
ESPAÑA Y LA PRESIDENCIA DEL GRUPO PILOTO DE FINANCIACIÓN INNOVADORA PARA EL DESARROLLO

JOSÉ MARÍA FERNÁNDEZ LÓPEZ DE TURISO*

A partir del 1 de julio España ostentará la presidencia del Grupo Piloto de Financiación Innovadora para el Desarrollo. Creado en el año 2006 el Grupo es el principal foro donde se estudia, se difunde el conocimiento, se intercambian prácticas y se promueve la financiación innovadora (más allá de la AOD), para el Desarrollo.

Hoy por hoy son miembros de este Grupo 61 países —muchos de ellos Países Menos Avanzados y de renta baja— países emergentes y del mundo industrializado. No son aún miembros ni Estados Unidos ni Rusia, pero sí importantes economías como Japón, Brasil, México, India, Corea del Sur, Sudáfrica y la mayoría de los países de la U.E. También son miembros organismos como el Banco Mundial y otros Bancos Regionales de Desarrollo, FAO, FMI, UNITAID, OCDE, OMS, ONU, ONUSIDA, PMA, FAO, FIDA, PNUD, FNUAP, etc. Por último participan fundaciones y ONG, desde la Fundación Bill y Melinda Gates hasta Foro Ubuntu, Acción contra el Hambre, la Red Concord, etc.

La presidencia española de este Grupo, tomando el relevo a los trabajos de Malí, se asume en una coyuntura muy especial en la que confluyen, en el marco de una crisis económica severa, preocupaciones por la financiación del desarrollo y por la eficacia de la ayuda.

El objetivo del presente artículo es presentar el concepto de financiación innovadora para el desarrollo, describir sus mecanismos y esbozar los ejes prioritarios de la presidencia española del Grupo Piloto.

* Director General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

La financiación innovadora para el desarrollo

Estudios y evidencias nos muestran que existe un déficit muy importante de financiación para alcanzar los Objetivos del Milenio y para cubrir las necesidades derivadas de los procesos de mitigación y adaptación ante el cambio climático. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) suministrada por los países en desarrollo, sencillamente, hoy por hoy no es suficiente. Tampoco lo sería en el mejor escenario, en el cual los países industrializados suministraran, conforme a los compromisos internacionales, el 0,7% de su renta a la financiación del desarrollo de los países del sur.

El déficit de financiación se sitúa en torno a los 324.000 / 336.000 millones de dólares anuales entre los años 2012 y 2017. Se divide prácticamente a partes iguales entre los dos componentes antes mencionados: hacen falta anualmente alrededor 170.000 millones adicionales de AOD y en torno a 160.000 millones para acciones contra el Cambio Climático. Por ello, es necesario acudir cuanto antes a fuentes de financiación del desarrollo, distintas de las que han sido utilizadas de manera tradicional y con capacidad de rendir inmediatamente un volumen aceptable de recursos para ponerlos al servicio de las necesidades del desarrollo.

Tres principios gobiernan las fuentes innovadoras de financiación:

- Estabilidad: se buscan esquemas válidos para el medio/largo plazo, no respuestas inmediatas y coyunturales que se agoten en poco tiempo. Frente a la AOD tradicional, sometida a presiones derivadas del ciclo económico y/o político, la financiación innovadora debe garantizar un flujo constante de recursos. Esta idea enlaza con el segundo principio.
- Previsibilidad: los países en desarrollo deben poder contar con unos flujos previsibles de financiación para poder construir sus planes de desarrollo. Es una condición evidente de eficacia.
- Adicionalidad: la financiación innovadora no sustituye a la AOD tradicional, sino que la complementa. Aumenta la masa de recursos para cubrir el déficit mencionado; pero no debe ser invocada para eludir los compromisos de AOD.

Es decir, por *financiación innovadora* entendemos el conjunto de mecanismos e instrumentos no tradicionales que son capaces de suministrar de manera estable y previsible recursos adicionales para la financiación del desarrollo y los bienes públicos globales.

Mecanismos innovadores de financiación

Existen varios mecanismos innovadores de financiación que han demostrado su capacidad para contribuir a los objetivos que se proponen. Para que un recurso pueda ser calificado de mecanismo innovador se ha estudiado previamente que reúna también cuatro requisitos: suficiencia (tiene que poder recaudar recursos en cantidad relevante), factibilidad (técnica, legal, económica, etc.), neutralidad (no provocar, o provocar mínimamente, distorsiones en los mercados), sostenibilidad.

Merecen mención específica los siguientes:

UNITAID: creado en el año 2007 para contribuir a aumentar el acceso a tratamientos contra las tres grandes pandemias (SIDA, malaria, tuberculosis) funciona como una central de compras de medicamentos y elementos de diagnóstico que se financia, al 70%, con una tasa sobre los billetes de avión recaudada por sus miembros (entre otros Francia, Chile, Corea, Madagascar, Mauricio, Níger, Malí...) o por aportaciones de donantes (España contribuye vía presupuesto, 60 millones de euros desde su creación). Lo recaudado se destina a crear economías de escala que permitan la compra a precios competitivos de volúmenes importantes de medicamentos y sistemas de diagnóstico.

IFFIM (Facilidad Financiera Internacional para la Vacunación): recauda fondos a través de la emisión de obligaciones garantizadas por compromisos vinculantes de los donantes (Estados o fundaciones privadas). Las obligaciones se venden en los mercados financieros y se emiten con regularidad con arreglo a un esquema diseñado al firmar los compromisos. España financia a IFFIM con 9.475.000 euros anuales hasta el año 2025. La fortaleza del compromiso de todos los donantes respalda la calificación triple A de los bonos, ayudando de esta manera a su mayor rentabilidad. Entre 2006 y 2011 se han emitido bonos por valor de 3.400 millones de dólares. La recaudación es administrada por la Alianza Global para la Vacunación y la Inmunización para financiar tratamientos y vacunas.

Compromisos de Mercado por Anticipado: este mecanismo trata de incentivar a la industria farmacéutica, tradicionalmente alejada de la investigación y producción de medicamentos para los países en desarrollo debido a la debilidad del poder de compra de estas economías. Los compromisos suponen un contrato de futuro por el que unos donantes se comprometen a comprar a la industria a precio de descuento acordado el producto de una investigación. Así por ejemplo, en de 2007, por iniciativa de Italia, cinco países (Italia, Gran Bretaña, Canadá, Rusia y Noruega) se comprometieron junto con la Fundación Bill

y Melinda Gates a desembolsar 1.500 millones de dólares para la compra por adelantado de una nueva vacuna contra las enfermedades causadas por el neumococo (neumonías y meningitis, particularmente). La vacuna estará disponible dentro de pocos años y los fabricantes la venderán a precios abordables para los países en desarrollo.

Otras formas de financiación del desarrollo que surge en el marco de este grupo piloto son el trabajo con las remesas, intentando reducir los costos de transacción para incrementar el volumen de financiación; la lucha contra los flujos ilícitos de capital con origen en los países en desarrollo; el aplicar a desarrollo parte de lo recaudado por, por ejemplo, loterías nacionales o la imposición a las emisiones de CO₂; se proponen tasas al comercio de armas; y se acude a formulas quizás más cercanas a las ya conocidas como el canje de deuda por fondos multilaterales de salud o educación.

Nos interesa, sin embargo, detenernos, por su posible impacto y capacidad recaudatoria en la *Tasa sobre las Transacciones en Divisas*: la idea de una tasa que grave los movimientos especulativos en los mercados de capitales fue lanzada por el economista Tobin y fue posteriormente recogida por movimientos sociales, que la tomaron como una posibilidad de redistribución de los beneficios de la globalización. Gravando los capitales especulativos, además de contribuir a la estabilidad del sistema financiero, se lograría el objetivo de recaudación de fondos, que pudieran dirigirse a la inclusión en la economía global de los países en desarrollo.

En mayo de 2009, el Grupo Piloto creó un equipo de trabajo (*task force*) formado por expertos internacionales en transacciones financieras internacionales para llevar a cabo un estudio sobre transacciones financieras para el desarrollo. El Informe final “Mundializando la solidaridad: en pro de la contribución del sector financiero” se hizo público en julio del 2010; en él se recomienda la implementación (entre otras cuatro opciones) de una Tasa sobre Transacciones de Divisas, destinando la recaudación al desarrollo internacional.

Se trataría de implantar un posible impuesto sobre las transacciones de divisas del 0,005% para financiar el desarrollo. Es en realidad un impuesto mínimo que no afectaría materialmente las operaciones del mercado pero con potencial para generar miles de millones de dólares que podrían destinarse al desarrollo. Con ese tipo impositivo se cree se podrían recaudar entre 30.000 y 50.000 millones de euros anuales.

La tasa sobre transacciones en divisas ha ido ganando adeptos con el fuerte impulso francés, personalizado en el presidente Sarkozy. También en septiembre

del año pasado el presidente del gobierno español ante Naciones Unidas subrayó el apoyo a la iniciativa. Los gobiernos de Alemania, Austria, Japón, Noruega, también han mostrado su respaldo. El 8 de marzo de 2011, por consenso entre los principales Grupos, el Parlamento Europeo adoptó la “Resolución sobre una financiación innovadora a escala mundial y europea”. La Resolución pide a los dirigentes del G 20 que aceleren las negociaciones para llegar a un acuerdo de mínimos sobre un ITF a nivel mundial. A su vez, 14 de junio de 2011, la Asamblea Nacional francesa adoptó, casi por unanimidad (477 votos contra 2), una resolución europea cuyo texto recomienda al gobierno que presente, conjuntamente con los socios europeos y lo más tarde en el Consejo Europeo del próximo otoño, una proposición legislativa para la introducción de una tasa sobre las transacciones financieras en Europa. Por otra parte, un millar de economistas de 53 países han dirigido una carta a los Ministros de Economía del G20 apoyando la tasa.

Hoy por hoy, existe suficiente evidencia que nos permitiría señalar que la imposición de tal tasa es técnica, económica y legalmente viable. Un elemento de respaldo político adicional está en relación con imperativos de justicia redistributiva que hace pensar que aquellos que más se han beneficiado de la globalización (sector financiero) deberían contribuir a la financiación de los Bienes Públicos Globales.

Prioridades de la Presidencia española del Grupo Piloto sobre Financiación Innovadora

Durante los próximos seis meses tendremos oportunidad de impulsar el trabajo del Grupo Piloto y, en paralelo, hacer avanzar ejes temáticos que resultan de interés para España.

Mobilización de recursos propios para el desarrollo

La financiación innovadora y el aumento de la AOD tienen que tener como correlato necesario una mayor movilización de recursos domésticos para el desarrollo. Sin ingresos fiscales hay menos posibilidades de inversión en educación, salud, infraestructuras, etc., en los PVD. Se está trabajando la mejora en la recaudación a través del fortalecimiento de las administraciones locales y el aumento en la transparencia del sistema financiero internacional. Por cada dólar que entra en el sistema de desarrollo movido por la canalización de AOD salen 8 en concepto de fuga de capitales por prácticas corruptas, ilegales, tráfico ilícito, etc.

España ha contribuido a elevar el trabajo en fiscalidad y desarrollo al Consejo de la Unión Europea, durante su Presidencia semestral, y actualmente al

Grupo de Desarrollo del G20, con lo que aprovecharemos las sinergias que se dan en nuestra Administración y relacionaremos el trabajo en estos tres foros: en el Grupo Piloto, UE y G20.

Convergencia con la agenda de eficacia en el IV Foro de Alto Nivel de Busán (Corea del Sur, noviembre-diciembre 2011)

No puede haber financiación innovadora sin eficacia en la ejecución. Desde el punto de vista de la administración española creemos que ha llegado el momento en que las dos agendas converjan. Además, la proliferación de mecanismos innovadores en determinados ámbitos requiere una mayor coordinación entre donantes, bajo el liderazgo de los países socios, así como un mayor control de su gestión. Se propone que en Busán y Madrid converjan las agendas de Eficacia de la Ayuda y la Financiación Innovadora y se incorpore también a nuevos actores como el sector privado y las fundaciones a la agenda de eficacia.

Género

Dada la relevancia que van a ir adquiriendo los instrumentos de financiación innovadora para el desarrollo en el contexto de crisis económica mundial, es un reto ineludible para todos los actores involucrados afrontar la transversalidad de género en cumplimiento de los acuerdos internacionales y en la búsqueda por acelerar el cumplimiento de objetivos para la igualdad y de obtener mayores resultados en cualquiera de los sectores que se financian.

La posición española en este sentido será la de promover aportes para la integración del enfoque de género como uno de los elementos prioritarios de la financiación innovadora, ofreciendo una propuesta de aplicación y la constitución de un grupo de trabajo para su puesta en práctica en los diferentes instrumentos.

Cambio climático y biodiversidad

Los países en desarrollo han considerado que la financiación para adaptación y mitigación del cambio climático era un elemento fundamental para avanzar en las negociaciones globales, en las que están en juego otras cuestiones, como los compromisos de reducción de emisiones de los países desarrollados o la transferencia de tecnologías.

Un proceso similar está ocurriendo dentro de la negociación de otra de las “Convenciones de Río”: la Convención de Naciones Unidas para la Diversidad

Biológica. El pasado mes de octubre, se acordó en Nagoya que los países aportarían una “financiación creciente” para contribuir a solventar los problemas relativos a la pérdida de biodiversidad en estos países.

España se propone trabajar para que estos ámbitos sean tratados en el seno del Grupo Piloto de manera práctica. Las fuentes identificadas hasta el momento en este proceso son: compensaciones por la pérdida de biodiversidad, pago por servicios ambientales, transferencias fiscales, alianzas público-privadas y mercados de “productos verdes” (similares al mercado de carbono).

Conclusiones

La Cooperación al Desarrollo española en los últimos años se ha encaminado por una triple vertiente en la que debemos destacar:

- Un aumento muy importante de los recursos de AOD. Hemos pasado del 0,23% sobre la renta en 2004 al 0,46% en cifras consolidadas de 2009.
- Una búsqueda de la eficacia que ha llevado a trasponer de manera directa las agendas de la Declaración de París, de Accra y del Consenso Europeo de Desarrollo.
- Un compromiso con la financiación innovadora para el desarrollo como mecanismo adicional y complementario desde 2004, mediante la participación en plataformas tales como la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza, el Grupo Piloto y las *Task Forces* derivadas.

La financiación innovadora constituye por lo tanto uno de los grandes ejes sobre los que pivota nuestra política de desarrollo y a la que, por otro lado, hemos dedicado ya cuantiosos recursos. La Presidencia del Grupo Piloto sobre Financiación Innovadora a partir del primero de julio es, no sólo un reconocimiento a nuestro compromiso desde los inicios, sino también una oportunidad para incidir sobre una agenda con importantes implicaciones prácticas. El semestre de presidencia española culminará con una reunión plenaria del Grupo Piloto en España, a mediados de diciembre, en la que habrá la oportunidad de pasar revista a los progresos y entre los que esperamos contar: la creciente priorización de la financiación innovadora en los trabajos de NNUU, G8/20, OCDE, la puesta en marcha de mecanismos prácticos en mayor número de países, una mayor movilización y conciencia social y política acerca de la posibilidad de implantación de una tasa sobre transacciones en divisas.