



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
29 de febrero de 2012  
Español  
Original: inglés

**Reunión especial de alto nivel del Consejo Económico y Social con las instituciones de Bretton Woods, la Organización Mundial del Comercio y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo**  
Nueva York, 12 y 13 de marzo de 2012

### **Coherencia, coordinación y cooperación en el contexto de la financiación para el desarrollo**

#### **Nota del Secretario General\***

##### *Resumen*

En la presente nota se proporciona información general y se señalan posibles temas de reflexión para orientar las deliberaciones sobre los siguientes temas:

- a) Fomento del crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo, la creación de empleo, la inversión productiva y el comercio;
- b) Financiación del desarrollo sostenible.

\* La presente nota fue preparada en consulta con el personal de las principales instituciones participantes en el proceso de la financiación para el desarrollo. No obstante, la Secretaría de las Naciones Unidas es la única responsable de su contenido.



## **I. Fomento del crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo, la creación de empleo, la inversión productiva y el comercio**

### **Tendencias y problemas actuales**

1. El deterioro de las perspectivas de crecimiento económico, especialmente en los países desarrollados, continúan amenazando la frágil recuperación de la crisis financiera y económica mundial. Al mismo tiempo, los mercados laborales mundiales apenas experimentaron mejoras en 2011. En 2011, las cifras de desempleo de las economías desarrolladas siguieron siendo elevadas, pero alcanzaron cotas especialmente altas en los países sobreendeudados y con escaso margen fiscal. Las tasas de desempleo juvenil son excepcionalmente altas en todo el mundo. Muchos trabajadores de países en desarrollo siguen experimentando dificultades sociales como el desempleo, la escasa remuneración, la inseguridad laboral y la falta de acceso a la seguridad social en cualquiera de sus modalidades. En general, según los cálculos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el mundo debe crear más de 600 millones de puestos de trabajo en el próximo decenio en compensación por los que se perdieron durante la crisis y satisfacer las necesidades de una población mundial mayor<sup>1</sup>.

### **Refuerzo de la movilización de recursos internos en pro del crecimiento sostenido y el empleo**

2. Para avanzar hacia una recuperación más firme, equilibrada y sostenible es preciso adoptar medidas normativas coordinadas, especialmente en lo que respecta a los estímulos a corto plazo, la solución del problema de la deuda y la orientación hacia la creación de empleo. Una combinación idónea de políticas monetarias y fiscales puede promover el crecimiento sostenido y el empleo mediante el fomento de la demanda agregada, especialmente a corto plazo. La demanda puede activarse indirectamente mediante impuestos o ayudas a los ingresos, o directamente mediante inversiones públicas en infraestructura y nuevas tecnologías en apoyo de la creación de empleo<sup>2</sup>. El saneamiento de las finanzas públicas sigue siendo indispensable a largo plazo para mantener la confianza de los inversores mediante programas creíbles que reduzcan el déficit fiscal y la deuda general de manera sostenible. No obstante, habida cuenta de las elevadas tasas de desempleo y la débil demanda privada, una contención prematura del gasto público podría descompensar aún más el equilibrio fiscal, en lugar de mejorarlo<sup>3</sup>.

3. Unas intervenciones normativas oportunas y adecuadas y unos marcos reguladores reformados pueden contribuir a fomentar la inversión pública y privada en la creación de empleo. Las medidas de gasto público en forma de políticas de mercado laboral activas y pasivas pueden llegar a ser muy eficaces, como la ampliación de las prestaciones de desempleo y los programas de empleo

<sup>1</sup> OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo 2012: prevenir una crisis mayor del empleo* (Ginebra, 2012).

<sup>2</sup> *Situación y perspectivas de la economía mundial 2012* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.12.II.C.2) (en inglés, resumen en español).

<sup>3</sup> UNCTAD, *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2011* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.11.II.D.3).

compartido, los subsidios salariales y la mejora de los servicios de empleo público, los programas de obras públicas y los incentivos empresariales<sup>1</sup>.

4. Los sistemas tributarios modernizados, equitativos y eficaces promueven la inversión y, por consiguiente, pueden maximizar los ingresos que los gobiernos destinan al crecimiento económico y la creación de empleo. Sin embargo, el incumplimiento, la debilidad de las administraciones tributarias, la desconfianza de los contribuyentes, el uso superficial de las instituciones financieras y la fuerte dependencia de los inestables ingresos de las multinacionales, así como las presiones sobre los ingresos procedentes de la liberalización del comercio y de la intensificación de la competencia fiscal internacional, plantean considerables dificultades para muchos países en desarrollo. Pese a estos desafíos, muchos países han mejorado significativamente su desempeño fiscal en períodos relativamente cortos. Por ejemplo, la limitación de los incentivos y oportunidades para la captación de rentas, la eliminación de exenciones, el fortalecimiento y la ampliación de la base tributaria y el desarrollo de la capacidad de análisis del gasto tributario y de las políticas fiscales en general han contribuido a promover sistemas tributarios modernizados, transparentes y equitativos en algunos países en desarrollo<sup>4</sup>.

5. Un sector financiero profundo, diversificado y bien regulado sigue siendo esencial para movilizar con eficacia los recursos nacionales y destinarlos a las actividades productivas. La profundidad financiera, que se mide como la relación entre los activos líquidos depositados en los bancos y el producto interno bruto (PIB), ha crecido notablemente en la última década en todos los grupos de países por ingresos<sup>5</sup>. No obstante, el crédito interno de que dispone el sector privado en los países más pobres sigue siendo bajo y la canalización de capital hacia actividades generadoras de empleo continúa planteando dificultades. Las reservas internacionales representan un porcentaje importante del ahorro interno de varios países de ingresos medianos. Las reformas del sistema mundial de pagos y reservas que erradiquen la inestabilidad del mercado mundial y reduzcan la necesidad de acumular reservas pueden liberar cuantiosos recursos para generar financiación a largo plazo<sup>6</sup>.

6. Más de un tercio de la población mundial, unos 2.700 millones de personas, carece de acceso a servicios financieros básicos, como servicios de ahorro, préstamo o seguros, entre otros. La inclusión financiera requiere un sector financiero que permita el acceso universal a una amplia variedad de servicios prestados por instituciones sólidas y sostenibles. La financiación inclusiva ofrece a los hogares y a los empresarios la oportunidad de generar ingresos, moderar patrones de consumo, invertir y fortalecer la capacidad de recuperación frente a los contratiempos<sup>7</sup>. En su informe presentado recientemente a la cumbre del Grupo de los 20 celebrada en Cannes (Francia), la Alianza Mundial para la Inclusión Financiera alentó a los

<sup>4</sup> Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, “Movilización de ingresos en los países en desarrollo” (marzo de 2011).

<sup>5</sup> Banco Mundial, Base de Datos de Estructura Financiera, 2011.

<sup>6</sup> *Estudio Económico y Social Mundial 2011: la gran transformación basada en tecnologías ecológicas* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.11.II.C.1), pág. xxxi (sinopsis disponible en español).

<sup>7</sup> Defensora Especial designada por el Secretario General para promover la financiación inclusiva del desarrollo, informe anual al Secretario General (septiembre de 2011).

países desarrollados y en desarrollo a comprometerse a seguir aplicando los nueve principios para la inclusión financiera innovadora<sup>8</sup>.

### **Cuestiones para debatir**

1. **¿Qué tipo de medidas normativas coordinadas se necesitan para sostener la frágil recuperación económica mundial y promover la creación de empleo?**
2. **¿Qué intervenciones normativas y marcos reguladores podrían promover la inversión pública y privada en la creación de empleo?**

### **Potenciación de los efectos de la inversión privada en el crecimiento y el empleo**

7. El desarrollo de un sector privado nacional efectivo y que funcione adecuadamente serviría para aumentar las inversiones, los ingresos y el empleo en los países en desarrollo. En particular, las empresas pequeñas y medianas son responsables de la mayor parte de las oportunidades de empleo y generación de ingresos. Un entorno empresarial propicio es un factor importante para multiplicar los efectos de estas empresas en el crecimiento y el empleo.

8. El establecimiento de un marco jurídico y regulador efectivo es indispensable, especialmente en lo que respecta a la facilidad para constituir y disolver una empresa, el costo y la eficiencia del registro de bienes y el cumplimiento efectivo de los contratos y la protección de los derechos de los acreedores (véase A/59/800). Asimismo, para llevar a cabo reformas en esos ámbitos se necesitaría un sistema judicial que funcionase adecuadamente. Según el Banco Mundial, 125 países llevaron a cabo 245 reformas normativas e institucionales en el período 2010-2011 que facilitaron la actividad empresarial en sus respectivas jurisdicciones. Si bien las reformas de los procesos normativos, como la puesta en marcha de un negocio o el registro de bienes, siguen siendo las más habituales, son cada vez más los países que también emprenden medidas para reforzar sus instituciones jurídicas y mejorar la protección jurídica de los inversores y los derechos de la propiedad<sup>9</sup>.

9. No obstante, la facilidad con que algunos aspectos del entorno jurídico y normativo se pueden aplicar, hacer cumplir y modificar puede variar entre los países y las regiones en función de su experiencia histórica, su cultura, su política y sus capacidades. Asimismo, es importante que las reformas jurídicas y normativas no pongan en peligro los objetivos sociales y ambientales más amplios de la reglamentación, como la necesidad de ofrecer a los trabajadores una protección social adecuada.

10. Las iniciativas encaminadas a establecer un marco jurídico y normativo favorable en los países en desarrollo deben ir acompañadas de otras medidas, igualmente importantes, que amplíen la disponibilidad de financiación, especialmente para las empresas pequeñas y medianas, a fin de sufragar una infraestructura física efectiva y promover la actividad empresarial de modo más directo, mediante inversiones en educación, capacitación técnica e investigación en

<sup>8</sup> Alianza Mundial para la Inclusión Financiera, informe dirigido a los líderes del Grupo de los 20 con motivo de la cumbre celebrada en Cannes (Francia) el 5 de noviembre de 2011.

<sup>9</sup> Banco Mundial, *Doing Business 2012: Doing Business in a More Transparent World* (Washington, D.C., 2012).

los principales sectores de la economía. También debe estudiarse la posibilidad de adoptar medidas de apoyo a instituciones especializadas que proporcionen financiación a empresas pequeñas y medianas, por ejemplo, mediante la eliminación de los obstáculos que a veces impiden su entrada en el mercado. En muchos casos, las iniciativas en estos ámbitos requerirían la asistencia de la comunidad internacional.

11. La inversión privada a largo plazo procedente del extranjero, especialmente la inversión extranjera directa, también puede desempeñar un papel importante en el fomento del desarrollo. La mitigación de riesgos y la creación de capacidad, junto con las medidas encaminadas a crear un entorno empresarial más favorable, también pueden servir para ampliar la distribución de la inversión extranjera directa a un mayor número de países en desarrollo y a los sectores que impulsan el desarrollo, como los recursos humanos, el transporte, la energía, las comunicaciones y la tecnología de la información.

12. En la práctica, es probable que los efectos de la inversión extranjera directa en el desarrollo dependan de la motivación y la estrategia de las empresas extranjeras y las políticas y características del país receptor. Por ejemplo, es más probable que la inversión extranjera directa en nuevo equipo y maquinaria industrial contribuya a incrementar la capacidad productiva en mayor medida que la inversión extranjera directa procedente de fusiones y adquisiciones. De igual modo, la creación de vínculos entre filiales extranjeras y empresas locales y la medida en que la inversión extranjera directa puede servir de vehículo de transmisión de conocimientos teóricos y técnicos y tecnología dependen a menudo de los reglamentos y las condiciones del país receptor. Varios países han adoptado políticas para fomentar esos vínculos, que deberían complementarse con medidas más amplias para mejorar la calidad de la actividad empresarial en la economía local, puesto que uno de los principales factores que mueven a las filiales extranjeras a establecer vínculos beneficiosos depende de la disponibilidad, los costos y la calidad de los proveedores nacionales.

13. La creciente inestabilidad y vulnerabilidad de las corrientes de capital privado a corto plazo durante la crisis y después de ella ha puesto de relieve la importancia de adoptar medidas para mitigar sus posibles efectos desestabilizadores. Además de una reglamentación prudencial adecuada, las medidas encaminadas a mejorar la gestión de la movilidad del capital internacional, como los impuestos internacionales o los controles nacionales del capital, merecen recibir más atención como medio para reducir los efectos negativos de las corrientes de capital excesivas. También debe considerarse la posibilidad de adoptar medidas para paliar el inherente carácter procíclico de las corrientes de capital privado, lo que supondría examinar la posibilidad de adoptar reglamentaciones anticíclicas e instrumentos financieros, como los bonos vinculados al PIB y a los precios de los productos básicos, que deberían contribuir a mitigar algunos de los riesgos asociados a las corrientes de capital privado extranjero procíclicas (véase A/66/329).

### **Cuestiones para debatir**

- 1. ¿Cuáles son los medios más eficaces para facilitar las corrientes de inversión extranjera a largo plazo a los países en desarrollo?**
- 2. ¿Cuáles son las posibilidades de establecer un sistema de relaciones industriales que promueva las inversiones y la productividad y al mismo tiempo garantice unas condiciones de trabajo decentes?**

### 3. ¿Qué medidas normativas podrían aumentar la disponibilidad de financiación, especialmente para las empresas pequeñas y medianas, a fin de promover las inversiones en infraestructura y estimular la actividad empresarial?

#### Fortalecimiento del nexo entre el comercio y el empleo

14. Las exportaciones ofrecen oportunidades para la creación de empleo en los sectores más dinámicos y la redistribución de la mano de obra en los sectores tradicionales. Los gobiernos nacionales pueden determinar y fortalecer el nexo entre el comercio y el empleo mediante incentivos adecuados y medidas de apoyo<sup>10</sup>. Dependiendo de las circunstancias de cada país, la combinación adecuada de políticas económicas, sociales, productivas, laborales y educativas puede contribuir a maximizar la contribución del comercio al empleo y el crecimiento.

15. Para adaptarse a la competición, los gobiernos nacionales deben prestar apoyo temporal a los afectados. Ese apoyo, consistente en subsidios de desempleo y programas de formación y reciclaje profesional adaptados a las necesidades, debería ser consecuente con el consenso cada vez más generalizado de que las economías abiertas deben caracterizarse por unos sistemas de protección social fuertes<sup>11</sup>. También deberían examinarse las experiencias con sistemas de relaciones industriales tripartitas que hayan arrojado resultados positivos.

16. Los países en desarrollo deberían aprovechar el espacio normativo disponible para crear ventajas comparativas dinámicas, así como invertir en medidas de apoyo a largo plazo a la ciencia, la tecnología y los idiomas en la educación académica y no académica, y en desarrollo de la infraestructura. El fomento de las exportaciones, no necesariamente contrario a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), también puede desempeñar una función útil, sobre todo si tiene por objeto solventar los problemas asociados a la adopción de medidas colectivas y ayuda a las empresas a cosechar los beneficios de los efectos externos de aglomeración que parecen ser inherentes a las exportaciones. En algunos casos, una política industrial encaminada a impulsar la transición a una economía baja en carbono<sup>12</sup> podría allanar el camino hacia la diversificación de las exportaciones además de crear empleo, ya que las inversiones ecológicas suelen generar más puestos de trabajo<sup>13</sup>.

17. Las cadenas de valor mundiales han afectado al poder de negociación de los trabajadores en los países en desarrollo y desarrollados, que ya se había debilitado a consecuencia del auge del sector de servicios y el consiguiente declive de la sindicalización, y de los efectos de la globalización basada en las finanzas<sup>14</sup>. Las

<sup>10</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OIT, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio, “Seizing the benefits of trade for employment and growth”, informe preparado para la cumbre del Grupo de los 20 celebrada en Seúl (noviembre de 2010).

<sup>11</sup> OIT, *Trade and Employment: from Myths to Facts*, Marion Jansen, Ralf Peters y José Manuel Salazar-Xirinachs, eds., (Ginebra, 2011).

<sup>12</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication* (Nairobi, 2011), pág. 554.

<sup>13</sup> “The Transition to a Green Economy: Benefits, Challenges and Risks from a Sustainable Development Perspective”, informe del grupo de expertos a la segunda reunión del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

<sup>14</sup> Informe del Secretario General de la UNCTAD a la UNCTAD XIII, “Development-led globalization: Towards sustainable and inclusive development paths” (UNCTAD (XIII)/1).

cadenas de valor mundiales también han creado oportunidades de empleo, especialmente para trabajadores no calificados, si bien en muchos casos estas no se han convertido en puestos de trabajo estables y decentes.

18. Los países en desarrollo deberían mejorar su integración en las cadenas de valor mundiales mediante incentivos a la transferencia y la asimilación de tecnología, la creación de capacidad productiva complementaria y el desarrollo de la infraestructura. A ese respecto, los asociados para el desarrollo deben prestar apoyo a los países en desarrollo mediante la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, cuyo tema y objetivo de trabajo para el próximo bienio es “liberación de las cadenas de valor mundiales”. En general, la coordinación internacional, incluida la coordinación tributaria, y otras políticas encaminadas a evitar las estrategias de convergencia a la baja deben convertirse en parte integral de la vigilancia y la reglamentación de las grandes empresas transnacionales y las cadenas de valor mundiales<sup>15</sup>.

19. Dado que un alto porcentaje del desempleo en los países en desarrollo afecta a la economía no estructurada, los gobiernos pueden permitir directa o indirectamente (por ejemplo, por medio de asociaciones entre el sector privado y el público) que las empresas no estructuradas se beneficien del comercio mediante servicios empresariales, acceso al capital<sup>11</sup> y apoyo a la capacitación y la comercialización, y mediante el fomento de vínculos más fuertes entre las empresas exportadoras más prominentes y los proveedores locales en las cadenas de valor.

20. A fin de fortalecer el nexo entre comercio y empleo, los países también deben dedicar especial atención a encontrar un equilibrio entre la obtención de ganancias en intereses comerciales inmediatos y la pérdida de espacio normativo que con el tiempo se produce en ámbitos tan importantes como los derechos de propiedad intelectual, la gestión de las cuentas de capital<sup>16</sup> y la reestructuración de la deuda<sup>17</sup> mediante acuerdos comerciales y de inversión regionales y bilaterales. La ejecución del Programa de Doha para el Desarrollo podría arrojar mejores dividendos a largo plazo, especialmente si los países pudieran aprovechar al máximo el espacio político disponible para las estrategias de desarrollo mediante la debida secuenciación de su participación en ámbitos como los servicios y la propiedad intelectual, como ocurriera en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

### Cuestiones para debatir

1. **¿Cómo puede la comunidad internacional mejorar la función de las empresas transnacionales y las cadenas de valor mundiales en la creación de empleo y la estabilidad laboral?**
2. **¿Qué políticas tecnológicas mundiales podrían fortalecer el nexo entre el comercio y el empleo mediante transferencias de tecnología y creación de capacidad?**

<sup>15</sup> UNCTAD, *Informe sobre las inversiones en el mundo 2011* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.11.II.D.2) (en inglés, resumen disponible en español).

<sup>16</sup> Kevin P. Gallagher, “Policy space to prevent and mitigate financial crises in trade and investment agreements”, documento de debate del G-24 núm. 58 (UNCTAD, mayo de 2010).

<sup>17</sup> Kevin P. Gallagher, “The new vulture culture: sovereign debt restructuring and trade and investment treaties”, serie de documentos de trabajo de la IDEAs, núm. 02/2011 (Nueva Delhi, International Development Economics Associates, 2011).

### **Fortalecimiento de la cooperación financiera internacional en apoyo del crecimiento sostenible y la creación de empleo**

21. Una financiación para el desarrollo a largo plazo estable, predecible y duradera sigue poniendo trabas al crecimiento sostenible y a la creación de empleo en muchos países en desarrollo. En general, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha perdido importancia relativa en el último decenio; no obstante, la ayuda sigue siendo indispensable para muchos países en desarrollo pobres que dependen principalmente de la financiación oficial para atender sus necesidades de desarrollo. El cumplimiento de los compromisos de ayuda deja que desear y la prestación de ayuda es selectiva e inestable. Es necesario lograr que la AOD complemente mejor los esfuerzos nacionales de movilización de recursos, ayudando a colmar la brecha entre el ahorro interno y el volumen de inversiones necesario para lograr los objetivos de desarrollo nacionales, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La AOD debe servir para catalizar otras corrientes de financiación en algunos países y zonas concretas a fin de promover el tipo de desarrollo “adecuado”. Una incorporación más sistemática de las consideraciones relacionadas con el desarrollo sostenible en la cooperación para el desarrollo deberá traducirse en políticas, medidas y estructuras institucionales sistemáticas.

22. Desde mediados de la década de los 90, los programas de AOD de la comunidad internacional de ayuda ha asignado una prioridad mucho mayor a los objetivos de reducción de la pobreza en los países en desarrollo. En ocasiones se ha pasado por alto el hecho de que algunas intervenciones normativas que no guardan una relación obvia con la reducción de la pobreza pueden contribuir a ese objetivo mediante el fomento de la creación de capacidad productiva. La AOD, al igual que otras fuentes de financiación para el desarrollo, debe estar estrechamente vinculada a las prioridades de desarrollo de los países receptores, como la infraestructura y la financiación agrícola, según lo acordado en el Programa de acción de Estambul en favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020<sup>18</sup>. Pocos ponen ya en duda que la ayuda debe canalizarse a través del presupuesto, haciendo uso de los sistemas nacionales de prestación de ayuda, y que debe formar parte de un conjunto amplio de medidas fiscales y de financiación que fomenten la ejecución de los programas y el logro de las prioridades a nivel nacional. Un cambio de esta índole reforzaría la implicación en los programas y políticas nacionales y mejoraría la rendición de cuentas de los gobiernos ante sus ciudadanos.

23. La coherencia y la coordinación de las políticas son indispensables para lograr los objetivos de desarrollo. En la actual estructura de la ayuda, las políticas y la coordinación de las políticas entre instituciones e interesados adolecen de falta de coherencia debido a que se han descuidado los objetivos comunes. También existen incoherencias entre los principios de la eficacia de la ayuda y las realidades sobre el terreno, como el desajuste entre la necesidad de corrientes para el desarrollo estables y el carácter procíclico de las corrientes de AOD. Asimismo, las políticas de los asociados para el desarrollo no relacionadas con la ayuda, en particular dentro del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), son contrarias a los objetivos declarados de sus políticas de ayuda. La tensión entre el suministro de recursos “basado en los

---

<sup>18</sup> *Informe de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Estambul (Turquía), 9 a 13 de mayo de 2011* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.11.II.A.I, cap. II).

resultados” y el basado en una evaluación de las “necesidades” en apoyo de la “implicación nacional” y el “espacio normativo” es cada vez mayor. El resultado de todo ello es una estructura de financiación del desarrollo compleja y fragmentada, integrada por numerosos agentes y nuevas asociaciones entre el sector público y el privado que adoptan nuevos enfoques del suministro y el seguimiento de la ayuda y definen nuevas condiciones para la prestación de ayuda. Muchos organismos donantes anuncian su propia selección de los países y sectores a los que asignarán la ayuda. La consiguiente falta de coordinación no hace sino desviar aún más la atención de los objetivos comunes y las corrientes de ayuda a los países más necesitados. Esto también repercute considerablemente en la capacidad de los países receptores para lidiar con la fragmentada estructura del desarrollo.

24. El Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan (República de Corea) del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011, marcó un cambio importante en el enfoque de la cooperación para el desarrollo, con un énfasis renovado en la eficacia del desarrollo y en la Alianza Mundial para el Desarrollo. Si bien se reconoció que los nuevos agentes, como la sociedad civil y el sector privado, desempeñaban una función cada vez más importante y que la función de la cooperación Sur-Sur había experimentado cambios, los participantes en el Foro reconocieron que la cooperación Norte-Sur seguía siendo la principal forma de cooperación para el desarrollo. Se reconoció que las características, las modalidades y las responsabilidades de la cooperación Sur-Sur diferían de las de la cooperación Norte-Sur. No obstante, se estuvo de acuerdo en que los principios que se examinaron en Busan constituirían un punto de referencia para la cooperación Sur-Sur con carácter voluntario. Habida cuenta de los cambios en el entorno de la cooperación para el desarrollo, durante el proceso de preparación del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social que se celebrará en julio de 2012 se examinarán los siguientes temas prioritarios: a) desarrollo sostenible y cooperación para el desarrollo; b) cooperación Sur-Sur; c) rendición de cuentas mutua, transparencia y resultados; y d) coherencia en la asignación de la ayuda.

25. Las fuentes innovadoras de financiación ofrecen posibilidades dignas de ser exploradas a fin de encontrar recursos adicionales para satisfacer las necesidades de desarrollo, y sus mecanismos de prestación y asignación de la ayuda deben incorporarse en la estructura general del desarrollo. Dado que la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular desempeñan una función cada vez más importante en la cooperación para el desarrollo, es prioritario obtener el máximo provecho de las ventajas que ofrecen.

### **Cuestiones para debatir**

- 1. ¿Qué medidas es preciso adoptar para reformar la estructura del desarrollo y promover la cooperación financiera internacional a fin de afrontar con más eficacia los retos del desarrollo?**
- 2. ¿Cómo puede la comunidad internacional mejorar la coherencia y la coordinación de las políticas entre las instituciones interesadas?**

### **Mejora de la función de la deuda externa para promover el crecimiento y la creación de empleo**

26. A fin de mejorar la función de los préstamos del exterior en la financiación del crecimiento y la creación de empleo, debe prestarse atención renovada a las condiciones en que la deuda externa puede contribuir al logro de los objetivos deseados. El vínculo entre la acumulación de la deuda y la formación de capital se debilita cuando los préstamos del exterior no se utilizan para reforzar la capacidad productiva, lo que a su vez generaría ingresos adicionales para el servicio de la deuda. Esto sucede porque la deuda puede contraerse para financiar gastos y transferencias actuales, incluidos pagos de intereses. Además, también pueden contraerse deudas para evitar o gestionar los efectos de la inestabilidad económica y financiera externa y para reforzar las reservas internacionales como autoseguro contra posibles crisis. El acceso a los mercados de capital y a nuevos préstamos puede ayudar a un país a tener al día sus obligaciones de servicio de la deuda, pero si no se produce un aumento de los superávits primarios, los nuevos préstamos no haría sino incrementar el saldo de la deuda, lo que podría acarrear problemas en un futuro no muy lejano.

27. Se necesita una intervención normativa para reforzar el nexo entre los préstamos del exterior y la formación de capital y evitar que los préstamos del exterior se utilicen para financiar un auge del consumo y alimentar burbujas de activos. El modo más adecuado de proceder para adoptar decisiones en materia de gestión de la deuda y endeudamiento es realizar un análisis adecuado de la relación costo-beneficio de los proyectos orientados al crecimiento financiados con préstamos. Se debe evitar contraer un alto nivel de endeudamiento en relación con el PIB y las exportaciones, ya que estos pueden reducir la contribución neta de los nuevos préstamos al crecimiento. Es preciso dedicar más atención a los principios sobre otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos publicados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en mayo de 2011 como parte de una iniciativa general mundial encaminada a reforzar el nexo entre la deuda, el comercio, las inversiones y el crecimiento.

28. Gran parte de la deuda se contrae en moneda extranjera; así pues, los ingresos de las exportaciones son importantes desde el punto de vista del servicio de la deuda, a fin de mantener la sostenibilidad de esta. La “retirada” de las instituciones comerciales en 2008 y 2009 repercutió negativamente en el comercio mundial y llevó a incluir en el programa político cuestiones como la disponibilidad de financiación del comercio en situaciones de escasez de crédito y el costo de la financiación del comercio. Entre un 80% y un 90% de las transacciones comerciales implican alguna modalidad de crédito, principalmente en moneda extranjera. La crisis puso de manifiesto que la sostenibilidad de la deuda es también una cuestión fiscal, ya que algunos países en desarrollo recurren a la financiación de la deuda interna. La situación mejoró cuando los líderes del Grupo de los 20 adoptaron un amplio paquete de medidas para inyectar liquidez adicional y garantías públicas en 2009, pero el acceso de los pequeños comerciantes a la financiación del comercio se encareció considerablemente o simplemente desapareció<sup>19</sup>. En un futuro, asegurar la sostenibilidad de la deuda supondrá también asegurar la liquidez de los mercados de financiación del comercio y mejorar el entorno normativo del crédito comercial. En

<sup>19</sup> Marc Auboin, “Restoring trade finance during a period of financial crisis: stock-taking of recent initiatives”, documento de trabajo del personal ERSD-2009-16 (OMC, 2009).

los países más pobres, la “ayuda para el comercio” puede ser una fuente de financiación del comercio, como señaló el Equipo de Trabajo de la OMC sobre la iniciativa de ayuda para el comercio.

29. La vigilancia multilateral de los mercados de deuda y la sostenibilidad de la deuda en determinados países, unida a la vigilancia del efecto de arrastre de las políticas en un contexto mundial, es esencial para mantener la estabilidad financiera mundial y mantener a los países en la senda del crecimiento sostenible. Las instituciones de Bretton Woods están elaborando marcos revisados para evaluar la sostenibilidad de la deuda y en la actualidad se proponen incluir en ellos el nexo entre la inversión y el crecimiento y mejorar la detección temprana de los indicios de sobreendeudamiento y la prestación de asesoramiento normativo a los países para mantener la deuda a un nivel sostenible. Es preciso reformar las agencias de calificación crediticia y mejorar su administración, puesto que no fueron capaces de detectar el mayor desastre sufrido por mercados de deuda en los últimos tiempos, que acarreó un costo enorme en términos de crecimiento y empleo.

30. El sobreendeudamiento y el impago de la deuda repercuten negativamente en el crecimiento y el empleo, como han demostrado las crisis de deuda en el pasado, y resultan costosos para los deudores y para los acreedores. Sería razonable tratar de encontrar un equilibrio entre los nuevos recursos, el margen de maniobra y la reestructuración de la deuda mediante diversos instrumentos de prevención y gestión de la crisis. El presente enfoque de la reestructuración oficial y privada de la deuda no ofrece a los países la posibilidad de empezar de cero tras la suspensión del pago de la deuda, excepto a los países beneficiarios de las medidas de alivio de la deuda con arreglo a la Iniciativa a favor de los países muy endeudados. Es posible que el mecanismo de reestructuración de la deuda soberana propuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) no fuera políticamente viable en su momento, pero tenía algunos elementos positivos que no deberían caer en el olvido. Debido al problema de la deuda que en la actualidad aqueja a la zona del euro, se están estudiando normas y propuestas para crear un mecanismo europeo de reestructuración de la deuda. Es necesario que los países acuerden un conjunto de principios para resolver la crisis de la deuda que contemple la distribución de cargas entre el sector público y el privado y entre deudores, acreedores e inversores.

#### **Cuestiones para debatir**

1. **¿Qué medidas deben adoptarse para reforzar el nexo entre la deuda y el crecimiento en el plano nacional e internacional y mantener la deuda a un nivel sostenible?**
2. **¿Cómo puede la comunidad internacional promover una distribución justa de la carga para hacer frente a la crisis de la deuda y al problema de la sostenibilidad de la deuda?**

#### **Consideración de cuestiones sistémicas para promover el crecimiento y la creación de empleo**

31. Las deficiencias del sistema financiero y monetario mundial siguen entorpeciendo el crecimiento económico mundial y la creación de empleo. Por consiguiente, es preciso afrontar varios problemas normativos a nivel sistémico. El refuerzo de la coordinación de las políticas económicas internacionales y la solución de la crisis de la deuda se consideran las cuestiones más apremiantes a este respecto.

También es preciso llevar a cabo nuevas reformas en otros ámbitos del sistema financiero y monetario internacional<sup>20</sup>. El fortalecimiento de la gobernanza económica mundial mejoraría también la formulación multilateral de políticas en apoyo del crecimiento y el empleo.

32. En vista del débil crecimiento mundial, para evitar caer en una nueva recesión se necesita un estímulo fiscal a corto plazo concertado internacionalmente<sup>21</sup>. Se propone que los estímulos adicionales se centren en la creación de empleo, por ejemplo mediante inversiones en infraestructura. La coordinación de las políticas macroeconómicas internacionales también debería asegurar que las medidas que adopten las principales economías sean acordes con el objetivo de reducir los desequilibrios económicos mundiales. Con arreglo al Marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado puesto en marcha por el Grupo de los 20 en la cumbre de Pittsburgh de 2009, en noviembre de 2011 los líderes del Grupo aprobaron el Plan de Acción de Cannes en pro del crecimiento y el empleo, que incluye, entre otras cosas, el compromiso de realizar reformas estructurales a mediano plazo para promover el crecimiento y la creación de empleo. A nivel multilateral también es importante mantener el actual proceso de refuerzo de la vigilancia del FMI. En este contexto, los informes sobre el efecto de arrastre que se están preparando en relación con las principales economías se consideran un instrumento útil de coordinación de las políticas internacionales.

33. Ante la creciente inestabilidad financiera mundial<sup>22</sup>, se impone la necesidad de resolver la crisis de la deuda en varias economías avanzadas, especialmente en la zona del euro, con especial hincapié en la prevención del contagio a las principales economías y el sector bancario. Los líderes europeos han acordado medidas de asistencia y se proponen establecer un pacto para mejorar la disciplina fiscal. También es necesario consolidar las políticas fiscales en las principales economías avanzadas a mediano y largo plazo, sin prescindir de los estímulos necesarios a corto plazo. La falta de un mecanismo internacional de renegociación de la deuda es uno de los factores que impiden resolver la crisis. Asimismo, se ha propuesto seguir fortaleciendo la red mundial de protección financiera, incluso mediante el refuerzo de los recursos del FMI.

34. Entre las principales medidas adoptadas como parte de los esfuerzos encaminados a fortalecer la reglamentación financiera internacional figuran la introducción del marco Basilea III y los avances logrados en la reglamentación de las instituciones financieras que tienen una importancia sistémica y del sistema bancario paralelo. En principio, el endurecimiento previsto de los requisitos de capital y liquidez resulta positivo desde el punto de vista de la estabilidad sistémica; no obstante, se ha expresado la opinión de que no es suficiente para mejorar la capacidad de recuperación del sistema financiero después de una crisis. También existen dificultades en relación con la aplicación de las reformas normativas, como la necesidad de transponerlas de manera coherente en la legislación nacional y el tiempo que transcurre hasta su plena aplicación.

---

<sup>20</sup> UNCTAD, *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2011*.

<sup>21</sup> *Situación y perspectivas de la economía mundial 2012* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.12.II.C.2) (en inglés, resumen en español).

<sup>22</sup> FMI, *Global Financial Stability Report: Grappling with Crisis Legacies* (Washington, D.C., septiembre de 2011).

35. En los últimos años, la cuestión de cómo gestionar las inestables corrientes de capital transfronterizas ha sido objeto de mayor atención. La afluencia de corrientes de capital que superan la capacidad de absorción de la economía conlleva riesgos para la estabilidad financiera, el crecimiento y el empleo. Recientemente, algunos países han implantado controles de capital para contener la afluencia excesiva de corrientes de capital a corto plazo. No obstante, pese a las posibles repercusiones multilaterales, existe una carencia generalizada de directrices internacionales sobre gestión de las corrientes de capital. Para hacer frente a este problema, el FMI está elaborando un marco para la gestión efectiva de las corrientes de capital, tanto de entrada como de salida.

36. La necesidad de reformar el sistema internacional de reservas ha recibido un reconocimiento generalizado. Muchos países en desarrollo dependen de la acumulación de reservas como mecanismo de autoseguro contra las crisis de liquidez. Si bien existe cierta diversidad, la mayoría de las reservas internacionales de divisas de que se tiene conocimiento siguen manteniéndose en dólares de los Estados Unidos. Por consiguiente, se ha propuesto un refuerzo gradual de la función de los derechos especiales de giro como activo de reserva junto con varios activos de reserva proporcionados por los países.

37. Es preciso reforzar el marco de gobernanza económica mundial en apoyo del crecimiento y el empleo, lo que supone mejorar la coordinación, la cooperación y la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas. También debe hacerse lo posible por mantener el grado adecuado de interacción entre el Grupo de los 20 y las Naciones Unidas y por asegurar la complementariedad de las iniciativas normativas de las Naciones Unidas, el FMI, el Grupo de los 20 y otros interesados multilaterales. Asimismo, debe mejorar la incorporación de las instituciones regionales en los mecanismos mundiales de gobernanza económica.

#### **Cuestiones para debatir**

1. **¿Qué medidas normativas son esenciales a nivel sistémico para promover el crecimiento y el empleo? ¿Cuáles deben ser las prioridades a corto y largo plazo?**
2. **¿Cómo puede la comunidad internacional asegurar la complementariedad de las iniciativas de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, el Grupo de los 20 y otros interesados multilaterales?**

## **II. Financiación del desarrollo sostenible**

### **Principales retos y déficits de financiación**

38. La promoción del desarrollo sostenible es una política prioritaria fundamental. Existe la continua necesidad de asegurar un equilibrio entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, como pilares interdependientes del desarrollo sostenible que se refuerzan mutuamente. El objetivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), que se celebrará del 20 al 22 de junio de 2012, es asegurar que se renueve el compromiso político con el desarrollo sostenible, evaluar los progresos realizados hasta la fecha y las lagunas que todavía subsisten en la aplicación de los resultados

de las grandes cumbres sobre el desarrollo sostenible, y buscar soluciones para los nuevos desafíos. La Conferencia se centrará en dos temas: a) la economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y b) el marco institucional para el desarrollo sostenible. Como señaló la Asamblea General en su resolución 64/236, el objetivo sigue siendo fortalecer el desarrollo sostenible y la ejecución del Programa 21, “por medios como la movilización de recursos financieros y tecnológicos y mediante programas de fomento de la capacidad, en particular para los países en desarrollo”.

39. En el contexto del desarrollo sostenible, ha ganado fuerza el concepto de economía ecológica, que es vista como un medio para alcanzar ese desarrollo. La economía ecológica posibilita el crecimiento económico y la inversión a la vez que mejora la calidad del medio ambiente y aumenta la inclusión social. Por lo tanto, una economía ecológica contribuye al logro de objetivos fundamentales, como la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria, la protección y la mejora de la base de recursos naturales, el aumento de la eficiencia de los recursos, y la promoción del desarrollo bajo en carbono. A continuación se exponen los problemas que se plantean actualmente en relación con la financiación de la transición a la economía ecológica, y las medidas y políticas que se necesitan para aumentar esa financiación.

40. La transición a una economía ecológica requiere la realización de grandes cambios estructurales y tecnológicos en una serie de sectores fundamentales, como la infraestructura, la industria, la agricultura, la vivienda, el transporte y la energía. Los países pueden aplicar una amplia gama de medidas para iniciar, fomentar y apoyar esa transición hacia el desarrollo sostenible. Las políticas públicas, en particular las relativas a impuestos, subsidios, adquisiciones e inversiones, pueden contribuir considerablemente a fomentar el desarrollo sostenible. Un elemento importante es movilizar una cantidad suficiente de recursos financieros, lo que puede implicar la reorientación de los recursos disponibles, así como la obtención de financiación nueva o adicional.

41. En los países en desarrollo, la especial dificultad que se plantea en el proceso de transición a una economía ecológica consiste en conciliar los objetivos de desarrollo con la adopción de un número creciente de prácticas sostenibles. El intercambio de tecnología, la creación de capacidad y la financiación son fundamentales para apoyar y acelerar el desarrollo sostenible de esos países. Los países desarrollados, en cambio, deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a la modificación de sus patrones de producción y consumo. Además, las medidas orientadas a lograr la transición deben insertarse en un entorno internacional favorable y propicio y en un sistema comercial, monetario y financiero que haya sido reformado de forma coherente, especialmente para evitar la proliferación de medidas unilaterales y represalias posteriores.

42. En lo que respecta a la financiación del desarrollo sostenible en la actualidad, ya se están canalizando hacia usos sostenibles recursos provenientes de varias fuentes, a través de distintos mecanismos<sup>23</sup>. Algunos indicios señalan que el grueso de la financiación actual del desarrollo sostenible proviene de fuentes privadas. En efecto, el sector privado ha comenzado a suministrar recursos para lograr una transición a la economía ecológica mediante inversiones nacionales y

---

<sup>23</sup> PNUMA, *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication* (Nairobi, 2011).

transnacionales. Por ejemplo, una proporción de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo está dirigida a inversiones en economía sostenible. Se estima que el sector público suministra una parte más pequeña, aunque indispensable, de la financiación del desarrollo sostenible. En ese respecto, la financiación del desarrollo sostenible que se hace con recursos de los presupuestos nacionales desempeña un papel importante. La AOD ha sido fundamental para afrontar los retos que plantea el desarrollo sostenible en los países en desarrollo. Asimismo, las fuentes de financiación mixtas, como los fondos soberanos de inversión, están adquiriendo una importancia cada vez mayor. Además, los servicios y los mecanismos de financiación innovadores que apoyan la aplicación de los acuerdos y las políticas multilaterales sobre el medio ambiente han desempeñado un papel decisivo como fuentes de financiación para el desarrollo sostenible. Entre ellos, figuran mecanismos importantes, por ejemplo, el comercio de las emisiones de carbono previsto en el mecanismo para un desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la iniciativa para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD Plus), y los fondos de inversión en el clima.

43. Si bien no se ha realizado una estimación completa de los fondos que se necesitarían para lograr que toda la economía mundial se volviera ecológica, se está intentando evaluar el monto aproximado de las necesidades de financiación. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría estima que los recursos adicionales que sería necesario invertir anualmente para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en varios sectores fundamentales oscilarían en torno al 3% del producto mundial bruto hasta 2050 (lo que equivalía en 2010 a más de 1,9 billones de dólares). Es necesario que gran parte del aumento de la inversión en tecnología ecológica tenga lugar en los países en desarrollo. Suponiendo que se requiera que el 60% de las inversiones mundiales se efectúe en los países en desarrollo, serían necesarios por lo menos 1,1 billones de dólares por año para realizar inversiones adicionales en tecnologías ecológicas en esos países<sup>24</sup>.

44. En comparación, el monto total de la AOD neta y de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo en 2010 fue de 429.000 millones de dólares (A/66/167). Mediante los mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo se recaudaron unos 57.000 millones de dólares entre 2000 y 2008, de acuerdo con una estimación del Banco Mundial (véase A/66/334). A pesar de las limitaciones y las incertidumbres que conlleva la estimación de las necesidades totales de financiación, es justo concluir que las corrientes financieras procedentes de las fuentes actuales son claramente insuficientes para satisfacer las considerables necesidades adicionales. Dada la magnitud de la financiación que se requiere para lograr la transición a una economía sostenible, es necesario recaudar recursos financieros de toda la gama de fuentes privadas, públicas y mixtas, mediante múltiples canales e instrumentos, lo que también significa reorientar las inversiones y los subsidios existentes y destinarlos a usos ecológicos. En este contexto, el desafío fundamental en lo que respecta a las políticas es crear las condiciones nacionales e internacionales necesarias para desbloquear considerables cantidades de fondos nuevos y adicionales.

---

<sup>24</sup> *World Economic and Social Survey 2011*. El PNUMA estima que es necesario que las inversiones en economía ecológica aumenten en promedio un 2% del PIB mundial todos los años hasta 2050, es decir, 1,3 billones de dólares en 2010 (PNUMA, *Towards a Green Economy*).

45. Si se tienen en cuenta los patrones actuales de financiación, es probable que el sector privado pueda proporcionar la mayor parte de los recursos necesarios para avanzar hacia una economía ecológica. Para el sector privado, ello implicaría aprovechar las oportunidades económicas que representa la transición a una economía de este tipo y responder a las reformas de las políticas y a las señales que den los precios con mayores niveles de financiación e inversión. Existe potencial para que los inversores de largo plazo y el sector financiero aumenten su participación en el desarrollo sostenible, entre ellos, una amplia gama de instituciones y agentes financieros, en particular los mercados de capital tradicionales, la industria de seguros y los proveedores de capital de riesgo, así como otras instituciones financieras, como las cooperativas financieras y los bancos locales. Asimismo, se considera que las microfinanzas constituyen una herramienta importante a nivel comunitario para erradicar la pobreza<sup>25</sup> y aumentar la capacidad de recuperación de los pobres frente al riesgo.

46. Para apoyar los tres pilares de desarrollo sostenible sigue siendo importante poner en práctica los principales compromisos internacionales que se han asumido en relación con las corrientes financieras hacia los países en desarrollo. Es imprescindible cumplir con el compromiso de destinar el 0,7% del producto nacional bruto de los países donantes a la AOD orientada a los países en desarrollo, y que al menos entre el 0,15% y el 0,20% se destine a los países menos adelantados. El Acuerdo de Copenhague aprobado en la decimoquinta Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático prevé que, para el año 2020, se suministren 100.000 millones de dólares anuales en concepto de financiación para iniciativas relacionadas con el cambio climático dirigida a los países en desarrollo.

47. El sector público seguirá siendo fundamental para que aumenten las inversiones en desarrollo sostenible. Una función importante de la financiación pública es movilizar las fuentes privadas e impulsar las inversiones en economía ecológica. Por lo tanto, un enfoque estratégico sería utilizar parcialmente fondos públicos para dirigir y promover la utilización de fondos del sector privado mediante los instrumentos apropiados, como garantías y seguros, a fin de mitigar los riesgos para ese sector. También se considera que los mecanismos innovadores de financiación del desarrollo sostenible tienen un gran potencial para reunir recursos adicionales. Además, reforzar aún más los servicios y los programas focalizados de los bancos de desarrollo multilaterales, regionales, subregionales y nacionales aumentaría la financiación de la transición a una economía ecológica.

### **Cuestiones para debatir**

- 1. ¿Cuáles son las principales dificultades que plantea la financiación de la transición a una economía ecológica en los distintos países?**
- 2. ¿Cómo deberían cooperar los sectores privado y público para movilizar los recursos necesarios para el desarrollo sostenible?**

---

<sup>25</sup> Grupo de alto nivel del Secretario General sobre la sostenibilidad mundial, *Resilient people, resilient planet: a future worth choosing* (Naciones Unidas, documento A/66/700).

### Medidas nacionales para aumentar la financiación del desarrollo sostenible

48. Las políticas gubernamentales son importantes para aumentar la financiación del desarrollo sostenible. Los costos de las tecnologías que promueven el desarrollo sostenible o “tecnologías ecológicas” a menudo no son competitivos si se los compara con los costos de las tecnologías ya establecidas, cuyas externalidades (como las emisiones de gases de efecto invernadero y otros riesgos para el medio ambiente) no se reflejan en los precios de mercado. Sin embargo, las medidas que se han adoptado tradicionalmente para internalizar esas externalidades, como los impuestos al carbono, los sistemas de “límites máximos y comercio” o el otorgamiento de considerables derechos de propiedad intelectual sobre las tecnologías ecológicas tienen un costo. Los elevados precios de la energía como consecuencia de los impuestos al carbono pueden impedir el desarrollo económico en los países pobres y el otorgamiento de esos considerables derechos de propiedad intelectual puede demorar la transferencia de conocimientos e inhibir la innovación<sup>26</sup>.

49. En términos más generales, el enfoque que consiste en recurrir a los sistemas nacionales de innovación hace hincapié en la importancia de desarrollar una economía innovadora basada en el aprendizaje interactivo, la coordinación y el intercambio de información entre las empresas, las universidades, los centros de investigación, las personas encargadas de elaborar políticas y otros agentes. Un sistema nacional de innovación orientado a la sostenibilidad ecológica integraría el carácter de bien público que tienen muchas tecnologías ecológicas en el marco de los sistemas nacionales de información y sería especialmente útil para la formulación de políticas innovadoras en el contexto del desarrollo sostenible de largo plazo<sup>27</sup>.

50. Las tecnologías ecológicas deben ser tratadas como industrias incipientes y recibir el apoyo adecuado y en particular contar con inversiones del sector público en infraestructura, subsidios y acceso al crédito. Los gobiernos pueden ayudar a movilizar las inversiones privadas hacia la tecnología ecológica a través de medidas orientadas a aumentar el crédito que ayuden a obtener rendimientos gracias a subsidios, medidas de mitigación del riesgo, la modificación de los plazos para la recuperación de las inversiones (es decir, el adelanto de la percepción de ganancias) y la reducción del volumen de financiación necesario mediante inversiones conjuntas. Las medidas dirigidas a los consumidores pueden desempeñar un importante papel complementario para alentar la demanda de tecnologías ecológicas. Por ejemplo, las pegatinas y los sistemas de etiquetado en color verde para los productos alimenticios y de consumo (etiquetas ecológicas) ayudan a los consumidores a tener en cuenta las cuestiones ambientales.

51. Un marco de regulación nacional bien diseñado puede servir para estimular las inversiones ecológicas. Las medidas de mando y control pueden constituir la solución de más bajo costo y ser más fáciles de administrar y aplicar cuando los instrumentos de mercado no resulten eficaces. Pueden elaborarse y aplicarse normas técnicas que establezcan requisitos en relación con los productos o procesos y métodos de producción que tengan como objetivo mejorar la eficiencia energética. La fijación de precios sobre la base de los costos totales (por ejemplo, eliminando los subsidios a los combustibles fósiles) puede ayudar a nivelar la situación y hacer

<sup>26</sup> *World Economic and Social Survey 2011*.

<sup>27</sup> *Ibid.*

posible que las energías alternativas tengan precios competitivos. Los gobiernos pueden crear un gran volumen de demanda de largo plazo de bienes y servicios ecológicos mediante prácticas sostenibles en la esfera de las adquisiciones públicas y por lo tanto promover las inversiones de largo plazo en ideas innovadoras. También pueden alentar a los productores a realizar economías de escala, lo que reduciría los costos. Ello a su vez puede conducir a una mayor comercialización de bienes y servicios ecológicos y promover el consumo sostenible<sup>28</sup>.

52. Recientemente se ha prestado considerable atención al potencial que representan los inversores institucionales, en particular, los fondos de pensión, en lo que respecta a las inversiones en infraestructura ecológica. Al contar con activos por 28 billones de dólares y tener la necesidad de diversificar su cartera e invertir a largo plazo, los fondos de pensión podrían generar considerables beneficios que provendrían de la inversión de parte de sus activos en iniciativas de crecimiento ecológico. Sin embargo, debido a la falta de vehículos de inversión adecuados y liquidez de mercado, problemas de escala, regulaciones que desalientan la inversión y falta de conocimientos técnicos por parte de los fondos de pensión en esta esfera, solo se han asignado unos pocos recursos a inversiones ecológicas. Los gobiernos en general, y las autoridades de regulación y supervisión en particular, pueden promover las inversiones ecológicas de los fondos de pensión mediante políticas ambientales de apoyo y vehículos de inversión adecuados; inyectando liquidez en los mercados, reduciendo los obstáculos a la inversión, informando y orientando a los inversores y mejorando la gobernanza de los fondos de pensión<sup>29</sup>.

53. La contribución del sector privado es fundamental para aumentar los recursos que permitan transitar a una economía ecológica y, en particular para posibilitar las inversiones necesarias en adaptación al cambio climático y su mitigación en los países en desarrollo. Deberían proporcionarse incentivos más fuertes para atraer mayores corrientes de capital privado hacia la economía ecológica con objeto de que este participe en las actividades de desarrollo sostenible, lo que puede lograrse mediante una combinación de medidas impositivas, y el comercio y la regulación de las emisiones<sup>30</sup>.

54. Esos esfuerzos deben complementarse con iniciativas del sector público que proporcionen instrumentos eficaces para mitigar el riesgo o aumentar el rendimiento a fin de atraer inversiones privadas hacia actividades que de otro modo quizás no serían viables desde el punto de vista comercial<sup>31</sup>. También puede atraerse financiación privada realizando inversiones públicas eficaces para desarrollar más la capacidad relacionada con los esfuerzos de adaptación al cambio climático y su mitigación. En este sentido, los gobiernos y las instituciones multilaterales tienen un gran margen para utilizar sus propios recursos y movilizar las corrientes financieras del sector privado<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> PNUMA, *Towards a green economy*.

<sup>29</sup> Raffaele Della Croce, Christopher Kaminker y Fiona Stewart, "The role of pension funds in financing green growth initiatives", documentos de trabajo de la OCDE sobre finanzas, seguros y pensiones privadas, núm. 10 (OCDE, 2011).

<sup>30</sup> *World Economic and Social Survey 2009: Promoting Development, Saving the Planet* (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.09.II.C.1).

<sup>31</sup> *Informe del Grupo asesor de alto nivel del Secretario General sobre la financiación para hacer frente al cambio climático* (Naciones Unidas, 2010).

<sup>32</sup> PNUMA, *Towards a Green Economy*.

55. También se está prestando atención a los distintos modos de fomentar la inversión extranjera que sirva para generar y difundir tecnologías que mitiguen las emisiones de gases de efecto invernadero, también conocida como inversión extranjera directa baja en carbono. La UNCTAD propone la creación de una alianza mundial que, entre otras cosas, impulsará las inversiones bajas en carbono para lograr un crecimiento y desarrollo sostenibles. Esta asociación serviría para establecer estrategias de promoción de inversiones no contaminantes; difundir tecnologías limpias; asegurar la contribución de los acuerdos internacionales de inversión a la mitigación del cambio climático, y crear un centro internacional de asistencia para lograr bajas emisiones de carbono para aprovechar los conocimientos especializados, en particular los de los organismos multilaterales<sup>33</sup>. Sin embargo, si bien la inversión extranjera directa baja en carbono puede hacer una valiosa contribución a la respuesta de los países en desarrollo al cambio climático, los encargados de la elaboración de políticas en estos países tienen que ser conscientes de las posibles desventajas de esa inversión, por ejemplo, el desplazamiento de las empresas nacionales, la dependencia tecnológica y los mayores costos de bienes y servicios esenciales, y deben sopesar esas desventajas y beneficios. Además, para que la inversión extranjera directa genere otros beneficios tecnológicos indirectos que sirvan para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero, esa inversión debe complementarse con políticas nacionales destinadas a fomentar esos otros beneficios, por ejemplo, políticas que impongan la formación como requisito<sup>34</sup>.

56. Otras formas de aprovechar los recursos del sector privado son la creación de carteras de “fondos ecológicos”. Sin embargo, estos fondos han tendido a ser procíclicos, aumentando durante los períodos de mayor actividad y disminuyendo cuando se contrae la economía, por lo que debe considerárselos con cautela<sup>35</sup>. Las microfinanzas pueden ser una forma de obtener financiación privada para el desarrollo sostenible, y hay varias instituciones que ya otorgan préstamos para productos de energía no contaminante. No obstante, es necesario aumentar considerablemente la escala de las inversiones y, entre otras cosas, realizar importantes inversiones en capital humano e infraestructura. En cuanto al futuro, también es necesario considerar formas en que las asociaciones entre el sector público y el privado puedan prestar un apoyo significativo para estimular la financiación privada en proyectos de economía ecológica, incluso a través de mecanismos que faciliten la distribución de los riesgos entre ambos sectores.

### **Cuestiones para debatir**

- 1. ¿Cómo pueden los países en desarrollo incorporar eficazmente sistemas nacionales de innovación orientados a la sostenibilidad ecológica en sus estrategias nacionales de desarrollo?**
- 2. ¿Cuáles son las políticas gubernamentales más eficaces para atraer inversiones privadas que respeten el medio ambiente?**
- 3. ¿Cómo pueden los gobiernos y las organizaciones multilaterales movilizar más eficazmente la financiación privada para orientarla a actividades de mitigación del cambio climático y adaptación a ese cambio?**

<sup>33</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2010: Investing in a Low-carbon Economy* (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.10.II.D.2).

<sup>34</sup> *World Economic and Social Survey 2011*.

<sup>35</sup> *Ibid.*

## Medidas internacionales para aumentar la financiación del desarrollo sostenible

57. La transición hacia una economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible exige aumentar considerablemente los recursos financieros. Hay dos requisitos paralelos que deben cumplirse para lograrlo: reducir enormemente las emisiones *per capita* y reducir el consumo de energía a nivel mundial. El desafío es cómo equilibrar equitativamente las necesidades de energía de los países en desarrollo, que todavía siguen siendo enormes, con las medidas necesarias para alcanzar la sostenibilidad planetaria. Para ello, los esfuerzos financieros que se realicen a nivel mundial deberían facilitar el acceso gratuito o de bajo costo a la tecnología, por ejemplo, mediante fondos mundiales de financiación para el área de la tecnología que generen conocimiento que se pongan a disposición de la sociedad como un bien público; poniendo gratuitamente a disposición también las adquisiciones tecnológicas que haga el sector público, y prestando asistencia técnica para el desarrollo de la capacidad tecnológica y la formación de capital humano.

58. En general, la inversión mundial en energía no contaminante aumentó de 50.000 millones en 2004 a 240.000 millones en 2010<sup>36</sup>. Según algunas estimaciones optimistas, es posible que el volumen de la financiación de iniciativas relacionadas con el clima alcance los 96.900 millones al año, y que un promedio de 55.000 millones sean proporcionados por el sector privado, y que al menos 21.000 millones provengan de los presupuestos públicos, de diversas maneras, por ejemplo, como préstamos en condiciones favorables (13.000 millones) o distintas formas de subsidios (8.000 millones)<sup>37</sup>. Si bien alrededor del 80% de los fondos de inversión necesarios debe provenir del sector empresarial, la financiación pública es indispensable para impulsar y catalizar las corrientes de inversión privada hacia una economía ecológica.

59. Datos recientes de la OCDE muestran que en 2010 los países que integran el Comité de Asistencia para el Desarrollo asignaron hasta 22.900 millones —un 15% del total de la ODA—, a la asistencia para iniciativas relacionadas con el cambio climático en los países en desarrollo y que un tercio de esa suma está orientado a apoyar la adaptación y dos tercios la mitigación. Un análisis de los desembolsos y compromisos de financiación rápida para 2010 mostró que los donantes ya habían contribuido con algo menos de 10.000 millones de dólares<sup>38</sup>, un monto que se sumará a la asistencia para el desarrollo y cubrirá los “gastos adicionales” causados por el cambio climático. Es necesario que se entregue a la brevedad la suma de alrededor de 30.000 millones de dólares de financiación rápida prometida para el período 2010-2012, que se encuentra casi en su totalidad prevista en los presupuestos nacionales, a fin de generar el impulso necesario para la adopción de medidas sobre el terreno.

<sup>36</sup> Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas en la decimoséptima Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Durban (Sudáfrica), 28 de noviembre a 9 de diciembre de 2011.

<sup>37</sup> Presentación de la Iniciativa para una política sobre el clima ante la decimosexta Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Cancún (México), 29 de noviembre a 10 de diciembre de 2010.

<sup>38</sup> Véase World Resources Institute, “Summary of developed country fast-start climate finance pledges”, que puede consultarse en [http://pdf.wri.org/climate\\_finance\\_pledges\\_2011-11-18.pdf](http://pdf.wri.org/climate_finance_pledges_2011-11-18.pdf).

60. A fin de poder proporcionar la cantidad de recursos necesarios, los bancos de desarrollo deberán movilizar una combinación de fondos públicos, fondos del mercado de carbono y fondos privados, además de fuentes innovadoras de financiación. Complementariamente, también pueden ayudar a movilizar la financiación privada los instrumentos públicos (por ejemplo, las garantías, los instrumentos de distribución de riesgos, la asistencia técnica o los préstamos que se otorgan en condiciones favorables). Los bancos de desarrollo multilaterales y otros bancos de desarrollo pueden desempeñar un papel importante en la ampliación de las fuentes de financiación de iniciativas relacionadas con el clima y en el acceso a esa financiación. Esas instituciones ejercen una influencia considerable, que va más allá del ámbito puramente financiero, ofreciendo asistencia técnica y sus conocimientos financieros y del sector, además de financiación en sí. Además, pueden desempeñar un papel catalizador en la canalización de fondos de fuentes públicas y privadas a proyectos de inversión relacionados con el clima.

61. Los mercados de carbono ofrecen oportunidades para financiar directamente las nuevas tecnologías en los países en desarrollo y movilizar las inversiones privadas<sup>39</sup>. Es esencial que se sigan reformando y ampliando los mecanismos existentes si se quiere que constituyan la base de un mercado mundial de carbono. Se podrían ofrecer mayores incentivos a la expansión de ese mercado con un acuerdo internacional sobre la reducción de emisiones. Además, varias economías han propuesto o aplicado sistemas de límites máximos y comercio, que podrían vincularse con la red más amplia de comercio internacional. En los debates también se hizo alusión a un impuesto mundial a la emisión gases de efecto invernadero. Sin embargo, además de las dificultades que presentaría su aplicación, la concertación de acuerdos internacionales para armonizar los impuestos a la emisión de esos gases ha resultado difícil y quizás no se logre en el período de tiempo en que se deba poner en marcha rápidamente una economía ecológica y evitar las consecuencias catastróficas del cambio climático.

62. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial ha destinado 9.200 millones de dólares, que se complementaron con más de 40.000 millones de dólares de cofinanciación, a más de 2.700 proyectos en 165 economías en desarrollo. Es esencial aumentar sus recursos considerablemente si se quiere que se convierta en un mecanismo innovador que proporcione beneficios al ecosistema mundial, lo que solo puede lograrse si puede compensar a los países en vías de desarrollo por los cambios en la utilización de la tierra y otras actividades económicas que son la causa de la degradación ecológica en todo el mundo<sup>40</sup>.

63. En la actualidad existen importantes sectores de la economía mundial que no se encuentran gravados, a pesar de que generan externalidades<sup>41</sup>. El sector marítimo internacional y el sector de la aviación son clave en este sentido. Otras maneras prometedoras de aumentar la financiación son aquellas que podrían implicar alguna forma de intervención en el sector financiero mundial, por ejemplo, mediante un impuesto a las transacciones financieras, un impuesto a las transacciones monetarias o el establecimiento de un mecanismo financiero internacional. Este último enfoque

<sup>39</sup> Informe del Grupo asesor de alto nivel del Secretario General sobre la financiación para hacer frente al cambio climático (2010).

<sup>40</sup> Véase Edward Barbier, "The policy challenges for green economy and sustainable economic development", *Natural Resources Forum*, vol. 35, núm. 3 (agosto de 2011) págs. 233 a 245.

<sup>41</sup> Informe del Grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la sostenibilidad mundial (2012).

ya se ha puesto en práctica con el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (véase A/66/334). Una de las ventajas del enfoque consistente en la creación de un mecanismo financiero internacional —si se lo compara con un impuesto a las transacciones de divisas, las transacciones financieras, los viajes aéreos, el combustible o el comercio de armas—, es que, a diferencia de otras posibles fuentes de financiación o mecanismos mundiales nuevos, se lo puede poner en marcha sin que sea necesario llegar a un acuerdo internacional en que participe un gran número de países. Sin embargo, dada la precaria situación fiscal de algunas economías desarrolladas, las opciones innovadoras como la emisión de derechos especiales de giro para el desarrollo ecológico o el establecimiento de impuestos a las transacciones financieras podrían ser particularmente eficaces para dar un impulso oportuno a la transición hacia una economía ecológica.

64. Además, deben ampliarse el Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (ONU-REDD) y la iniciativa REDD Plus. Sin embargo, el seguimiento y la verificación de los cambios de las tasas de deforestación en los países en desarrollo y sus efectos sobre las emisiones de carbono podrían aumentar considerablemente los costos de transacción que implicaría la aplicación de un esquema REDD a escala mundial. También preocupan los altos costos de oportunidad que afrontan muchos países en desarrollo por los beneficios agrícolas y madereros que se han dejado de percibir. Estas cuestiones deben resolverse si se quiere poner en marcha un mecanismo financiero REDD a escala mundial.

65. En general, la proliferación de mecanismos de financiación aumenta la dificultad de coordinar esa financiación y el acceso a ella. La creación del Fondo Verde para el Clima de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático plantea la cuestión de la consolidación de algunos de los fondos existentes, como los fondos de inversión en el clima, establecidos con el auspicio del Banco Mundial, pero con una cláusula de extinción relativa a una arquitectura financiera con arreglo a dicha Convención Marco. Lo que es más importante aún, el Fondo Verde para el Clima debería recibir suficiente capital inicial para poder comenzar a funcionar cuanto antes. Asimismo, el Marco de Adaptación de Cancún y su Comité, y el Mecanismo de Tecnología y su Centro y Red de Tecnología del Clima deberían empezar a funcionar tan pronto como fuera posible.

#### **Cuestiones para debatir**

- 1. ¿Cómo puede aumentarse la financiación, simplificando al mismo tiempo la arquitectura financiera para maximizar sus efectos?**
- 2. ¿Cómo pueden los bancos multilaterales de desarrollo y otras instituciones financieras de desarrollo desempeñar un papel catalizador en la canalización de fondos de fuentes públicas y privadas hacia inversiones ecológicas?**