos de manera indirecta por medio de gravámenes sobre determinados combustibles.

Canalizar los fondos hacia la cooperación internacional exigirá un acuerdo político independiente del tipo del Acuerdo de Copenhague de 2009⁵, por el que los países desarrollados se comprometieron a proporcionar 30.000 millones de dólares en el período 2010-2012 (los compromisos 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

³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2303, No. 30822.

⁴ *Ibid.*, vol. 1771, No. 30822.

⁵ Véase Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CP/2009/11/Add.1), decisión 2/CP.15.

sufragar los programas de mitigación y adaptación al clima en los países en desarrollo⁶.

... y un pequeño impuesto sobre las transacciones en divisas podría añadir otros 40.000 millones de dólares aproximadamente

Un impuesto sobre las transacciones en divisas internacionales se considera una idea atractiva, particularmente por el enorme volumen de operaciones diarias que se llevan a cabo. Mientras que los partidarios de la medida aseguran que un impuesto de esta naturaleza, aunque no fuera muy elevado, movilizaría una cuantía de fondos sustancial, sin que el mercado se viera afectado de una manera importante, quienes se oponen a ella afirman que los operadores del mercado de divisas trabajan con márgenes muy estrechos y que hasta un impuesto extremadamente pequeño tendría una repercusión importante, ya que los bancos ajustan constantemente su exposición a las divisas. El contraargumento de los partidarios del impuesto estriba en que los avances tecnológicos y las inversiones en la infraestructura de pagos internacionales producidos a lo largo de los últimos años han reducido considerablemente el costo de las transacciones financieras, además de que el efecto reversivo que el impuesto propuesto tendría sobre esa reducción sería mínimo. Por tanto, si bien el impuesto sobre las transacciones en divisas se considera ampliamente viable, es posible que 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 incrementar la escala de los ingresos elevando el tipo fiscal, ya que tipos más elevados afectarían al volumen de transacciones, aplicar un tipo impositivo, siquiera fuera muy bajo, limitaría hasta cierto punto las operaciones de alta frecuencia, lo que resultaría beneficioso por partida doble, pues contribuiría tanto a reducir la inestabilidad de las divisas como a aumentar los ingresos para el desarrollo. Si bien un tipo impositivo superior limitaría más las operaciones, ello podría suceder a costa de los ingresos.

⁶ *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 cualquiera de los casos, la asignación de ingresos al desarrollo exigiría un acuerdo político por separado. 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 hacen pensar 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, como se propone. El problema más profundo estriba, según parece, en lograr el apoyo político suficiente para destinar al menos una parte acordada 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 en la Cumbre de Cannes de noviembre de 2011 acordó que con el tiempo, para hacer frente a las necesidades del desarrollo, las cuales podrían incluir la imposición de gravámenes al sector financiero, sería necesario encontrar nuevas fuentes de financiación.

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 asistencia oficial para el desarrollo.

A excepción de dos modalidades impositivas 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 que se estudian en este análisis se pueden dividir en tres tipos: *a)* los mecanismos para transformar las características temporales de las finanzas para el desarrollo; *b)* los mecanismos para mitigar el riesgo; y *c)* los mecanismos para captar contribuciones privadas voluntarias.

Se puede anticipar la liquidez de la AOD 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 (IFFIm), que vincula los compromisos de la asistencia oficial para el desarrollo 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 por 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 hacia 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 IFFIm 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 IFFIm serán compensados a largo plazo por la derivación de fondos de la AOD al servicio de los bonos del IFFIm. Está claro que la principal ventaja de estos mecanismos no radica en la recaudación de nuevos recursos, sino en utilizarlos con mayor eficacia (véanse los párrafos siguientes).

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 107 millones de dólares mediante conversiones de deuda para su uso por el Fondo Mundial con arreglo al programa Debt2Health.

La eficacia de la asistencia 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 o la financiación procedente de fuentes filantrópicas privadas, o a veces 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. Por intermedio del Servicio de Medicamentos Asequibles contra 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 aplicables contra la malaria, a cambio de un mercado garantizado y un subsidio temporal, como manera de desplazar del mercado medicinas más antiguas y menos eficaces (si bien más baratas).

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 procedente de fuentes bilaterales y filantrópicas, mientras que la suma, algo menor, recaudada por el Servicio de Medicamentos Asequibles contra la Malaria ascendía a 312 millones de dólares (incluidos 180 millones de dólares de financiación

proporcionados por el UNITAID, procedentes del innovador impuesto de contribución solidaria sobre los billetes de avión).

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

Se puede captar financiación innovadora canalizando las contribuciones voluntarias de los 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 esos 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 por la compra de billetes de avión.

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 el programa 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

El que estos mecanismos se hayan establecido hace poco supone una limitación para hacer una evaluación significativa de ellos, pero aun así, por lo general han servido bien a sus fines. El Servicio Financiero Internacional

para la Inmunización ha anticipado con eficacia la liquidez de recursos de la AOD y ha 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 (si bien a una escala más limitada que la prevista en un principio). Los resultados preliminares del Servicio de Medicamentos Asequibles contra la Malaria parecen ser en gran medida positivos, y el Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe parece estar funcionando con eficacia, tras haber realizado diversos desembolsos, como los efectuados a Haití después del 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 la Inmunización, aunque este proceso se ve restringido actualmente por las condiciones del mercado financiero y por la presión fiscal sobre los presupuestos destinados a la asistencia. La aplicación del Servicio 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 con eficacia la propagación de enfermedades, o en los casos que requieren cuantiosas inversiones indivisibles iniciales para facilitar la difusión de una nueva tecnología, como la energía renovable. De la misma manera, los compromisos anticipados de mercado para las vacunas contra el neumococo brindan ciertas posibilidades de aplicación en otros contextos similares, aunque esto está menos claro en los casos en los que no se trata de vacunas, por ejemplo, en aquellos en los que las características técnicas del producto son más complejas o en los que llevan aparejado el desarrollo de nuevas tecnologías (frente a la comercialización de tecnologías que ya se hallan en una fase avanzada de desarrollo). Quizá sea posible reproducir el Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe también en algunos entornos geográficos, lo que se podría fomentar mancomunando el riesgo mediante arreglos regionales o multirregionales, y lograr que se distribuya al máximo.

En resumen, estos mecanismos tal vez puedan cubrir necesidades concretas, lo que es su objetivo primordial. Sin embargo, dado su tamaño y por su también 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 la proyectada de la AOD y las necesidades financieras para el desarrollo y para 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 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 ha usado para controlar las enfermedades transmisibles, en especial las 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 centra en movilizar recursos para programas de mitigación del cambio climático, de naturaleza claramente relacionada con los bienes públicos mundiales, pero pocas de ellas 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 su propósito eficazmente ...

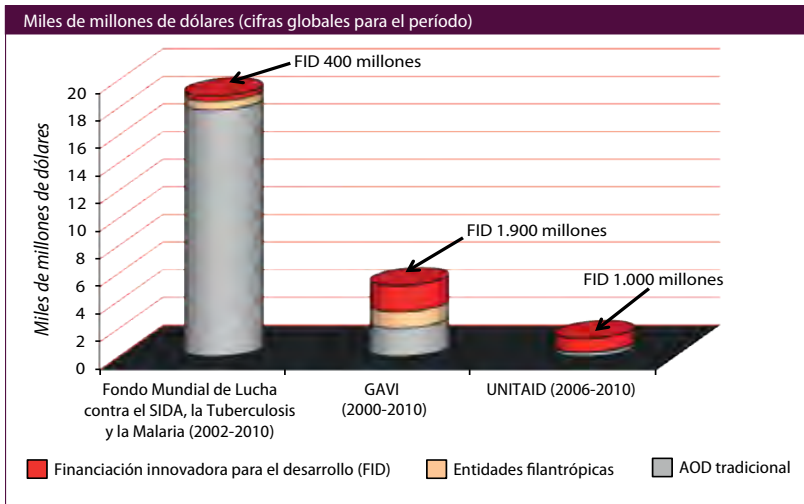
Las necesidades financieras del ámbito de la salud son considerables, y pese a la prioridad mucho mayor que les han concedido los donantes en los

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 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 la 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 Servicio de Medicamentos Asequibles contra la Malaria, Debt2Health y Product Red) y del UNITAID (gráfico 1b). Si bien el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización ha proporcionado una parte sustancial (el 64%) de

Gráfico 1b

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



Fuente: *Estudio Económico y Social Mundial, 2012: En busca de nueva financiación para el desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas de próxima aparición).

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, ese éxito ha consistido principalmente en atraer asistencia oficial para el desarrollo, ya sea de forma directa o a través de mecanismos innovadores de financiación: solo los 190 millones de dólares recaudados para el Fondo Mundial por Product Red son recursos adicionales a la AOD. El UNITAID es el único mecanismo que se financia principalmente a partir de fuentes innovadoras, ya que el 75% de sus recursos proceden de los impuestos sobre el transporte aéreo.

La Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización y el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria han obtenido en 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.

... pero hay 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 más adelante). 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 mayor parte (o incluso todos) de los programas verticales

se aglutinasen en el Fondo Mundial. Para ello sería necesario que se concediera al Fondo 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 esfuerzos mayores 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 su uso ha sido limitado hasta la fecha, en parte porque algunos donantes de la GAVI y del Fondo Mundial se muestran reacios a rebasar los actuales mandatos restrictivos, y también 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.

Hay un creciente potencial para 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*⁷ 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 un billón de dólares al año en las próximas décadas. Según se ha reconocido en

⁷ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.11.II.C.1.

instrumentos como el Acuerdo de Copenhague, tanto desde la perspectiva del reparto equitativo de las responsabilidades de financiación de los bienes públicos mundiales como por 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 incuantificable de canjes de deuda por proyectos de protección de la naturaleza durante los últimos 25 años) asciende a apenas 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 Régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, de la Unión Europea, canalizados a través de su Iniciativa internacional para el clima. Sin embargo, hasta la fecha solo se ha desembolsado una parte de estos fondos (30 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 va a subastar los derechos de emisión de carbono, lo que se prevé que genere unos ingresos anuales de entre 20.000 y 35.000 millones de dólares. Algunos países han señalado su intención de asignar la mitad de ese 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 destine 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 a 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.

... pero los mecanismos existentes de financiación en materia de clima están muy fragmentados

El nivel mínimo de desembolso del Fondo de Adaptación y de la Iniciativa internacional para el clima, de la Unión Europea, 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 ambas esferas, 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 de 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 mediante 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. Es asimismo esencial que en las estructuras de gobernanza de esos 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.

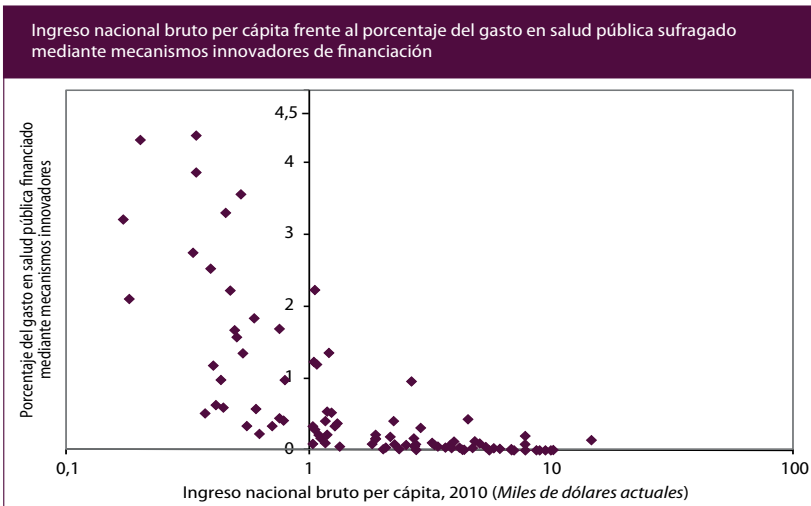
En la práctica es poco probable que mecanismos a pequeña escala, como los creados hasta la fecha, puedan cubrir más que una pequeña parte de las necesidades de financiación. Junto con la necesidad de evitar una mayor fragmentación de la estructura de asistencia, este factor pesa de manera considerable 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 utilizaran los existentes (incluidos el fondo mundial para programas de salud pública 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.

Es poco probable que, incluso si aumentara su escala, los tipos de financiación innovadora para el desarrollo tratados en este 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 la evasión de impuestos.

Gráfico 1c

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



Fuentes: Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (<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 (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>).

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

Resulta difícil evaluar la función de la financiación innovadora en apoyo de los procesos relativos al desarrollo de los países receptores, en parte porque esa financiación tiende a ir de la mano de la tradicional. En cualquier caso, en el plano nacional, hasta ahora esa financiación apenas ha sido 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 la financiación innovadora para el desarrollo un grado importante en relación con el gasto en salud pública (véase el gráfico 1c). Solamente en 12 países de ingresos muy bajos (principalmente del África subsahariana) los mecanismos de financiación innovadora representan el 2% o un porcentaje superior del gasto en salud pública; en ningún caso la cifra supera el 4,4%, y rara vez sobrepasa el nivel del 0,2% en los países con ingresos *per cápita* por encima de 1.200 dólares.

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 ha indicado, 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 y de la insuficiente integración en los sistemas de salud nacionales durante la aplicación de los programas. En algunos países, en especial en 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 tarea ardua limita el acceso a ellos.

Los problemas que plantean los fondos verticales para la salud se han reconocido durante décadas. La justificación general dada respecto a estos fondos era que se trataba de un recurso temporal para alcanzar 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 citada plataforma de la GAVI, el Fondo Mundial y el Banco Mundial, 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, de Asia y de 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 acarrea medir los desembolsos efectuados por el Fondo Mundial y por la GAVI, los datos existentes sugieren que esos desembolsos 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 entre un año y el 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, si se consideran las transformaciones intersectoriales y en todo el ámbito de la economía que se supone que deben de 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. En todo caso, como sucedería con cualquier otra 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.