



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
14 de marzo de 2008  
Español  
Original: inglés

---

### Reunión especial de alto nivel del Consejo Económico y Social con las instituciones de Bretton Woods, la Organización Internacional del Comercio y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Nueva York, 14 de abril de 2008

### Coherencia, coordinación y cooperación en el contexto de la aplicación del Consenso de Monterrey, incluidos nuevos retos y cuestiones emergentes

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

#### *Resumen*

En la presente nota se facilita información de antecedentes y se indican diversos temas de reflexión para orientar las deliberaciones de la reunión especial de 2008. En el marco del tema general “Coherencia, coordinación y cooperación en el contexto de la aplicación del Consenso de Monterrey, incluidos nuevos retos y cuestiones emergentes”, se han escogido los cinco subtemas siguientes para la reunión de alto nivel: a) Nuevas iniciativas de financiación para el desarrollo; b) Apoyo a los esfuerzos de desarrollo y fortalecimiento del papel de los países de renta media en el comercio y otras esferas; c) Apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los países menos adelantados, entre otros medios a través de la creación de capacidad comercial; d) Creación y mantenimiento de mercados financieros sólidos: retos para la cooperación internacional; y e) Financiación de las medidas de adaptación y mitigación para responder al cambio climático.

---

\* Publicado nuevamente por razones técnicas.

\*\* La presente nota se preparó en consulta con el personal de las principales instituciones participantes en el proceso de la financiación para el desarrollo. Sin embargo, la Secretaría de las Naciones Unidas es la única responsable de su contenido.



## I. Nuevas iniciativas de financiación para el desarrollo

1. En el Consenso de Monterrey, aprobado el 22 de marzo de 2002<sup>1</sup>, se reconoció la importancia de “considerar fuentes innovadoras de financiación, siempre que esas fuentes no constituyan una carga excesiva para los países en desarrollo” (párr. 44). En el mismo párrafo, los países miembros convinieron en examinar “el análisis solicitado por el Secretario General sobre nuevas fuentes posibles de financiación”. En el período transcurrido desde Monterrey se ha observado un aumento del número y de la diversidad de nuevas iniciativas de financiación para el desarrollo. En el contexto de un nuevo espíritu de colaboración entre los países desarrollados y los países en desarrollo, diversas agrupaciones han explorado conjuntamente formas innovadoras de aumentar la financiación para el desarrollo. Esa “modalidad” de asociación podría convertirse en medida creciente en la característica distintiva del proceso de exploración y aplicación de las nuevas iniciativas de financiación para el desarrollo que se destacaron en Monterrey.

2. El primer impulso provino de la iniciativa “Acción contra el Hambre y la Pobreza”, puesta en marcha por Francia y el Brasil en 2004 y apoyada por Chile, España y Alemania, a la que se ha hecho referencia en informes anteriores. En marzo de 2006 se estableció en París el Grupo Directivo sobre impuestos de solidaridad para financiar proyectos de desarrollo, con objeto, en primer lugar, de conseguir el apoyo de la comunidad internacional para un impuesto sobre los billetes aéreos, y, en segundo lugar, de seguir explorando y promoviendo otros posibles gravámenes, así como otras fuentes innovadoras de financiación.

3. Con el impulso del Grupo Directivo se ha abordado el examen técnico de varias posibles fuentes innovadoras de financiación, entre ellas la aplicación de “contribuciones de solidaridad”, por ejemplo, a los billetes aéreos internacionales, a las transacciones cambiarias, al comercio de armas y a las emisiones de carbono, así como la intensificación de los esfuerzos por combatir la evasión fiscal y las transferencias financieras ilícitas. El Grupo Directivo cuenta con una secretaría permanente en París y una presidencia bianual rotatoria, que ejercieron Noruega del 1º de septiembre de 2006 al 28 de febrero de 2007 y la República de Corea del 1º de marzo al 31 de agosto de 2007 y ejerce actualmente el Senegal, al que seguirá Guinea. En los últimos 24 meses se han celebrado reuniones importantes en Brasilia, Oslo y Seúl, y la próxima reunión plenaria se celebrará en Dakar los días 22 y 23 de abril de 2008.

4. Hay tres iniciativas ya en marcha. El Servicio Financiero Internacional para la Inmunización se estableció en octubre de 2006 como proyecto piloto de una propuesta originaria más amplia del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Se prevé que el Servicio incrementará los desembolsos por ese concepto en hasta 500 millones de dólares anuales de aquí a 2015 mediante la emisión de bonos flotantes por valor de 4.000 millones de dólares. Se han introducido los impuestos sobre los billetes aéreos, que en diciembre de 2007 aplicaban ya nueve países y que se han comprometido a aplicar otros 20 países. Esos fondos son gestionados actualmente por el Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos (UNITAID) para sufragar gastos relacionados con la atención de la salud en países

---

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

en desarrollo. La iniciativa sobre compromisos comerciales por adelantado para las vacunas, adoptada en 2005 por los ministros de hacienda del G7 bajo el impulso de Italia, estimulará la puesta a punto y la producción de vacunas para enfermedades que afectan a los países en desarrollo, en los casos en que la demanda no sea suficiente para atraer la inversión privada. El proyecto piloto se puso en marcha en febrero de 2007.

5. La lucha contra la fuga de capitales y la evasión de impuestos, que constituye un instrumento importante para obtener considerable financiación innovadora adicional para el desarrollo, se ha convertido en una actividad fundamental del Grupo Directivo, bajo la dirección de Noruega, Chile y otros países, así como de organizaciones no gubernamentales. La reunión inicial se celebró en diciembre de 2007, y Noruega convocará una reunión a nivel de grupo de trabajo en abril de 2008.

6. Hay un renovado interés internacional por la posibilidad de aplicar a las transacciones cambiarias un posible “impuesto de desarrollo” del 0,005%, un minúsculo gravamen que, sin afectar sustancialmente a las operaciones del mercado, generaría ingresos por valor de miles de millones de dólares que podrían destinarse a fines de desarrollo. Los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ya están recaudando ingresos considerables mediante diversos tipos de impuestos sobre transacciones financieras, sin efecto negativo aparente sobre los mercados financieros. El sistema financiero internacional cuenta ya con mecanismos de compensación y de pagos que permitirían gestionar con un costo bajo la recaudación de ese gravamen para cualquier país que lo aplicara unilateralmente. La dificultad estriba en que, por su propia naturaleza, los impuestos sobre transacciones cambiarias conciernen a más de un país, pues se recaudan al cambiarse la moneda de un país por la de otro, por lo que conviene aplicarlos en un marco de cooperación entre los países.

7. También se han propuesto otros impuestos internacionalmente coordinados, por ejemplo sobre las emisiones de carbono y sobre las compras de armas, que tendrían la ventaja de proporcionar una fuente importante de financiación para el desarrollo corrigiendo al mismo tiempo externalidades negativas. Un impuesto sobre las emisiones de carbono promovería la eficiencia ambiental en todo el mundo e impulsaría la dinámica puesta en marcha por la Convención Marco sobre el Cambio Climático<sup>2</sup> y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre de 2007 (véase secc. V, *infra*).

8. El enfoque innovador consistente en combinar los esfuerzos de los gobiernos y de la industria es una característica de la Cuenta del Reto del Milenio puesta en marcha por los Estados Unidos de América en 2002, que presta asistencia específicamente a los países con “buena gobernanza” comprometiendo montos sustanciales de financiación a largo plazo por medio de pactos. En el marco de ese programa se han firmado 16 pactos. Sólo en África se habían comprometido 3.800 millones de dólares y desembolsado 150 millones de dólares hasta febrero de 2008.

9. Los montos reunidos y desembolsados en el marco de las nuevas iniciativas para la financiación del desarrollo han sido hasta el momento modestos en comparación con la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y otras fuentes tradicionales de financiación para el desarrollo. Por consiguiente, seguirá teniendo una importancia fundamental identificar los mejores proyectos, crear un consenso

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.

sobre ellos y abordar las cuestiones de aplicación conexas. En el marco del inminente examen del proceso de financiación para el desarrollo que ha de realizarse en Doha a finales de 2008 puede procederse a estudiar ulteriormente las nuevas iniciativas relacionadas con la financiación para el desarrollo y generar un nuevo impulso en esa esfera.

10. En febrero de 2008 el Secretario General anunció el nombramiento del Sr. Philippe Douste-Blazy, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Francia y jefe del UNITAID, como su Asesor Especial sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo.

**Cuestiones que hay que abordar en relación con el primer subtema:**

1. **¿Qué medidas se necesitan para incrementar el volumen de recursos obtenidos a través de las nuevas iniciativas? ¿Qué papel pueden desempeñar las Naciones Unidas en el fortalecimiento de la cooperación internacional en esa esfera?**
2. **¿Qué nuevas iniciativas de financiación para el desarrollo presentan mayores posibilidades de incrementar los recursos en la forma menos onerosa y más viable mediante simples medidas administrativas?**
3. **¿Cómo puede garantizarse que los ingresos obtenidos mediante métodos innovadores no detraigan de otros ingresos y que todos ellos guarden conformidad con las estrategias nacionales de desarrollo?**
4. **¿Qué relaciones deben promoverse entre la ulterior labor en esa esfera y las iniciativas de carácter “sistémico”, como las tendentes a fortalecer la cooperación internacional en cuestiones tributarias?**

## **II. Apoyo a los esfuerzos de desarrollo y fortalecimiento del papel de los países de renta media en el comercio y otras esferas**

11. El creciente reconocimiento de que las cuestiones de desarrollo que afectan específicamente a los países de renta media plantean problemas y oportunidades diferentes de los de los países más pobres del mundo (los países menos adelantados) ha promovido un debate sobre la forma en que la comunidad internacional podría perfeccionar sus objetivos, estrategias e instrumentos con el fin de apoyar los esfuerzos de desarrollo de esos países y alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos para todos. Si se aplican los criterios de clasificación del Banco Mundial, hay 93 países de renta media, en los que el ingreso anual per cápita oscila entre 906 y 11.115 dólares (en dólares de 2006).

12. Los países de renta media representan el 60% de los países en desarrollo, y en ello vive casi la mitad de la población mundial y alrededor del 41% de los pobres del mundo. Como otros países en desarrollo, encuentran graves dificultades para alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. A pesar de las considerables diferencias existentes entre ellos, los países de renta media comparten algunas tareas esenciales, como reducir los niveles de pobreza y desigualdad, mantener la cohesión social, establecer instituciones sociales eficientes y creíbles para dar coherencia a los esfuerzos de desarrollo, reducir las vulnerabilidades relacionadas con la integración

de esos países en los mercados financieros internacionales, y mejorar su competitividad mediante la transformación productiva y el progreso tecnológico.

13. Aplicando la clasificación del Banco Mundial de los países de renta baja (categoría en la que está comprendida la de los países menos adelantados, que utilizan las Naciones Unidas), de 1978 a 2003 sólo un país de ingreso bajo pasó a ser de ingreso medio, mientras que 25 países de renta media se convirtieron en países de renta baja. La comunidad internacional tiene interés en que los países de renta media puedan consolidar sus ganancias de desarrollo y evitar retrocesos en su proceso de desarrollo social y la disminución de sus perspectivas de crecimiento. Para ello, los bancos multilaterales de desarrollo deben seguir fortaleciendo sus políticas y procedimientos para poder responder en forma ágil y eficiente en función de los costos a la demanda de apoyo de los países de renta media.

14. En los últimos años se han celebrado dos importantes conferencias internacionales en relación con los países de renta media. La Conferencia Intergubernamental sobre Países de Renta Media, patrocinada por el Gobierno de España, se celebró en Madrid los días 1º y 2 de marzo de 2007 (véase un resumen de las deliberaciones en A/62/71-E/2007/46, anexo). La Segunda Conferencia Internacional sobre Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media, patrocinada por el Gobierno de El Salvador, se celebró en ese país los días 3 y 4 de octubre de 2007 (véanse el Consenso de El Salvador y el resumen ejecutivo en A/62/483-E/2007/90, anexo).

15. Como se destacó tanto en Madrid como en El Salvador, puesto que los países de renta media constituyen los mercados más prósperos de sus respectivas subregiones, la estabilidad y solidez de sus economías contribuye a afianzar la economía de los países no adelantados vecinos. Mediante sus programas comerciales, financieros y sociales y su participación en acuerdos multilaterales, los países de renta media son proveedores importantes de “bienes públicos” internacionales y regionales. Habida cuenta de que los acontecimientos internacionales afectan considerablemente a sus economías, debe alentarse a esos países a promover activamente procesos internacionales de cooperación más eficaces. Las enseñanzas derivadas de sus propias experiencias de desarrollo pueden compartirse más ampliamente con otros países en desarrollo e instituciones de desarrollo. Los países de renta media desempeñan un papel fundamental en la cooperación Sur-Sur y deben adoptar políticas que incrementen su aportación al comercio y a las inversiones Sur-Sur y promuevan los intercambios de conocimientos. Los países de renta media más avanzados están en condiciones de participar más activamente en las actividades internacionales de asistencia, y debe alentarse esa participación.

16. Un problema al que se enfrentan con frecuencia los países de renta media se deriva de la debilidad de muchas de sus instituciones nacionales. Muchos de ellos cuentan con presupuestos limitados para la aplicación de las políticas sociales y las medidas de redistribución de los ingresos necesarias para mitigar las desigualdades y reducir la pobreza. Algunos padecen intensos conflictos sociales y políticos. El aumento de la participación de la sociedad civil y de los movimientos sociales en los procesos políticos puede contribuir considerablemente al desarrollo institucional. La comunidad internacional puede potenciar las medidas internas de desarrollo institucional promoviendo y manteniendo normas internacionales que sustenten esos esfuerzos.

17. La capacidad del Estado para aumentar sus ingresos y ampliar su base impositiva es fundamental para el desarrollo de los países de renta media. La creciente integración de las economías de esos países, el aumento de la movilidad del capital y la competencia fiscal hacen necesaria una mayor coordinación internacional, preferiblemente a través del sistema de las Naciones Unidas, en esferas tales como la doble imposición, la fuga de capitales, y la evasión y el fraude fiscales. Existe en los países de renta media considerable interés por los esfuerzos tendentes a combatir las corrientes ilícitas de capital, con miras a ampliar y mantener su base impositiva.

18. A pesar de las intensas medidas de precaución adoptadas por los países de renta media, incluida la acumulación de reservas internacionales, muchos de ellos siguen siendo vulnerables a la variabilidad de las corrientes internacionales de capital. Aunque hayan avanzado en la consolidación de sus variables económicas fundamentales, muchos de esos países disponen de poco margen para la aplicación de políticas anticíclicas, que a menudo requieren capacidad para gestionar la variabilidad. El fortalecimiento de las normas cautelares y de los sistemas de supervisión financiera es indispensable para la gestión de las corrientes de capital y un importante requisito previo para el desarrollo financiero. El desarrollo de mercados financieros nacionales es uno de los medios más eficaces por los que los países de renta media pueden lograr una mayor autonomía para sus políticas económicas y un mayor margen de actuación normativa al acceder a los mercados internacionales de capital. Es necesario acelerar las iniciativas en curso en esa esfera.

19. Las recientes crisis parecen indicar que el sistema financiero internacional no cuenta con suficientes instrumentos y recursos para hacer frente a súbitos cambios de dirección de los movimientos financieros del sector privado. Los países de renta media tienen interés en fortalecer las instituciones internacionales y regionales para que puedan actuar como proveedoras de liquidez en casos de emergencia y, de ser necesario, como prestamistas de último recurso. Como usuarios importantes de los mercados internacionales de deuda, están inherentemente interesados en establecer mecanismos internacionales más ordenados para gestionar la deuda con el sector privado.

20. En los últimos 15 años, los países de renta media han realizado esfuerzos importantes para abrir sus economías al mundo exterior. Algunos de ellos han empezado a diversificar sus exportaciones de manufacturas y servicios e incluso a ganar cuotas de mercado en productos de tecnología avanzada. Por otra parte, muchos de esos países se encuentran atrapados en una situación intermedia, en la que ya no son competitivos en costos, pues sus costos laborales no son tan bajos como los de los países de renta baja, pero no son todavía cualitativamente competitivos en términos de tecnología avanzada y economía del conocimiento. Muchos países de renta media están en condiciones de mejorar su competitividad externa mediante la diferenciación de productos, una comercialización internacional más activa y la búsqueda de esferas de especialización más dinámicas, con mayor contenido tecnológico y mayor valor añadido. Para ello serán necesarias inversiones sistemáticas en infraestructura, recursos humanos y capacidad tecnológica.

21. Los países de renta media no sólo están sujetos a las normas del comercio multilateral, sino que también participan en medida creciente en la elaboración de esas normas. La aplicación al comercio de normas universalmente válidas protege a los países más pobres frente a la imposición de barreras proteccionistas arbitrarias por parte de los países ricos. Al mismo tiempo, es importante que esas normas se

apliquen con flexibilidad para que muchos países de renta media puedan adaptarse gradualmente a un entorno global más competitivo. Para mejorar las condiciones de acceso a los mercados se necesitan también más esfuerzos para reducir los obstáculos no arancelarios. De ahí la importancia de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado para lograr un resultado favorable en la actual ronda de negociaciones. Esas disposiciones deben otorgar a los países de renta media períodos de aplicación más largos y otros arreglos de transición, sin exonerarlos de las obligaciones dimanantes de esos acuerdos.

22. En las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, los países de renta media deben aspirar a que el resultado proporcione los incentivos y las señales necesarios para que sus economías desarrollen y diversifiquen los sectores en los que tienen una ventaja comparativa. También deben participar en la ulterior apertura del comercio Sur-Sur. El acceso a los mercados para los productos agrícolas tiene asimismo gran importancia para los países de renta media, y es fundamental para que las negociaciones de la Ronda de Desarrollo de Doha conduzcan a la reducción de los elevados niveles de protección arancelaria y las distorsiones de los mercados creadas por las subvenciones. El comercio de servicios también ofrece grandes posibilidades para los países de renta media, por lo que es necesario lograr la liberalización de los sectores y modos de suministro de interés para ellos.

**Cuestiones que hay que abordar en relación con el segundo subtema:**

5. **¿Cuáles son las principales enseñanzas que en materia de políticas pueden derivarse de las conferencias de Madrid y de El Salvador? ¿Cómo pueden los problemas que afectan específicamente a los países de renta media incorporarse a la labor de desarrollo de las Naciones Unidas, incluido, entre otros aspectos, el proceso de financiación para el desarrollo?**
6. **¿Qué medidas deben adoptar los propios países de renta media para garantizar que sus legítimos intereses e inquietudes se tengan debidamente en cuenta en las deliberaciones económicas internacionales, incluidas las de las Naciones Unidas?**
7. **¿Qué impide a los países de renta media organizarse mejor entre sí para conseguir mayor participación y voz en los procesos de elaboración de normas internacionales?**
8. **¿Cómo puede la comunidad internacional ayudar a los países de renta media en sus esfuerzos por mejorar su recaudación tributaria y reducir la fuga de capitales?**

### **III. Apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los países menos adelantados, entre otros medios a través de la creación de capacidad comercial**

23. El Consenso de Monterrey reafirmó el compromiso de la comunidad internacional de impulsar el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010 (conocido como Programa de Acción de

Bruselas)<sup>3</sup>, que se aprobó en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, celebrada en Bruselas en 2001. En la declaración por la que se puso en marcha la ronda de negociaciones de Doha de la Organización Internacional del Comercio, las partes se comprometieron a “abordar el problema de la marginalización de los países menos adelantados en el comercio internacional, así como el programa de trabajo aprobado para examinar cuestiones relativas al comercio de las economías de pequeño tamaño” (como se cita en el párrafo 31 del Consenso de Monterrey). En esos compromisos se manifiesta la determinación de la comunidad internacional de reconocer los esfuerzos de desarrollo del grupo de los 50 países menos adelantados y de proporcionarles asistencia especial.

24. En el período transcurrido desde el Consenso, caracterizado por elevadas tasas de crecimiento de la economía mundial, los países menos adelantados lograron también aumentar sus tasas de crecimiento, y registraron en particular aumentos importantes de las exportaciones y de las entradas de inversión extranjera directa. Como se indica en el informe de 9 de mayo de 2007 del Secretario General sobre la ejecución del Programa de Acción (A/62/79-E/2007/63 y Corr.1), en 2005 eran 30 los países menos adelantados que habían cumplido o estaban en vías de cumplir el objetivo de crecimiento de Bruselas, frente a 24 en el período 2000-2004 (párr. 6). Los países en desarrollo menos adelantados de África alcanzaron o estuvieron cerca de alcanzar los objetivos durante el período de fuerte crecimiento mundial y precios elevados de los productos básicos. La participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales aumentó de 0,68% en 2004 a 0,90% en 2006, pero “ese aumento se debió íntegramente a las exportaciones de petróleo” (párr. 50).

25. Como se señaló en *Los países menos adelantados, informe de 2006 - Desarrollo de las capacidades productivas*<sup>4</sup>, esas tendencias no se han traducido suficientemente en una reducción de la pobreza. El período del Programa de Acción de Bruselas coincide con el primer decenio en que se prevé que la tasa de crecimiento de la población económicamente activa fuera de la agricultura será superior a la de la población económicamente activa en la agricultura. Aunque el desarrollo agrícola seguirá siendo un ingrediente indispensable de los esfuerzos de los países menos adelantados para salir de la pobreza, esa importante transición requiere que se haga menos hincapié en la mejora de la producción y las exportaciones agrícolas y más en la mejora de la capacidad productiva interna con miras a un crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. También será muy importante la modernización del sector de los servicios en esos países.

26. La “capacidad productiva” de un país se define como su capacidad de producir bienes y servicios que le permitan crecer y diversificar su producción. Para desarrollar esa capacidad es necesario aumentar los recursos productivos y promover la capacidad empresarial y los vínculos productivos. Puesto que en los países menos adelantados el sector privado está relativamente poco desarrollado, es necesario que el Estado participe en la acumulación de capital (en particular en el desarrollo de la infraestructura), la búsqueda y adaptación de las tecnologías más idóneas, y el cambio estructural. De hecho, el fomento de la capacidad estatal para lograr una mayor eficacia se considera parte del propio esfuerzo de desarrollo.

27. La comunidad internacional ha de intensificar sus esfuerzos para cumplir sus compromisos hacia los países menos adelantados. Los donantes están lejos del

<sup>3</sup> A/CONF.191/13, cap I.

<sup>4</sup> Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.06.II.D.9.



objetivo de dedicar a la AOD el 0,20% del ingreso nacional bruto para 2010. En el informe mencionado del Secretario General (párr. 63) se señaló que en 2005 “sólo 6 de 22 donantes alcanzaron la meta del 0,20%, lo que supone una disminución con respecto a los 7 de 2004, y un nuevo donante iba camino de alcanzarla en 2010, con respecto a 3 en 2004”. La asistencia de los donantes para el fomento de la capacidad comercial de los países menos adelantados disminuyó del 59% del total, a pesar de que ese tipo de asistencia a los países en desarrollo en general se incrementó en un 12%.

28. Los datos recientes confirman que el comercio puede ser un motor de crecimiento para los países menos adelantados, en particular cuando la expansión comercial se acompaña de una mejora de la capacidad productiva del país. Para obtener los máximos beneficios del comercio, las políticas comerciales de los países menos adelantados deben adecuarse a las condiciones de partida de cada país y orientarse hacia el logro de mejoras diversificadas y sostenibles de la capacidad productiva. En el sector de los textiles y el vestido, en el que los países menos adelantados tienen posibilidades de competir, las exportaciones de esos países disminuyeron en un 5% anual entre 2004 y 2006. Para potenciar la competitividad en ese sector, de importancia fundamental para el empleo, el desarrollo del sector público y la modernización, es necesario introducir precisamente el tipo de mejoras de la capacidad nacional que se han mencionado.

29. En el plano externo, la concesión a los países menos adelantados de un mayor acceso a los mercados es condición necesaria pero no suficiente para que el comercio tenga un efecto positivo en su desarrollo. La capacidad de oferta de la mayoría de esos países es insuficiente, como indica el hecho de que su tasa de utilización del Sistema Generalizado de Preferencias sea en promedio de un 70%. Las recientes actividades internacionales realizadas en el marco de la iniciativa de “ayuda para el comercio” han desmentido el anterior lema de “comercio, no ayuda” y suponen el reconocimiento de la aportación potencial de la cooperación internacional a los esfuerzos de desarrollo comercial de los países menos adelantados. Puesto que las exportaciones de los países menos adelantados dependen de las preferencias comerciales en medida mucho mayor que las de otros países en desarrollo, es urgente mejorar su capacidad de oferta, mediante la adopción de las propuestas de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales, para contrarrestar la inminente erosión de esas preferencias.

30. Los países menos adelantados pueden acceder a la asistencia disponible en el marco de la iniciativa Ayuda para el Comercio a través del Marco Integrado para la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio en favor de los Países Menos Adelantados. El objetivo del Marco Integrado es ayudar a esos países a incorporar el comercio a sus estrategias nacionales de desarrollo y a sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Hasta noviembre de 2007, 29 países habían concluido sus estudios de diagnóstico sobre la integración comercial, 11 habían realizado el examen técnico requerido antes del estudio de diagnóstico, y 5 reunían las condiciones para el examen técnico. Las actividades más tangibles de apoyo a la ayuda para el comercio tienen lugar después de que los donantes asuman la lista de proyectos de fomento de la capacidad comercial indicados por el estudio de diagnóstico. Hasta el momento, la financiación generada por las listas de proyectos de los estudios de diagnóstico ha sido bastante limitada, y los donantes han de aumentar sus aportaciones país por país para cumplir con los compromisos de Monterrey. La enseñanza que se puede derivar de esa experiencia es la de que el

proceso ha sido más satisfactorio en los países con un régimen de propiedad fuerte y con empresas líderes nacionales capaces de impulsar esas actividades.

31. El propio Marco Integrado, con una nueva secretaría, fue mejorado a principios de 2008, con un aumento de sus fondos hasta un total de 400 millones de dólares, o alrededor de 8 millones de dólares por país a lo largo de cinco años. El Marco Integrado mejorado cuenta con recursos financieros adicionales y predecibles para aplicar las matrices de acción; mayor capacidad en los países para gestionar, aplicar y supervisar el proceso; y gobernanza global fortalecida. Resulta evidente que ese nivel de financiación no constituye ayuda para el comercio propiamente dicha, sino fundamentalmente financiación para *planificar* la ayuda para el comercio, aunque también es cierto que existen otras vías de financiación de la ayuda para el comercio, incluidos considerables recursos del Banco Mundial. No obstante, la realización del estudio de diagnóstico es un paso fundamental, y debe procurarse que el resultado genere, tanto entre las partes interesadas nacionales como entre los donantes, la confianza necesaria para acometer proyectos de fomento de la capacidad que al mismo tiempo reduzcan la pobreza.

**Cuestiones que hay que abordar en relación con el tercer subtema:**

9. **¿Cómo pueden los países menos adelantados reorientar sus estrategias de desarrollo a fin de que una proporción mayor del crecimiento se traduzca en reducción de la pobreza?**
10. **¿Qué tipos de capacidad hay que fomentar para que los gobiernos de los países menos adelantados puedan desempeñar un papel eficaz en el desarrollo tanto de su sector agrícola como del industrial?**
11. **¿Qué tipos de proyectos de asistencia resultarían más útiles para ayudar a los países menos adelantados a aprovechar su acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados?**
12. **¿Cómo puede articularse la cooperación entre los gobiernos de los países menos adelantados y la comunidad de donantes con miras a la financiación de los proyectos indicados en los documentos de los estudios de diagnóstico de la integración comercial?**

#### **IV. Creación y mantenimiento de mercados financieros sólidos: retos para la cooperación internacional**

32. En el Consenso de Monterrey se destacó la importancia de estimular “el desarrollo sin tropiezos de los mercados de capital por medio de sistemas bancarios sólidos y otros mecanismos institucionales destinados a atender las necesidades de financiación para el desarrollo” (párr. 17). Tanto los mercados financieros de los países desarrollados como los de los países en desarrollo han registrado un enorme crecimiento desde 2002, en un período caracterizado por tasas elevadas de crecimiento económico y abundante liquidez. En el mundo en desarrollo fue un período de avances en la gestión macroeconómica, fortalecimiento de los balances fiscales, y mejora de los indicadores de la deuda, factores que sentaron las bases para el desarrollo de instituciones financieras nacionales. En las economías industrializadas fue una época de rápida expansión del crédito y de innovación financiera.

33. La experiencia en el desarrollo de los mercados financieros derivada de la labor del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) pone de manifiesto la importancia de promover una mayor diversificación; estructuras financieras más equilibradas (por ejemplo, un mayor equilibrio entre la deuda y el capital social); mayor participación de los bancos extranjeros en los sistemas financieros de los mercados emergentes con el fin de impulsar la modernización; y una aplicación más estricta de los contratos y las normas. Del análisis del desarrollo satisfactorio de esos mercados, en particular en las economías emergentes, se desprende con claridad que el sector financiero trata sistemáticamente de obtener exenciones de las normas que limitan la rentabilidad, por lo que la regulación debe concebirse como un proceso evolutivo. La prevención de la quiebra financiera tiene sus costos, y no es recomendable una reglamentación demasiado estricta. Es posible, sin embargo, utilizar un conjunto más variado de instrumentos normativos para proteger mejor los sistemas financieros contra la crisis preservando al mismo tiempo la eficacia de esos sistemas para promover el crecimiento. Esas enseñanzas se están aplicando en las economías emergentes, donde han mejorado la estabilidad del sector financiero y promovido una diversificación de los tipos de instrumentos financieros negociados. Unido a la mejora de los equilibrios macroeconómicos, el fortalecimiento de los mercados financieros internos ha dado a las economías emergentes mayor resistencia frente a la actual crisis.

34. Aunque la innovación en los instrumentos financieros y la asunción de riesgos crecientes son rasgos que han acompañado históricamente la expansión de los mercados financieros, esos episodios han generado a menudo un incremento en espiral de las inversiones y una prolongada subida de los precios de los activos, que en muchos casos terminaba cuando esos precios habían superado con mucho el valor económico real de los activos. Las enseñanzas derivadas de esas crisis condujeron a su vez a innovaciones en los mecanismos de supervisión y regulación, divulgación de información financiera y protección de los inversores, que terminaron por convertirse en características habituales del funcionamiento del mercado. De ahí que, en una época caracterizada por la globalización de los mercados y la interdependencia económica, tenga una importancia fundamental extraer las enseñanzas adecuadas de las actuales turbulencias financieras.

35. En la actualidad, el pujante crecimiento mundial, el nivel relativamente bajo de los tipos de interés (con la consiguiente demanda de activos más rentables y de mayor riesgo) y el rápido proceso de innovación financiera han redundado en un considerable deterioro de los niveles de calidad crediticia. El proceso de "titulización", por el que corrientes de futuras entradas de efectivo (como pagos de hipotecas) se convierten en bonos y éstos se venden a su vez a otros inversores, se ha vuelto cada vez más complejo y opaco. Los valores con garantía hipotecaria se han considerado por lo general una inversión segura, pero las instituciones financieras, para atender a la demanda de activos de mayor rendimiento, han integrado en un solo instrumento a los prestatarios de mayor riesgo con los prestatarios más solventes. Con el fin de mantener la calidad crediticia aparente de esos paquetes, las instituciones financieras establecieron a menudo operaciones fuera de balance (los denominados instrumentos especiales de inversión) que habrían de garantizar el servicio de las partes de mayor riesgo de esos paquetes (proporcionarles liquidez), mediante la posibilidad de vender otros activos. Con el tiempo, amplias categorías de inversores, como fondos de pensiones, fondos de préstamos para estudiantes e instituciones financieras no estadounidenses, terminaron teniendo carteras con ese

tipo de paquetes (conocidos por diversos nombres, como “obligaciones de deuda garantizadas”, “valores respaldados por activos” o “productos crediticios estructurados”). En los Estados Unidos, la demanda se vio fuertemente alimentada por la incorporación de prestatarios de riesgo (titulares de los denominados préstamos hipotecarios de alto riesgo, o “subprime”).

36. En los Estados Unidos el aumento de las tasas de morosidad y la baja de los precios inmobiliarios en el mercado hipotecario de riesgo empezaron a manifestarse en primavera de 2007 y dieron lugar en julio y agosto a graves perturbaciones del funcionamiento de los mercados financieros en el contexto de la incertidumbre sobre la solvencia de las instituciones financieras participantes. A mediados de septiembre de 2007 el mundo presenció la primera retirada masiva de depósitos bancarios en un país industrializado importante desde el decenio de 1930, que afectó al Northern Rock Bank, cuando éste, un banco de crédito hipotecario, no pudo reunir liquidez suficiente en unos mercados financieros que se habían agarrotado como consecuencia de la crisis de las hipotecas de riesgo; en febrero de 2008 el Gobierno del Reino Unido se vio obligado a nacionalizar ese banco. Desde el último trimestre de 2007, importantes instituciones financieras estadounidenses y europeas (como Citibank y UBS) emprendieron importantes operaciones de recapitalización mediante inyecciones de fondos procedentes, en particular, de fondos soberanos.

37. Desde agosto de 2007 las autoridades monetarias estadounidenses y europeas han venido inyectando considerable liquidez (y, en el caso de los Estados Unidos, bajando los tipos de interés) en diversos momentos con el fin de prevenir el agarrotamiento de sus mercados financieros. A corto plazo, la tarea más urgente es la de restablecer la confianza en las instituciones financieras por medio de la fijación de precios realistas de los activos, la revelación plena de las pérdidas y la reposición de las reservas de capital, así como mediante operaciones de inyección de liquidez por parte del banco central. Aunque un proceso ordenado de rehabilitación financiera es un primer paso necesario, esas medidas no han abordado las causas subyacentes de las perturbaciones.

38. Aunque convenía evitar una reacción prematura o excesiva a la crisis, el impacto potencial de ésta estaba ya en octubre de 2007 suficientemente extendido para que los ministros de hacienda del G7 y los gobernadores de los bancos centrales solicitaran al Foro sobre Estabilidad Financiera que presentara a más tardar en abril de 2008 un informe sobre las presentes turbulencias financieras. El informe provisional publicado por el Foro el 9 de febrero de 2008 indica que siguen teniendo vigencia muchos elementos de probada utilidad en el desarrollo de los mercados financieros, como la transparencia, la dispersión de riesgos, la compatibilidad de los incentivos para la asunción de riesgos, y la contención de los comportamientos de aplicación selectiva o elusión de las reglamentaciones. Otra conclusión de gran alcance, que en el momento de la preparación del presente documento correspondía a un peligro todavía en gran medida potencial, es la de que las crisis del sector financiero pueden llegar a causar el hundimiento de la economía real, aunque el estado de esta sea bueno, afectando al empleo, el crecimiento, el comercio y la inversión. Un aspecto importante de la presente crisis consiste en que, en esta época de globalización, las causas y consecuencias que se manifiestan tanto en el sector financiero como en el sector real de la economía tienen alcance mundial, por lo que también han de tenerlo las respuestas necesarias, que han de ser concertadas y estar sujetas a la cooperación internacional.

## Retos de la cooperación internacional en el sector financiero

39. En el caso de los mercados financieros, la crisis pone de manifiesto diversas deficiencias graves tanto de los propios mercados como de los sistemas de reglamentación y de supervisión. Las instituciones financieras han incrementado su utilización de mecanismos de transferencia de riesgos, sin detenerse en las fronteras nacionales. En las economías industrializadas, el antiguo modelo de expansión crediticia, de “promoción en cartera propia”, fue rápidamente reemplazado por un modelo de “promoción para la venta”. En el antiguo modelo, los bancos que promovían los préstamos preveían mantener esos activos en sus balances hasta su amortización plena, por lo que tenían fuertes incentivos para evaluar la solvencia crediticia de los proyectos para los que concedían sus préstamos. En el modelo actualmente dominante de “promoción para la venta”, la oferta de préstamos para su titulación y venta inmediatas ha reducido los incentivos para que los promotores mantengan los niveles aconsejables de calidad crediticia.

40. En los últimos años han surgido muchas instituciones nuevas, entre ellas entidades que promovían préstamos hipotecarios para vivienda y que no estaban sujetas a los tipos de reglamentaciones que suelen aplicarse a los bancos. En consecuencia, una proporción considerable de las actividades de los mercados financieros se sustraen a la fiscalización de los órganos de reglamentación y supervisión. Se plantea así la cuestión de la conveniencia de aplicar las mismas normas también a esas instituciones y de los posibles costos de la extensión de los mecanismos de supervisión. Parece existir un amplio consenso sobre la necesidad de mejorar los mecanismos de regulación y supervisión del modelo de “promoción para la venta” con el fin de que los prestamistas tengan mayor conciencia de los riesgos que entrañan sus préstamos y restablecer así los incentivos para que los promotores mantengan los niveles necesarios de calidad crediticia. También es importante considerar la posibilidad de establecer algunos criterios para normalizar la descripción de los instrumentos financieros. Estos deben estructurarse de tal manera que los ahorradores e inversores puedan saber con exactitud qué están comprando.

41. Es necesaria la cooperación internacional para fijar normas y modificar las prácticas en materia de regulación. La introducción en una jurisdicción nacional de normas más estrictas y onerosas otorgaría ventajas indebidas a los competidores con base en otras jurisdicciones. Por el carácter globalizado de los mercados financieros, las actividades de los competidores sujetos a un menor grado de regulación no se circunscribirían necesariamente a sus mercados de origen, y podrían socavar también la estabilidad de las jurisdicciones más reglamentadas.

42. La experiencia de los últimos meses también ha puesto de manifiesto el problema de que, tras un período de intensa innovación, al final el riesgo crediticio ha quedado concentrado como pasivo de los bancos comerciales, incluido el de los activos “traspasados” por los bancos a operaciones fuera de balance. El riesgo ha resultado estar considerablemente más concentrado de lo que habían supuesto los participantes en el mercado y los órganos de supervisión. Puesto que los bancos comerciales son componentes esenciales de los mercados crediticios, su pérdida de reputación financiera ha causado súbitas paralizaciones de la actividad en algunos pequeños submercados financieros.

43. Las recientes turbulencias de los mercados han revelado la falta de transparencia de los nuevos instrumentos y de los mercados en general. A medida que se manifestaba con mayor claridad la crisis, los inversores se dieron cuenta de que estaban mucho menos informados de lo que habían pensado en un principio. Las complejas estructuras de los instrumentos crediticios y la falta de transparencia en relación con los activos subyacentes que los respaldaban hacían que resultaran muy difíciles de evaluar, especialmente al escasear la liquidez en el mercado. Al mismo tiempo, se han confirmado las preocupaciones sobre la falta de transparencia en cuanto a la distribución de los riesgos en el mercado financiero, pues el proceso de titulización ha dispersado esos riesgos entre inversores de todo el mundo. La incertidumbre sobre la ubicación y la magnitud de las pérdidas potenciales ha contribuido en medida importante al aumento de la aversión al riesgo, a la súbita crisis de liquidez y a las importantes perturbaciones de los mercados monetarios y crediticios. Se hace necesaria la cooperación internacional para garantizar la divulgación de la información imprescindible.

44. Las actuales normas en materia de presentación de informes del sector bancario no permiten una evaluación cabal de la exposición de los bancos a los nuevos tipos de instrumentos. Las normas en materia de divulgación establecidas en el Acuerdo de Basilea II se consideran más eficaces para promover la transparencia y mejorar la gestión de los riesgos. Es fundamental que las instituciones financieras establezcan procesos adecuados de supervisión (el denominado componente II) y mecanismos de publicación de los riesgos de mercado (el denominado componente III). No obstante, muchos opinan que, además de aplicar el Acuerdo de Basilea II y de adoptar las medidas necesarias para mejorar las prácticas de información y divulgación por parte de los participantes en el mercado, es necesario introducir nuevas normas para inducir a las partes a publicar información que de otra manera no revelarían.

45. Los acontecimientos recientes han centrado de nuevo la atención sobre la calidad de las evaluaciones del riesgo y el papel de los organismos de calificación crediticia en el proceso de regulación, cuestiones que se plantearon también durante la crisis financiera asiática de finales del decenio de 1990. Los organismos de calificación crediticia parecen haber subestimado los riesgos que entrañaban los nuevos instrumentos financieros. Demasiados inversores han confiado mecánicamente en esas calificaciones de riesgo en vez de realizar su propia evaluación informada. El sector de la calificación crediticia está dominado por tres compañías, cuyas actividades, de carácter extraterritorial y ámbito mundial, afectan profundamente a los mercados financieros nacionales. Se han planteado interrogantes sobre la independencia de las evaluaciones realizadas por esas compañías, que en muchos casos desempeñan funciones de asesoramiento crediticio a las mismas entidades.

46. La crisis ha puesto de manifiesto la importancia de estrechar la cooperación internacional en las actividades de supervisión y regulación del sector financiero, que, aunque mantienen en lo esencial su carácter nacional, tienen considerables efectos transfronterizos. Ha revelado asimismo la importancia de lograr una mejor coordinación e interacción entre los órganos de supervisión, los órganos de regulación, el banco central y el ministerio de hacienda en cada país, pues la cooperación internacional sólo es eficaz si lo es la cooperación a nivel nacional. Es necesario intensificar los esfuerzos por fortalecer los mecanismos nacionales e internacionales de intercambio de información y promover la adopción de medidas

coordinadas entre los organismos responsables de las tareas de supervisión, de inyección de liquidez y de garantía de la solvencia de los bancos.

47. Las inyecciones de liquidez sin precedentes que han llevado a cabo los bancos centrales en todo el mundo han planteado la cuestión de cuáles son las formas más adecuadas y eficaces de intervención conjunta de los bancos centrales en los mercados financieros mundiales en épocas de tensión sistémica.

### **Retos de la cooperación internacional en la economía mundial**

48. En lo que se refiere al sector real de la economía mundial, la primera medida que hay que adoptar para reducir al mínimo el efecto potencialmente desestabilizador de las perturbaciones del mercado financiero es la aplicación de políticas tendentes a evitar el súbito estallido de los desequilibrios comerciales y financieros mundiales acumulados en la última época de abundante financiación mundial, bajos tipos de interés y asunción de riesgos privados. Los déficit comerciales de los Estados Unidos, en particular, inundaron los mercados mundiales de saldos en dólares, alimentados también por las enormes reservas en dólares acumuladas por las economías emergentes, especialmente en el Asia oriental. Al purgar los mercados financieros sus excesos de exposición al riesgo, existe el peligro de que se pueda desencadenar un ajuste desordenado del comercio y del crecimiento a través de un ajuste excesivo de los tipos de cambio y de pronunciadas caídas de los precios de los productos básicos. Aunque los ajustes periódicos de los precios y de los tipos de cambio son un proceso necesario, para reducir al mínimo los efectos negativos en el sector real de la economía mundial es preciso utilizar los mecanismos de cooperación multilateral para promover el reequilibrio de la demanda, pendiente desde hace años.

49. Es, pues, necesario avanzar en la reducción de los actuales desequilibrios mundiales de las balanzas por cuenta corriente. Resultan fundamentales un reajuste progresivo de los precios y los tipos de cambio y un reequilibrio medido de la demanda. Una caída demasiado pronunciada e incontrolada del valor del dólar de los Estados Unidos y una recesión prolongada de la economía estadounidense no interesan ciertamente a la comunidad internacional. Disminuciones abruptas de las exportaciones a los Estados Unidos reducirían el crecimiento mundial y ejercerían una presión a la baja sobre los precios de los productos básicos, lo que redundaría en perjuicio de muchos países en desarrollo.

50. Como se indica en el informe *World Economic Situation and Prospects 2007*<sup>5</sup>, un enfoque internacional coordinado en el que los países con excedentes de exportación, en particular los del Asia oriental, promovieran su demanda interna permitiendo al mismo tiempo la apreciación gradual de sus monedas compensaría los posibles efectos deflacionarios de una desaceleración en los Estados Unidos y facilitarían el ajuste. Cálculos recientes indican que en los países con grandes excedentes comerciales, en particular los de Asia, la aplicación de políticas que incrementen la dependencia de sus economías del consumo interno reduciría su excedente de exportación, mejoraría el cumplimiento de sus objetivos sociales internos y contribuiría al reequilibrio mundial de la demanda.

---

<sup>5</sup> Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.07.II.C.2.

51. El principal obstáculo reside en que los procesos internacionales no están diseñados para facilitar la coordinación y cooperación macroeconómicas y se han basado históricamente en acuerdos específicos, como el acuerdo del Louvre de 1988 sobre los tipos de cambio. En 2007 el FMI puso en marcha un nuevo mecanismo de consultas multilaterales, en el que participan China, la zona euro, el Japón, la Arabia Saudita y los Estados Unidos, que tiene por objeto promover el debate sobre cómo reducir los actuales desequilibrios mundiales de las balanzas por cuenta corriente al tiempo que se mantiene el crecimiento. En un informe presentado en abril de 2007 al Comité Monetario y Financiero Internacional de la Junta de Gobernadores del FMI, los participantes en las conversaciones asumieron importantes compromisos de reducción de los desequilibrios mundiales. Sin embargo, los avances hacia el cumplimiento de esos compromisos han sido decepcionantes. De hecho, los superávits en cuenta corriente de China, el Japón y las economías emergentes de Asia han seguido aumentando. Además, ese mecanismo presenta la desventaja de no contar con la autoridad y la legitimidad plenas que aportaría, en cambio, un mecanismo de representación universal.

52. Como se explica en el informe *World Economic Situation and Prospects 2007*, es importante encontrar formas adecuadas y eficaces de supervisar las actividades de aplicación de las partes en el acuerdo. Una posibilidad consistiría en que las partes publicaran calendarios plurianuales de los ajustes y objetivos de política convenidos. Sin embargo, para resultar creíbles, los compromisos deben ser alcanzables y fáciles de supervisar, lo que exige que sean explícitos, cuantificables y públicos.

**Cuestiones que hay que abordar en relación con el cuarto subtema:**

13. **¿Qué medidas conviene adoptar para reforzar la supervisión nacional e internacional de los mercados financieros? ¿Cuál sería el papel al respecto del sistema de las Naciones Unidas y del FMI?**
14. **¿Conviene ampliar, a la luz de las recientes perturbaciones de los mercados financieros, el ámbito de la regulación? ¿Cuál sería el papel de la cooperación internacional en la reforma de los mecanismos de regulación?**
15. **¿Qué consecuencias normativas tienen las perturbaciones financieras para las economías en desarrollo y las economías en transición? ¿Qué debería hacerse en el plano internacional para limitar el impacto de las perturbaciones financieras en la economía real?**
16. **¿Cómo puede aumentarse la eficacia de los procesos internacionales de coordinación y cooperación macroeconómica?**

## **V. Financiación de las medidas de adaptación y mitigación para responder al cambio climático**

53. En el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebrará en Copenhague en noviembre a diciembre de 2009, deberá abordarse cabalmente el problema de la financiación de las medidas de adaptación y mitigación para responder al cambio climático. La financiación y la tecnología, dos de los pilares de la hoja de ruta de Bali, son instrumentos indispensables que han de servir a los



países para alcanzar los objetivos de mitigación sustancial de las emisiones de gases de efecto invernadero y de adaptación al cambio climático, los otros dos pilares definidos en Bali.

54. El problema de la financiación puede desglosarse en diversos aspectos: cuántos recursos se necesitarán, quién habrá de proporcionarlos, y a quién se asignarán, para qué, y en qué condiciones. Será importante abordar la cuestión de si los mecanismos existentes —**y, lo que es muy importante, sus disposiciones de gobernanza**— pueden proporcionar financiación en la escala y en la forma requeridas y, en caso negativo, cómo pueden mejorarse y qué otros mecanismos de financiación podrían necesitarse para colmar las lagunas de financiación. Además, de conformidad con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” enunciado en la Convención Marco y en el Protocolo de Kyoto<sup>6</sup>, en el debate sobre la financiación debe abordarse la cuestión fundamental de las transferencias financieras desde los países industrializados (es decir, los países incluidos en el anexo 1) hacia los países no incluidos en el anexo 1, para ayudarlos en las tareas de adaptación y mitigación. Están surgiendo numerosos nuevos mecanismos de financiación, aunque muchos de ellos se encuentran todavía en fase de elaboración y no es probable que permitan por sí solos hacer frente a la escala de las tareas planteadas por el cambio climático. Entre los nuevos mecanismos se cuentan dos fondos de carbono del Banco Mundial, el Fondo de Transformación Ambiental promovido por el Reino Unido, y el Fondo de Tecnología Limpia promovido por los Estados Unidos, entre otros. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) desempeña un papel importante en la satisfacción de las necesidades de la Convención Marco al encargarse de gestionar el mecanismo financiero para la aplicación de ésta.

## **Financiación de las medidas de adaptación**

55. Los gobiernos nacionales se enfrentan a la alternativa de adaptarse al cambio climático o dejar que sus economías y sociedades carguen con los costos de sus efectos adversos, aunque no se trata de opciones totalmente excluyentes. El cambio climático afectará a las perspectivas de desarrollo en diversas medidas. La adaptación debe tenerse en cuenta explícitamente en los planes de desarrollo, incluidos los programas de inversión, en todos los países, pero especialmente en los más expuestos a los efectos adversos del fenómeno. En los países especialmente vulnerables, las necesidades financieras de la adaptación pueden representar una proporción sustancial de los presupuestos públicos y aun del PIB. Según el informe Stern, el costo de la adaptación a los riesgos del cambio climático en el mundo en desarrollo se situará entre 4.000 y 37.000 millones de dólares anuales.

56. Habida cuenta de la insignificancia de la aportación de muchos de los países más vulnerables a las emisiones acumulativas de gases de efecto invernadero, existen importantes razones de equidad para que la comunidad internacional proporcione financiación para ayudar a esos países a atender a sus necesidades de adaptación. Para ello se prevén en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático diversos fondos especiales. Con arreglo al Protocolo de Kyoto, el Fondo de Adaptación, que entrará en funcionamiento en el futuro próximo con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial como secretaría y el Banco Mundial

<sup>6</sup> FCCC/CP/1997/Add.1, decisión 1/CP.3, anexo.

como fideicomisario, pero regido por un consejo independiente, se financiará con un gravamen del 2% sobre las transacciones en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio del Protocolo. En relación con la Convención Marco se está estudiando actualmente la conveniencia de ampliar ese gravamen para incluir todas las transacciones de mercado relacionadas con los derechos de emisión del Protocolo de Kyoto en vez de gravar exclusivamente las transacciones del mecanismo para un desarrollo limpio. Sin embargo, puesto que el monto de las transacciones de aplicación conjunta es muy inferior al de las transacciones en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio, no se prevé que las unidades de reducción de emisiones en el marco del mecanismo de aplicación conjunta puedan suponer una aportación sustancial. Las corrientes de contribuciones al fondo aumentarían considerablemente con el incremento de las unidades de reducción de emisiones y el aumento de sus precios. Además, en el caso de que las transacciones con derechos de emisión de conformidad con el artículo 17 del Protocolo de Kyoto alcanzaran un monto considerable y se les aplicara un gravamen similar, podrían incrementarse las corrientes de ingresos.

57. También se ha propuesto la aplicación a los países incluidos en el anexo 1 de un impuesto basado en el PIB con el fin de financiar la adaptación, estableciendo así una vía de financiación separada y adicional a cualquier incremento de la AOD. Las dificultades que ya tienen los países desarrollados para cumplir sus compromisos en materia de AOD plantean dudas sobre la viabilidad de ese enfoque.

58. Las tecnologías de adaptación al cambio climático beneficiarán a muchos países, y los costos de su desarrollo podría repartirse. Es el caso, por ejemplo, de las variedades de cultivos resistentes a la sequía y a las inundaciones. Como ocurrió con la revolución verde, la comunidad internacional debe contribuir a financiar las actividades de investigación y desarrollo de las tecnologías necesarias para adaptar los cultivos al cambio climático, especialmente en África, cuya agricultura será probablemente la más afectada. Existen razones de peso para promover la financiación pública internacional del desarrollo y la adaptación de las tecnologías y para fortalecer la cooperación regional en esa esfera.

## **Financiación de las medidas de mitigación**

59. Para mitigar el cambio climático será necesario ante todo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del consumo de energía y de los procesos industriales y del uso de la tierra, y los cambios en el uso de la tierra y de los bosques, como la deforestación y la degradación forestal.

60. Existen diversas formas de reducir las emisiones gestionando la demanda de energía y utilizando fuentes de energía alternativas que contribuyan a un crecimiento económico con bajas emisiones de carbono. No obstante, para alcanzar niveles satisfactorios de reducción de las emisiones deberán armonizarse los tres aspectos siguientes:

- Las tecnologías en cuestión, incluidas las limitaciones físicas y de capacidad que afectan a su implantación;
- La inversión necesaria: quién habrá de aportarla, que mecanismos se utilizarán y cuál será su costo;

- Las políticas que ofrecerán incentivos más eficaces tanto a los proveedores de energía como a los de capital para aplicar las soluciones con bajas emisiones.

61. Las políticas y las instituciones tienen una influencia importante en el alcance y el costo de la implantación de la tecnología. La cuestión de quién ha de aportar las inversiones y a través de qué mecanismos es un aspecto esencial de la cuestión de la financiación. Como se señala en el *Informe sobre el Desarrollo Humano, 2007/2008: La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*<sup>7</sup>, aunque el sector privado ha de desempeñar un papel fundamental, incumbe a los gobiernos la responsabilidad de establecer el marco normativo pertinente y apoyar las actividades de investigación, desarrollo e implantación. Las políticas adecuadas dependerán de las tecnologías de que se trate, su estadio de desarrollo y los riesgos que entrañen su puesta a punto y su implantación, pero también del resultado de las negociaciones internacionales y de los esfuerzos de cooperación.

62. El Organismo Internacional de Energía calcula en 20 billones de dólares las inversiones energéticas necesarias hasta 2030 para atender a la creciente demanda. También existe en los países desarrollados una capacidad considerable de generación de electricidad que deberá desmantelarse y sustituirse a lo largo de ese período, ya se trate de instalaciones de generación basadas en combustibles fósiles o de otras formas de generación (en particular centrales nucleares). ¿Cuáles serán las consecuencias financieras de la reorientación de la mayor parte de las inversiones necesarias hacia las tecnologías de generación de energía con bajas emisiones de carbono? ¿Cómo afectará esa reorientación al presupuesto total de inversión energética?

63. Una parte de la respuesta reside en la reducción de la intensidad energética del crecimiento económico. La reducción de la demanda de energía se traduce en una reducción de las necesidades de inversión en nuevas centrales eléctricas y de suministro de energía en general. Con ese enfoque, sin embargo, sólo se conseguiría reducir las emisiones para 2030, respecto del nivel que alcanzarían de no adoptarse ninguna medida, en una proporción mínima del nivel de reducción necesario.

64. Un segundo componente de la respuesta consiste en satisfacer una parte sustancial de la demanda energética adicional o de sustitución por medio de tecnologías energéticas existentes con bajas emisiones de carbono que ya son comercialmente competitivas o pueden llegar a serlo si se suprimen las distorsiones institucionales o normativas que favorecen a los combustibles fósiles o a fuentes de energía menos eficientes. El etanol de caña de azúcar (utilizado principalmente como combustible para el transporte) se enfrenta a importantes barreras comerciales, y la generación de electricidad en pequeña escala o intermitente basada en fuentes de energía renovables topa con obstáculos institucionales en muchos mercados.

65. En tercer lugar, la respuesta tiene que ver también con el grado en que las políticas, las medidas y los arreglos institucionales tendentes a promover las actividades de investigación y desarrollo y la difusión acelerada de la tecnología pueden reducir los costos de las tecnologías con bajas emisiones de carbono hasta el punto en que puedan implantarse en forma competitiva frente a las alternativas basadas en combustibles fósiles. Cuando una determinada tecnología de generación

---

<sup>7</sup> Basingstock, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2007.

de electricidad con bajas emisiones de carbono llega a ser competitiva en costo con la correspondiente alternativa basada en el carbono, es de esperar que los inversores opten por la tecnología con bajas emisiones de carbono. Habida cuenta de las economías relacionadas con la escala de la implantación de la tecnología, parece aconsejable que en la implantación de las tecnologías alternativas desempeñen un papel importante inversiones públicas o incentivadas o coordinadas por el gobierno. Un ejemplo es la aplicación de tarifas preferenciales a los proveedores que aportan a la red electricidad obtenida de fuentes renovables.

66. Es necesaria financiación tanto para actividades de investigación y desarrollo relacionadas con nuevas fuentes de energía y otras tecnologías como para la implantación de esas tecnologías, experimentalmente primero y en gran escala más adelante, incluso mediante la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. Un requisito fundamental para la implantación en gran escala será la inversión en la infraestructura de apoyo necesaria para las nuevas tecnologías energéticas. El sector público deberá aportar casi con seguridad una parte sustancial de la inversión. Las entidades del sector privado tienden a no invertir suficientemente en desarrollo tecnológico porque los precios de mercado no reflejan suficientemente los costos de las emisiones de carbono y/o porque las corrientes de ingresos derivadas de la reducción de las emisiones pueden no ser suficientes para recuperar el dinero desembolsado, por lo que no existe la seguridad de rentabilizar plenamente la inversión. De ahí la necesidad de alguna forma de apoyo público a las actividades básicas, precomerciales, de investigación y desarrollo relacionadas con tecnologías de respuesta al cambio climático y/o de repartir riesgos y beneficios mediante la colaboración entre el sector público y el sector privado en las actividades de investigación y desarrollo.

67. Puesto que frenar el cambio climático es un objetivo compartido, parece aconsejable un enfoque de la investigación y desarrollo basado en la colaboración internacional y la mancomunidad tecnológica. La importancia de la rápida difusión en los países en desarrollo de las nuevas tecnologías, como las de captura y almacenamiento del carbono, hace necesaria la participación temprana de esos países en las actividades de investigación y desarrollo y de demostración de las tecnologías.

68. Los fondos fiduciarios se han utilizado o propuesto como instrumento adecuado para abordar determinados problemas financieros. El Carbon Trust del Reino Unido, por ejemplo, es una empresa independiente financiada por el Gobierno que ha proporcionado decenas de millones de dólares a empresas de tecnologías limpias con probado potencial comercial. La implantación temprana de las tecnologías resulta aconsejable porque, además de propiciar la reducción de los costos, proporciona a los encargados de la elaboración de políticas la información sobre costos que necesitan para fundamentar sus decisiones sobre la introducción de reglamentaciones más estrictas.

69. Podría estudiarse la posibilidad de establecer un fondo fiduciario internacional para investigación, desarrollo e implantación de tecnologías con bajas emisiones de carbono, que se podría financiar inicialmente con un gravamen sobre los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión en los sistemas nacionales de intercambio de los países incluidos en el anexo 1, como el sistema de intercambio de derechos de emisión de la Unión Europea. También podrían utilizarse con el mismo fin impuestos nacionales sobre las emisiones de carbono o sobre la energía.

70. El principal mecanismo existente para financiar las tecnologías con bajas emisiones de carbono en países en desarrollo sigue siendo el mecanismo para un desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto. Las corrientes de ingresos obtenidos mediante la venta de las reducciones certificadas de emisiones proporciona a los países no incluidos en el anexo 1 incentivos y recursos para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, incluso cuando no se han fijado objetivos vinculantes propios. Una limitación importante reside en que un enfoque basado en proyectos restringe la posibilidad de proporcionar financiación para un conjunto de proyectos relacionados que se refuercen mutuamente.

71. Subsancar las deficiencias del mecanismo para un desarrollo limpio es una tarea internacional de alta prioridad. Se han puesto en marcha algunas iniciativas dignas de mención para corregir el sesgo existente contra los proyectos en pequeña escala y los proyectos en países con bajo nivel de emisiones. En el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto, celebrada en Nairobi del 6 al 17 de noviembre de 2006, se estableció el Marco de Nairobi con objeto de crear capacidad y generar más proyectos del mecanismo para un desarrollo limpio en el continente africano. El Servicio del Carbono del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) proporciona financiación para proyectos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, criterio que se ha aducido como razón para excluir determinados tipos de proyectos (por ejemplo, proyectos de secuestro del carbono, de destrucción de gases industriales o de energía nuclear, así como proyectos hidroeléctricos en gran escala). En un intento de ir más allá del enfoque basado en los proyectos del mecanismo para un desarrollo limpio, el Banco Mundial está desarrollando el Servicio de Asociación para el Carbono, que utilizará un enfoque basado en programas para intensificar la compra de unidades de reducción de emisiones generadas mediante una cartera de proyectos similares de ámbito regional y/o sectorial. Ese servicio tiene por cometido garantizar una transición armónica entre el primer período de compromisos del Protocolo de Kyoto y el siguiente régimen mediante la compra de unidades de reducción de emisiones durante 10 años por lo menos más allá de 2012.

72. Se sigue trabajando al amparo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en el desarrollo de opciones de financiación para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, que representan un 17% ó 18% de las emisiones totales. Para abordar esa cuestión, en Bali se puso en marcha el nuevo Servicio de Asociación para el Carbono Forestal, del Banco Mundial. Además, en el tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en función de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto, celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre de 2007, el Gobierno de Noruega anunció la inversión de 2.500 millones de dólares (es decir, 500 millones anuales a partir de 2008) para evitar la deforestación. A medida que se disponga de más financiación para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, una tarea prioritaria será la de conseguir que los beneficios no sean acaparados por las élites locales en perjuicio de las comunidades indígenas y otras partes interesadas con menor capacidad para hacer valer sus derechos en relación con los recursos forestales.

**Cuestiones que hay que abordar en relación con el quinto subtema:**

- 17. ¿Qué formas de cooperación debería adoptar la comunidad internacional para financiar inversiones clave relacionadas con medidas de adaptación, como, por ejemplo, la puesta a punto de nuevas variedades vegetales, incluidas las de particular importancia para los países más vulnerables?**
  - 18. ¿Qué mecanismos de financiación podría impulsar la comunidad internacional para promover actividades de colaboración en investigación y desarrollo y demostración a escala comercial de tecnologías clave, como las de captura y almacenamiento de carbono?**
  - 19. ¿Cómo puede ampliarse el mecanismo para un desarrollo limpio con el fin de apoyar programas de inversión en infraestructuras energéticas con bajas emisiones de carbono en los países en desarrollo?**
  - 20. ¿Puede la financiación de la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal estructurarse de manera que los grupos indígenas y otros habitantes pobres de las zonas forestales obtengan una participación justa en los ingresos financieros derivados del secuestro del carbono?**
-