
LOS MECANISMOS INNOVADORES DE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA CUMBRE DEL MILENIO +5

IGNACIO SUÁREZ FERNÁNDEZ-CORONADO*

RESUMEN

Tomando en consideración los resultados de la reciente Cumbre de las Naciones Unidas en tanto que acontecimiento mundial de primer orden en materia de desarrollo, el objeto del presente artículo es analizar en qué situación nos encontramos de cara a la definición de un modelo apropiado de financiación para el desarrollo, y de manera particular, analizar la contribución a este debate de un elemento clave como es la reflexión sobre posibles mecanismos innovadores de financiación.

ABSTRACT

Taking into consideration the results of the recent United Nations Summit, the objective of the article is to analyze what conditions are necessary to define an appropriate model for development funding. Finally, the author focuses on the suitability of innovative funding mechanisms to achieve this end.

RÉSUMÉ

Ayant en considération les résultats du récent Sommet des Nations Unies en tant qu'événement mondial de premier ordre en matière de développement, l'objet du présent

* Ignacio Suárez Fernández-Coronado es investigador y trabaja en la Administración Pública española.

article est d'analyser dans quelle situation nous nous trouvons face à la définition d'un modèle approprié de financement pour le développement, et de manière particulière, d'analyser la contribution à ce débat d'un élément clé: la réflexion sur les possibles mécanismes innovateurs de financement.

En las últimas semanas, el planeta ha mirado con gran expectación a la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, donde se estaba celebrando la llamada *Cumbre del Milenio +5*, al celebrarse 5 años después del encuentro del mismo nombre donde la comunidad internacional se fijó, a través de los Objetivos del Milenio, una metas comunes para afrontar la lucha contra la pobreza en el mundo.

Las expectativas generadas en torno a este acontecimiento eran muy elevadas. El año 2005 ha supuesto un nuevo impulso al debate relativo a la necesidad de afrontar la problemática de la pobreza, cuestión que ha pasado a ocupar un lugar central en la agenda internacional. La necesidad de luchar contra la pobreza también ha sido el catalizador de la movilización de la sociedad civil a nivel mundial reivindicando la necesidad de cumplir las promesas adquiridas en materia de desarrollo. La consideración prioritaria de esta problemática, junto con la confluencia de diversos estudios que analizan los avances en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, ha conducido a una necesaria reflexión en torno al actual modelo de financiación para el desarrollo, que se encuentra cuestionado por su escasa efectividad e impacto. Es en este marco donde encuentra cabida el debate sobre posibles mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo como medio para afrontar esta preocupante realidad.

Por ello, resulta natural que todos siguiéramos con gran interés lo que estaba ocurriendo en Nueva York. La ocasión debía aprovecharse si se quería hacer valer la creciente concienciación y movilización en torno a la necesidad de luchar contra la pobreza. La Cumbre representaba una notable oportunidad para hacer valer esa voluntad política reiterada a lo largo de los últimos meses, que llevase a fijar de una vez por todas compromisos claros en base a calendarios firmes, así como para hacer visible la unidad de todos en torno a un problema que requiere soluciones urgentes y coordinadas. Cabe detenerse en el proceso que ha conducido a esta Cumbre en vistas a valorar los resultados alcanzados en Nueva York, y de manera particular su contribución a la definición de un modelo apropiado de financiación para el desarrollo de cara al futuro.

Hacia un modelo sostenible de financiación para el desarrollo: de la Conferencia de Monterrey a la Cumbre del Milenio +5

Transcurridos cinco años desde que la comunidad internacional fijase unas metas comunes en materia de desarrollo, desde diversas instancias de los países ricos y pobres se cuestiona el actual modelo de financiación para el desarrollo ante la constatación de los escasos avances conseguidos de cara a la consecución de los Objetivos del Milenio. Varios estudios han identificado la existencia de un déficit de financiación, en torno a los 50.000 millones de dólares anuales para hacer frente a esas metas, diagnóstico que induce a pensar que no será posible cumplir tales objetivos para el año 2015, de ahí la necesidad de proponer alternativas concretas.

Además de la constatación del citado déficit, las experiencias de los últimos años permiten identificar varios factores que ponen de manifiesto la necesidad de redefinir el actual modelo de cooperación para el desarrollo: la creciente percepción de la pobreza como problema estructural de la sociedad internacional con alcance transversal; la importancia de afrontar esta problemática como una responsabilidad compartida de países desarrollados y en desarrollo; la toma en consideración de conceptos que hasta ahora habían sido obviados o perseguidos con escaso interés -mejora de la calidad y eficacia de la ayuda, previsibilidad de los fondos de desarrollo; o la toma de conciencia acerca de la importancia de las actuaciones en materia de deuda y comercio internacional en tanto que pilares básicos de la cooperación para el desarrollo. Se trata de elementos que certifican la necesidad de afrontar la lucha contra la pobreza desde un enfoque integral, y que ponen de manifiesto el importante papel que en este proceso puede jugar la identificación de fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo.

La Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de marzo de 2002, que dio lugar al llamado *Consenso de Monterrey*¹, estableció un marco de actuación a través de la identificación de una serie de medidas en materia de financiación que permitiesen alcanzar las metas de desarrollo acordadas en el ámbito internacional, entre las que se incluyen los mecanismos innovadores de financiación. El proceso de seguimiento y de aplicación de los resultados de esta Conferencia se ha traducido en una intensa actividad, particularmente en el año 2005, tanto en el marco de encuentros internacionales de alto nivel como a través de la elaboración de diversos documentos

1. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, México, 18-22 de marzo de 2005.

encaminados a identificar el estado de la cuestión en lo que se refiere a la financiación para el desarrollo². Las cuestiones tratadas en el marco de este proceso también han tenido gran relevancia en la preparación de la Cumbre de Nueva York, como se puso de manifiesto con la decisión de celebrar la conclusión del Diálogo de Alto Nivel sobre Financiación para el Desarrollo en su marco, así como con las iniciativas de varios países desarrollados tendentes al incremento de la cantidad y eficacia de la ayuda, a la identificación de mecanismos innovadores de financiación, o al alivio de la carga de la deuda externa.

No obstante, la Cumbre de Nueva York no se orientó de manera exclusiva a cuestiones de desarrollo, sino que pretendía afrontar los principales retos que se le presentan a la Comunidad Internacional, como el terrorismo, la seguridad, el respeto de los derechos humanos o la reforma de las Naciones Unidas. La adopción de un enfoque excesivamente amplio, que puso de manifiesto las visiones difícilmente conciliables en torno a ciertas cuestiones, influyó negativamente sobre los resultados de la Cumbre y supuso un obstáculo para la consecución de avances más concretos en el capítulo relativo al desarrollo. Otros factores, como la presentación a última hora de más de 700 enmiendas al documento final por parte de los Estados Unidos³, también tuvieron notable incidencia sobre el resultado alcanzado. Así, la Cumbre concluyó con la aprobación de un documento final⁴ un tanto descafeinado, en ningún caso todo lo ambicioso que hubiésemos deseado.

Pese a ello, teniendo en cuenta que las enormes expectativas generadas dieron paso, en los momentos previos a la Cumbre, a un pesimismo generalizado acerca de la posibilidad de que ésta concluyese satisfactoriamente, la adopción de un documento de consenso suscrito por el conjunto de la Comunidad Internacional debe valorarse en su justa medida. Deteniéndonos en el documento aprobado, no parece que este vaya a suponer un punto de inflexión en la lucha contra la pobreza. Más bien, salvo ciertas excepciones, se limita a enunciar, de manera atenuada, aspectos que ya habían sido recogidos en declaraciones y cumbres previas. Al no suponer mayores avances, transcurridos cinco años

2. *Informe Atkinson* sobre nuevas fuentes de financiación del desarrollo; *Informe del Grupo Técnico de la Alianza contra el Hambre* sobre mecanismos innovadores de financiación; *Informe Landau* sobre nuevas contribuciones internacionales para financiar el desarrollo; o Documentos del Banco Mundial y del FMI sobre modalidades financieras para alcanzar los Objetivos del Milenio.

3. En el capítulo de desarrollo, las reticencias de los EE.UU. apuntaban principalmente a dos aspectos: el cuestionamiento de los Objetivos del Milenio como agenda común para luchar contra la pobreza, y la supresión de cualquier compromiso firme o calendario para incrementar la ayuda hasta el 0,7% del PIB.

4. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/60/L.1, Nueva York, 15 de septiembre de 2005.

desde que se adoptase la *Declaración del Milenio*, sus contenidos invitan a la reflexión. En cualquier caso, cabe preguntarse en qué medida la Cumbre ha contribuido a definir un modelo adecuado de financiación para el desarrollo en el marco del seguimiento de los compromisos adquiridos en Monterrey.

La Cumbre de Nueva York y los mecanismos innovadores de financiación

El documento final de la Cumbre contiene un apartado expresamente dedicado a la financiación para el desarrollo, refiriéndose de manera concreta a los mecanismos innovadores que se vienen proponiendo en este ámbito. Más que por la relevancia de los contenidos de este epígrafe, debe destacarse que las conclusiones de un acontecimiento de esta relevancia se hagan eco de un debate de gran actualidad, que ocupará un lugar determinante en la definición del futuro modelo de cooperación para el desarrollo. En el citado apartado se reafirma el compromiso con el Consenso de Monterrey, al tiempo que se subraya la necesaria movilización de recursos financieros para el desarrollo y su uso eficiente en tanto que elementos fundamentales para el establecimiento de una alianza mundial que apoye la consecución de los objetivos acordados en el ámbito internacional. Con una fórmula poco entusiasta, se “celebra” el incremento de recursos que se producirá como consecuencia de que muchos países desarrollados se fijen calendarios para la consecución del histórico compromiso del 0,7%, pasando por alcanzar una ayuda al desarrollo equivalente al 0,5% en 2010.

Mayor relevancia reviste la mención a las fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo, donde la referencia expresa a iniciativas y mecanismos concretos debe valorarse positivamente. Entre estas, se citan la Alianza contra el Hambre y la Pobreza, la Facilidad Financiera Internacional, o el establecimiento de un recargo sobre el precio de los billetes aéreos. Se trata de iniciativas de gran actualidad que vienen debatiéndose con intensidad a lo largo de este año, y que podrían ser objeto de un desarrollo más ambicioso en el futuro, de ahí el interés de detenerse en su análisis.

La *Alianza contra el Hambre y la Pobreza*, también conocida como *Iniciativa Lula*, se inspira en la idea de que con el actual volumen de recursos en favor del desarrollo no será posible cumplir los Objetivos del Milenio para el año 2015, y en particular el primero de ellos, relativo a erradicar el hambre y la pobreza extrema. Esta iniciativa da un mandato a un grupo técnico para la reflexión y propuesta de posibles mecanismos financieros que contribuyan a

los esfuerzos multilaterales encaminados a movilizar recursos adicionales que hagan posible el cumplimiento de los Objetivos del Milenio⁵.

La Alianza contra el Hambre también pretende recabar apoyos desde un punto de vista político y financiero, en vistas a trasladar el consenso global sobre la necesidad de erradicar el hambre y la pobreza en acciones concretas y viables. La realización más notable en el marco de esta iniciativa fue el *Encuentro de Líderes Mundiales contra la Pobreza*, que resultó en una declaración apoyada por más de 100 países, en la que se reafirma el compromiso con la lucha contra la pobreza y las injusticias sociales en tanto que elemento vital para la seguridad y estabilidad de países en desarrollo y desarrollados⁶. La declaración pone de manifiesto otros elementos como la necesaria movilización política en torno a esta cuestión, la importancia de establecer un sistema de comercio mundial justo y equitativo, el largo camino por recorrer para cumplir los Objetivos del Milenio, o la necesidad de una ayuda al desarrollo estable y predecible. Pero, ante todo, la declaración subraya la importancia de los mecanismos innovadores de financiación como medio para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. En el marco de la reciente Cumbre, los miembros de esta iniciativa presentaron una nueva declaración reiterando el papel esencial de este tipo de instrumentos en la lucha contra la pobreza, así como la importancia de que se traduzcan pronto en iniciativas concretas.

La propuesta de establecer una *Facilidad Financiera Internacional* fue lanzada en 2003 por el Reino Unido. Se trata de un mecanismo de endeudamiento a través de la emisión de bonos en los mercados de valores, que quedarían garantizados por los compromisos de los estados participantes de hacer frente a los vencimientos correspondientes con cargo a sus presupuestos de ayuda al desarrollo. Este mecanismo permitiría recaudar y adelantar, de manera estable y previsible, importantes cantidades de ayuda al desarrollo, permitiendo hacer frente a los compromisos adquiridos en Monterrey y, por tanto, al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. De esta manera, se trataría de una plataforma de financiación que desempeñaría al mismo tiempo una función de tesorería. Los desembolsos de las ayudas a los países beneficiarios se realizarían hasta el año 2015. A partir de entonces, los recursos generados a través de este mecanismo se dedicarían al pago de los bonos emitidos hasta el año 2030, momento en el que el instrumento se extinguiría. Este mecanismo

5. Los países impulsores de esta iniciativa son Alemania, Argelia, Brasil, Chile, España y Francia. Entre los mecanismos estudiados por el grupo técnico, cabe citar el posible establecimiento de fórmulas de imposición internacional (tasa sobre las transacciones financieras internacionales o sobre el comercio de armas), la emisión de Derechos Especiales de Giro, el tratamiento de las remesas de los emigrantes como fuente de desarrollo, mecanismos de carácter voluntario, o la *Facilidad Financiera Internacional*.

6. *Declaración de Nueva York*, 20 de septiembre de 2004.

tendrá una primera concreción con el lanzamiento de un proyecto piloto para financiar la Alianza Global para Vacunas e Inmunización (GAVI), donde los recursos adelantados a través de la Facilidad Financiera Internacional se utilizarían para realizar campañas de vacunación en África, así como para asegurar una mayor disponibilidad de las mismas y precios asequibles⁷.

Finalmente, se menciona la iniciativa de algunos países de establecer un recargo sobre el precio de los billetes aéreos a modo de contribución para financiar proyectos de desarrollo, especialmente de lucha contra el VIH/Sida y otras pandemias. Esta medida, que viene debatiéndose en los últimos meses en foros como el G-8 o la Alianza contra el Hambre, ya opera bajo distintas modalidades en algunos países, mientras que otros tienen previsto implantarla en el corto plazo⁸. Se trata de una idea cuyos aspectos concretos están aún pendientes de definición. En principio, la cuantía que se aplicaría varía en función del carácter doméstico o internacional del vuelo y de la clase en que se viajase (turista o preferente), quedando exentos de su aplicación los pasajeros en tránsito. En cualquier caso, a la hora de definir el funcionamiento de este instrumento, convendría que se tuviesen en cuenta las características particulares de los países en desarrollo, así como que el importe que se aplicase causase el menor impacto posible sobre las empresas de transporte aéreo, el sector turístico, y los propios usuarios.

El apartado del documento final dedicado a la financiación para el desarrollo también reconoce el importante papel que el sector privado puede desempeñar en la generación de nuevos recursos financieros en favor del mismo. La *inversión socialmente responsable* se refiere principalmente a la actitud adoptada por ciertos inversores en el sentido de seleccionar como objeto de inversión a empresas que en su funcionamiento tienen en cuenta factores de responsabilidad social empresarial. En la práctica, esta idea se traduce en un mayor activismo de los inversores como medio para ejercer presión sobre la empresa para que adopte posturas más responsables, la inversión en desarrollo de las comunidades locales a través de la provisión de servicios financieros básicos, o la inclusión o exclusión de ciertos valores a la hora de invertir en función de determinados criterios, principalmente de carácter social o medioambiental. Por tanto, se trata de valorar más los aspectos sociales y medioambientales en

7. El proyecto piloto, llamado *Internacional Financing Facility for Immunisation*, tiene como objeto financiar GAVI, iniciativa de colaboración público-privada dedicada a la vacunación y suministro de servicios relacionados en los países más pobres. España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia, además de la Fundación Bill y Melinda Gates, ya han anunciado contribuciones a esta experiencia piloto.

8. Dinamarca, Malta y Reino Unido ya han establecido mecanismos de este tipo, y Chile lo hará en el futuro próximo. Francia ha anunciado la celebración de una Conferencia Ministerial en 2006 sobre este instrumento, que también pretende instaurar a corto plazo.

tanto que factores de gran importancia para el funcionamiento y la rentabilidad de las empresas a largo plazo, en la medida en que puede ser una práctica valorada positivamente por sus potenciales inversores que, además, incentive a las empresas a invertir de forma más sistemática en programas sociales de lucha contra la pobreza. Pese a que esta reflexión no sea nueva⁹ y que los resultados alcanzados por el momento sean modestos, se trata una de las vías más interesantes de explorar. En este marco, el establecimiento de partenariados público-privados para mejorar la efectividad de la ayuda al desarrollo podría ser una vía para implicar al sector privado en este tipo de estrategias, posibilitando un mejor reparto de los beneficios generados por la globalización.

El establecimiento de nuevos enfoques para financiar el desarrollo también tiene cabida en otros apartados del documento, como el relativo a las migraciones y el desarrollo, donde además de reconocerse el importante vínculo entre ambos aspectos, se pone de manifiesto la necesidad de abordar los problemas y las oportunidades que la migración plantea tanto para países de origen como de destino. Este apartado se refiere de manera expresa a la necesidad de adoptar medidas tendentes a reducir los costes de transferencia de las remesas de los emigrantes, acogiendo con interés las iniciativas que vienen desarrollándose en este ámbito. Si bien las remesas no constituyen un mecanismo innovador en sentido estricto, al constituir flujos privados de capital que no reciben la consideración de Ayuda Oficial al Desarrollo, su tratamiento como complemento de otras acciones de desarrollo sí resulta innovador y goza de enorme potencial para incidir en el desarrollo de los países receptores.

Los flujos de remesas alcanzan en la actualidad volúmenes muy considerables en todo el planeta, siendo la segunda fuente de ingresos en los países en desarrollo, sólo por detrás de la inversión directa extranjera, y sustancialmente por encima de la ayuda al desarrollo que reciben estos países¹⁰. Pese a las dificultades de medir su impacto en términos estadísticos, no parecen existir dudas acerca de su gran importancia, al tratarse de flujos financieros estables y previsibles que, junto a su carácter anticíclico, estimulan el crecimiento del producto nacional bruto, complementan el ahorro, y favorecen la acumulación

9. En las Naciones Unidas se lanzó la iniciativa *Global Compact*, que agrupa a numerosas empresas de todo el mundo que han acordado aplicar unos principios comunes en ámbitos como las condiciones laborales, la protección del medio ambiente y de los derechos humanos o la lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, se pretende congregar en torno a esta iniciativa a los organismos de las Naciones Unidas, ONG y líderes de la sociedad civil, en vistas a conseguir una economía mundial más justa y equitativa.

10. Según estimaciones, los flujos de remesas sobrepasan en la actualidad los 100 billones de dólares por año. Se estima que unos 20 países concentran el 80% de los flujos de remesas. Los mayores países receptores son India, Méjico, Filipinas y Marruecos, mientras que el mayor emisor mundial en 2002 fue la UE (33 billones de dólares), seguido por EE.UU. (29,9), Arabia Saudita (15,8) y Alemania (8,1). España es el octavo país emisor (*UNCTAD, Handbook of Statistics*).

de capital. En este ámbito, dos aspectos revisten especial interés de cara a maximizar la incidencia de las remesas en el desarrollo de los países receptores: la disminución de los costes de transferencia y su posible canalización hacia inversiones productivas. Si bien la introducción de cambios a nivel tecnológico y el incremento de la competencia en el sector han reducido de manera significativa los costes en los últimos años, estos siguen siendo elevados debido al reducido número de operadores que controlan el mercado, lo que limita su impacto en los países receptores.

Otras propuestas innovadoras de financiación para el desarrollo

En el documento final de la Cumbre se echa en falta la mención a otros mecanismos innovadores que también vienen siendo objeto de un intenso debate. Entre estos, cabe destacar la posible emisión de *Derechos Especiales de Giro* (DEG) para fines de desarrollo. El DEG es un activo de reserva internacional creado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para complementar las reservas oficiales existentes de los países miembros¹¹. Planteada por primera vez en los años sesenta, esta idea ha recobrado vigencia en la actualidad como posible vía para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, dado que posibilitaría un incremento de los recursos en favor del desarrollo. Entre las potenciales ventajas de este instrumento, se señala que contribuiría a corregir la volatilidad financiera y los desequilibrios, y por tanto, a crear un entorno económico internacional más propicio para el desarrollo. En caso de cumplirse los requisitos para que esta medida pudiera salir adelante, los países desarrollados podrían llegar a un acuerdo para poner sus asignaciones a disposición de los países en desarrollo o de los fondos multilaterales existentes capaces de conceder préstamos anticíclicos en la gestión de la liquidez mundial. Entre otros aspectos, se subraya que estas asignaciones permitirían a los países en desarrollo obtener mayores reservas internacionales, sin necesidad de endeudarse en los mercados internacionales de capital o de generar mayores excedentes comerciales.

Por otro lado, la posible puesta en marcha de fórmulas de imposición internacional como medio para aumentar los recursos financieros destinados al

11. Las asignaciones de DEG se aprueban por la Junta de Gobernadores del FMI, que analiza cada cinco años la necesidad de completar los activos de reserva existentes en el mundo. Las asignaciones se hacen en proporción a las cuotas de cada miembro en el FMI, y sirven también como unidad de cuenta del FMI y otros organismos internacionales (En 2003 su valor alcanzó un promedio equivalente a 1,41 dólares). Hasta el presente únicamente se han asignado DEG en dos ocasiones (1970-72 y 1979-81).

desarrollo viene planteándose desde hace varias décadas, a través de iniciativas como la llamada *Tasa Tobin*. Desde diversas instancias de la comunidad Internacional se han propuesto de manera reciente variantes de este instrumento, como el establecimiento de tasas sobre las transacciones financieras internacionales, sobre el comercio de armas, las emisiones de CO₂, o el transporte aéreo. Este tipo de instrumentos presenta como principal ventaja su gran potencial recaudatorio, así como que contribuiría a regular los movimientos de capital. Por el contrario, el mayor inconveniente reside en su difícil implementación, debido a las presiones ejercidas por poderosos grupos financieros, o a la necesidad de que sean adoptados por el conjunto de la comunidad internacional para que sean operativas y evitar distorsiones en los mercados, condición que por el momento no se cumple.

Un largo camino por recorrer

La comunidad internacional debe ser consciente de la necesidad de establecer un modelo de desarrollo humano sostenible que sienta las bases de la evolución de la humanidad de cara al futuro. Para ello, disponemos de un activo importante, los Objetivos del Milenio, en tanto que agenda común consensuada por países ricos y pobres, que nos permiten analizar los avances conseguidos y concentrar nuestros esfuerzos en aspectos concretos. De cara al futuro, parece recomendable concentrar nuestros esfuerzos principalmente en dos ámbitos.

Por un lado, hay que continuar con la labor de movilización política en torno a la necesidad de luchar contra la pobreza. La sociedad civil ejerce una labor irremplazable en este ámbito, haciendo ver a los líderes políticos la necesidad de afrontar una problemática que ya no se puede ignorar. Acontecimientos internacionales al más alto nivel, como la Cumbre de Nueva York, también pueden contribuir sustancialmente a este objetivo. Si bien ésta no ha supuesto mayores avances, debe destacarse la relevancia de un encuentro que ha congregado a un elevadísimo número de Jefes de Estado y de Gobierno, lo que pone de manifiesto la existencia de una voluntad política renovada de luchar contra la pobreza que se debe aprovechar. De igual manera, el documento final de la Cumbre ofrece una visión comprensiva del camino a recorrer, al recoger en el mismo marco los principales retos de la humanidad de cara al futuro, sobre la base de la responsabilidad y el compromiso mutuo que constituyeron la esencia de Monterrey.

El segundo gran eje de actuación debe ser la definición de un modelo sostenible de financiación para el desarrollo, y en su marco, continuar y concretar

la reflexión sobre posibles mecanismos innovadores de financiación. Hay que seguir dando seguimiento y cumplimiento a los compromisos adquiridos en Monterrey. Entre las principales conquistas desde entonces, destaca el establecimiento de un cronograma por parte de la Unión Europea para lograr el objetivo del 0,7% en 2015, la iniciativa impulsada por el G-8 en materia de alivio de la deuda, o el creciente esfuerzo que se viene realizando desde diversas instancias de la comunidad internacional en la búsqueda de mecanismos innovadores de financiación. También debe acogerse positivamente la propuesta de celebrar la primera conferencia de evaluación de los resultados acordados en Monterrey, para lo que se baraja la posibilidad de que ésta tenga lugar en Qatar en el año 2007.

En este contexto, cabe plantearse cuáles son las perspectivas de aplicación de los mecanismos innovadores descritos. Las distintas propuestas difieren en cuanto a sus perspectivas de aplicación a corto y largo plazo, el grado de participación que requerirían para ser operativas, o los obstáculos que encuentran – principalmente la necesidad de articular un consenso internacional, su posible incidencia en diversas esferas de la actividad económica, o las inconcreciones acerca de cómo funcionarían en la práctica. Entre los mecanismos que parecen más viables a corto plazo se encuentran los instrumentos de carácter voluntario, la Facilidad Financiera Internacional, los Derechos Especiales de Giro, el tratamiento de las remesas como fuente de desarrollo, o el establecimiento de una contribución sobre el precio de los billetes de avión.

Los mecanismos de carácter voluntario son los que a priori revisten menores complicaciones de cara a su instauración, aunque deben ser vistos como un complemento de la ayuda al desarrollo. Además de la inversión socialmente responsable, las donaciones a través de tarjetas de crédito, que ya operan en muchos lugares¹² y presentan ventajas como su bajo coste y la escasa coordinación que requerirían entre los actores implicados, podrían instaurarse a corto plazo. Otras opciones a explorar serían acciones que impliquen un esfuerzo voluntario conjunto de las principales compañías de tarjetas de crédito, bancos asociados y titulares de las mismas, o la promoción de donaciones a través de medidas como deducciones fiscales.

Pese a las ventajas que presenta la Facilidad Financiera Internacional, entre las que destaca el hecho de que proporcionaría liquidez al tiempo que suministraría

12. El volumen de compras realizadas con tarjeta de crédito cada año en el mundo se estima en 3,2 billones de dólares. Se calcula que el volumen de compras realizadas con tarjetas de marcas compartidas y tarjetas de afinidad es un 150% superior al de compras realizadas con tarjetas de crédito tradicionales.

recursos estables y previsibles, este mecanismo suscita dudas en la medida en que traslada la responsabilidad de reembolso del endeudamiento a las generaciones futuras. De esta manera, sería necesario asegurar que, una vez concluida la emisión de bonos, los flujos de ayuda hacia los países más necesitados sigan revistiendo el volumen suficiente, sin olvidar la necesidad de reembolso de las obligaciones asumidas. Para ello, cabría considerar la puesta en marcha de mecanismos de refinanciación, entre los que podrían tener cabida algunos de los mecanismos innovadores descritos¹³. En este contexto, el proyecto piloto en materia de vacunación ofrecerá datos interesantes acerca de la viabilidad de este instrumento y de las medidas necesarias para su aplicación efectiva.

En relación al establecimiento de un gravamen sobre el transporte aéreo, las consideraciones varían en función de la modalidad que fuese aplicada. La tasación del queroseno estaría justificada por razones medioambientales, dado el alto potencial contaminante de los aviones y su incidencia sobre el fenómeno de calentamiento global. No obstante, debido a la delicada situación de la industria aérea y al encarecimiento del combustible como resultado de la subida del precio del petróleo, el sector podría verse resentido. El recargo sobre el precio de los billetes aéreos parece más viable a corto plazo. Sin embargo, esta modalidad suscita dudas al discriminar al sector aéreo respecto a otros modos de transporte, así como por su posible incidencia sobre el sector turístico, ya sea en el caso de los países pobres por el importante potencial de desarrollo de este sector, o de los países ricos para la sostenibilidad del mismo, dado que podría suponer una reducción del número de viajeros y un cambio en los destinos elegidos por estos. En cualquier caso, la medida ya opera en ciertos países y podría traducirse en experiencias piloto a corto plazo.

La emisión de nuevos Derechos Especiales de Giro permitiría un incremento de los recursos en favor del desarrollo a corto plazo y, según se señala, contribuiría a crear un entorno económico internacional más estable y eficaz en la prevención y gestión de crisis en los países en desarrollo, sin implicar necesariamente la creación de nuevas instituciones. En la actualidad, el mayor obstáculo para una nueva asignación de DEG es la oposición de ciertos países, situación que podría cambiar a no muy largo plazo si se trabaja en la búsqueda de consensos y existe la voluntad política necesaria para ello¹⁴.

13. Por ejemplo, el documento final de la Cumbre contempla la posibilidad de vincular el recargo sobre el precio de los billetes de avión a la facilidad financiera internacional en tanto que mecanismo de refinanciación.

14. La enmienda necesaria para que se materialice la asignación excepcional de DEG aprobada en 1997 todavía no ha entrado en vigor por la falta de consenso en el FMI. Para ello, el apoyo de EE.UU, dado su peso de voto, bastaría para que esta medida pudiera salir adelante.

Entre las medidas propuestas en materia de remesas, algunas ya operativas, destaca la “bancarización” de estos flujos tanto en los países de origen como de destino, lo que posibilitaría el acceso del emigrante y de sus familias a servicios financieros diversos (tarjetas de crédito, préstamos). Esta línea de actuación incrementaría la transparencia y la competencia en el mercado, reduciendo los costes de transferencia y favoreciendo la canalización de las remesas hacia inversiones productivas, dado que éstas se destinan principalmente a consumo. También se contemplan otras medidas complementarias de las descritas: formación del emigrante acerca de sus derechos y oportunidades a través de campañas de alfabetización financiera; establecimiento de partenariados entre instituciones financieras de países emisores y receptores, favoreciendo la expansión de estos servicios a zonas donde no existen este tipo de instituciones; mejora del marco normativo para eliminar obstáculos innecesarios; o promoción de la colaboración público-privada, incluyendo la identificación de vías para vincular las remesas a otros flujos de ayuda como medio para maximizar su potencial como fuente.

Por otro lado, la puesta en marcha de otros mecanismos innovadores debe contemplarse a largo plazo. El establecimiento de impuestos de carácter global¹⁵ ha encontrado una fuerte oposición y no parece ser una medida viable en el futuro próximo. Desde ciertos sectores económicos se perciben como un ataque a la soberanía fiscal de los países y se critican desde el punto de vista de la eficiencia económica, al considerar que elevarían los costes y reducirían el volumen de las transacciones y la liquidez del mercado. Otras críticas señalan que implicarían la creación de nuevas burocracias y que requerirían una participación universal. Ante las dificultades de prever su impacto real, las modalidades concretas de aplicación de este tipo de instrumentos deberían ser analizadas por expertos. Lo más adecuado parece que estos mecanismos se diseñen como instrumentos aplicados nacionalmente y coordinados en el ámbito internacional. En cualquier caso, serían requisitos indispensables el respeto de la ortodoxia económica y de las reglas de la economía de mercado, así como la aplicación de tipos impositivos muy reducidos, que bastarían para obtener importantes ingresos.

Finalmente, dos cuestiones revisten particular importancia a la hora de hablar de mecanismos innovadores de financiación. Por un lado, analizar en qué medida el establecimiento de partenariados público-privados de naturaleza innovadora podría contribuir a mejorar el impacto de la ayuda al desarrollo, y

15. Las principales opciones que se vienen barajando son las que gravarían las transacciones financieras internacionales, el comercio de armas, o las emisiones de dióxido de carbono, si bien se contemplan otras posibilidades como un recargo sobre el consumo o los bienes de lujo.

por tanto, al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Una de las principales constataciones en este ámbito es que los importantes retos en materia de desarrollo requieren nuevos enfoques y partenariados que tomen en consideración el valor añadido que puede suponer la implicación del sector privado, ya sea aportando conocimientos o recursos financieros adicionales. Para ello, gobiernos y organismos internacionales deberían prestar el apoyo político y establecer el marco regulatorio necesario para hacer posible esta colaboración.

Por otro lado, no debemos olvidar la cuestión de la adicionalidad. ¿Deben los estados valerse de los mecanismos innovadores para cumplir el objetivo del 0,7%?, o ¿deben los recursos generados a través de esta vía ser adicionales a los comprometidos por los estados en la senda del cumplimiento del 0,7%? La mayoría de países en desarrollo, junto a varios países ricos, consideran que los recursos obtenidos a través de esta vía deben ser adicionales. Por otro lado, diversos países desarrollados ven en los mecanismos innovadores una alternativa para hacer posible el objetivo del 0,7%, dadas las dificultades de hacerlo en el actual marco de estabilidad presupuestaria, especialmente en el caso de la Unión Europea. Dados los escasos avances de cara al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, la consideración de estos fondos como adicionales parece la visión más adecuada.

Conclusiones

De lo expuesto anteriormente, cabe concluir que queda aún un largo camino por recorrer para acabar con los insostenibles niveles de pobreza y desigualdad que aquejan al planeta. El momento actual ya no permite soluciones tímidas, sino que requiere enfoques ambiciosos. No queda otra solución si queremos invertir una situación en que las condiciones de vida del planeta no sólo no mejoran, sino que empeoran. Existe ante todo una responsabilidad moral del mundo desarrollado de acabar con la pobreza, pero existe, además, la necesidad de actuar si se quieren evitar las consecuencias que este fenómeno puede tener en el mundo desarrollado en términos de seguridad o estabilidad. Ello pasa principalmente por afrontar la cuestión de la financiación para el desarrollo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, pero también por afrontar otros pilares clave de la ayuda al desarrollo, como las actuaciones en materia de alivio de la deuda y la necesidad de establecer un sistema de comercio internacional más justo, lo que tal vez constituya en la actualidad la mayor asignatura pendiente. Respecto a los mecanismos innovadores, hay que seguir trabajando en su concreción y en la articulación de consensos para demostrar su viabilidad, sin olvidar la necesidad de desplegar actuaciones complementarias en ámbitos como los descritos.

El año 2005 ha permitido visualizar ciertos cambios en esta dirección, pero debemos seguir esforzándonos, tanto en la movilización de la voluntad política como en la identificación de medidas concretas donde se ataquen las raíces del problema, afrontando la pobreza desde un enfoque integral y compartido entre países ricos y pobres. Si no lo hacemos puede desaparecer el impulso que ha llevado a situar la lucha contra la pobreza en el centro de la agenda internacional, una de las mayores conquistas realizadas hasta el presente. La Cumbre de Nueva York ha contribuido a mantener vivo este proceso, pero de nada servirá si no se acompaña de compromisos concretos que, no lo olvidemos, corresponde asumir principalmente a los propios estados. Así las cosas, nos quedan diez años para hacer frente a unas metas que a día de hoy se nos antojan muy difíciles de alcanzar.

Bibliografía

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, México, 18-22 de marzo de 2005.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/60/L.1, Nueva York, 15 de septiembre de 2005.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración del Milenio*, Resolución 55/2, Nueva York, 13 de septiembre de 2000.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución A/60/289/add1, Nueva York, 23 de agosto de 2005.
- ATKINSON, A. B. *New Sources of Development Finance: Funding the Millennium Development Goals*. Documento informativo N° 10 de WIDER. Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Internacional de Investigación de Economía del Desarrollo, Helsinki, 2004.
- COMITÉ PARA EL DESARROLLO, *Moving forward: financing modalities towards the Millennium Development Goals* (SM/05/104), Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Washington DC, 17 de marzo de 2005.
- COMITÉ PARA EL DESARROLLO, *Aid effectiveness and financing modalities background paper*, DC2004-0012/Add.1, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Washington DC, 29 de septiembre de 2004.
- Declaración de Nueva York*, Encuentro de Líderes Mundiales contra la Pobreza, Nueva York, 20 de septiembre de 2004.
- Declaración sobre mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo*, Nueva York, 14 de septiembre de 2005.
- Declaración Final de la Cumbre del G-8*, Gleneagles, 8 de julio de 2005.
- GAVI, *A proposal for an International Finance Facility for Immunization*, Octubre de 2004.

Informe del Grupo Técnico constituido en el marco de la Alianza contra el Hambre sobre mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo, Nueva York, septiembre de 2004.

Informe del Grupo de Trabajo sobre nuevas contribuciones internacionales para financiar el desarrollo, Paris, La Documentation Française, septiembre de 2004.

PROYECTO DEL MILENIO, Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas, *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos del Milenio*, Nueva York, enero de 2005.

REAL INSTITUTO ELCANO, *Las remesas de los emigrantes en España: una oportunidad para la acción exterior* (DT), Iñigo Moré, 25 de enero de 2005.

UNCTAD, *Handbook of Statistics*.