



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
28 de agosto de 2019
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Grupo Intergubernamental de Expertos en
Financiación para el Desarrollo
Tercer período de sesiones
Ginebra, 4 a 6 de noviembre de 2019
Tema 3 del programa provisional

Financiación para el desarrollo: cooperación internacional para el desarrollo y cuestiones sistémicas interrelacionadas*

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se pasa revista a las tendencias en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y la financiación combinada. Concluye que ambas, por sí solas, no son suficientes, ni por su cuantía ni por su naturaleza, para garantizar la financiación necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las incongruencias en su definición y su medición contribuyen a desdibujar cada vez más la capacidad de la AOD, en conjunción con la financiación combinada, para realizar una contribución sustantiva al logro de objetivos de desarrollo, en particular de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En relación con las actuales tendencias de apalancar fondos públicos para atraer la financiación privada, parece que los países en desarrollo de ingreso bajo y las economías menos adelantadas van a perder terreno, junto con las iniciativas para asegurar la protección del medio ambiente a través de la inversión a largo plazo en los países en desarrollo sistemáticamente afectados por desastres naturales. Este fin exige que el Norte concierte sus esfuerzos para cumplir con los compromisos originalmente contraídos y revitalizar la cooperación internacional para el desarrollo mediante transferencias al Sur de recursos de carácter no concesional que sean transparentes y eficaces. La cooperación Sur-Sur, aun cuando esté dando sus primeros pasos, puede (y así lo hace cada vez con mayor frecuencia) actuar como respaldo en última instancia de la cooperación Norte-Sur para el desarrollo, aunque es y debe seguir siendo complementaria de esta última.

* Se acordó publicar el presente documento con posterioridad tras la fecha de publicación prevista debido a circunstancias que escapan al control de la secretaría de la UNCTAD.



I. Introducción

1. En el segundo período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo, celebrado en Ginebra (Suiza) los días 7 a 9 de noviembre de 2018, se decidió que el tema de su tercer período de sesiones, que se celebrará en Ginebra los días 4 a 6 de noviembre de 2019, debería ser el siguiente: “La cooperación internacional para el desarrollo y cuestiones sistémicas interrelacionadas”. Las preguntas orientativas convenidas para el tercer período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo son las siguientes¹:

a) ¿Cómo puede cumplirse el compromiso de la Agenda de Acción (de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo) de revertir las últimas reducciones de la asistencia oficial para el desarrollo, y cómo puede la asistencia oficial para el desarrollo desempeñar un papel más eficaz en los esfuerzos por aumentar la financiación para el desarrollo que se requiere para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

b) ¿Cómo pueden mejorarse y coordinarse la calidad y el impacto de los flujos oficiales, tanto los concesionales como los no concesionales, para apoyar estos esfuerzos, en particular mediante modelos e instrumentos de financiación innovadores?

c) ¿Qué cambios institucionales, regulatorios y de políticas a nivel internacional serán convenientes para asegurar que la gobernanza económica global apoye de manera adecuada una cooperación internacional para el desarrollo que sea eficaz, y para facilitar la movilización de los recursos públicos nacionales?

2. Este tema de debate corresponde a la esfera de acción IIC (cooperación internacional para el desarrollo) de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. En la Agenda se hace hincapié en la “función importante” que desempeña la financiación pública internacional “como complemento de los esfuerzos de los países para movilizar recursos públicos a nivel nacional, especialmente en los países más pobres y dotados de recursos nacionales limitado” (párr. 50) y se expresa la preocupación de que “muchos países no han cumplido plenamente los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo” (párr. 51). Además, en ella se destaca que “el cumplimiento de todos los compromisos relativos a la asistencia oficial para el desarrollo sigue siendo crucial” y se reafirma que los compromisos vigentes contraídos por los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo, “incluido el compromiso contraído por muchos países desarrollados de dedicar el 0,7 % del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo y entre el 0,15 % y el 0,20 % a los países menos adelantados” (párr. 51). En la Agenda se declara que el uso de la financiación pública internacional radica en “catalizar la movilización de recursos adicionales de otras fuentes públicas y privadas”, en particular mediante el uso de la financiación pública internacional para “liberar fondos adicionales mediante la financiación combinada o mancomunada y la mitigación de los riesgos, en particular para la infraestructura y otras inversiones que apoyan el desarrollo del sector privado” (párr. 54). Se expresa también el compromiso de celebrar “deliberaciones abiertas, inclusivas y transparentes sobre la modernización de la medición de la asistencia oficial para el desarrollo” (párr. 55) y se celebran “los esfuerzos constantes por mejorar la calidad, los efectos y la eficacia de la cooperación para el desarrollo y otras iniciativas internacionales en las finanzas públicas” (párr. 58). Asimismo, se reconoce la importancia de la cooperación Sur-Sur “como complemento, y no como sustituto, de la cooperación Norte-Sur” (párr. 56), y se pone de relieve la contribución decisiva de los bancos de desarrollo, tanto nacionales como multilaterales, en la obtención de financiación para el desarrollo (párrs. 70, 75). La Agenda toma nota también de los problemas especiales que enfrentan los países en desarrollo de ingreso medio, en particular en lo que respecta a los criterios de acceso a la financiación concesional y la posibilidad de que estos puedan “no tener acceso a una financiación asequible suficiente procedente de otras fuentes para atender sus necesidades” (párr. 72). Entre el resto de las áreas de la cooperación internacional para el desarrollo que se destacan

¹ TD/B/EFD/3/3, anexo I, pág. 15.

en la Agenda figuran la sostenibilidad ambiental (párrs. 59 a 65), el déficit de financiación para la consolidación de la paz (párr. 67), la salud (párr. 77) y la educación (párr. 78).

3. En la presente nota se pasa revista a las principales tendencias observadas en los últimos valores de los indicadores de la asistencia oficial para el desarrollo y la financiación combinada mediante un resumen de los actuales canales por los que opera la cooperación internacional para el desarrollo, poniendo de relieve los problemas que estos plantean, como base de las deliberaciones del tercer período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo².

II. Asistencia oficial para el desarrollo: ¿un malestar que no cesa?

A. Equilibrar la agenda para el desarrollo con la financiación para el desarrollo

4. El año 2015 fue un año histórico para el multilateralismo y la adopción de decisiones a nivel internacional que perseguían configurar de manera fundamental la agenda de políticas para favorecer el desarrollo en el período posterior a 2015. Los Estados Miembros alcanzaron un consenso en relación con varios importantes acuerdos en materia de desarrollo, como la Agenda de Acción de Addis Abeba (julio de 2015), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (septiembre de 2015) y el Acuerdo de París relativo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (diciembre de 2015). Estos acuerdos han establecido y ampliado considerablemente la labor de las Naciones Unidas en pos de una ambiciosa agenda de desarrollo global. En particular, la Agenda 2030 estableció 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que abarcan 169 metas, con el objetivo, entre otros, de poner fin a la pobreza, mejorar la educación y la salud, reducir las desigualdades económicas, estimular el crecimiento económico y hacer frente al cambio climático. Estos acuerdos internacionales renovaron el discurso en torno al importante papel de la financiación pública internacional, en particular de la asistencia oficial para el desarrollo, así como la necesidad de movilizar fuentes adicionales de financiación para el desarrollo a fin de apoyar esta ambiciosa agenda.

5. La ampliación de la agenda internacional ha supuesto un aumento considerable de los costos estimados y del total de las necesidades de inversión en los países en desarrollo. La UNCTAD estima que el desfase anual de fondos para poder financiar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se elevó por término medio a unos 2,5 billones de dólares de los Estados Unidos anuales en el período 2015-2030³. Sin embargo, la audacia de la Agenda de Acción de Addis Abeba aún no ha comenzado a reflejarse en el desarrollo en términos de resultados; entretanto el tiempo se agota rápidamente. La asistencia oficial para el desarrollo asume como principio fundamental el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y desempeña un papel importante a la hora de aportar financiación para los países en desarrollo, en particular para las economías menos adelantadas⁴. Los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo⁵ se comprometieron a

² Véanse también los resultados y la documentación para el primer período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo; disponibles en: <https://unctad.org/es/paginas/MeetingDetails.aspx?meetingid%201442> (página consultada el 23 de agosto de 2019).

³ UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals: An Action Plan* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.II.D.1, Nueva York y Ginebra).

⁴ La asistencia oficial para el desarrollo no incluye los préstamos y créditos para fines militares. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) lleva una lista de países y territorios en desarrollo; solo la ayuda a estos países se computa como asistencia oficial para el desarrollo. La lista se actualiza periódicamente y actualmente en ella figuran más de 150 países o territorios con un ingreso per cápita que en 2010 era inferior a 12.276 dólares de los Estados Unidos. La lista efectiva de receptores de AOD a 1 de enero de 2018 puede consultarse en: www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm (página consultada el 23 de agosto de 2019).

donar el 0,7 % anual de su INB para la AOD a los países en desarrollo, así como el 0,15 % al 0,20 % de su INB para la asistencia oficial para el desarrollo en los países menos adelantados⁶, pero este objetivo no se ha alcanzado, con la excepción de varios países. En cambio, la asistencia oficial para el desarrollo se ha mantenido en un nivel inferior a la mitad de ese compromiso; en 2017 los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo dedicaron, en promedio, el 0,31 % del INB a tal fin. Si bien los flujos de AOD aumentaron ligeramente en 2016, se moderaron en 2017; las últimas estimaciones de la OCDE para 2018 indican que el nivel de la AOD se situará en 153.000 millones de dólares⁷, es decir, un nivel ligeramente superior a los de 2013, año en el que llegó a los países menos adelantados el 32,5 % de esos flujos. Estos datos corresponden a todos los flujos oficiales de ayuda hacia los países en desarrollo e incluyen los flujos de los donantes multilaterales (gráfico 1).

⁵ Los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, Suecia, Suiza y Unión Europea.

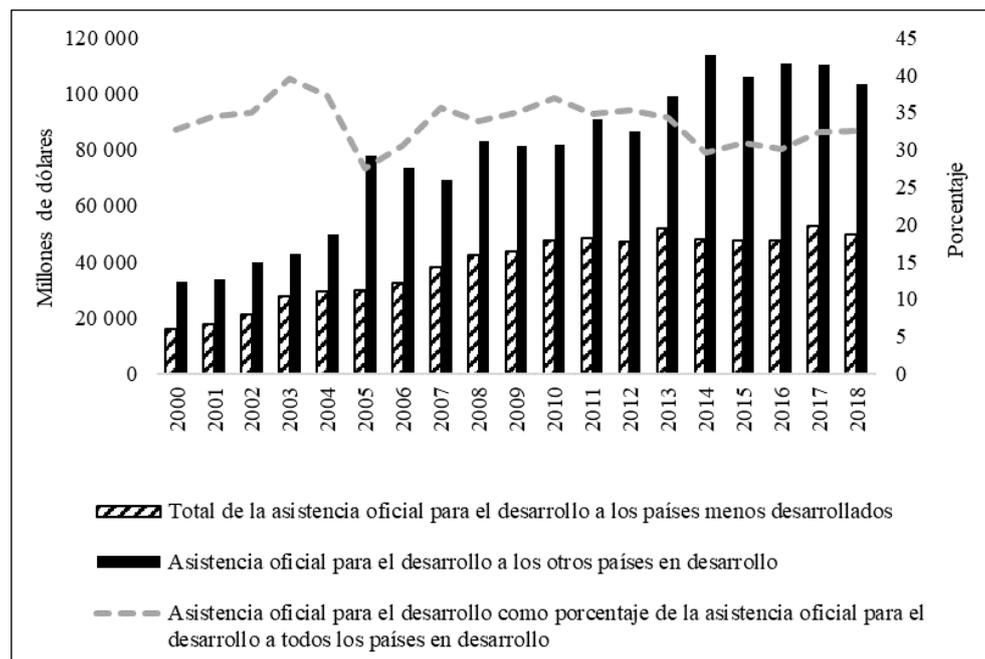
⁶ La primera vez que se consideró la posibilidad de establecer un objetivo complementario para la AOD neta del 0,75 % del producto nacional bruto (PNB) de los países desarrollados, en el marco de un objetivo general de transferencias de recursos financieros por una cantidad neta mínima del 1 % de su PNB, fue en el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en 1968. Posteriormente, en el tercer período de sesiones de la Conferencia (1972), se aprobó la resolución 61 (III), relativa a los recursos financieros para el desarrollo y el total de las entradas de recursos públicos y privados, y se pidió además a los países desarrollados que elevaran su AOD hasta situarla en una cantidad mínima neta del 0,7 % de su PNB a más tardar en 1975. La secretaría de la UNCTAD llevó a cabo una tarea de recopilación de datos y de preparación de un informe técnico sobre los objetivos de ayuda que constituyeron la base de los objetivos actuales. Véase, por ejemplo, OECD, 2016, *History of the 0.7 % [Per cent] Official Development Assistance Target*.

⁷ OECD and United Nations Capital Development Fund, 2019, *Blended Finance in the Least Developed Countries 2019*, publicaciones de la OECD, París. Entre los donantes oficiales de AOD también pueden figurar los donantes de países no representados en el Comité de Asistencia para el Desarrollo y organizaciones multilaterales. La estimación más reciente (correspondiente a 2017) calcula los flujos de AOD de todos los donantes oficiales en 206.700 millones de dólares de los Estados Unidos. Por término medio, la contribución de las multinacionales ha venido rondando el 21 % de la ODA y la de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo el 6 %, aunque últimamente la parte de los países no representados en este Comité ha aumentado, ya que su contribución se elevó al 11,7 % de la AOD en 2014. La parte de la AOD total otorgada a los países menos adelantados por los donantes oficiales ha sido, en promedio, un poco menos de un cuarto del total. Dado que los datos sobre la parte de la AOD correspondiente al Comité de Asistencia para el Desarrollo se caracterizan por su gran transparencia, son los normalmente utilizados para el análisis de esta asistencia.

Gráfico 1

Asistencia oficial para el desarrollo otorgada a todos los países en desarrollo y a los países menos adelantados entre 2000 y 2018

(En millones de dólares de los Estados Unidos corrientes y porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de la base de la OCDE en línea, OECD Statistics, Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a].

Nota: Los datos correspondientes a 2018 se basan en las estimaciones de la OCDE y la UNCTAD.

B. Asistencia oficial para el desarrollo: cuestiones pasadas y presentes

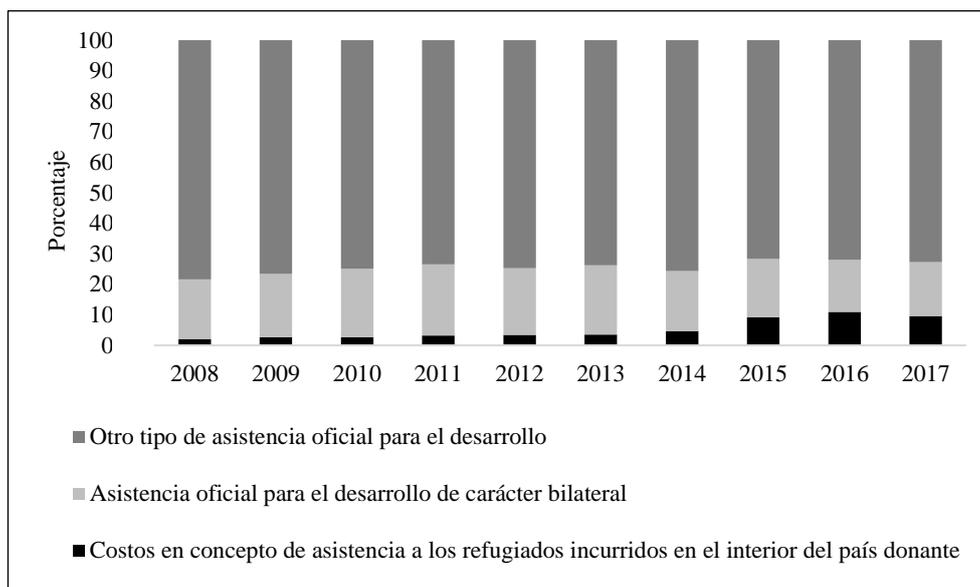
6. La categoría asistencia oficial para el desarrollo incluye las donaciones, los préstamos blandos (donde el elemento de ayuda representa al menos el 25 % del total) y la prestación de asistencia técnica. Se ha producido un cambio gradual en la preferencia por los préstamos concesionales en lugar de donaciones, ya que este tipo de préstamos y el capital a largo plazo representaron el 16 % de la AOD en 2008, porcentaje que se elevó hasta el 23 % en 2017⁸. Al igual que los préstamos no concesionales, los préstamos concesionales deben ser reembolsados, aunque a un tipo de interés favorable (inferior al tipo de mercado). Durante algún tiempo, se ha mantenido un debate acerca del grado de concesionalidad aplicable a esos préstamos, ya que el valor nominal total del préstamo se considera como AOD, aunque solo el 25 % del préstamo se otorgue en condiciones favorables. La OCDE se ha comprometido a cambiar la forma en que se contabilizan estos préstamos a partir de 2018.

7. Es evidente que la AOD declarada no está a la altura de los objetivos convenidos internacionalmente, pero es complicado obtener una imagen nítida de cuánto de la AOD llega al país receptor precisamente por la forma en que se gasta. Por ejemplo, la definición de AOD del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE permite que una parte significativa de esta se gaste en el propio país donante, por ejemplo, en viviendas para refugiados y los costos relacionados con su integración. Si se observan los datos correspondientes a los tres últimos años se constata que los gastos relacionados con los refugiados en el país donante constituyen un 10 % de la AOD otorgada a los países por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (gráfico 2).

⁸ OCDE y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2019.

Gráfico 2

Flujos de asistencia oficial para el desarrollo hacia los países en desarrollo y los países menos adelantados entre 2008 y 2017 (proporciones relativas)



Fuente: Estadísticas del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE sobre flujos de recursos.

8. De manera similar, el costo de las becas para estudiantes de los países en desarrollo que cursan estudios en un país donante se consigna como asistencia oficial para el desarrollo, aunque no se dispone de datos coherentes sobre cuántos de esos estudiantes regresan a su país de origen para contribuir al desarrollo futuro del país. También se observa una zona gris de gastos administrativos incurridos por la prestación de la asistencia, que incluye elementos como vehículos para consultores presentes en el país beneficiario y otros gastos, cuyos efectos en el desarrollo no pueden medirse.

9. Las actividades para medir la cantidad de AOD disponible para los países en desarrollo utilizando la ayuda programable por país elimina elementos de la AOD que son por su propia naturaleza imprevisibles, no entrañan flujos transfronterizos, ni forman parte de los acuerdos de cooperación entre los Estados, o no son programables por país por el donante. Los datos indican que la desviación de ODA hacia gastos incurridos en el país donante pueden tener un efecto importante. En 2018 esta cifra ascendió a 103.700 millones de dólares de los Estados Unidos (105.600 millones en 2014), frente a los 153.000 millones dólares de la AOD (véase <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CPA>; página consultada el 23 de agosto de 2019).

10. No se ha resuelto aún este inveterado problema de la doble contabilización de los fondos de la AOD. Si bien al principio lo que suscitaba preocupación era principalmente la práctica de proporcionar alivio de la deuda y consignar esas cifras como flujos de AOD⁹, en la actualidad el problema gira principalmente en torno a la contabilidad de los fondos destinados a la financiación para el clima¹⁰. En 1992, se acordó en el marco de las Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que la financiación para el clima fuese “nueva y adicional” en relación con los compromisos ya contraídos¹¹. Además, en 2009, en la Conferencia de Copenhague sobre el Cambio Climático, los países desarrollados se comprometieron a “[...] alcanzar el objetivo

⁹ En el momento álgido de la condonación de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados, un porcentaje importante de lo que se declaró flujos de AOD era de hecho amortizaciones de deuda. Véase UNCTAD, 2019, *The Least Developed Countries Report 2019* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.20.II.D.2, Ginebra), cap. 2.

¹⁰ Véase UNCTAD, 2015, “New and additional” climate finance: A continuing lack of clarity, Policy Brief No. 41.

¹¹ Naciones Unidas, 1992, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales para el año 2020 con el fin de atender las necesidades de los países en desarrollo¹². En la práctica, la expresión “financiación nueva y adicional” ha llegado a interpretarse libremente, y en pocos años, la mayor parte de la financiación pública de la financiación para el clima empezó a imputarse directamente a los presupuestos de la AOD, lo que podría proporcionar a los países donantes la posibilidad de conceptualizar el uso de cada dólar de asistencia oficial para el desarrollo destinada a la financiación para el clima como cumplimiento de sus compromisos tanto en materia de AOD como de los contraídos en virtud del Acuerdo de Copenhague.

11. La OCDE y las Naciones Unidas están elaborando un nuevo marco para hacer un seguimiento y medir los flujos de la asistencia para el desarrollo con el que se pretende medir todos los flujos financieros externos de donantes tradicionales y emergentes (públicos/privados/combinados, concesionales/no concesionales) que se otorgan en concepto de apoyo a los bienes públicos mundiales y el desarrollo sostenible en los países en desarrollo. La finalidad declarada del marco, conocido como “apoyo oficial total para el desarrollo sostenible”, no es suplantarse la AOD, sino infundir transparencia en los demás flujos financieros destinados a apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Con el marco se pretende apoyar la meta 17.3 (movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo) del Objetivo 17 (fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible). Posteriormente, se estableció un grupo de tareas integrado por 24 miembros de organizaciones internacionales, Gobiernos de países en desarrollo y desarrollados e institutos nacionales de estadística para que formularan recomendaciones sobre la manera de mejorar el marco. Tras varios años de consultas, se han emprendido recientemente una serie de estudios experimentales para la aplicación del marco (véase <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd-public-consultation.htm>, página consultada el 23 de agosto de 2019).

12. En el marco de estas consultas se han planteado una serie de motivos de preocupación que suscita el marco. Gran parte de esas inquietudes se centran en su transparencia y en la necesidad de llevar una contabilidad clara y separada de los costos y beneficios a largo plazo de los distintos tipos de flujos financieros e instrumentos de financiación, así como en su verdadera repercusión en el desarrollo. Un motivo concreto de preocupación al respecto es la persistencia de la adicionalidad de la AOD convencional y el posible riesgo de que los países donantes reduzcan sus asignaciones de ayuda, sustituyendo la AOD con otras formas de financiación previstas en el marco, con lo que se reducirían aún más las posibilidades de alcanzar plenamente el objetivo fijado por las Naciones Unidas de dedicar el 0,7 % del INB a la AOD. Además, ha suscitado críticas el amplio alcance de la definición de flujo financiero que adopta el marco, que se basan, de manera general, en el argumento de que puede difuminar las funciones económicas básicas de la financiación para el desarrollo y debilitar el foco puesto en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, al desviar la financiación para el desarrollo hacia esferas conexas, aunque también más amplias, como la solución de controversias¹³.

13. El sistema de entrega de la AOD también sigue estando desalineado con los procesos nacionales de presupuestación, que ante todo atienden las prioridades de las políticas nacionales. A pesar de los diversos compromisos contraídos internacionalmente para reforzar la capacidad del propio país para establecer sus prioridades de desarrollo, como la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, son escasos los fondos de los donantes que se canalizan a través de las finanzas públicas nacionales. Así, por ejemplo, entre 2013 y 2017, menos del 25 % del apoyo externo, incluida la asistencia, se distribuyó a

¹² FCCC/CP/2009/11, pág. 7. En el Acuerdo de Copenhague (FCCC/CP/2009/11/Add.1), en su párrafo 8, los Estados vuelven a comprometerse a proporcionar una financiación “nueva y adicional” para hacer frente al cambio climático; págs. 6 y 7.

¹³ Véase J. Griffith, 2017, *Financing for development: Current issues for international development cooperation*, documento de antecedentes para el primer período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo de la UNCTAD; disponible en: <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1442> (página consultada el 23 de agosto de 2019).

través de los presupuestos nacionales de los países menos adelantados. Por consiguiente, no solo los volúmenes reales de la asistencia son inferiores a los objetivos convenidos internacionalmente, sino que además la utilización real de las cuantías ya habilitadas no es óptima desde el punto de vista de los países receptores.

14. Alrededor de un tercio de la AOD de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo se destina a los países menos adelantados, lo que, según las estimaciones, representa *grosso modo* dos tercios de toda la financiación externa que se destina a esos países¹⁴. En los Estados en que la capacidad para movilizar recursos internos mediante el aumento de la recaudación tributaria se ve constreñida por disponer de una base imponible reducida, y en los que el acceso a los mercados internacionales de capital sigue siendo inexistente o caprichoso, las donaciones y los préstamos concesionales a través de la AOD son fundamentales para financiar el desarrollo y la capacidad productiva. Sin embargo, si el total de flujos de AOD se estanca o disminuye, los países más necesitados son los más afectados, y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible resulta aún menos probable.

15. Al mismo tiempo, si bien los flujos de inversión extranjera directa hacia todos los países en desarrollo se han mantenido relativamente estables en los últimos diez años¹⁵, en el informe de la OCDE *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2018* se observa que no se ha materializado el ingente aumento previsto para la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que se está reduciendo la oferta general de fuentes de financiación para el desarrollo de los países en desarrollo¹⁶. Además, la proporción de los flujos de inversión extranjera directa en los países menos adelantados sigue siendo minúscula. En el período de diez años que se examina, la proporción del total de los flujos de inversión extranjera directa hacia los países menos adelantados solo ha superado dos veces el umbral del 4 %, y además ha acusado una gran volatilidad (gráfico 3).

¹⁴ OCDE y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2019. OCDE, 2019a, *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries*, 10 de abril.

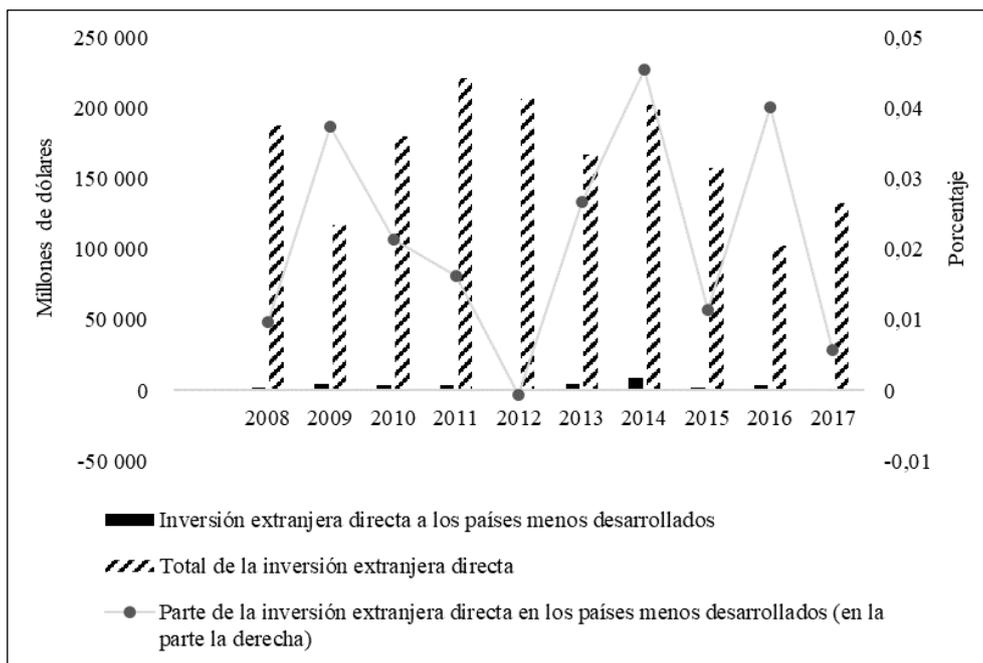
¹⁵ UNCTAD, 2019, *World Investment Report 2019: Special Economic Zones* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.D.12, Ginebra), pág. 3. Según el informe, los flujos de inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo experimentaron un aumento del 2 % en 2018. La participación de los países en desarrollo en la inversión extranjera directa a nivel global, en gran medida como resultado de una fuerte caída de la inversión extranjera directa en los países desarrollados, aumentó, por tanto, hasta el 54 %.

¹⁶ OECD, 2018, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019: Time to Face the Challenge*, publicaciones de la OCDE, París, pág. 98.

Gráfico 3

Flujos de inversión extranjera directa hacia todos los países en desarrollo y hacia los países menos adelantados entre 2008 y 2017

(En millones de dólares de los Estados Unidos y porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de la base de la OCDE en línea, OECD Statistics, Private direct investment and other private capital [DAC4].

III. Financiación combinada: ¿una solución para salvar la situación?

16. El relato imperante actualmente, por lo que a la AOD y la financiación para el desarrollo se refiere, es que, dada la insuficiencia de los recursos oficiales —ya sean nacionales o internacionales— para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el sector privado es el que debe prestar asistencia mediante la innovación financiera —descrita *lato sensu* como financiación combinada. El término ha adquirido básicamente el sentido de que para satisfacer unas necesidades de financiación que pueden cifrarse en miles de millones o billones de dólares en garantías, cauciones y cofinanciación de los bancos de desarrollo, los donantes y los propios países beneficiarios establecerán las ayudas e incentivos necesarios para que el sector privado genere la financiación necesaria. El objetivo general de este enfoque es eliminar o atenuar el riesgo (*de-risking*) en el entorno inversor para superar los factores inhibidores existentes, de modo que las entidades financieras del sector privado y los inversionistas de dentro y fuera de los países beneficiarios utilicen una serie de innovaciones, como las líneas de crédito, la titulización y los vehículos para fines especiales, a fin de desbloquear la financiación para el desarrollo. A esta expectativa a veces se la denomina la narrativa del tránsito desde los miles de millones a los billones.

17. No hay una definición común de financiación combinada y las diferentes que circulan pueden tener consecuencias considerables para la ejecución de los programas de financiación combinada. Así, por ejemplo, mientras que la mayoría de las definiciones incluyen la financiación concesional como el elemento público de la financiación combinada, otras incluyen la financiación pública para el desarrollo no concesional. Asimismo, la financiación combinada puede hacer referencia sencillamente a la combinación de recursos financieros públicos y privados, mientras que otras definiciones asumen de manera más concreta el concepto de adicionalidad, de modo que la función de la AOD o los fondos públicos en general debería limitarse a proporcionar únicamente

aportaciones y servicios específicos que no desplacen a los que puede prestar la financiación privada y basada en el mercado.

18. La financiación combinada también engloba a una multitud de instrumentos y mecanismos de financiación (cuadro 1). Esta circunstancia complica aún más la medición, tanto del tamaño como del impacto en el desarrollo, de la financiación combinada.

Cuadro 1

Algunos instrumentos de financiación combinada y la mecánica combinatoria

<i>Instrumento</i>	<i>Finalidad del instrumento y utilización de la asistencia oficial para el desarrollo</i>
Donaciones para inversión	Para financiar gastos y actividades específicas que disminuyen los costos generales del proyecto y aumentan las posibilidades de éxito. Se utilizan principalmente para comprar o modernizar el capital fijo existente, como las herramientas o las instalaciones. Algunas formas específicas, como las bonificaciones de los tipos de interés, pueden ayudar a reducir los costos de la financiación.
Asistencia técnica	Diversos usos. Puede hacerle los “deberes” al inversor al reducir los costes de transacción y los riesgos cuando resultan elevados para los inversores implicados en proyectos nuevos o que se adentran en territorio ignoto. También puede ayudar a mejorar la calidad del proyecto, por ejemplo, cuando sirve para financiar estudios de impacto, lo que permite mejorar las probabilidades de éxito o el impacto en el desarrollo.
Garantías para préstamos	Para proteger a los inversores contra posibles pérdidas o mejorar los costos de la financiación (las garantías públicas reducen los costos del préstamo).
Financiación estructurada: cobertura del primer tramo de pérdida	Permite absorber los riesgos haciendo que la entidad pública sea la primera en asumir las pérdidas que puedan producirse.
Inversión en acciones o participaciones de capital	Los inversores en acciones y participaciones de capital adquieren en propiedad un porcentaje de la empresa, el proyecto o el fondo. Este dinero supone fondos para financiar un proyecto, pero también es demostrativo de su viabilidad y brinda además otro tipo de tranquilidad a los inversores.

Fuente: Adaptación de World Economic Forum, 2015, *Blended Finance Vol. 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders – An Overview of the Strategic Use of Development Finance and Philanthropic Funds to Mobilize Private Capital for Development*, World Economic Forum, Ginebra.

19. Por ello, no es sorprendente que la evidencia sobre mayor o menor grado de eficacia de la financiación combinada hasta la fecha¹⁷ siga siendo insuficiente, lo que pone de relieve la necesidad de una mayor transparencia y rendición de cuentas tratándose de este tipo de financiación. En cuanto a la evidencia empírica reunida, los datos disponibles permiten calcular que los fondos privados movilizados dentro y fuera de los países en desarrollo se sitúan estimativamente en una horquilla que va desde los 26.000¹⁸ a los 52.000 millones de dólares anuales¹⁹. Un estudio de la OCDE de 2015 sobre instrumentos de financiación combinada puso de relieve que estos habían movilizado unos 36.400 millones de dólares de capitales privados en tres años (2010-2014), mientras que la UNCTAD estima

¹⁷ Véase, por ejemplo, OCDE, 2018, *The Next Step in Blended Finance: Addressing the Evidence Gap in Development Performance and Results*, Informe del taller celebrado en Copenhague el 22 de octubre de 2018.

¹⁸ OCDE y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2019.

¹⁹ Corporación Financiera Internacional, 2018, *Mobilization of Private Finance by Multilateral Development Banks and Development Finance Institutions 2017*.

que la brecha anual de financiación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la región se eleva a unos 2,5 billones de dólares anuales. Un informe reciente del Overseas Development Institute corrobora este cuadro general al señalar que los ratios de apalancamiento no son alentadores²⁰. Demuestran que para los países de ingreso bajo y medio-alto, un dólar invertido en asistencia o en financiación concesional no consigue siquiera volverse a movilizar. Concretamente, por cada dólar invertido por los bancos multilaterales de desarrollo o entidades financieras de desarrollo en los países de ingreso bajo movilizan solo 0,37 dólares de los Estados Unidos de financiación del sector privado. En el caso de los países de ingreso medio-alto la relación es de 1 a 0,65 dólares. Solo en los países de ingreso medio-bajo la inversión parece presentar visos ligeramente más alentadores, ya que 1 dólar moviliza 1,06 dólares. Estas cifras están muy lejos del ratio de apalancamiento de 1:7 que se sigue reclamando para la financiación combinada²¹.

A. Movilización de la financiación privada para el desarrollo

20. Con la financiación combinada se pretende no solo movilizar fuentes extranjeras, sino también nacionales, de financiación privada para el desarrollo. En el informe de la OCDE se señala un resultado desigual al respecto: si bien los países beneficiarios siguen siendo una fuente importante de capital adicional, tanto en volumen como en número de transacciones, su importancia ha disminuido del 42 % de los fondos movilizados en 2012 al 14 % en 2017. Es probable que la participación del sector financiero nacional tenga unos efectos de derrame mucho mayores que los de las entidades extranjeras, pero las tendencias actuales sugieren que las entidades nacionales están siendo desplazadas.

21. Menos del 6 % de los flujos de financiación combinada registrados entre 2012 y 2017 han llegado a los países menos adelantados²². Los datos de la OCDE indican que la proporción se reduce de un año a otro, de modo que para 2017 la proporción correspondiente a los países menos adelantados represente solo el 4,8 % de toda la financiación combinada. El dato es alarmante, habida cuenta del estancamiento de los flujos de la AOD en general y del hecho de que esta asistencia puede ser desviada hacia el fomento de la financiación mixta (cuadro 2).

22. Los datos de la OCDE²³ muestran que, en el caso de la financiación combinada movilizada entre 2012 y 2017, los países de ingreso medio-alto se llevaron la mayor parte (43,1 %), seguidos de los países de ingreso medio-bajo (28,5 %). Las garantías son el instrumento preferido en la financiación combinada generada en este período para los países de todos los grupos de ingreso (cuadro 3). Las garantías representan más del 41 % de toda la financiación privada movilizada, seguidas de los préstamos sindicados, que representaron el 17,4 % de toda la financiación movilizada. Las garantías ocupan un lugar destacado en los países menos adelantados y los países de ingreso bajo y en ese período se utilizaron en 35 países menos adelantados para movilizar financiación privada. Sin embargo, cinco de esos países —Angola, Bangladesh, Myanmar, Senegal y Zambia— recibieron más de la mitad de toda la financiación privada movilizada mediante garantías. Si bien puede considerarse como una estrategia para eliminar el riesgo (*de-risking*), actualmente no hay suficiente información para evaluar si se trata simplemente de una transferencia del riesgo a las partes que ofrecen la garantía, que puede ser el sector público del país en desarrollo de que se trate. Estimaciones adicionales²⁴ indican que de hecho es

²⁰ S. Attridge y L. Engen, 2019, *Blended Finance in the Poorest Economies: The Need for a Better Approach*, Overseas Development Institute, Londres. Attridge y Engen descuentan parte de la movilización indirecta sostenida por el Banco Mundial y reducen así la relación de apalancamiento del Banco Mundial de 1:1,5 a 1:1,3.

²¹ Véase, por ejemplo, Convergence, 2018, *The State of Blended Finance 2018*. El informe afirma que “para ilustrar el potencial de la financiación mixta, si se asigna el 10 % del total de la asistencia para el desarrollo a estructuras de financiación combinada con un ratio medio de apalancamiento de siete podría atraer hacia los países en desarrollo unos 105.000 millones de dólares anuales de inversión privada [...]” (pág. 5).

²² OCDE y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2019.

²³ *Ibid.*

²⁴ Attridge y Engen, 2019.

así, ya que el sector público hasta la fecha ha absorbido, en promedio, el 57 % del costo de las inversiones de financiación combinada y hasta el 73 % del costo en los países de ingreso bajo.

Cuadro 2

Proporción de la financiación combinada movilizada en favor de los países menos adelantados entre 2012 y 2017

Año	<i>Movilización de financiación privada en los países menos adelantados</i>	<i>Total de financiación privada movilizada en todos los países en desarrollo</i>	<i>Financiación privada movilizada en los países menos adelantados como porcentaje del total</i>
	<i>Miles de millones de dólares</i>	<i>Miles de millones de dólares</i>	
2012	0,752	15,274	4,9
2013	1,448	9,363	7,5
2014	1,677	22,653	7,4
2015	1,911	27,674	6,9
2016	1,803	34,272	5,3
2017	1,676	34,685	4,8

Fuente: OECD Statistics. Cantidades movilizadas del sector privado por intervenciones oficiales de financiación para el desarrollo a 1 de abril de 2019. OCDE y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2019, *Blended Finance in the Least Developed Countries 2019*.

Cuadro 3

Financiación combinada, por instrumento financiero y grupo de países entre 2012 y 2017

(Proporciones expresadas en porcentaje)

<i>Grupo de países/instrumento financiero</i>	<i>Líneas de crédito</i>	<i>Inversión directa en sociedades y vehículos para propósitos especiales</i>		<i>Garantías</i>	<i>Participaciones en vehículos de inversión colectiva</i>	<i>Cofinanciación simple</i>	<i>Préstamos sindicados</i>	<i>Proporción del grupo de países</i>
No asignado por país	9,6	26,4	23,4	21,7	2,2	16,7	20,7	
Países menos adelantados	5,4	12,7	63,3	2,3	4,0	12,2	6,0	
Otros países de ingreso bajo	0,9	13,8	61,4	2,1	2,5	3,6	1,6	
Países de ingreso medio-bajo	14,8	12,1	51,1	6,6	1,6	13,8	28,5	
Países de ingreso medio-alto	22,2	12,0	39,4	3,4	1,6	21,4	43,1	
Total	16,4	15,1	41,2	8,0	1,9	17,4	100,0	

Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en OCDE y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2019, *Blended Finance in the Least Developed Countries 2019*.

23. El hecho de que los países menos adelantados están perdiendo terreno es evidente si se observa desde la perspectiva de los sectores y las cantidades relativas que atraen los flujos destinados al desarrollo (gráfico 4). Solo en el caso de los sectores del agua y el saneamiento (33 %), las comunicaciones (23 %) y la agricultura, la silvicultura y la pesca (14 %) la proporción de los flujos que llegan a esos países supera el 10 % de los flujos movilizadas. Sin embargo, en dos de estos casos, los flujos totales hacia los países en desarrollo en su conjunto son tan bajos (menos de 5.000 millones de dólares) que la parte correspondiente a los países menos adelantados es relativamente elevada. En el caso, por ejemplo, del sector público y la sociedad civil, los países menos adelantados atrajeron el 17 % del total de flujos, pero su valor apenas superó los 200 millones de dólares de los Estados Unidos.

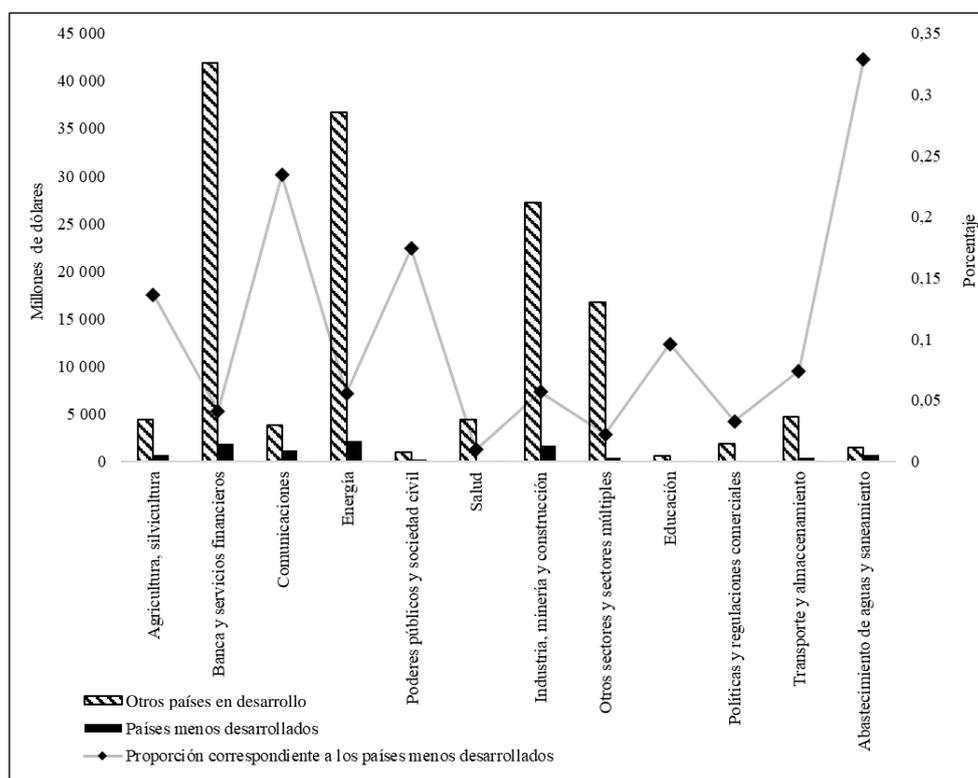
24. Desde una perspectiva sectorial, la mayor parte de la financiación combinada se destina a la infraestructura (con una gran preponderancia de los sectores de la energía y la

tecnología de la información y las comunicaciones) y a la banca y el sector financiero. Con un desglose más detallado se puede observar que la financiación combinada va dirigida a ciertos tipos de actividades comerciales que resultan suficientemente atractivas para su adquisición por el sector privado, pero que puede que no prioricen las necesidades de desarrollo de los países menos adelantados. La parte de infraestructura de la financiación combinada utilizada también se concentra en los sectores de la energía y tecnología de la información y las comunicaciones, que en conjunto representaron alrededor del 67 % de los flujos entre 2008 y 2017²⁵. Casi totalmente ausentes de esta imagen están los flujos para apoyar la infraestructura de abastecimiento de agua y saneamiento (solo el 7 % de la financiación combinada), y si bien una cuarta parte de este tipo de financiación se destina al transporte, no es para la construcción de carreteras en los países menos adelantados, sino que se dirige a los países de ingreso medio. Los flujos bancarios y financieros se dedican a préstamos mayoritariamente a entidades financieras locales para que estas a su vez puedan conceder préstamos. Puede tratarse de diferentes tipos de crédito, como, por ejemplo, el crédito a la pequeña y mediana empresa y el crédito a particulares a través de la microfinanciación.

Gráfico 4

Flujos de financiación combinada hacia todos los países en desarrollo y hacia los países menos adelantados

(En millones de dólares de los Estados Unidos y porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en OCDE y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2019, *Blended Finance in the Least Developed Countries 2019*.

25. La financiación combinada parece estar fluyendo hacia los países de ingreso medio, en particular hacia los países de ingreso medio-alto. Según la OCDE²⁶, el 71,7 % de los flujos de la financiación combinada se dirigen a los países de ingreso medio, y el grueso de ella, el 43,2 %, a los países de ingreso medio-alto. Estos datos de distribución están respaldados por datos del Overseas Development Institute que muestran que los países de ingreso medio recibieron aproximadamente el 98 % de toda la financiación privada para

²⁵ J. E. Tyson, 2018, Private infrastructure finance in developing countries: Five challenges, five solutions, Overseas Development Institute Working Paper No. 536.

²⁶ OCDE y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2019.

infraestructuras en los últimos diez años (2008-2017)²⁷. Una vez más, el grueso de estos fondos (63 %) fueron a parar a países de ingreso medio-alto. Según estos datos, el 2 % de la financiación de infraestructuras se destinó a países menos adelantados. Ante la falta de un mapa detallado de las aportaciones que generan la financiación combinada, los cambios en la distribución asociados con la movilización de este tipo de financiación siguen siendo poco claros. Por ejemplo, es imposible saber de manera concluyente si los fondos que se utilizan para apalancar la financiación combinada desplazan o no a la AOD. En particular, puede haber un desplazamiento de distribución desde los países menos adelantados, ya que la AOD se utiliza para financiar mediante apalancamiento proyectos que tienen que ser lo suficientemente grandes para poder ser financiados y, por ende, ofrecer un rendimiento comercial en otros países en desarrollo. Si es esto lo que está ocurriendo, entonces los países menos adelantados podrían salir perdiendo, y podrían ser menores las posibilidades de lograr sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

B. Financiación combinada y Objetivos de Desarrollo Sostenible

26. Las insuficiencias de los datos también afectan a la comprensión de hasta qué punto la financiación combinada contribuye al cumplimiento de la Agenda 2030. Convergence²⁸ observa que el 100 % de los flujos de financiación combinada se ajustan al Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 (alianzas para lograr los Objetivos), el 90 % al Objetivo 1 (fin de la pobreza) y el 84 % al Objetivo 9 (industria, innovación e infraestructura). En cambio, la OCDE²⁹ sugiere que el 60 % de la financiación combinada se ajusta al Objetivo 17, el 70 % al Objetivo 1 y el 80 % al Objetivo 9. Si bien ambas estimaciones del impacto de la financiación combinada hacen mención del Objetivo 1, el gráfico 5 sugiere una distribución relativamente limitada hacia lo que puede considerarse como los otros objetivos fundamentales, como los Objetivos 2, 3 y 4, y una pequeña proporción hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible con un fuerte perfil público, como el agua limpia (Objetivo 6) y la vida de ecosistemas terrestres y la vida submarina (Objetivos 15 y 14, respectivamente).

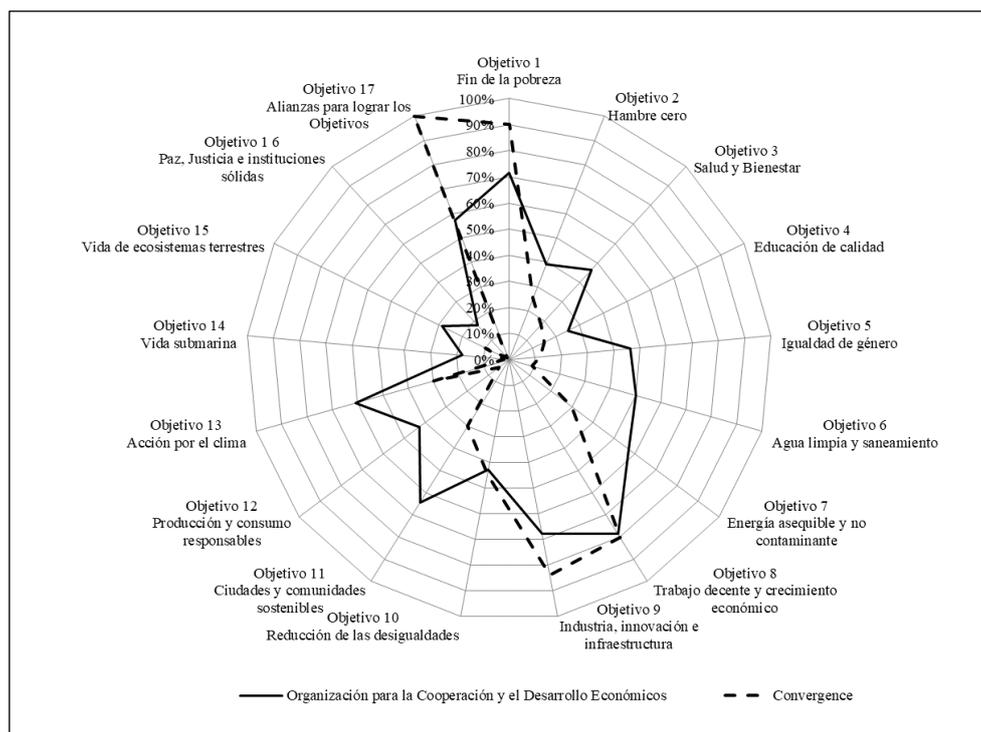
27. Este hecho concuerda con el acuerdo existente de que no todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden transformarse fácilmente en clases de activos rentables y objetos de la inversión del sector privado y de que se necesitan intervenciones de políticas públicas distintas de la financiación combinada para atender las necesidades fundamentales del desarrollo. En general, los datos disponibles sugieren que las afirmaciones sobre los logros en favor del desarrollo propiciados por la financiación combinada deben interpretarse con cautela y que es necesario reunir una evidencia más sólida sobre sus efectos en los grupos más pobres y vulnerables.

²⁷ Tyson, 2018.

²⁸ Convergence, 2018.

²⁹ OCDE y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2019.

Gráfico 5
Impacto declarado hasta la fecha de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la financiación combinada



Fuente: Ilustración realizada por la UNCTAD a partir de datos de la OCDE y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2019, *Blended Finance in the Least Developed Countries 2019*, y *Convergence*, 2018, *The State of Blended Finance 2018*.

IV. Donaciones privadas: ¿Una gota en el mar?

28. Las actividades filantrópicas han captado una atención cada vez mayor. En 2009 representaba el 1,9 % de la AOD, pero en 2017 aumentó hasta el 3,7 %. Según datos de la OCDE³⁰, las fundaciones privadas aportaron 13.900 millones de dólares para el desarrollo entre 2015 y 2017 (gráfico 6).

29. En determinados sectores, el tamaño relativo de los fondos filantrópicos los convierte en una fuente crucial de financiación. Estos recursos privados parecen centrarse más en cuestiones sociales que otros flujos internacionales privados, y las actividades filantrópicas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible se centran principalmente en la salud general y la educación (62 % del total), seguidas de la agricultura, la silvicultura y la pesca (9 %), y el Gobierno y la sociedad civil (8 %). África es la principal región beneficiaria de las donaciones filantrópicas (28 % del total), seguida de Asia (17 %), América Latina (8 %) y Europa (2 %)³¹.

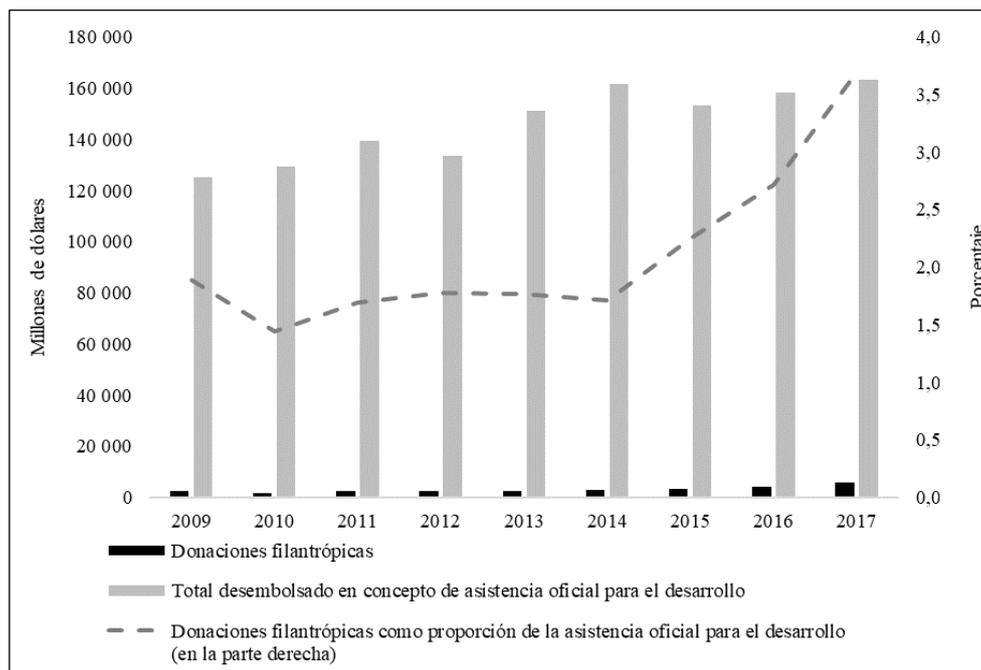
30. En el gráfico 7 se observa que los países de ingreso medio-bajo y los países menos adelantados han sido los principales receptores de flujos filantrópicos. En promedio, entre 2009 y 2017, el 47 % de los flujos se destinaron a países de ingreso medio-bajo y el 37 % a países menos adelantados. Alrededor del 57 % de los fondos se destinaron, en términos agregados, a países de ingreso medio, y en 2017 se observó un desplazamiento notable de esos fondos hacia países de ingreso medio-alto, mientras que la parte correspondiente a los países menos adelantados se redujo al 34 % del total.

³⁰ OECD statistics; estadísticas disponibles en: <https://stats.oecd.org/> (consultado el 23 de agosto de 2019).

³¹ OECD, 2019b, *Private Philanthropy for Development*, publicaciones de la OCDE, París.

Gráfico 6
Donaciones filantrópicas como porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo entre 2009 y 2017

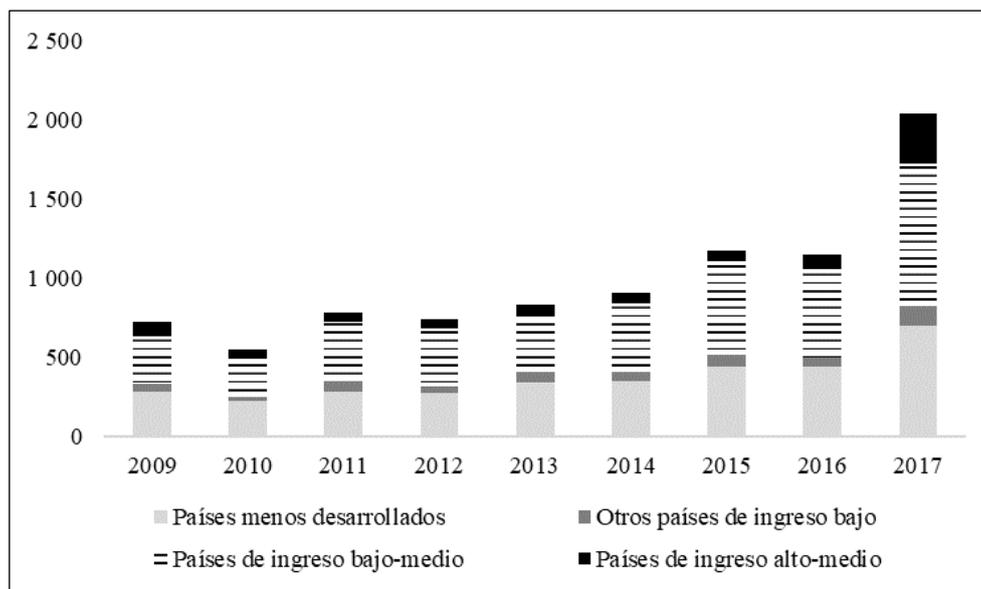
(En millones de dólares de los Estados Unidos, a precios corrientes)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de la base de la OCDE en línea, OECD Statistics, Private philanthropy for development (creditor reporting system).

Gráfico 7
Donaciones filantrópicas por tipo de ingreso de los países entre 2009 y 2017

(En millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de la base de la OCDE en línea, OECD Statistics, Private philanthropy for development (creditor reporting system).

31. A pesar de su creciente influencia, la filantropía en la financiación para el desarrollo suscita una serie de cuestiones, entre ellas la elevada concentración de un reducido número de fundaciones y la transparencia de los datos. Los datos de las fundaciones privadas no son

estrictamente comparables con los datos de fuentes oficiales, y las obligaciones en materia de revelación de información financiera son limitadas.

V. Nuevos retos que tiene planteados la cooperación internacional para el desarrollo

A. La cooperación Sur-Sur e internacional para el desarrollo

32. La cooperación Sur-Sur para el desarrollo ha suscitado un renovado interés, sobre todo en respuesta a los tibios avances de la cooperación Norte-Sur para el desarrollo, cuyos compromisos y expectativas no han venido acompañados de una movilización efectiva de recursos en favor de la Agenda 2030 a través de la AOD o de la financiación combinada. Los debates sobre la promoción de la cooperación Sur-Sur se remontan a la década de 1940, cuando los países en desarrollo, muchos de los cuales salían del régimen colonial, exploraron el comercio Sur-Sur como un mecanismo fiable para facilitar la transformación estructural en un contexto en el que el comercio Norte-Sur sufría graves retrocesos.

33. En el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, acordado en 1978, se concebía la cooperación Sur-Sur principalmente en forma de programas de asistencia técnica, con miras a obtener beneficios mutuos del intercambio de experiencias y conocimientos, y no como una coordinación ampliada entre países del Sur de la financiación para el desarrollo.

34. Desde entonces, se ha conformado una agenda Sur-Sur más sustantiva con la que se pretender fomentar las capacidades productivas y las cadenas de valor regionales, promover la inversión en infraestructura estratégica y estrategias de industrialización eficaces, aprovechar las nuevas tecnologías digitales y la innovación tecnológica para fomentar el desarrollo, y lograr que las arquitecturas financieras y comerciales internacionales redunden en beneficio del Sur³². En un estudio realizado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en 2017 se constató que el 74 % de los países en desarrollo brindaban algún tipo de cooperación Sur-Sur para el desarrollo, lo que confirma una tendencia creciente³³. Sin embargo, en el caso de la gran mayoría de los países en desarrollo, estos gastos siguen siendo inferiores a 1 millón de dólares, y solo el 16 % de los países declaran haber declarado un aumento del gasto en concepto de cooperación Sur-Sur. Actualmente la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, que en la ya están implicados más de 100 países en desarrollo, es sin duda el motor principal de la cooperación Sur-Sur; por su parte, la India también aprobó casi 28.000 millones de dólares en créditos concesionales, entre ellos unos 10.000 millones de dólares para aproximadamente 40 asociados africanos, pero presta una especial atención al establecimiento de alianzas con países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo.

35. Como se destaca en el Agenda de Acción de Addis Abeba (véase el párrafo 2 de la presente nota), la cooperación Sur-Sur es un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo como complemento, y no como sustituto, de la cooperación Norte-Sur y no se basa en la financiación para el desarrollo de carácter concesional. Esta amplitud de miras se confirmó en la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, celebrada en Buenos Aires en marzo de 2019. El futuro papel de la cooperación Sur-Sur en la cooperación internacional para el desarrollo dependerá en gran medida de la voluntad del Norte de incrementar su parte en la financiación para el desarrollo.

³² UNCTAD, 2018, *Forging a Path beyond Borders: The Global South* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.D.2, Ginebra).

³³ Inter-Agency Task Force on Financing for Development, 2019, *Financing for Sustainable Development Report 2019* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.19.I.7, Nueva York), pág. 86.

B. Mitigar las vulnerabilidades medioambientales

36. En la Agenda también se pide que se siga fortaleciendo la cooperación internacional para el desarrollo en esferas relacionadas con la protección del medio ambiente, incluida la mitigación del cambio climático, como unos de los principales objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo. Si bien los problemas que plantea el agudizamiento de la crisis ambiental son de gran calado, en los últimos años los desastres naturales han castigado con mayor frecuencia a los países en desarrollo, como así lo demuestra la devastación causada por los huracanes que repetidamente han asolado la región del Caribe y, más recientemente, la inusitada destructividad de los ciclones *Idai* y *Kenneth* en Mozambique y países colindantes como Malawi y Zimbabwe.

37. Estos desastres naturales, en particular cuando dejan de ser fenómenos raros y se normalizan como una constante que obstaculiza el desarrollo sostenible, exigen medidas adecuadas de prevención a través de la cooperación internacional para el desarrollo. Esto supone abordar también la cuestión de los efectos secundarios y terciarios de los choques ambientales en la sostenibilidad de la deuda de las economías en desarrollo. Como se señala en un estudio de la UNCTAD de 2010, entre 1980 y 2008 se registraron 21 desastres naturales de gran escala en países en desarrollo de ingreso bajo. Esas perturbaciones a gran escala pueden hacer aumentar, en promedio, 24 puntos porcentuales al ratio deuda/PIB de los países afectados en los tres años siguientes a la catástrofe³⁴. Si tras la catástrofe no se produce un rápido aumento de la asistencia exterior, esta cifra puede llegar a ser de hasta 43 puntos porcentuales. Países en desarrollo pobres e incluso de ingreso medio que se han visto afectados por desastres naturales todavía se encuentran atrapados en una trampa de deuda a largo plazo. El uso de la deuda pública y la reutilización del endeudamiento externo para absorber las consecuencias de un desastre natural suponen que el servicio de la deuda resulte más oneroso y limitan la capacidad de invertir en la mitigación a largo plazo del cambio climático. Las vulnerabilidades financieras aumentan y la capacidad nacional de respuesta se debilita con cada nuevo desastre.

38. En la actualidad, la asistencia de la comunidad internacional se basa en una combinación de ayuda a corto plazo, condicionalidades de consolidación fiscal a largo plazo y planes de prevención como una forma de seguro propio contra los riesgos de desastres catastróficos. Sin embargo, una tarea fundamental de la cooperación internacional para el desarrollo podría consistir en revisar esos planes y, en su lugar, proporcionar financiación de emergencia previsible y estable sin imponer condicionalidades estrictas en determinadas políticas ni criterios de admisibilidad restrictivos, como los adoptados por el Fondo Verde para el Clima.

VI. Conclusiones

39. El análisis de la AOD y el estado de la financiación combinada disponible a partir de varias fuentes suscita inquietud. En parte obedece a la falta de transparencia y rendición de cuentas asociada a esos flujos, la cantidad y las partes implicadas, la falta de información sobre la proporción de financiación concesional y no concesional empleada, el vínculo entre los flujos y las necesidades y estrategias de desarrollo, las consecuencias de la deuda para los países en desarrollo y la longevidad de los beneficios para el desarrollo. En la medida en que los datos lo permiten, no sería incorrecto afirmar que la AOD no está cumpliendo sus promesas, que los flujos de inversión privada son poco fiables y están disminuyendo, y que se está movilizando mucha menos financiación combinada de lo que se esperaba.

40. La presión ejercida actualmente para que crezca la cantidad de la financiación combinada para la inversión parece haber dominado el relato y la acción. Se observa un impulso que parece indicar que el crecimiento esta cantidad no solo es un deseo sino también una exigencia. Es preciso afinar esta clara y apremiante necesidad de colmar las carencias de la financiación para el desarrollo mediante un examen riguroso de las

³⁴ UNCTAD, 2010, Haiti's recovery should start with cancelling its debt, Policy Brief No. 11.

necesidades de desarrollo de cada uno de los países nacional en consonancia, además, con las estrategias de desarrollo. Lo ideal sería que se adoptara una visión holística en la que se evaluaran las necesidades de desarrollo de cada país en lo referente a la gama de opciones de financiación del desarrollo y se estudiase detenidamente cuál es el uso más eficaz de las donaciones, los préstamos concesionales y no concesionales, la inversión privada, la inversión pública y la deuda desde el punto de vista de su capacidad para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Son múltiples y variados los imperativos para emprender proyectos de infraestructura que podrían no tener asegurada la posibilidad de generar flujos de efectivo positivos; por ejemplo, las donaciones podrían ser necesarias para fortalecer el clima inversor en los países menos adelantados, apoyar los programas de reforma de políticas dirigidos por los propios países o fomentar la creación de mercados de capitales locales. Si bien es cierto que la financiación combinada puede desempeñar un papel en la promoción de esta agenda, por el momento no parece que haya cumplido lo prometido.

41. La falta de un marco oficial de financiación combinada plantea problemas en cuanto a la recopilación, el análisis y la comparabilidad de los datos. Esta circunstancia afecta a una comprensión con conocimiento de causa de los siguientes factores:

- a) ¿Cuánta financiación privada se está movilizando?
- b) ¿Cuánta financiación oficial para el desarrollo se está utilizando para atraer al sector privado (la aportación) y a qué costo (la subvención)?
- c) ¿Qué impacto en el desarrollo está teniendo la inversión (el producto)? Es necesario comprender mejor los efectos de la financiación combinada en la pobreza y el desarrollo para garantizar la eficacia de la formulación de políticas y la asignación de la AOD.

42. Es preciso además encontrar formas creativas e innovadoras de aumentar la financiación combinada. Hasta la fecha, los ratios de apalancamiento y el uso de instrumentos de reparto (desplazamiento) de los riesgos son indicativos de la debilidad de esta innovación. Los datos constituyen por sí mismos una débil evidencia de la innovación; los instrumentos utilizados llevan ya mucho tiempo en la caja de herramientas de la financiación del desarrollo (financiación de la deuda, garantías, participación directa en el capital, fondos, seguros y herramientas de gestión de riesgos) y parecen utilizarse sin que se perciba el más mínimo matiz que refleje su sensibilidad o adecuación al nivel del ingreso del país de destino.

43. Es necesario proteger la AOD existente e instaurar mecanismos que garanticen que los riesgos y las desventajas que conlleva la AOD en forma de financiación combinada no se repercutan en los beneficiarios previstos de esa asistencia. Se trata de un asunto que reviste una gran importancia, toda vez que la presión para incentivar la financiación combinada puede acabar dando lugar a que una parte cada vez mayor de la asistencia se utilice de esta manera. Además, la asistencia y la financiación combinada deben ser gestionadas por los países en desarrollo en un contexto más amplio como es el de la financiación del desarrollo y la gestión de los recursos internos. Incluso un aumento efectivo de los flujos de la asistencia y la financiación combinada hacia el desarrollo sostenible de poco puede servir si los países en desarrollo siguen teniendo que enfrentar fallos sistémicos de la economía mundial que socavan la sostenibilidad de su deuda externa y si desvían recursos para apuntalar sus reservas internas como una forma de seguro propio contra los flujos de capital externo y las crisis en los precios de los productos básicos.

44. Si bien las tendencias actuales de la financiación combinada podrían ser favorables para los países en desarrollo de ingreso medio-alto, dada la pequeña escala de esos flujos, esta es insuficiente para abordar los problemas relacionados con el disminuido acceso de esos países a la financiación concesional —habida cuenta de sus criterios de admisibilidad— como así se reconoce expresamente en la Agenda de Acción de Addis Abeba (ver párrafo 2 *supra*). Esta situación obliga a que en los futuros debates sobre la cooperación para el desarrollo internacional también se tenga que tener más explícito al explicar las dificultades concretas que enfrentan los países en desarrollo de ingreso medio.

45. Esto es especialmente válido en el caso de los países de menor ingreso y los países menos adelantados, por cuanto priorizar la movilización de los flujos financieros privados, en particular mediante el apalancamiento de la AOD para la financiación combinada, supone una preferencia como destino de las inversiones por los países en desarrollo más avanzados, mayor productividad y con un perfil de menor riesgo para la inversión privada.

46. Además, también será necesaria una cooperación internacional para el desarrollo más eficaz, a largo plazo y exenta de condicionalidades para mitigar los efectos del cambio climático en los países en desarrollo, que son los que se ven afectados de una manera desproporcionada por los desastres naturales, y para, en general, promover la protección del medio ambiente.
