



Asamblea General

Distr. general
29 de julio de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 54 del programa provisional*

Seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en 2002 y de la Conferencia de Examen

Informe sobre la marcha de los trabajos en materia de fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo

Informe del Secretario General

Resumen

De conformidad con la solicitud formulada al Secretario General en el párrafo 51 de la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo (A/CONF.212/7), en este documento se presenta un informe sobre la marcha de los trabajos en materia de fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo, en el que se tienen en cuenta todas las iniciativas existentes.

* A/64/150.



I. Introducción

1. El Consenso de Monterrey sobre la financiación para el desarrollo¹ reconoció “la utilidad de considerar fuentes innovadoras de financiación” (párr. 44) y dio lugar a lo que se ha convertido en una iniciativa de largo alcance para orientar y aplicar una serie de mecanismos nuevos que moviliza a países de diferentes niveles de desarrollo para que cumplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio convenidos internacionalmente. En marzo de 2008, el Secretario General señaló que “[e]n el período transcurrido desde Monterrey se ha observado un aumento del número y de la diversidad de nuevas iniciativas de financiación para el desarrollo. En el contexto de un nuevo espíritu de colaboración entre los países desarrollados y los países en desarrollo, diversas agrupaciones han explorado conjuntamente formas innovadoras de aumentar la financiación para el desarrollo. Esa ‘modalidad’ de asociación podría convertirse en medida creciente en la característica distintiva del proceso de exploración y aplicación de las nuevas iniciativas de financiación para el desarrollo”. (E/2008/7, párr. 1). En medio de una crisis financiera y económica mundial, es importante seguir apoyando las iniciativas de esta nueva modalidad de cooperación internacional para el desarrollo, aprovechando la creatividad a la que ha dado lugar y sobre la base del consenso respecto de una mayor cooperación para la obtención de ingresos y las posibilidades de financiación en gran escala que podrían generarse. Este enfoque podría desempeñar también una importante función en relación con la provisión de bienes públicos mundiales, por ejemplo, haciendo frente al cambio climático.

2. El primer resultado concreto del marco de financiación innovadora fue la publicación en 2004 del informe de la Comisión Landau sobre soluciones de financiación innovadora para el desarrollo. En esa oportunidad, los Presidentes de Francia y el Brasil emitieron una declaración conjunta sobre la acción contra el hambre y la pobreza en la Sede de las Naciones Unidas. En el informe se hacía un llamamiento a la colaboración entre los países desarrollados y los países en desarrollo a fin de hacer frente a los desafíos y riesgos comunes para toda la humanidad y se determinaba la viabilidad de nuevas fuentes de financiación, como impuestos de solidaridad y mecanismos de mercado que podrían coordinarse a nivel internacional y aplicarse a nivel nacional. En 2005, 79 Jefes de Estado aprobaron en la Sede de las Naciones Unidas la Declaración sobre fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo. Esta declaración de alto nivel se ha reevaluado periódicamente a petición del Grupo directivo sobre impuestos de solidaridad para financiar proyectos de desarrollo, que en mayo de 2009 pasó a llamarse Grupo directivo sobre financiación innovadora para el desarrollo (en adelante “el Grupo directivo”), en los períodos de sesiones de la Asamblea General.

3. La fase experimental ha finalizado. Se han instituido varios mecanismos y se tienen previstos otros nuevos después de las actividades iniciales en el sector de la salud. Las fuentes innovadoras de financiación del desarrollo actuales incluyen diferentes tipos de mecanismos. No se limitan a los impuestos, e incluyen contribuciones voluntarias, mecanismos de mercado y garantías de préstamos, además de gravámenes. Se caracterizan por ser estables y a largo plazo y por

¹ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.

complementar la ayuda pública oficial, y tienen por objeto lograr una distribución más amplia de los beneficios de la globalización.

4. También han aparecido nuevos agentes. El tema de la financiación innovadora ha sido objeto de atención internacional considerable, en particular gracias a la labor realizada por el equipo de tareas intergubernamental de alto nivel sobre modalidades innovadoras de financiación internacional para los sistemas de salud y por el Grupo directivo. Este último integrado por representantes de países, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, es una plataforma que reúne diferentes iniciativas y nuevas ideas. Lo cierto es que este nuevo marco ha fortalecido la solidaridad internacional al tiempo que procura paliar los efectos negativos de la globalización y las deficiencias del mercado, y facilitar la cooperación internacional de una manera que no tiene precedentes. La financiación innovadora está a la vanguardia del replanteamiento de la cooperación internacional para el desarrollo. Se ha creado un equipo de tareas de alto nivel encargado de examinar y recomendar medidas que faciliten el fortalecimiento de la asistencia internacional en este momento de crisis. Deben protegerse las inversiones en el sector social independientemente de las fluctuaciones económicas. El equipo de tareas sobre financiación internacional innovadora, presidido conjuntamente por el Primer Ministro del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Presidente del Banco Mundial, recomendó a la sexta reunión plenaria del Grupo directivo celebrada el 29 de mayo en París que recaudara fondos adicionales destinados a los 100 millones de personas más vulnerables del mundo, que permanecen sumidas en la pobreza como resultado de la crisis alimentaria que precedió a la desaceleración económica. De resultados de la gran importancia que ha cobrado el tema de la financiación innovadora gracias a la labor del equipo de tareas intergubernamental de alto nivel sobre modalidades innovadoras de financiación internacional para los sistemas de salud y el Grupo directivo, recientemente se ha creado el Grupo I-8/L.I.F.E. (grupo directivo de financiación innovadora para la equidad) con el objeto de promover aun más la financiación innovadora². La labor del Grupo está estrechamente vinculada con la de las Naciones Unidas y su objetivo es reunir las iniciativas innovadoras más prometedoras existentes a fin de compartir experiencias, trabajar sobre un conjunto común de mensajes para reforzar la iniciativa actual del equipo de tareas intergubernamental de alto nivel sobre modalidades innovadoras de financiación internacional para los sistemas de salud y el Grupo directivo, preparar el terreno para nuevas iniciativas y coordinar la gestión de recursos con el fin de lograr el máximo impacto sobre el terreno. Esto reviste especial pertinencia en razón de que forma parte de un debate general sobre la evolución de la estructura de la salud y la necesidad de reducir los costos de transacción.

5. *La solidaridad como base de la cooperación internacional para la obtención de recursos.* Una característica fundamental del marco de financiación innovadora para el desarrollo es la solidaridad humana. Toda la comunidad internacional comparte la meta de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015.

² Los ocho mecanismos innovadores del Grupo I-8 son los siguientes: el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización, creado para apoyar a la Alianza mundial para Vacunas e Inmunización, el Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos UNITAID, los compromisos anticipados de mercado para vacunas, la iniciativa Debt2Health del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, el proyecto Product (RED), la iniciativa de inversión social responsable del Organismo Francés de Desarrollo, el uso de ingresos del mercado de emisiones de dióxido de carbono y la Fundación Millennium para la financiación innovadora destinada a la salud.

El marco de fuentes innovadoras de financiación ha alentado tanto a países desarrollados como a países en desarrollo a que propongan y apliquen conjuntamente nuevos mecanismos de financiación de una forma que no tiene precedentes. El marco de financiación innovadora para el desarrollo tiene un fuerte componente de asociación, formulación y adopción de decisiones conjuntas entre los países en desarrollo y los países desarrollados con miras a obtener recursos, mientras que el enfoque tradicional de la financiación ha destacado la asociación únicamente para el uso de los recursos. Así pues, una característica importante es que mecanismos como el impuesto sobre los billetes aéreos siguen aplicándose tanto en países desarrollados como en países en desarrollo de todo el mundo.

6. Esta característica también puede observarse en las nuevas asociaciones que surgen del marco de financiación innovadora, como lo ilustra el Grupo directivo. A medida que nuevos países se fueron incorporando a la iniciativa y aportando sus propias propuestas sobre mecanismos de financiación, han surgido numerosas ideas creativas. El ejemplo original de una fuente innovadora de financiación para el desarrollo que figura en el párrafo 44 del Consenso de Monterrey de “utilizar la asignación de derechos especiales de giro (DEG) para el desarrollo”¹ ya contiene el elemento de cooperación en relación con la obtención de ingresos para la financiación del desarrollo. El proyecto impulsado por Noruega sobre los efectos que tienen sobre el desarrollo las corrientes de capital ilícitas, que encierra el potencial de obtener recursos para el desarrollo de un nivel casi 10 veces superior al de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), también responde a este criterio.

7. *Previsibilidad y sostenibilidad a largo plazo.* La volatilidad de las corrientes de AOD ha sido desde hace mucho tiempo una deficiencia del sistema internacional de asistencia. Una de las características de los mecanismos de financiación innovadores es que contribuyen a aumentar la previsibilidad de la financiación. Por ejemplo, los impuestos internacionales sobre los billetes aéreos recaudados con una finalidad determinada previamente acordada no dependen de los procesos políticos en los países donantes. Esto también se aplicaría a otras iniciativas propuestas, como el “impuesto sobre las transacciones monetarias”. Las medidas concertadas internacionalmente y coordinadas a nivel nacional para obtener recursos destinados a una finalidad establecida de común acuerdo constituyen una innovación importante. Los impuestos pueden obtenerse de actividades que tienen una repercusión internacional compartida y de actividades que se benefician de la globalización, como los viajes aéreos o las transacciones en divisas. Por consiguiente, este enfoque constituye un medio de obtener financiación de largo plazo para fines de desarrollo.

8. *Las deficiencias del mercado.* Otra característica destacada de la financiación innovadora es que aborda las llamadas deficiencias del mercado. Además del Servicio Financiero Internacional para la Inmunización, ahora hay muchas propuestas, en particular relacionadas con la mitigación de los efectos del cambio climático, que en el futuro podrían ser cuantitativamente importantes. En el sector privado no se presta la debida atención al suministro ni a la financiación de la investigación de medicamentos contra las enfermedades tropicales en razón del énfasis de sector en los beneficios a corto plazo. Mediante la colaboración internacional y la generación de la financiación necesaria a través de la emisión de bonos con un rendimiento razonable, se resuelven de manera innovadora las deficiencias del mercado causadas por la incompatibilidad temporal (según la cual

un resultado no es el mejor a largo plazo aunque el mercado indique que lo es a corto plazo).

9. *Participación más amplia de entidades distintas de los gobiernos nacionales.* La financiación innovadora del marco para el desarrollo ha movilizado la participación en la iniciativa internacional de financiación de entidades distintas de los gobiernos nacionales y ha atraído gobiernos subnacionales, particulares y ciudadanos. Los municipios, los gobiernos locales, las fundaciones privadas y las organizaciones internacionales también participan activamente en muchos proyectos en el marco de fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo.

10. El impulso inicial para esta ampliación y este marco de financiación atractivo surgió de la toma de conciencia de que, a fin de cumplir los objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas antes de 2015, debería duplicarse el nivel de la AOD. En el Consenso de Monterrey mencionado anteriormente se instó a todos los países desarrollados a que adoptaran medidas concretas para alcanzar niveles de financiación en concepto de AOD del 0,7 de su producto nacional bruto (PNB). Desde 2002, ha habido un retraso considerable en el avance hacia el cumplimiento de estos objetivos. En el marco de Monterrey se ha llegado a un acuerdo general en el sentido de que la ampliación de la financiación innovadora no exime a los países desarrollados de sus obligaciones en materia de AOD. El marco de financiación innovadora para el desarrollo puede aportar una contribución positiva mediante el aumento de la solidaridad internacional a través de actividades concretas coherentes con la enorme generación de voluntad política necesaria para cumplir los compromisos de AOD. Ahora que la comunidad mundial se enfrenta con el imperativo urgente de luchar contra el cambio climático, el tipo de solidaridad que ilustra la financiación innovadora para el desarrollo es más importante que nunca.

11. Es un momento oportuno para consolidar las iniciativas destinadas a fortalecer la labor analítica sobre la financiación innovadora y mantener la movilización y concienciación internacionales. El Grupo directivo se ha convertido en una plataforma clave para el intercambio de ideas sobre financiación innovadora. Esta iniciativa ha reunido a representantes de 55 países miembros de todo el mundo, organizaciones internacionales y la sociedad civil, ampliando considerablemente la coordinación de todas las actividades relativas a la financiación innovadora.

II. Mecanismos vigentes de financiación innovadora para el desarrollo

12. Desde la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la asistencia internacional para el desarrollo se ha caracterizado por una considerable diversificación de los instrumentos utilizados, a los que a menudo se alude como fuentes innovadoras de financiación, basados en una mayor comprensión de los problemas y riesgos con que se enfrentan los países en desarrollo para superar los obstáculos detectados con miras a lograr resultados concretos en el desarrollo.

13. El concepto de innovaciones ahora se aplica a distintas entidades como fondos fiduciarios temáticos mundiales, garantías públicas y mecanismos de seguro, mecanismos fiscales de cooperación internacional, inversiones en valores, bonos vinculados con el crecimiento, préstamos anticíclicos, sistemas de distribución para servicios ambientales mundiales, microfinanciación y financiación intermedia, etc.

La adaptación de estos instrumentos para hacer frente a las necesidades y vulnerabilidades concretas de los países en desarrollo y a las deficiencias del mercado claramente identificadas sigue siendo uno de los desafíos permanentes de la financiación para el desarrollo. Desde entonces se han hecho grandes adelantos en relación con los logros prácticos y la movilización internacional, y las fuentes de financiación innovadora para el desarrollo se han reconocido en distintas declaraciones multilaterales del más alto nivel.

14. El examen y la aplicación de fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo y su promoción desde la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo se han llevado a cabo principalmente en el marco de grupos de países de rápido crecimiento. En octubre de 2003, el Presidente de Francia estableció un grupo de trabajo sobre nuevas contribuciones financieras internacionales, cuyo informe se publicó en septiembre de 2004. En enero de 2004, el Presidente de Francia, con los Presidentes del Brasil y de Chile y con la cooperación del Secretario General, establecieron un grupo técnico sobre mecanismos de financiación innovadores, el Grupo de acción contra el hambre y la pobreza, al que luego se sumaron España, Alemania y Argelia. El 20 de septiembre de 2004, en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Nueva York, 107 países aprobaron la Declaración sobre la acción contra el hambre y la pobreza.

15. En la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Nueva York se sumaron a las iniciativas internacionales en curso y 79 países suscribieron la Declaración sobre fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo, copatrocinada por Alemania, Argelia, el Brasil, Chile, España y Francia.

16. El Presidente de Francia convocó otra reunión, que se celebró del 28 de febrero al 1º de marzo de 2006 en París, en la que se puso en marcha un segundo grupo, más numeroso, el Grupo directivo sobre impuestos de solidaridad para financiar proyectos de desarrollo, que fue el primer marco internacional institucionalizado encargado de la adopción de medidas prácticas. El objeto del Grupo directivo fue, en primer lugar, conseguir el apoyo de la comunidad internacional para un impuesto sobre los billetes aéreos, que se puso en marcha en Francia en julio de 2006 y, en segundo lugar, seguir explorando y promoviendo otros posibles gravámenes de solidaridad, así como otras fuentes innovadoras de financiación. En la Conferencia internacional sobre fuentes innovadoras de financiación celebrada en París 44 países se incorporaron al Grupo directivo y 17 manifestaron su intención de instituir un impuesto solidario sobre los billetes de avión. El Grupo está integrado ahora por 55 países y tres países observadores, así como importantes organizaciones internacionales, entre ellas el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y organizaciones no gubernamentales. El Grupo directivo tiene una secretaría permanente en París y una presidencia rotatoria semestral, que han ejercido el Brasil, Noruega, la República de Corea, el Senegal, Guinea y Francia. Se han celebrado reuniones plenarias en Brasilia, Oslo, Seúl, Dakar y Conakry, y la más reciente tuvo lugar en París en mayo de 2009.

17. Las actividades emprendidas por el Grupo directivo (o Grupo Piloto, como también se conoce siguiendo su traducción del francés) han permitido establecer varios grupos de iniciativas: impuestos de solidaridad sobre actividades que se llevan a cabo en todo el mundo y se aplican a nivel nacional en un marco de

coordinación internacional, mecanismos de prefinanciación basados en los mercados financieros y respaldados por garantías o apoyo públicos, facilitación por las autoridades públicas de contribuciones voluntarias del sector privado mediante incentivos fiscales y asistencia técnica y, en general, instrumentos que pueden generar recursos adicionales independientemente de la ayuda oficial y del mercado. Hasta ahora, las fuentes innovadoras de financiación concretas examinadas con los auspicios del Grupo incluyeron impuestos sobre las transacciones monetarias, el comercio de armas, las emisiones de carbono, un Servicio Financiero Internacional, compromisos anticipados de mercado, “impuestos de solidaridad”, por ejemplo a los billetes aéreos internacionales, renovados esfuerzos por luchar contra la evasión de impuestos y las transferencias financieras ilícitas, y una lotería mundial.

18. Una serie de iniciativas ahora se han hecho realidad. Desde 2006, se han puesto en marcha varios mecanismos y se ha demostrado su eficacia, en particular en la esfera de la salud. La iniciativa internacional aplicada mediante un impuesto de solidaridad a los billetes aéreos internacionales fue el primero de estos mecanismos. En 2006, el Presidente y el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, junto con el Presidente del Brasil y los Gobiernos de Chile, Noruega y el Reino Unido, establecieron un pequeño impuesto sobre los billetes aéreos, cuyos aportes combinados facilitarían el acceso al tratamiento contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria que permitiría salvar vidas, reducirían los precios de los medicamentos y análisis de laboratorio, y acelerarían su suministro a los beneficiarios. Los impuestos sobre los billetes aéreos que se cobran a los pasajeros al salir de los aeropuertos de los países que lo aplican no han afectado significativamente el tráfico aéreo y constituyen una fuente de financiación estable. Las contribuciones recaudadas a nivel nacional se coordinan internacionalmente para su asignación principalmente al Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos, un fondo internacional de adquisición de medicamentos que se propone reducir el costo del tratamiento contra la malaria, la tuberculosis y el VIH/SIDA por medio de un mecanismo que afecta tanto la demanda como la oferta. Mediante la financiación del Mecanismo, los donantes, que incluyen tanto Estados como fundaciones privadas, otorgan a este organismo mundial de adquisición de medicamentos un considerable poder adquisitivo que le permite negociar reducciones del 25% al 50% del precio de las drogas, incluidos los medicamentos antirretrovirales, que luego se envían a los países que más los necesitan. Al garantizar ingresos sostenibles y previsibles para la adquisición de medicamentos, el Mecanismo también cumple la función importante de inducir a los fabricantes a que inviertan en actividades cruciales de investigación y el desarrollo de medicamentos que de otra forma no se producirían.

19. Se estima que los impuestos sobre los billetes aéreos generarán 220 millones de euros anualmente en todo el mundo y han permitido a Francia obtener 160 millones de euros adicionales de ayuda convencional hasta la fecha. Desde su establecimiento, 29 gobiernos se han sumado a Francia para aportar fondos al Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos, que recauda unos 300 millones de dólares de los EE.UU. por año, sin que ello repercuta negativamente en el sector de los viajes aéreos. El Mecanismo se estableció oficialmente en la Asamblea General el 19 de septiembre de 2006. También se concertó un acuerdo de sede con la OMS.

20. La promoción del impuesto sobre los billetes aéreos sigue siendo una prioridad para el Grupo directivo, que estableció un equipo de tareas de países de África en Conakry a fin de reunir el mayor número posible de Estados en el continente que aplican este impuesto de solidaridad en el marco de sus propias características.

21. Sus promotores están analizando actualmente un nuevo concepto: recaudar sumas de dinero muy pequeñas del gran número de viajeros aéreos de todo el mundo sobre una base exclusivamente voluntaria. Eso marcaría un hito por los tres motivos siguientes: en primer lugar, la donación no provendría únicamente de donantes de países desarrollados; en segundo lugar, su estabilidad a lo largo del tiempo no dependería de contribuciones obligatorias, sino de la suma de un gran número de pequeñas donaciones; y en tercer lugar, el sistema se gestionaría a través de Internet y mecanismos de pago automático, lo cual prácticamente eliminaría los gastos de recaudación. Habida cuenta de que este tipo de iniciativa probablemente genere corrientes de recursos nuevas y mucho más previsibles, cabe suponer que la innovación de los instrumentos evolucionará en esta dirección prometedora, en respuesta a la necesidad creciente de contar con recursos adicionales y previsibles en muchos otros ámbitos. Además, el objeto de la Fundación Millennium para la financiación innovadora destinada a la salud, que se estableció en noviembre de 2008, es elaborar y aplicar mecanismos de financiación innovadores en apoyo de los tres Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a la salud. La Fundación Millennium está desarrollando este mecanismo innovador de recaudación de fondos que brindará a todas las personas que viajan la posibilidad de hacer una microdonación voluntaria al Mecanismo y así contribuir a luchar contra la grave crisis de salud causada por las enfermedades contagiosas que amenazan a las poblaciones más vulnerables del mundo. El Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos suministró el capital inicial de la Fundación Millennium y será el principal destinatario de los fondos que se movilicen. La Fundación Millennium es administrada por una Junta integrada por representantes de gobiernos donantes y beneficiarios, incluidos Francia, el Reino Unido, el Brasil, Chile y Noruega, y representantes de países de Asia y África; representantes de organizaciones no gubernamentales especializadas en el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis y de comunidades que viven con enfermedades; y la Fundación Bill y Melinda Gates.

22. El Servicio Financiero Internacional para la Inmunización fue el siguiente proyecto que tuvo éxito. Se basó en la propuesta de Servicio Financiero Internacional presentada inicialmente por el Reino Unido en 2003, que el Secretario General de las Naciones Unidas instó a la comunidad internacional a poner en marcha en 2005. Tras la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el Reino Unido impulsó la iniciativa “gran Servicio Financiero Internacional” de recaudación de fondos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se trata de un enfoque híbrido que combina fuentes tanto públicas como privadas en un modelo de financiación creativo. La idea consistía en emitir bonos con vencimientos de 10 a 20 años basados en compromisos jurídicamente vinculantes de los donantes. Mediante la asignación por adelantado de las corrientes de asistencia de largo plazo, este instrumento de movilización de recursos tiene por objeto conservar recursos preciosos a lo largo de un período determinado y lograr una masa crítica de financiación que permita avanzar rápidamente hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

23. El Servicio Financiero Internacional para la Inmunización se estableció en enero de 2006. España, Italia, Noruega, Suecia y la Fundación Bill y Melinda Gates participaron en su puesta en marcha, junto con Francia y el Reino Unido. En marzo de 2007 se sumó Sudáfrica y se están manteniendo conversaciones para invitar a otros países. Este enfoque consiste en un mecanismo de prefinanciación en gran escala que se basa en bonos garantizados. Los fondos se recaudan mediante la emisión de bonos basados en promesas de contribuciones de donantes, países o fundaciones privadas. Los bonos se emiten periódicamente sobre la base del plan trazado cuando se firman las promesas, y se compran en los mercados financieros. Las corrientes de fondos son previsibles y estables y pueden utilizarse directamente para proyectos en el sector de la salud.

24. Los compromisos financieros soberanos irrevocables asumidos en virtud del Servicio Financiero Internacional para la Inmunización se estructuran como corrientes de efectivo en aumento a lo largo de 20 años, lo cual les permite tener una clasificación AAA. Los donantes han hecho promesas de contribuciones de casi 4.000 millones de euros para un período de más de 20 años para la financiación de programas de inmunización en países en desarrollo. En la práctica, las promesas de contribuciones gubernamentales para el período de 20 años hoy se convierten en efectivo, tras la venta de los bonos en los mercados de capital. La primera emisión, en noviembre de 2006, permitió recaudar 1.000 millones de dólares de un bono de referencia mundial y una suma equivalente a 220 millones de dólares de una colocación privada a inversores minoristas japoneses en marzo de 2008. En el mundo actual, en que se duda del mérito del apalancamiento financiero, este es un ejemplo constructivo de dicho apalancamiento.

25. El Servicio Financiero Internacional para la Inmunización se propone obtener una recaudación cuatro veces superior a la emisión de bonos de 2006 en los mercados de capital en los próximos 10 años, suficiente para cubrir los gastos de inmunización de 500 millones de niños por medio de campañas contra el sarampión, el tétanos y la fiebre amarilla. Se prevé que el Servicio incrementará los desembolsos por ese concepto en hasta 500 millones de dólares anuales desde ahora hasta 2015 mediante la emisión de bonos flotantes por valor de 4.000 millones de dólares en los mercados de capital para financiar programas de vacunación por conducto del Fondo de la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización en 70 de los países más pobres del mundo de 2006 a 2015.

26. La Alianza Mundial gestiona los fondos y asigna recursos a proyectos de inmunización que tienen un historial de actividades. El Servicio Financiero Internacional para la Inmunización ha transformado la capacidad de la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización, y ya se han desembolsado los 1.200 millones de dólares recaudados en los últimos dos años para programas de vacunación. En 2007 únicamente, se desembolsaron 862 millones de dólares para varios programas de inmunización y mejora de sistemas de salud, como la iniciativa de la vacuna pentavalente. Esto podría salvar las vidas de más de 500 millones de niños en el futuro. También se han ejecutado importantes intervenciones contra el sarampión, la fiebre amarilla, la poliomielitis y el tétanos contraídos durante el parto.

27. La tercera iniciativa, basada en los compromisos anticipados de mercado para vacunas, que se propuso por primera vez hace algunos años en círculos académicos, es un enfoque conexo que combina instrumentos de mercado con financiación pública. En 2005, Italia presentó el concepto de compromisos anticipados de

mercado para vacunas a sus asociados del Grupo de los Ocho en el contexto de la financiación de programas de salud como elemento fundamental de la lucha contra la pobreza. El primer informe (de 2005) sobre los compromisos anticipados suscitó interés considerable y el Grupo de los Ocho acordó seguir examinando su viabilidad. Poco después se inició un proceso preparatorio largo y complejo para convertir la idea en realidad, en el que el Banco Mundial, la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización y el UNICEF aportaron su competencia técnica. La primera reunión técnica de la iniciativa de compromisos anticipados se celebró en Roma en septiembre de 2006 con la participación de los países del Grupo de los Ocho, y se acordó un proyecto de lucha contra el neumococo, una bacteria letal que induce la neumonía y que causa la muerte de 1,6 millones de personas al año, en su mayoría niños.

28. Los compromisos anticipados de mercado para vacunas tienen por objeto hacer frente a las limitaciones de los mercados farmacéuticos, especialmente en el caso de los países más pobres, mediante el establecimiento de asociaciones contractuales entre los donantes y las empresas farmacéuticas con el fin de centrar las investigaciones en las enfermedades desatendidas y distribuir medicamentos a precios asequibles. En el sistema de compromisos anticipados de mercado, los gobiernos donantes se comprometen a aportar fondos para garantizar el precio de las vacunas una vez que han sido elaboradas, lo que ofrece la posibilidad de un futuro mercado viable. Los compromisos anticipados de mercado también suministran incentivos para la elaboración de una vacuna apropiada para los países pobres.

29. El anuncio de Italia de que establecería un mecanismo de compromisos anticipados de mercado para una nueva vacuna contra el neumococo estuvo seguido de promesas de contribuciones por valor de 1.500 millones de dólares, el monto recomendado para financiar el proyecto experimental de compromisos anticipados de mercado para la vacuna contra el neumococo hechas el 9 de febrero de 2007 en Roma por seis donantes, a saber, Italia, el Reino Unido, el Canadá, Noruega, la Federación de Rusia y la Fundación Bill y Melinda Gates. Aunque actualmente existe una vacuna contra el neumococo, ésta no cubre las principales cepas activas en los países en desarrollo. En caso de tener éxito, la introducción acelerada de vacunas contra el neumococo debería comenzar en 2010. Se prevé que este compromiso anticipado de mercado impulsará inversiones de dos o tres empresas multinacionales y por lo menos de una empresa en un país emergente para elaborar nuevas vacunas, incrementar su producción y otorgar las licencias correspondientes, utilizando tecnologías de segunda generación más eficientes para la producción de vacunas que se adapten a las necesidades de los países en desarrollo. También se alcanzó un consenso sobre la estructura institucional de la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización a fin de que sirva de sede de la secretaría de la iniciativa de compromisos anticipados de mercado.

30. El establecimiento de instrumentos como la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización y el Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos marca un verdadero hito. El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y la Alianza Mundial financian ahora una proporción creciente de su labor mediante estas fuentes. Deben ampliarse estos proyectos experimentales para que alcancen todo su potencial. Este mensaje se reafirmó durante la Reunión de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio celebrada durante la Asamblea General en septiembre de 2008, en la Declaración sobre fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo de la iniciativa Acción contra el hambre y la pobreza,

mediante la puesta en marcha de un equipo de tareas intergubernamental de alto nivel sobre modalidades innovadoras de financiación internacional para los sistemas de salud.

31. Otro mecanismo de financiación innovador relacionado con la salud, Debt2Health, se puso en marcha en Berlín el 26 de septiembre de 2007. Esta iniciativa del Fondo Mundial se concibió para ayudar a aliviar la presión de los países en desarrollo en materia de recursos convirtiendo parte de sus deudas contraídas en nuevos recursos internos para la salud. Mediante acuerdos negociados individualmente, los acreedores renuncian a una parte de su derecho de cobrar el reembolso de préstamos a cambio de que los países beneficiarios inviertan los recursos liberados en programas aprobados del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

32. Alemania fue el primer país acreedor que participó en el programa Debt2Health, y el que más aportó, comprometiéndose a contribuir 200 millones de euros mediante la conversión de deuda en salud para el año 2010. El primer acuerdo de canje fue suscrito entre Alemania e Indonesia con ocasión del lanzamiento mundial de Debt2Health, por la suma de 50 millones de euros, con el fin de financiar inversiones urgentes para salvar vidas mediante la prestación de servicios relacionados con el VIH/SIDA e intervenciones de salud pública usando los sistemas del Fondo Mundial. En noviembre de 2008, durante la Conferencia de Examen de Doha se concertó otro canje entre Alemania y el Pakistán por valor de 40 millones de euros. Se están negociando otros acuerdos, incluida la conversión por el Gobierno de Australia de 75 millones de dólares australianos de deuda de Indonesia correspondiente a créditos para exportaciones comerciales. A partir de las negociaciones en curso en el marco de Debt2Health, se prevé que, para 2010, esos canjes de deuda habrán generado 450 millones de dólares adicionales para la lucha contra el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis y las perspectivas de duplicar el volumen en 2015 son alentadoras, a medida que nuevos acreedores y países abrumados por la deuda se suman al programa.

33. Otro tipo de innovación que tiene por objeto lograr un impacto sistémico en el cambio climático comprende los instrumentos fiscales que se están examinando actualmente. La saturación por carbono y el agotamiento de los combustibles fósiles, dos de los principales problemas ambientales del planeta, aún no se tienen en cuenta suficientemente al establecer el precio de la energía. Pese a las alzas considerables de los últimos años, el precio de los combustibles fósiles es demasiado bajo y volátil para provocar un cambio en las elecciones de los distintos interesados. Los impuestos sobre las emisiones pueden contribuir a los cambios sistémicos mediante el aumento del costo de las emisiones. En el nuevo conjunto de medidas concernientes a la energía y el clima, la Unión Europea incorporó un mecanismo de licitación mediante el cual pueden adquirirse derechos para la emisión de dióxido de carbono. Los ingresos obtenidos se distribuirán entre los Estados miembros, con la condición de que por lo menos el 20% se aplique a políticas a favor de las energías renovables. Posteriormente, otras agrupaciones regionales podrán adherirse a estos acuerdos o concertar otros semejantes.

34. La acción internacional colectiva será fundamental para dar una respuesta eficaz, eficiente, equitativa y de la escala necesaria a los desafíos que plantea el cambio climático. El conjunto de medidas concernientes al clima y la energía de la Unión Europea tiene por objeto contribuir a la financiación de iniciativas de

mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos, en particular por medio del mercado del carbono mediante un acuerdo internacional más amplio para lograr, como lo subraya el Consejo Europeo, el objetivo estratégico de limitar el aumento medio de la temperatura mundial a menos de 2 grados centígrados por encima de niveles preindustriales. En este contexto, una estrategia internacional de inversión en energía es un componente fundamental de las iniciativas relativas al cambio climático. El Consejo Europeo observó que los Estados miembros determinarían, de conformidad con sus respectivos requisitos constitucionales y presupuestarios, la utilización de los ingresos generados por la subasta de derechos de emisión en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea. Los Estados miembros expresaron la voluntad de utilizar al menos la mitad de este importe para financiar acciones destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mitigar el cambio climático y adaptarse a él, así como medidas orientadas a evitar la deforestación, desarrollar energías renovables, eficiencia energética y otras tecnologías que contribuyan a la transición a una economía con menos carbono segura y sostenible, incluso mediante la creación de capacidades, las transferencias de tecnología, la investigación y el desarrollo. En el contexto del acuerdo que pudiera conseguirse en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que tendrá lugar en Copenhague a fines de 2009, parte de este importe podría utilizarse para posibilitar y financiar acciones orientadas a mitigar el cambio climático y adaptarse a él en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados.

35. El pago por servicios ambientales es otro ejemplo de plan innovador concebido para canalizar recursos hacia quienes ejecutan programas de bienes públicos necesarios. Algunos de estos mecanismos ya se han puesto en práctica a nivel local en diferentes partes del mundo en relación con diversos servicios ambientales. Permiten a los consumidores de bienes públicos compensar una parte de los gastos sufragados por los que se encargan de producirlos o mantenerlos. Por ejemplo, los usuarios de un caudal de agua que ha sido depurada por un bosque aguas arriba pueden pagar a los que administran ese bosque para asegurar la prestación sostenible de ese servicio en el futuro. Cabe prever que instrumentos de este tipo permitirían sufragar el suministro de otros servicios ambientales mundiales, como la conservación de la pluviselva por países como la República Democrática del Congo, Indonesia o el Brasil. Los mecanismos para un desarrollo limpio establecidos en virtud del Protocolo de Kyoto son arreglos análogos que permiten a los países industrializados o a sus empresas que han asumido compromisos de reducción de los gases de efecto invernadero invertir en proyectos que reducen las emisiones en países en desarrollo como una alternativa a reducciones de emisiones más costosas en sus propios países.

36. En cuanto al futuro, el llamamiento formulado a los gobiernos en la Conferencia de Examen de Doha para los seis años siguientes es continuar innovando en materia de financiación para el desarrollo. Los gobiernos deben encontrar formas creativas de aprovechar los mercados de capital privado. De las seis innovaciones financieras notables creadas hasta la fecha, dos de ellas, los compromisos anticipados de mercado para vacunas y Debt2Health, se financian, en última instancia, con cargo a fuentes del sector público. Hay en particular tres enfoques que son el resultado de corrientes de comercio del sector privado. El impuesto sobre los billetes aéreos se aplica a las tarifas aéreas de los pasajeros. Los ingresos obtenidos del comercio de permisos de emisión de dióxido de carbono en

Alemania provienen del sector industrial y son así una transferencia financiera de un “mal público” a un “bien público”. Estos mecanismos del sector privado, algunos obligatorios, otros voluntarios, constituyen ingresos adicionales reales. Sumados al apoyo presupuestario, los fondos fiduciarios y los programas temáticos, como el pago por servicios ambientales y el mecanismo para un desarrollo limpio, son apenas algunos de los nuevos instrumentos destinados a la financiación de iniciativas periódicas de largo plazo de cooperación entre países industrializados y países en desarrollo. Es probable que la mayoría de estos productos, semejantes a los planes de movilización de recursos, continúen coexistiendo y formando parte de esta nueva política pública mundial.

37. Desde el principio, el Grupo directivo ha prestado atención a las corrientes financieras ilícitas provenientes de países en desarrollo. En su reunión plenaria celebrada en Seúl en septiembre de 2007, pidió a Noruega que encabezara un equipo de tareas internacional encargado de evaluar la escala de dichas corrientes y su efecto sobre el desarrollo, que aclarara el marco jurídico existente y los obstáculos a su eficacia, que identificara los agentes que intervenían en ese fenómeno y su modus operandi, y determinara los posibles asociados y nuevos instrumentos normativos. En la Declaración de Conakry de noviembre de 2008, “se reconoce la importancia de las sumas sustraídas al desarrollo debido al fraude y la evasión fiscales, tanto en el Norte como en el Sur.” Este problema mundial afecta más particularmente a los países menos adelantados, privándolos de recursos fundamentales para la financiación de los servicios e inversiones públicos.

38. A este respecto, el Grupo directivo subrayó la relación directa entre las corrientes ilícitas y la financiación del desarrollo y fijó el objetivo de garantizar que una proporción justa de los recursos mundiales se pongan a disposición de las personas más pobres, especialmente en los países en desarrollo. Se decidió además que el equipo de tareas trabajaría con otros asociados por conducto de un nuevo Equipo mundial de tareas en el marco del programa de integridad financiera mundial, encabezado por Noruega y el Grupo directivo, y con la participación de otros países y organizaciones de la sociedad civil interesados. La primera reunión del nuevo equipo de tareas se celebró en Washington en enero de 2009, oportunidad en que el Grupo directivo estableció sus prioridades para una serie de reuniones internacionales futuras.

39. El Grupo directivo también apoya el principio de la solidaridad digital, promovido inicialmente por el Senegal. El llamado gravamen de solidaridad del 1% tiene por objeto financiar el Fondo de Solidaridad Digital con el fin de ayudar a salvar la brecha digital entre países desarrollados y países en desarrollo, que es un obstáculo importante para el adelanto del desarrollo. Este mecanismo se basaría en el compromiso, contraído voluntariamente por las instituciones públicas o privadas, de introducir esos criterios en sus convocatorias a licitación para la adjudicación de contratos públicos en el sector de la tecnología de la información. Los asistentes a la Conferencia Mundial sobre la solidaridad digital y su financiación, que se celebró en Lyon (Francia) el 24 de noviembre de 2008, destacaron el carácter innovador de la ley aprobada por el Parlamento del Senegal en 2008, por la cual se estableció ese mecanismo de financiación voluntaria, y pidieron a todos los países que apoyaran los objetivos enunciados en el proyecto de convención internacional sobre la solidaridad digital.

III. Iniciativas de financiación innovadora para el desarrollo en vías de preparación

40. El interés en aumento y la experiencia creciente en relación con la aplicación del marco de fuentes innovadoras de financiación han puesto de relieve tres aspectos importantes para el futuro de este novedoso enfoque de cooperación internacional para el desarrollo.

41. En primer lugar, el examen de este marco ha revelado las posibilidades de los enfoques innovadores para sufragar las actividades de desarrollo, que evolucionan paralelamente a las innovaciones en materia de recaudación de fondos. En el caso del apoyo al suministro de vacunas, las intervenciones permiten que las deficiencias del mercado se aborden de manera que también puedan superarse las limitaciones planteadas por las diferencias de ingresos entre distintos países. La aplicación del marco en respuesta a otros desafíos, como el cambio climático, es prometedora porque se presentan el mismo tipo de deficiencias relativas a la debilidad del mercado y las diferencias de capacidad.

42. En segundo lugar, todos los países y otras partes que participan activamente en el marco reconocen el desafío de ampliar estos mecanismos y aplicarlos en otros ámbitos. Las fuentes innovadoras de financiación pueden generar más financiación para el desarrollo, sobre la base de objetivos compartidos y una modalidad de cooperación internacional sin precedentes. Para encontrar formas de difundir y ampliar estas actividades se necesitarán competencia técnica y una mayor voluntad política.

43. En tercer lugar, es necesario fortalecer las iniciativas de coordinación y las actividades de comunicación entre los mecanismos existentes para reforzarlos y establecer un mayor consenso sobre el enfoque. La experiencia de los últimos años demuestra el poder de las ideas individuales cuando se plasman en propuestas que pueden aplicarse en un marco general. Una mayor visibilidad intensificará estas iniciativas.

44. El aumento del número de agentes que participan en el marco es una prioridad importante en este momento. Se están examinando diversas propuestas de contribuciones voluntarias en el momento del pago. Una idea concreta es posibilitar el pago de 1 dólar pulsando en una pestaña en los sitios web de reservas de hoteles, billetes aéreos y otras compras hechas por Internet. Esta idea se pondrá en práctica mediante la aplicación de mecanismos financieros creativos, como la contribución solidaria voluntaria de la Fundación Millennium, que dará a millones de personas más la oportunidad de hacer una donación voluntaria de 2 dólares cada vez que compren un billete aéreo.

45. Hay una amplia gama de propuestas de financiación innovadoras, aunque estas parecen diferir considerablemente en cuanto al apoyo político que suscitan. La tarea consiste ahora en encontrar las más útiles y realistas en función de su aplicación rápida y la generación de ingresos, y centrar la atención y las iniciativas internacionales en su transformación en actividades concretas prácticas. En un informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo publicado en 2001 (véase el documento A/55/1000), cuya preparación fue encomendada por el Secretario General con anterioridad a la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que ilustra el consenso creciente, se observó que las fuentes innovadoras de financiación podían incluir un impuesto

sobre las transacciones monetarias, un impuesto sobre el carbono, la reanudación de la asignación de derechos especiales de giro o el establecimiento de una Organización Tributaria Internacional, y estas ideas bien podrían constituirse en pautas para definir el alcance de las prioridades de corto plazo en este ámbito.

46. *Impuesto sobre las transacciones monetarias.* Este impuesto se inspira en el impuesto Tobin, propuesto por primera vez en la década de 1970 como medio de reducir la volatilidad de las corrientes de capital a través de las fronteras y reducir así al mínimo la amenaza de crisis causadas por fluctuaciones del tipo de cambio. Los dos impuestos son idénticos en lo que se refiere a la base impositiva y los mecanismos de recaudación, pero se diferencian en cuanto a la finalidad y la tasa propuesta. Mientras que la tasa del impuesto Tobin debía ser suficientemente elevada para influir sobre el comportamiento del mercado de divisas, el impuesto sobre las transacciones monetarias debía ser de un nivel mínimo a fin de recaudar fondos sin alterar las transacciones del mercado. Las estimaciones de los ingresos de los impuestos sobre las transacciones monetarias varían considerablemente debido a las diferencias en las tasas impositivas propuestas y oscilan entre 24.000 millones y 300.000 millones de dólares por año. Dado que el volumen de las transacciones internacionales es inmenso (se estima en 1 billón de dólares por día), un impuesto muy pequeño que grave las transacciones en divisas podría recaudar miles de millones de dólares, sin afectar a los mercados. Por ejemplo, se estima que un impuesto coordinado del 0,005% sobre todas las principales divisas recaudaría por lo menos 33.000 millones de dólares por año. Lo más importante es que esto ampliaría los márgenes de los operadores entre el tipo de compra y el de venta solo en un punto de base y reduciría el volumen de las transacciones un 14%, lo cual estaría dentro del rango reciente de variabilidad del volumen de las transacciones y no alteraría los mercados mundiales de divisas. Se ha estimado que este impuesto aplicado únicamente a las transacciones en dólares de los EE.UU. respecto de todas las demás divisas permitiría obtener ingresos anuales de 28.400 millones de dólares. Un impuesto coordinado aplicado solo al euro y a la libra esterlina permitiría recaudar 16.500 millones de dólares, en tanto que un impuesto aplicado únicamente al euro arrojaría una cifra de 12.300 millones de euros.

47. Así pues, el impuesto sobre las transacciones monetarias es una fuente prometedora de financiación independiente y estable para el desarrollo y el Grupo directivo ha estado ocupándose de este proyecto desde su establecimiento por considerarlo un mecanismo de financiación económicamente viable y técnicamente posible. Como lo señaló Jaques Chirac, ex Presidente de la República Francesa en la Conferencia internacional sobre fuentes innovadoras de financiación celebrada en París, el impuesto “moviliza una fracción de esta nueva riqueza creada por la globalización, gran parte de la cual elude los sistemas tributarios de los Estados”. La utilización de este impuesto con una amplia base en todo el mundo para atender a necesidades mundiales como la mitigación del cambio climático y proyectos de desarrollo internacional importantes tiene gran potencial.

48. *Impuestos sobre el carbono.* Los impuestos sobre el carbono no solo contribuyen a reducir las emisiones de dióxido de carbono sino que también generan una corriente de ingresos que podría complementar la AOD tanto multilateral como bilateral, así como los fondos mundiales para abordar los problemas urgentes del cambio climático, los conflictos y el VIH/SIDA. Según la tasa impositiva, estos impuestos podrían recaudar ingresos en apoyo del desarrollo estimados en hasta 75.000 millones de dólares anuales, aunque una parte importante podría tener que utilizarse para ayudar a los trabajadores e

industrias, a fin de paliar los costos que entraña la reducción de sus emisiones de carbono. Así pues, de conformidad con una propuesta del Gobierno de Suiza, un impuesto de 2 dólares por tonelada de dióxido de carbono permitiría recaudar unos 48.000 millones de dólares por año, aunque en vista de la alta rentabilidad de adoptar ahora medidas contra estos “males mundiales”, un impuesto más elevado podría constituir una señal del mercado oportuna para alentar una innovación más rápida y la adopción de tecnologías no contaminantes.

49. Suecia, Finlandia, los Países Bajos y Noruega instituyeron impuestos sobre el carbono en la década de 1990. La Unión Europea consideró la posibilidad de aplicar un impuesto sobre el carbono a los Estados miembros antes de poner en marcha su plan de intercambio de derechos de emisión en 2005 y Australia, Italia, el Reino Unido, los Estados Unidos de América y el Canadá han analizado la posibilidad de establecer impuestos semejantes. Recientemente el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha propuesto un impuesto mundial uniforme sobre el dióxido de carbono como la forma más eficiente de hacer frente al cambio climático, como alternativa preferible a la regulación directa o las normas de eficacia. Según los cálculos del FMI, si todos los países instituyeran este impuesto en 2013, el precio del carbono ascendería a 86 dólares por tonelada en 2040, lo que representaría un aumento de 0,27 dólares en el precio del galón de gasolina respecto de los niveles actuales y un ingreso tributario de 71 dólares por tonelada de dióxido de carbono. Los ingresos totales proyectados de estos gravámenes sobre las emisiones de dióxido de carbono varían de un valor insignificante del 0,1% en 2020 a más del 3% del producto interno bruto (PIB) mundial en 2060. Las desventajas de un enfoque mundial es que se aplicará a los países más pobres una tasa varias veces superior a la de los países desarrollados, como proporción de su PIB; por consiguiente, se necesitarán como mínimo transferencias financieras transfronterizas para ayudar a los países en desarrollo a hacer los ajustes necesarios en el marco de esta hipótesis. Un régimen tributario uniforme aplicado a nivel mundial también podría imponer dificultades a los hogares de bajos ingresos, cuyas estrategias de adaptación a los precios del mercado más altos podrían traducirse en un mayor daño al medio ambiente. Como mecanismo fiscal y de mitigación del cambio climático, sería más adecuado aplicar los impuestos sobre el carbono en las economías maduras.

50. Un impuesto internacional sobre el carbono que tenga en cuenta el medio ambiente y con una estructura que respete el principio de las responsabilidades diferenciadas basadas en la capacidad podría, con el objeto de financiar la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, valerse de la dinámica puesta en marcha con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Bali en 2007, así como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se celebrará en Copenhague en 2009.

51. *Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo.* Las Naciones Unidas, con el apoyo financiero de Noruega, han puesto en marcha un plan para que los países que tienen bosques tropicales obtengan derechos de emisión de gases de efecto invernadero comercializables por salvar y plantar árboles. Los compradores serían los países que procuran cumplir sus propios límites de emisión de dióxido de carbono. En vista de que se estima que la deforestación produce el 20% de los gases de efecto invernadero causantes del cambio climático, las corrientes de financiación podrían ser considerables, especialmente para África e Indonesia, donde se encuentran los bosques tropicales en peligro. Las corrientes a

todos los países participantes se estiman en 1.000 millones de dólares anuales. Otra propuesta posible, formulada por el Reino Unido, consiste en hacer pagos a los países tropicales sobre la base del tamaño de sus bosques. Independientemente del régimen que se imponga, la tendencia es clara: un mayor vínculo entre las intervenciones sobre cambio climático y las corrientes de financiación para el desarrollo durante el próximo decenio.

52. *Derechos especiales de giro.* La reanudación de la asignación de derechos especiales de giro, que se crearon inicialmente como un nuevo activo internacional de reserva gestionado por el FMI para suministrar liquidez mundial y activos de reserva internacionales estables, ha pasado a un primer plano en la respuesta multilateral a la crisis mundial actual. En abril de 2009, los países del Grupo de los 20 instaron al FMI a que emitiera derechos nuevos especiales de giro por un valor equivalente a 250.000 millones de dólares para que se distribuyeran de forma proporcional a las cuotas actuales del FMI.

53. Desde una perspectiva puramente técnica, las nuevas asignaciones de derechos especiales de giro no entrañarían gastos directos para los países desarrollados. Por esta razón, entre otras, su posible uso con fines de desarrollo ya se viene analizando desde 1970, año en que se presentó el informe de la Comisión Brandt. No obstante, la cuarta enmienda propuesta del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional presentada en 1997, en virtud de la cual se habrían duplicado las asignaciones acumuladas a 42.800 millones en derechos especiales de giro, no se ha aplicado a pesar de haber sido respaldada por 111 países miembros del FMI porque no se alcanzó el 85% necesario para su entrada en vigor.

54. Las investigaciones indican que el uso de derechos especiales de giro para complementar la ayuda y suministrar bienes públicos mundiales no pondría en peligro la estabilidad internacional; lo cierto es que el patrón de los últimos años sugiere que una menor dependencia de la moneda de un país como unidad de cuenta y como medio de suministrar liquidez mundial en realidad podría mejorar la estabilidad sistémica. Los nuevos derechos especiales de giro podrían destinarse principalmente a los países muy endeudados a fin de permitirles reducir la carga de su deuda independientemente de las condiciones impuestas por los acreedores.

55. Las formas más estructuradas de utilizar las asignaciones de derechos especiales de giro para la financiación del desarrollo y la actividad anticíclica con miras a la estabilización internacional, incluida la asignación de más derechos especiales de giro a los miembros insuficientemente representados en el período inmediato, podrían contribuir a la reforma de la gobernanza de las funciones del FMI que se está realizando. A modo de ilustración, una emisión anual de derechos especiales de giro con un máximo del 10% de las cuotas combinadas arrojaría 20.000 millones en derechos especiales de giro que, si se utilizan para la financiación del desarrollo y si los países desarrollados donan la parte que les corresponde, representaría una cifra de 25.000 millones a 30.000 millones de dólares adicionales para la financiación del desarrollo.

56. *Cooperación internacional en cuestiones tributarias.* En un seminario de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre perspectivas de financiación innovadoras en el nuevo entorno económico mundial, celebrado el 28 de mayo de 2009 en París, el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría, afirmó que la financiación innovadora debería contribuir a consolidar la capacidad de las administraciones fiscales de los países en desarrollo y que esta era la “nueva

frontera” de la política del desarrollo. La labor reciente de la OCDE encaminada a combatir la evasión fiscal mundial permitirá ayudar a estos países a contrarrestar el uso de paraísos fiscales para reducir las deficiencias en ingresos. Aunque es difícil medir el impacto de los regímenes tributarios más transparentes en los países en desarrollo, algunas organizaciones no gubernamentales estiman que podría situarse entre 50.000 millones y 250.000 millones de dólares anuales. El fortalecimiento de la cooperación internacional en cuestiones tributarias debería constituirse en un elemento fundamental de un sistema mundial de reglamentación financiera más eficaz. En el documento final de la Conferencia de Examen, la Declaración de Doha, los gobiernos pidieron al Consejo Económico y Social que examinara el fortalecimiento de los arreglos institucionales, incluido el Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación. Esta actividad de las Naciones Unidas está ayudando a los países en desarrollo a movilizar ingresos públicos mediante una mayor cooperación internacional en ámbitos como la lucha contra la evasión fiscal y el fortalecimiento de las administraciones fiscales, la tributación de los servicios y el uso de los recursos naturales. El fortalecimiento de su capacidad y sus facultades permitiría afianzar la cooperación internacional en cuestiones tributarias y complementaría el nuevo compromiso asumido por los gobiernos de mejorar los ingresos fiscales mediante sistemas tributarios modernizados, una recaudación más eficiente de los impuestos, la ampliación de la base tributaria y la lucha eficaz contra la evasión de impuestos. Un mayor consenso sobre normas de cooperación en cuestiones tributarias internacionales se genera más eficientemente en foros universales como las Naciones Unidas. La participación de ministros de finanzas en este nivel de formulación de políticas es fundamental a este respecto y debería considerarse la posibilidad del establecimiento de una comisión intergubernamental para la coordinación de las normas de cooperación en cuestiones tributarias, conforme a la recomendación reciente de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional.

57. Los mecanismos de financiación innovadores han demostrado grandes posibilidades para complementar la ayuda tradicional para el desarrollo a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque el impacto cuantitativo haya sido limitado y se han recaudado unos 2.500 millones de dólares en concepto de financiación adicional desde 2006. Así pues, es realmente necesario aumentar la financiación innovadora como una fuente complementaria, más estable y previsible de financiación para el desarrollo, como lo subrayó el Grupo directivo en su sexta reunión plenaria celebrada en París los días 28 y 29 de mayo de 2009.

58. Ha llegado el momento de consolidar la vasta experiencia adquirida sobre mecanismos de financiación innovadores y ampliar el papel de esos mecanismos en la estructura de ayuda mundial en general y su impacto en el desarrollo en el terreno. La labor del Asesor Especial del Secretario General en relación con el Grupo I-8/L.I.F.E. creado recientemente e integrado por los principales mecanismos existentes con el objeto de compartir las mejores prácticas, fortalecer y coordinar las iniciativas en curso y movilizar el apoyo público para impulsar nuevas iniciativas será importante a este respecto.

59. La financiación innovadora es un elemento destacado en la estructura cambiante y compleja de la ayuda para el desarrollo, que se ha vuelto sumamente pluralista y ecléctica en los últimos años y comprende fondos y programas

mundiales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, asociaciones entre los sectores público y privado y contribuciones filantrópicas y voluntarias, así como nuevos donantes. Por consiguiente, es fundamental velar por la transparencia, rendición de cuentas y eficacia adecuadas de los recursos adicionales y su uso en proyectos de financiación innovadores compatibles con las iniciativas de reforma de la estructura de la ayuda internacional.
