



COMITÉ PARA EL DESARROLLO
(Comité Ministerial Conjunto
de las
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo
para la
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



DC2007-0020
28 de septiembre de 2007

**BIENES PÚBLICOS MUNDIALES:
MARCO PARA LA INTERVENCIÓN DEL BANCO MUNDIAL**

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 21 de octubre de 2007, un documento titulado “Bienes públicos mundiales: Marco para la intervención del Banco Mundial”, elaborado por el personal del Banco Mundial.

BIENES PÚBLICOS MUNDIALES:
MARCO PARA LA INTERVENCIÓN DEL BANCO MUNDIAL

PROGRAMAS Y ASOCIACIONES MUNDIALES

28 DE AGOSTO DE 2007

SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AHIF	Mecanismo de financiamiento para combatir la gripe aviar y humana
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
BEEPS	Encuesta sobre condiciones para la inversión y el rendimiento de las empresas
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BPM	Bienes públicos mundiales
CAM	Compromisos anticipados de mercado
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCRIF	Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe
CGIAR	Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
EAP	Estrategia de asistencia a los países
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
IAVI	Iniciativa Internacional para la Vacuna contra el SIDA
IFC	Corporación Financiera Internacional
IOCN	Informe sobre la observancia de los códigos y normas
MDL	Mecanismo para un desarrollo limpio
MFIIn	Mecanismo de financiamiento internacional para la inmunización
MI	Marco integrado
MIEL	Marco de inversiones en energía limpia
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
ONG	Organización no gubernamental
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIE	Oficina Internacional de Epizootias
PESF	Programa de Evaluación del Sector Financiero
PMA	Países menos adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

US PEPFAR Plan de emergencia del Presidente de los Estados Unidos para el alivio del
VIH/SIDA

VIH/SIDA Virus de inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

ÍNDICE

Resumen.....	i
I. Contribución del Banco al suministro de bienes públicos mundiales	1
A. Justificación de la acción colectiva en el terreno de los bienes públicos mundiales.....	2
B. Criterios para la participación del Banco en la esfera de los bienes públicos mundiales	3
C. Modalidades de intervención del Banco en los bienes públicos mundiales	5
II. Nuevos acontecimientos de alcance mundial y repercusiones en la función del Banco....	8
A. Patrimonio ambiental.....	8
B. Enfermedades transmisibles	13
C. Arquitectura financiera internacional	15
D. Fortalecimiento del sistema comercial	16
E. Conocimientos para el desarrollo.....	18
F. Planteamientos de los bienes públicos mundiales.....	21
III. Medidas para reforzar la función del Banco en el suministro de bienes públicos mundiales.....	24
A. Integración de los bienes públicos mundiales y de las estrategias de desarrollo de los países	24
B. Modalidades de asociación y financiamiento para el suministro de bienes públicos mundiales	26
C. Promoción constructiva	29
D. Planteamientos de los bienes públicos regionales	30
IV. Temas para debate	30

Lista de recuadros

Recuadro 1: Marco de Asociación del Amazonas, del Grupo del Banco Mundial, en Brasil	6
Recuadro 2: Mercado del carbono	9
Recuadro 3: Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe (CCRIF)	12
Recuadro 4: Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio.....	16
Recuadro 5: Compromisos anticipados de mercado.....	20

Anexos

Anexo 1: Indicadores relacionados con el cambio climático.....	30
Anexo 2: Ubicación de los brotes de enfermedades transmisibles.....	31
Anexo 3: Prioridades del Banco Mundial en apoyo de los bienes públicos mundiales....	32

RESUMEN

La globalización creciente a lo largo del pasado decenio, junto con el rápido crecimiento económico de los países de ingreso mediano, ha suscitado un mayor sentimiento de interdependencia económica mundial al mismo tiempo que ha intensificado las preocupaciones sobre una lista cada vez más larga de problemas de alcance universal. Quizá el aspecto más sorprendente de esta interdependencia es el convencimiento de que el cambio climático es una realidad y de que las repercusiones para los países en desarrollo podrían ser graves (por ejemplo, inundaciones en las zonas costeras, riesgos relacionados con la salud, escasez de agua e impactos en la agricultura). Otras repercusiones podrían ser los conflictos, los disturbios civiles y la amenaza de pandemias, por mencionar sólo algunos de ellos. El recrudecimiento de estos riesgos de alcance planetario plantea la necesidad urgente de una acción colectiva mundial para hacer frente a las grandes cuestiones que desbordan las fronteras nacionales.

En este contexto, en las Reuniones Anuales de Singapur de 2006 el Comité para el Desarrollo pidió al Banco Mundial que, “en el marco de su estrategia general, elaborara un plan sobre su función en el suministro de bienes públicos mundiales y regionales en el que se incluyeran los criterios para su intervención y las modalidades de financiamiento”. El presente documento es la respuesta a esa petición.

La labor del Banco Mundial en el sector de los bienes públicos mundiales

Los bienes públicos mundiales son importantes para todos los países, ricos y pobres, y ya no pueden quedar al margen de los intereses nacionales. La propagación de las enfermedades transmisibles y el impacto del cambio climático demuestran claramente la urgencia de una intervención mundial concertada.

El Banco tiene importantes oportunidades de incrementar sus contribuciones a este programa. Por tratarse fundamentalmente de una institución de desarrollo orientada a los países, *la clave será la capacidad del Banco de colaborar con los países asociados en el punto de intersección entre las prioridades nacionales de desarrollo y los desafíos mundiales*. Su conocimiento de los países, pero también su amplia intervención en las cuestiones de alcance mundial, permiten al Banco recurrir a una amplia base de conocimientos. En particular, el Banco debe colaborar con los países miembros para encontrar soluciones innovadoras cuando los posibles beneficios nacionales no basten para movilizar una intervención.

Con el fin de orientar la labor del Banco en el terreno de los bienes públicos mundiales, es imprescindible establecer *criterios que permitan establecer prioridades y parámetros para determinar el alcance del compromiso*. Los criterios establecidos en el Comunicado del Comité para el desarrollo de 2000 sobre este tema continúan siendo válidos, pero con algunos ajustes basados en la experiencia del Banco en los últimos años:

- Debería llegarse en la comunidad internacional a un consenso sobre la necesidad de una intervención de alcance mundial.

- El Banco debería contribuir a corregir alguna deficiencia institucional, con el fin de alentar la intervención mundial.
- El Banco debería tener las capacidades y recursos necesarios para ser eficaz.
- El compromiso del Banco debería estar en consonancia con su mandato en favor del desarrollo.
- La intervención mundial del Banco debería contribuir a respaldar o movilizar otros recursos.

En consonancia con su mandato general de ayudar a los países a alcanzar el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, estos criterios permiten al Banco utilizar los instrumentos habituales: investigación, promoción de alcance mundial, labor analítica en los países, asistencia técnica, operaciones de financiamiento, asociaciones mundiales, fondos fiduciarios y mecanismos financieros innovadores. Su uso específico, en forma aislada o conjunta, se determinará teniendo en cuenta la posición adecuada y el alcance del compromiso del Banco en las circunstancias nacionales, regionales o mundiales existentes, y en el marco de las decisiones generales del Grupo del Banco Mundial sobre la asignación de recursos.

El liderazgo en el suministro de bienes públicos mundiales corresponde, por lo general, a las entidades que tienen la responsabilidad primaria de “producir” esos bienes. Las Naciones Unidas y los organismos internacionales especializados se encargan, por ejemplo, de supervisar la propagación de las enfermedades transmisibles, fijar normas mundiales sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y determinar las reglas del sistema de comercio internacional. La contribución del Banco al tema de los bienes públicos mundiales consiste en complementar su labor haciendo hincapié en cuatro grandes esferas de actividad:

- colaborar con los países para incorporar las preocupaciones mundiales en las políticas y programas nacionales;
- emplear la considerable experiencia existente en relación con las asociaciones y los mecanismos financieros;
- ofrecer asesoramiento constructivo mediante el análisis objetivo de las cuestiones mundiales, y
- ofrecer conocimientos en los diferentes sectores económicos y sociales.

La intervención del Banco en los bienes públicos mundiales se ha concentrado en cinco esferas ratificadas por el Comité para el Desarrollo de septiembre de 2000.

- conservar el medio ambiente;
- combatir las enfermedades transmisibles;
- reforzar la arquitectura financiera internacional;
- intensificar la participación de los países en desarrollo en el sistema de comercio mundial, y
- crear e intercambiar conocimientos relacionados con el desarrollo.

Estos desafíos continúan siendo de importancia crítica para la reducción de la pobreza, el crecimiento y la estabilidad mundial y deberían continuar siendo las principales prioridades de la acción del Banco. No obstante, *las nuevas circunstancias exigen ajustes en la orientación, los*

instrumentos y las respuestas. Así ocurre particularmente en las esferas del medio ambiente y de la salud pública, en que han surgido nuevas modalidades de acción. En el presente documento se proponen algunos medios que permitirán al Banco aumentar su capacidad de ayudar a los países miembros a alcanzar sus objetivos de desarrollo y contribuir al logro de los bienes públicos mundiales.

Patrimonio ambiental

El mayor desafío en el terreno de los bienes públicos mundiales es el cambio climático. Existen ahora pruebas mucho más convincentes de la velocidad del cambio climático, las causas del problema y sus consecuencias para los países en desarrollo. La gravedad del tema y su relación con el comportamiento humano son ampliamente reconocidas, lo mismo que la necesidad de una acción concertada urgente para reducir las emisiones y ayudar a los países a adaptarse a los efectos a largo plazo del cambio climático. Estas serán las máximas prioridades en los países donde es mayor la probabilidad de que dichos efectos puedan perturbar la vida cotidiana y los resultados económicos.

La preocupación por el cambio climático será en breve un rasgo fundamental de los esfuerzos por combatir la pobreza, y el Banco deberá intervenir en varios frentes. Deberá alentar activamente el consenso sobre un nuevo acuerdo internacional que suceda al Protocolo de Kyoto, para lo cual ofrecerá análisis técnicos y asesoramiento sobre opciones que permitirían reducir las emisiones sin frenar el impulso del crecimiento en los países en desarrollo, y sobre los costos y beneficios de las diferentes modalidades disponibles para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (por ejemplo, mecanismos de “cuotas e intercambio” y su distribución entre los distintos países o el uso de impuestos aplicables a las emisiones). Simultáneamente, y aprovechando sus conocimientos especializados sobre el financiamiento del carbono, debería tratar de ampliar los mercados del carbono, evitar una pérdida del impulso y del aprendizaje y enviar una señal positiva al mercado en general. Debería establecer proyectos piloto con el fin de demostrar el margen de que disponen las asociaciones entre el sector público y el privado para la aplicación de nuevas tecnologías y para la movilización de capital privado, créditos de carbono y financiamiento en condiciones concesionarias. Deberían incluirse además métodos pioneros para generar créditos de carbono mediante la reducción de la deforestación, tema no incluido en el Protocolo de Kyoto.

La Cumbre de Heiligendamm, de junio de 2007, ha dado nuevo impulso a las negociaciones sobre un posible mecanismo sucesor del Protocolo de Kyoto. La llegada a un nuevo acuerdo será un elemento fundamental para controlar el ritmo del cambio climático y encontrar nuevas fuentes de financiamiento basadas en el mercado con el fin de atender las crecientes necesidades de inversión. Asimismo, para poder progresar quizá sea importante ofrecer incentivos financieros a las economías de mercado emergentes y de ingreso mediano que tengan en cuenta su necesidad de energía, al mismo tiempo que se reducen eficientemente las emisiones de carbono. La administración está examinando la forma más indicada de movilizar recursos para contribuir a esos esfuerzos.

La adaptación al cambio climático y la utilización de los recursos no renovables de forma sostenible tendrán grandes repercusiones intersectoriales (tanto en la agricultura, la pesca y la silvicultura como en el abastecimiento de agua y las necesidades de nueva infraestructura). El

Banco utilizará sus conocimientos tradicionales en estos sectores para atender la demanda creciente de financiamiento y asistencia técnica. La perspectiva, necesariamente a largo plazo, del programa ambiental requiere un planteamiento estratégico que reconozca los intereses legítimos en el plano nacional, y considere las soluciones de compromiso entre prioridades nacionales y objetivos ambientales. La reducción de la pobreza dependerá en último término del éxito de esas estrategias.

Lucha contra las enfermedades transmisibles

El establecimiento de relaciones de asociación ha llegado a ocupar un lugar importante en los esfuerzos por abordar las cuestiones sanitarias de alcance mundial. Un ejemplo alentador reciente ha sido la acción colectiva en respuesta a una amenaza de pandemia de gripe aviar. Los esfuerzos conjuntos de los países afectados, los organismos de las Naciones Unidas, la Oficina Nacional de Epizootias (OIE) y el Banco, sólidamente respaldados por un consenso político mundial, han permitido responder con rapidez a la crisis. El Banco ha ofrecido asistencia a los países en las cuestiones relacionadas con la salud tanto animal como humana. Otras formas de asociación, como los fondos mundiales para la salud claramente orientados al tratamiento retroviral del VIH/SIDA, han crecido fuertemente en los últimos años, y en muchos países de la AIF representan ahora una proporción considerable del total del gasto en salud. Han aparecido nuevos desafíos de gran importancia, en particular los siguientes: i) conseguir que los gastos orientados a fines muy específicos, habituales en los programas “verticales” destinados a enfermedades concretas, no distraigan recursos de otros programas críticos de salud de los países; ii) lograr un equilibrio adecuado entre tratamiento y prevención, y iii) garantizar que la ayuda externa para la lucha contra las enfermedades transmisibles pueda mantenerse al menos en el nivel actual, ya que una reducción provocará una gran tragedia humana y dará lugar a presiones fiscales insostenibles.

Estos acontecimientos registrados en el sector de la salud tienen repercusiones de gran alcance para la AIF y se reflejan en la nueva estrategia sectorial del Banco. La introducción de un planteamiento centrado en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de salud en general, con una orientación relativamente mayor a la prevención de las enfermedades, ha adquirido carácter urgente como medio de seguir progresando frente a la propagación de las enfermedades transmisibles.

Arquitectura financiera internacional

En los diez últimos años se han conseguido considerables progresos en el fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional, y la insistencia en la vigilancia y la aplicación de las normas y buenas prácticas por el FMI y el Banco ha representado una gran contribución al respecto. No obstante, los recientes acontecimientos de los mercados financieros mundiales han demostrado de nuevo que la complacencia no está justificada ni siquiera en períodos de estabilidad. Continúa siendo importante que los países que han liberalizado sus sectores financieros aprovechen los períodos más prolongados de estabilidad financiera para profundizar todavía más las reformas estructurales de los sistemas financieros con el fin de mejorar su capacidad de resistencia y ampliar los beneficios de la integración financiera dentro del país. Los países que están comenzando a tener acceso a los mercados de capital deben adoptar medidas para evitar la creación de grandes vulnerabilidades.

El Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF) y los informes sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN), iniciativas conjuntas del Banco y el Fondo, son instrumentos válidos de diagnóstico para detectar los riesgos y calibrar el posible alcance de las medidas normativas, pero el Banco podría hacer más en apoyo de los países ofreciendo servicios de asesoramiento para contribuir a poner en práctica sus conclusiones. La asistencia técnica continúa siendo una gran prioridad para ayudar a los países a establecer sistemas financieros resistentes y ampliar y profundizar los mercados financieros. Finalmente, el Banco debería mantener una estrecha relación con los órganos de formulación de normas financieras para garantizar que se tenga en cuenta la perspectiva de los países en desarrollo.

Fortalecimiento del sistema comercial

Un sistema de comercio multilateral abierto, transparente y basado en normas es un bien público mundial, y la Ronda de Doha de negociaciones comerciales continúa ofreciendo la mejor perspectiva de alcanzar dicho objetivo. Las constantes investigaciones del Banco pueden poner de manifiesto los beneficios del progreso en esas negociaciones, incluida el área de los servicios, que son de importancia fundamental pero en las que se debe hacer todavía más hincapié.

Otra observación igualmente importante es que el Banco continuará respaldando las políticas internas complementarias que permitan a los países obtener mayores beneficios de un comercio más abierto. Para que muchos países pequeños y pobres puedan gozar de esos beneficios, deben contar con una capacidad mayor de establecer instituciones y estrategias comerciales internas para competir en los nuevos mercados. Muchos países en desarrollo sienten también preocupación por los posibles costos de ajuste resultantes de una nueva liberalización del comercio o de la reducción de las preferencias comerciales. Para ellos, las inversiones en servicios fundamentales de infraestructura, conocimientos técnicos, facilitación del comercio y logística serán no sólo un medio para mejorar su competitividad internacional sino también una contribución al proceso general de ajuste. Éstas son esferas en que el Banco debería continuar ofreciendo apoyo complementario mediante la asistencia técnica, el asesoramiento jurídico y normativo y el financiamiento. Los recursos de los donantes destinados a la ayuda para el comercio permitirían al Banco ampliar su apoyo en esas áreas.

Conocimientos para el desarrollo

Mediante la investigación y las operaciones, el Banco participa a fondo en la creación y divulgación de conocimientos relacionados con el desarrollo, en particular el análisis de políticas. Las nuevas tendencias mundiales revalorizan la función del Banco como agente iniciador e integrador y centro de intercambio de conocimientos sobre el desarrollo. Dado el mayor acceso de los países de ingreso mediano y las economías de mercado emergentes al financiamiento externo, una de las contribuciones fundamentales del Banco en esos países es la labor de análisis, basada en su comprensión de las prácticas óptimas mundiales, incluidas las de los países industrializados. En los países de ingreso bajo, la asignación de ayuda con fines específicos y su fragmentación aumenta la importancia de la prestación de análisis y asesoramiento normativo de la AIF en apoyo de la coherencia intersectorial y la sostenibilidad fiscal.

Los grupos de reflexión de los países en desarrollo contribuyen ahora de manera importante al acervo de conocimientos sobre el desarrollo, y muchos países de ingreso mediano, incluidos los países de la OCDE, pueden compartir directamente las enseñanzas extraídas de la experiencia y ofrecer en forma activa servicios de asesoramiento sobre políticas de desarrollo. El Banco debería promover ampliamente estas posibles contribuciones y enmarcar su futura estrategia de conocimientos en torno a estos nuevos parámetros.

Modificaciones propuestas en la labor del Banco

Dadas las tendencias actuales de la economía mundial, el Banco deberá colaborar con los países asociados en el punto de intersección entre las prioridades nacionales de desarrollo y las preocupaciones de alcance regional y mundial. Las estrategias de acción colectiva internacional deberán reflejar las perspectivas de los gobiernos sobre las prioridades nacionales. Más en concreto, el Banco debería:

- 1) ***Intensificar la cooperación con los países asociados en lo relativo a la integración de las prioridades nacionales y los bienes públicos mundiales/regionales.*** La Administración tratará de determinar cuál es la mejor manera de garantizar un tratamiento más sistemático de los bienes públicos mundiales en la labor realizada en los países, aprovechando en primer lugar los instrumentos diversificados del Banco para prestarles asistencia.
- 2) ***Reforzar su capacidad con respecto a los servicios de asesoramiento y el financiamiento orientados a los bienes públicos mundiales y regionales.*** Para que su asesoramiento sea creíble, el Banco continuará actualizando las especializaciones de su personal en las esferas donde surgen nuevas prioridades y logrando una mejor sintonía de las regiones y redes en la aplicación del programa relativo a los bienes públicos mundiales.
- 3) ***Participar estratégicamente en las asociaciones mundiales.*** Las asociaciones son un instrumento importante para lograr objetivos fundamentales de los bienes públicos mundiales, y el Banco dispone de numerosos vehículos para participar en iniciativas de alcance mundial. El principal desafío es la selectividad, a fin de garantizar que el Banco logre el mayor impacto gracias a sus intervenciones. La Administración reconoce la necesidad de explorar la coherencia de la considerable cartera de fondos fiduciarios del Banco en apoyo de las asociaciones mundiales y de detectar las lagunas existentes en las prioridades críticas.
- 4) ***Explorar nuevas modalidades de financiamiento para los bienes públicos mundiales.*** Aprovechando las experiencias recientes (por ejemplo, la relacionadas con el servicio financiero internacional para la inmunización y los proyectos financiados conjuntamente por el BIRF y la IFC), la Administración continuará apoyando nuevos instrumentos de financiamiento, en particular si permiten corregir las deficiencias del mercado (por ejemplo en las inversiones asociadas con bajas emisiones de carbono) y si contribuyen a movilizar recursos privados en los sectores de la infraestructura, la energía y la salud. Dichos instrumentos deberían aplicarse en actividades relacionadas con los bienes públicos mundiales que cubran las lagunas extraordinarias y críticas en cuanto a la

innovación, que ofrezcan incentivos importantes para la realización de acciones colectivas y que puedan tener un efecto catalizador en otras fuentes de financiamiento.

- 5) ***Continuar alentando un debate con conocimiento de causa sobre las cuestiones mundiales y promover constructivamente la causa de los países en desarrollo.*** En particular, el Banco debería contribuir a i) un marco duradero y equitativo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y ii) la conclusión positiva de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales.

- 6) ***Incrementar la actuación en el plano regional.*** La concentración en planteamientos regionales de los bienes públicos regionales y mundiales puede ser un enfoque operacional más pertinente en algunas de las esferas problemáticas —como el abastecimiento de agua, la energía, el transporte y la salud— y probablemente continuará adquiriendo cada vez mayor importancia. El Banco puede ayudar a establecer marcos reguladores comunes y opciones de financiamiento compartido y reforzará el financiamiento de inversiones en distintos países relacionadas con los bienes públicos mundiales en el plano regional.

Conclusión

Los esfuerzos por aplicar el programa relativo a los bienes públicos mundiales no pueden limitarse a los países en desarrollo, particularmente en el caso del cambio climático. La prosperidad mundial dependerá de las medidas que adoptemos ahora. La tarea es enorme y requiere ajustes en el comportamiento de todos los interesados, y en la interacción entre los países en diferentes niveles de desarrollo. Al Banco le corresponde también una función importante. Debe ser un asesor normativo y técnico competente y un movilizador ágil de recursos financieros, y debe lograr una mayor confianza de sus accionistas para contribuir al suministro de bienes públicos mundiales.

I. CONTRIBUCIÓN DEL BANCO AL SUMINISTRO DE BIENES PÚBLICOS MUNDIALES

1. La participación del Banco Mundial en las cuestiones mundiales que requieren una acción colectiva no es nueva. Por ejemplo, el Banco ha respaldado desde 1974 el programa de lucha contra la oncocercosis en África occidental y desde 1991 ha sido el depositario y uno de los Organismos de Ejecución del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). De todas formas, sólo en septiembre de 2000 el Banco realizó la primera evaluación directa de su función en el suministro de bienes públicos mundiales (BPM) en un documento destinado al Comité para el desarrollo¹. El Comunicado del Comité ratificó la labor en las siguientes áreas fundamentales: *combatir las enfermedades transmisibles, conservar el medio ambiente, reforzar la arquitectura financiera internacional, alentar la participación de los países en desarrollo en el sistema de comercio mundial e intercambiar los conocimientos relacionados con el desarrollo*. Estas cinco prioridades han orientado la participación del Banco en los BPM desde entonces y fueron objeto de nueva atención y clarificación en un documento de 2005 examinado por el Directorio Ejecutivo del Banco².

2. En las reuniones anuales del Banco y del Fondo de 2006, celebradas en Singapur, el Comité para el Desarrollo pidió al Banco que, “*en el marco de su estrategia general, elaborara un plan sobre su función en el suministro de bienes públicos mundiales y regionales en el que se incluyeran los criterios para su intervención y las modalidades de financiamiento*”. En referencia a los países de ingreso mediano y las economías de mercado emergentes, en el Comunicado del Comité “*se alentaba al Banco a que hiciera mayor hincapié en las cuestiones de interés regional y mundial en las esferas en las que goza de ventaja comparativa*”.

3. El presente documento es la respuesta a esas peticiones. El análisis está basado en la necesidad de responder a las siguientes preguntas: Habida cuenta de los recientes acontecimientos de alcance mundial, ¿cómo puede una mayor atención a los BPM específicos multiplicar el valor del Grupo del Banco para todos sus miembros? En ese contexto, ¿en qué punto concreto la acción colectiva respaldada por el Banco representará la máxima aportación a la mitigación de la pobreza y al crecimiento económico? ¿Cómo puede responder el Banco a los intereses concretos de los países de ingreso mediano? Finalmente, en función de las respuestas a esas preguntas, ¿deberían introducirse modificaciones en los procedimientos, los sistemas y la organización del Banco con el fin de aumentar su eficacia?

4. En esta sección se describe brevemente qué se entiende por BPM y se examinan las razones para una acción colectiva vinculada con el desarrollo nacional, así como los criterios y modalidades de la intervención del Banco. En la sección II se analiza la experiencia del Banco en las cinco esferas prioritarias de los BPM en que concentra su acción. Luego, se señalan los

¹ *Reducción de la pobreza y bienes públicos mundiales: Cuestiones que debe abordar el Banco Mundial en apoyo de la acción colectiva mundial* (DC/2000-16).

² *A Strategic Framework for the World Bank's Global Programs and Partnerships*, 3 de mayo de 2005 (SecM2005-0250).

nuevos acontecimientos mundiales y cómo podrían influir en una revisión de las funciones del Banco. En la sección III, habida cuenta del contexto actual, se proponen nuevas formas de aumentar la eficacia del Banco en apoyo de los BPM, y en la sección IV se presentan algunas cuestiones para debate.

A. Justificación de la acción colectiva en el terreno de los bienes públicos mundiales

5. La creciente globalización ha provocado una mayor interdependencia entre los países y regiones. Un desafío importante continúa siendo el de garantizar que los beneficios de la globalización se distribuyan más ampliamente y que se haga frente a los principales problemas de alcance mundial. Sin una acción colectiva, muchas veces habrá un suministro insuficiente de BPM (o un suministro excesivo de “males” mundiales). Las acciones orientadas al suministro de BPM no pueden separarse ya de las opciones que se están realizando para promover el desarrollo y reducir la pobreza.

6. Según los economistas, los BPM comparten dos características: la imposibilidad de exclusión (cuando están disponibles, todos pueden disfrutar de ellos) y la ausencia de rivalidad en el consumo (el consumo de una persona no reduce la disponibilidad para otros individuos de otras naciones). Otras interpretaciones más pragmáticas y operacionales —como la utilizada en el presente documento— se han centrado en los bienes cuyo suministro depende fundamentalmente de la acción colectiva internacional, aun cuando quizá no sean universales en sentido estricto (quizá sean regionales) y admitan cierta posibilidad de exclusión (como ocurre con algunos componentes críticos de los conocimientos mundiales, cuya utilización está restringida por las patentes) o rivalidad (como en el caso del agotamiento de los recursos pesqueros de altamar o de la biodiversidad).

7. El ejemplo clásico de un bien público es el aire limpio. Es imposible limitar su disfrute: todos pueden respirarlo. En la práctica, la mayoría de esos bienes relacionados con el desarrollo no son bienes públicos “puros” sino “mixtos”: ofrecen beneficios individuales, locales o nacionales, pero tienen también efectos derivados que son importantes para otros países, o para todos ellos. Muchos desafíos transfronterizos se afrontan más eficazmente en el plano regional, como ocurre con los sistemas de alerta temprana de los tsunamis o la ordenación de las cuencas hidrográficas que trascienden las fronteras nacionales.

8. Son muchas las partes interesadas que tratan de tener más en cuenta a los BPM en su labor, y hay un acuerdo mundial considerable sobre las cuestiones más significativas. En *Meeting Global Challenges*, informe de 2006 del Grupo Internacional de Trabajo sobre Bienes Públicos Mundiales, se recogen los elementos fundamentales de ese consenso y se destacan seis “bienes públicos mundiales de importancia crítica”. El Grupo de trabajo confirma la importancia de las cinco esferas en que el Banco ha participado directamente (párrafo 1) y ha agregado una más: *paz y seguridad*³.

³ En el informe se observa que “si todos los Estados y pueblos pueden beneficiarse del suministro de bienes públicos mundiales, parece evidente que su suministro debería ser fácil y abundante. En la práctica, ocurre lo contrario. De hecho, por la misma naturaleza de los bienes públicos mundiales, la demanda tiende a superar a la oferta” por las siguientes razones: problemas de soberanía, preferencias y prioridades divergentes, problema de los “beneficiarios sin contrapartida” (incentivo a esperar a que otra parte suministre el bien público y luego disfrutar de su consumo),

9. En el informe del Grupo de Trabajo Internacional se insiste también en que “*si bien los gobiernos nacionales cargan con la responsabilidad primaria de garantizar que se atiendan las necesidades de financiamiento de los bienes públicos mundiales [...] y en el pasado se han conseguido unos coeficientes muy elevados de beneficios-costos en los bienes públicos mundiales*”, se necesita más financiamiento para los BPM, que debería ser “adicional de la AOD”⁴. Se insiste además en la importancia de reforzar las instituciones internacionales para ayudar a la producción de BPM, ya que en la mayoría de los casos estas organizaciones son requisito necesario para emprender, reforzar y, con frecuencia, coordinar las acciones nacionales, encauzar los fondos hacia programas nacionales, supervisar los progresos e informar al respecto y “... en un número creciente de cuestiones, considerar y aplicar las decisiones de alcance mundial adoptadas”⁵.

B. Criterios para la participación del Banco en la esfera de los bienes públicos mundiales

10. El Banco no es un organismo de establecimiento de normas de alcance mundial. Sus principales contribuciones en la esfera de los BPM son las siguientes: 1) actuar en los distintos países para desarrollar los sistemas y capacidades institucionales, financiar proyectos y programas y realizar análisis y actividades de asesoramiento sobre políticas que ayuden a integrar los intereses nacionales con las preocupaciones de alcance mundial o regional; 2) participar en asociaciones mundiales que complementen su orientación centrada en los países y movilizar recursos para las mismas, y 3) orientar el debate mundial mediante investigaciones sobre los costos y beneficios de la acción colectiva para los países en desarrollo. Otros protagonistas —como los gobiernos, organismos especializados o empresas privadas— tienen la responsabilidad primaria de fijar normas y “producir” estos bienes, por ejemplo, supervisando la propagación de enfermedades transmisibles, produciendo vacunas que permitan salvar vidas, concertando acuerdos voluntarios que regulen las emisiones de gases de efecto invernadero, negociando acuerdos comerciales, etc.

11. En el Comunicado del Comité para el Desarrollo de 2000⁶ se destacó que las prioridades deberían estar inspiradas en los “*objetivos generales de desarrollo y reducción de la pobreza*” del Banco y que su intervención debería estar basada en la labor orientada a los países. Estos criterios continúan siendo válidos, pero con algunos ajustes basados en la experiencia del Banco en los últimos años:

problema del “eslabón más débil” (el éxito puede complicarse por un solo acto de incumplimiento, como los esfuerzos por erradicar una enfermedad infecciosa) y problema de la “acumulación” (necesidad de garantizar la observancia y mantener el impulso con iniciativas mundiales de larga duración). Véase *Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest*, Informe del Grupo internacional de trabajo sobre bienes públicos mundiales, septiembre de 2006.

⁴ Informe del Grupo internacional de trabajo sobre bienes públicos mundiales. Op. cit., pág. 99.

⁵ Informe del Grupo internacional de trabajo sobre bienes públicos mundiales. Op. cit., pág. 85.

⁶ Al considerar la función que el Banco podría desempeñar en los bienes públicos mundiales dentro de las esferas incluidas en su mandato, los ministros señalaron cuatro criterios fundamentales para la participación del Banco: la intervención representa obviamente un valor agregado para los objetivos de desarrollo del Banco; la acción del Banco es necesaria para movilizar otros recursos y asociaciones; existe una ventaja comparativa significativa para el Banco; se está llegando a un consenso internacional sobre la necesidad de una acción mundial.

- *Debería estar llegándose a un consenso de la comunidad internacional sobre la necesidad de una acción de alcance mundial.* El Banco debería comprometerse cuando la acción colectiva cuente con el apoyo de un amplio grupo de países miembros del Banco (en vez de limitarse a presionar partiendo de una reducida base de apoyo).
- *Debería haber una clara deficiencia institucional que dificultara la respuesta al problema.* Un argumento importante de la intervención del Banco es que los mecanismos existentes son inadecuados o insuficientes para hacer frente al problema. La participación selectiva del Banco debería tener plenamente en cuenta los mandatos, funciones y ventajas de los asociados y otros interlocutores pertinentes.
- *El compromiso del Banco debería estar en consonancia con su mandato en favor del desarrollo.* La intervención del Banco debe realizar una contribución cuantificable a los objetivos de desarrollo en los países, reflejados en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). A ese respecto, debería tenerse en cuenta que la sostenibilidad del progreso hacia los ODM a largo plazo podría verse afectada por el suministro de determinados BPM, y viceversa.
- *El Banco debería tener las capacidades y recursos necesarios para ser eficaz.* La acción del Banco debería aprovechar sus puntos fuertes: tanto su experiencia operacional y sus instrumentos en los países como su capacidad de movilizar y gestionar recursos financieros de gran magnitud. El Banco sólo debería comprometer recursos considerables en apoyo de la acción colectiva mundial cuando tenga una clara estrategia para lograr resultados.
- *La acción mundial del Banco debería movilizar otros recursos.* La participación del Banco debería contribuir a establecer asociaciones de colaboración de alcance nacional, regional y mundial, y debería movilizar recursos adicionales.

12. Las decisiones sobre su participación en los BPM deberían tener también en cuenta hasta dónde debe llegar el compromiso del Banco⁷. No hay soluciones de validez universal. El alcance de la participación variará según la deficiencia institucional que haya que corregir y las propias capacidades de contribución del Banco. La decisión de que el Banco se comprometa con investigaciones, actividades mundiales de promoción, estudios analíticos en los países, asistencia técnica, operaciones de financiamiento, programas mundiales, fondos fiduciarios, mecanismos financieros innovadores o una combinación de esos diferentes instrumentos deberá tomarse caso

⁷ En el documento del Directorio de 2005 antes citado, *A Strategic Framework for the World Bank's Global Programs and Partnerships*, se destacaba que, si bien "... el Banco puede contribuir a un amplio espectro de cuestiones de alcance mundial, debe tomar decisiones deliberadas sobre el alcance del compromiso y, por razones de eficiencia, comprometer recursos significativos únicamente para determinadas cuestiones en las que desee promover una acción colectiva mundial o cuando puedan obtenerse resultados tangibles dentro de un período previsible". En el documento se describían así los niveles crecientes de participación: "notas de vigilancia, investigación e intercambio de conocimientos, redes de políticas o promoción y plataforma operacional". Op. cit., pág. 25.

por caso y teniendo plenamente en cuenta la posición del Banco con respecto a los criterios antes esbozados. Así pues, la participación del Banco en los BPM también debe ser selectiva en los países.

13. El progreso en relación con los cinco BPM es imprescindible para la estabilidad mundial, la reducción de la pobreza y el crecimiento y, sin embargo, el programa de medidas necesarias continúa estando completo. Las cinco esferas están basadas en el consenso internacional en favor de la acción, son fundamentales para los objetivos de desarrollo del Banco y aprovechan las capacidades de ejecución de éste. Por ello, el Banco ha estado —y en este documento se propone que continúe estando— involucrado en las cinco prioridades, aunque con distintos niveles de intensidad y con diversas modalidades de compromiso. En el anexo 3 se ilustra de qué manera cada una de las esferas prioritarias está en consonancia con los criterios de participación antes especificados.

14. El Banco no ha participado directamente en actividades centradas en la paz y la seguridad —importante bien público planteado por el Grupo de Trabajo Internacional—, salvo en lo que se refiere a tareas de reconstrucción después de los conflictos y de investigación sobre sus determinantes económicos. No obstante, gran parte de la labor del Banco contribuye al objetivo general de proteger la seguridad humana, en particular los programas de reconstrucción después de los conflictos, la ayuda para encontrar soluciones a las cuestiones regionales de abastecimiento de agua y el apoyo a la investigación agrícola y alimentaria. Más recientemente, el Banco ha intervenido también activamente en otras esferas que se benefician de la acción colectiva mundial o regional, como el buen gobierno, la migración y las remesas, el tráfico humano y de drogas y otras formas de delincuencia. El alcance de la participación del Banco en estas cuestiones mundiales se ha visto, y probablemente se verá, limitado a las investigaciones y el análisis de políticas, y su impacto en la seguridad mundial ha sido y continuará siendo indirecto.

C. Modalidades de intervención del Banco en los bienes públicos mundiales

15. El apoyo del Banco para promover los BPM tiene cuatro dimensiones:

- *Colaborar con los países para ayudar a salvar la brecha entre compromisos mundiales y programas y políticas nacionales.* Estas actividades deben considerar las soluciones de compromiso que puedan presentarse cuando los objetivos mundiales y nacionales no encajan fácilmente.
- *Colaborar en asociaciones y fortalecer los mecanismos financieros, tanto existentes como nuevos.*
- *Ofrecer actividades de promoción constructiva.* La capacidad de investigación y análisis del Banco puede lograr una mayor representación de los países en desarrollo en las decisiones internacionales y ayudar a reducir las diferencias entre las opiniones e intereses de los países de la OCDE y las de los países en diferentes etapas de desarrollo.
- *Aportar mecanismos de análisis, experiencia técnica y capacidad para integrar las políticas en los diferentes temas del desarrollo.*

16. Si bien estas modalidades son de aplicación universal, el Banco debe hacer frente a un desafío particular en muchos países de ingreso mediano, cuyas opciones relativas a las

prioridades nacionales pueden tener también un impacto decisivo en los desafíos mundiales. Muchos de estos países tienen estrategias de desarrollo claramente formuladas, un acervo considerable de personal experimentado en una gran variedad de áreas normativas y una necesidad limitada de continuar recibiendo financiamiento del Banco. La capacidad del Banco de agregar valor dependerá de si puede ofrecer o no conocimientos especializados fiables que aborden las cuestiones fundamentales con que se enfrentan en la actualidad esos gobiernos, en particular en lo que respecta a las repercusiones delicadas y de gran alcance del cambio climático. El Marco de Asociación del Amazonas (Recuadro 1) ilustra un planteamiento adoptado actualmente para hacer frente a esta situación.

Recuadro 1: Marco de Asociación del Amazonas del Grupo del Banco Mundial, en Brasil

Un ejemplo de integración entre las cuestiones mundiales y las prioridades nacionales es el proyecto de Marco de Asociación del Amazonas, en Brasil. En consonancia con el Programa propuesto por el gobierno sobre un Amazonas sostenible, el Marco se utilizará para determinar la asistencia del Grupo del Banco Mundial 1) *en el plano regional*, con el fin de aumentar el empleo y el acceso a los servicios básicos de 23 millones de personas que viven en la región del Amazonas brasileño, garantizar el crecimiento económico mediante el uso sostenible de los recursos y mejorar los procesos de participación, y 2) *en el plano nacional/mundial*: por un lado, reducir el ritmo de la deforestación y establecer mecanismos en virtud de los cuales Brasil reciba compensación por los servicios ambientales que el Amazonas ofrece a todo el mundo y, por el otro, impulsar los recursos energéticos y los corredores logísticos necesarios para el desarrollo regional y nacional. La Asociación tendrá en cuenta los singulares desafíos para la conservación y el desarrollo que se presentan en el Amazonas brasileño. El Banco respaldará la expansión y consolidación de una red de zonas protegidas y tierras autóctonas. En las zonas ya deforestadas, el Grupo del Banco respaldará la intensificación de la agricultura y, en las zonas forestales no protegidas, apoyará el ofrecimiento de incentivos económicos para preservar los bosques existentes (por ejemplo, mediante prácticas de ordenación forestal sostenible y programas que permitan utilizar los planes de pago como medio de reducir la deforestación). El Grupo del Banco puede intervenir en el desarrollo de los grandes proyectos estratégicos de infraestructura, cuando los proyectos se consideren adecuados desde el punto de vista de la economía, las finanzas, el gobierno y el impacto ambiental y social. Igual que en el pasado, el Grupo del Banco colaborará con diversos asociados —el gobierno federal y los gobiernos de los estados, los asociados bilaterales, el sector privado y las ONG— en el Amazonas brasileño.

17. El desafío es algo diferente en los países de ingreso bajo, donde existe una gran variedad de donantes y una fuerte dependencia de los recursos en condiciones concesionarias⁸. Igual que los gobiernos de estos países y que la comunidad internacional en general, el Banco se encuentra con el desafío de integrar la búsqueda de los objetivos referentes a los BPM con los ODM. Indudablemente, existen complementariedades y soluciones de compromiso. Por ejemplo, el progreso en la reducción del VIH/SIDA dependerá del aumento de los niveles de educación primaria (uno de los ODM), pero algunos objetivos referentes a los bienes públicos mundiales, como la reducción de la deforestación, pueden competir con los ODM por conseguir parte de la limitada ayuda en condiciones concesionarias, y una cuantiosa aportación de recursos extranjeros

⁸ Véase AIF (2007). *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*.

para la lucha contra el VIH/SIDA puede suponer a breve plazo un recorte de los recursos destinados a la salud materna (otro de los ODM). No obstante, la eficacia a mediano plazo de las intervenciones en apoyo de los bienes públicos mundiales depende del progreso realizado hacia el logro de los ODM, y viceversa. La experiencia intersectorial y la capacidad de investigación permiten al Banco examinar más atentamente la relación existente entre los principales BPM y los ODM.

II. NUEVOS ACONTECIMIENTOS DE ALCANCE MUNDIAL Y REPERCUSIONES EN LA FUNCIÓN DEL BANCO

18. En esta sección se examina la experiencia del Banco en relación con los bienes públicos mundiales, tal como se ha descrito anteriormente. Se considera además de qué manera los cambios registrados en las tendencias mundiales exigen un ajuste en la forma en que el Banco deberá ofrecer su apoyo en este terreno en el futuro, tanto en el plano mundial como en los países. La cobertura geográfica cada vez más amplia de dichos bienes (o “males”) en todo el planeta (véase el Anexo 1) confirma la necesidad de dichos ajustes.

A. Patrimonio ambiental

Experiencia del Banco

19. En los dos últimos decenios, el Banco ha intensificado su labor en relación con el medio ambiente y se ha convertido en uno de los organismos de ejecución de varias convenciones y convenios internacionales⁹. El financiamiento del BIRF/AIF para el medio ambiente, en valores corrientes, sumó un total de US\$38.600 millones entre los ejercicios de 1990 y 2007¹⁰. Dentro de la cartera de asociaciones y programas de alcance mundial del Banco, predominan los programas de asociaciones ambientales, que representan el 62% (US\$775 millones) del total de desembolsos de esos programas en el ejercicio de 2007¹¹. El FMAM constituye el ejemplo más destacado, y desde su creación en 1991 el Banco ha comprometido unos US\$3.100 millones de financiamiento del FMAM para unos 450 proyectos en más de 100 países en desarrollo (55% del total de los recursos del FMAM). Además, el Banco ha gestionado US\$739 millones de financiamiento en el marco del Fondo Multilateral para el Protocolo de Montreal, con destino a más de 500 inversiones y proyectos de asistencia técnica. La atención firme y constante a las inversiones en eficiencia energética y la energía renovable (por ejemplo, el Programa de asistencia para la gestión del sector de la energía) permite tener también en cuenta las consideraciones del medio ambiente mundial.

20. El Banco ha realizado una contribución innovadora al programa del cambio climático mediante el establecimiento de los fondos del carbono (Recuadro 2) y, de esa manera, ha ayudado a superar los obstáculos al uso del financiamiento del carbono mediante la elaboración de metodologías en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) y las iniciativas de

⁹ El Banco es uno de los tres Organismos de Ejecución del FMAM, lo que significa que indirectamente es también un Organismo de Ejecución de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNUCLD), el Convenio sobre la Biodiversidad, el Protocolo de Montreal (ozono) y el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes.

¹⁰ Esta cifra total es la suma de US\$28.900 millones del BIRF y US\$9.700 millones de la AIF.

¹¹ Los programas ambientales incluyen las prioridades siguientes: protección de la biodiversidad (Fondo para Alianzas Estratégicas en Ecosistemas Críticos), cambio climático (fondos del carbono), ecosistemas sanos (programa de asociación forestal y programa para la pesca) y reducción de la contaminación (Programa sobre las existencias de plaguicidas obsoletos en África).

aplicación conjunta del Protocolo de Kyoto; asimismo ha colaborado con organismos reguladores, clientes y participantes del mercado, y ha creado fondos del carbono en nuevos sectores.

21. A pesar de estos logros, *la incorporación de las preocupaciones ambientales de alcance mundial y regional en las estrategias nacionales de desarrollo continúa representando un desafío*. En muchos casos, las prioridades mundiales no coinciden con las nacionales y los intentos de corregir esa discrepancia desde el exterior pueden encontrar notable resistencia. Las intervenciones ambientales no están exentas de complicación, en particular en áreas con ecosistemas sensibles.

Recuadro 2: Mercado del carbono

El Protocolo de Kyoto de 1998 sentó las bases para la creación de un mercado mundial del carbono para los gases de efecto invernadero. El Banco Mundial ha respondido al desafío y, mediante su Unidad de Financiamiento del Carbono, ha utilizado fondos aportados por los gobiernos y empresas de los países de la OCDE para comprar reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero en el contexto de proyectos en los países en desarrollo y economías en transición. Las reducciones de las emisiones son adquiridas a través de uno de los fondos del carbono de dicha Unidad en nombre del contribuyente y en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio o de los acuerdos de aplicación conjunta del Protocolo de Kyoto. La venta de las reducciones de emisiones —el mercado del carbono— ha demostrado que puede contribuir a hacer más atractivos los proyectos, incorporando un flujo de ingresos adicional en divisas fuertes que reduce los riesgos del financiamiento en condiciones comerciales o en forma de donación. Así pues, el financiamiento del carbono representa un medio para movilizar nuevas inversiones públicas y privadas en proyectos que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que mitiga el cambio climático al mismo tiempo contribuye al desarrollo sostenible. Las operaciones de financiamiento de carbono del Banco han demostrado numerosas oportunidades para la colaboración entre los distintos sectores y han contribuido a la incorporación de las cuestiones climáticas en proyectos relacionados con la electrificación rural, la energía renovable, la eficiencia energética, la infraestructura urbana, la gestión de desechos, la reducción de la contaminación, la silvicultura y la ordenación de los recursos hídricos. Los fondos del carbono administrados por el Banco han crecido hasta alcanzar un total aproximado de US\$2.000 millones. Además, la IFC gestiona un fondo del carbono de US\$175 millones en nombre de los Países Bajos, y ha ofrecido garantías de ejecución para proyectos en Brasil, China y Sudáfrica.

Cambios en el contexto mundial y repercusiones para el Banco

22. La acumulación de pruebas científicas sobre la rapidez del cambio climático mundial, sus consecuencias y la necesidad de intervenciones urgentes ha adquirido nuevo impulso en los dos últimos años. Finalmente, se ha llegado a comprender con claridad cuáles son los diferentes conductos a través de los cuales el cambio climático repercutirá en los países en desarrollo, en particular en los más pobres. El cambio climático puede tener graves repercusiones para las perspectivas económicas de los países y para sus esfuerzos de reducción de la pobreza, pero las repercusiones cambiarán notablemente según los países y regiones, por lo que se necesitarán análisis y medidas de alcance tanto nacional como regional. Los resultados de la evaluación del ecosistema del milenio de 2005 revelan que el 60% de los ecosistemas que sustentan la vida en la

Tierra, con inclusión del agua dulce, las pesquerías mundiales y los bosques, se están degradando o se han explotado de forma no sostenible.

23. La variabilidad y el cambio climático plantean graves riesgos para los ecosistemas de los humedales y los arrecifes de coral. Se prevén importantes impactos en la productividad agrícola, que representan en particular una amenaza para los asentamientos humanos y los grupos vulnerables de las zonas áridas y semiáridas. La contaminación atmosférica transfronteriza continúa siendo un problema en algunas regiones y las ciudades costeras se verán gradualmente afectadas por la subida de los niveles del mar. Los países del grupo de ingreso bajo pueden verse particularmente perjudicados por el cambio climático. En consecuencia, algunos de ellos podrán experimentar conflictos por los medios de subsistencia compartidos, como los escasos recursos de agua y de tierra fértil. Finalmente, son los miembros más pobres de sus poblaciones quienes soportarán la carga del agotamiento de los recursos y de los problemas de salud de origen ambiental.

24. El hecho de que el programa de actividades ambientales se esté ampliando a muchos países de todo el planeta aparece claramente ilustrado en el Anexo 1. Algunos países de ingreso mediano ocupan ahora, junto con los países de la OCDE, un lugar central en el programa adoptado para reducir las emisiones de carbono, y la protección forestal para reducir el cambio climático es un desafío que se presenta a muchos países asociados. El programa de la adaptación afecta a todos los países; por ejemplo, el ajuste al efecto negativo del cambio climático en los cultivos de cereales representará un desafío para el mundo en general.

25. *La protección del patrimonio ambiental mediante una acción colectiva de alcance mundial, regional y nacional representará un desafío fundamental para el siglo XXI.* El suministro de este BPM ha adquirido importancia tan decisiva que no puede ya mantenerse al margen de las estrategias nacionales o regionales de desarrollo y del mandato del Banco de combatir la pobreza y conseguir el desarrollo sostenible. El logro de una cooperación eficaz con los países asociados en el terreno del cambio climático debe convertirse en punto de referencia para el desempeño del Banco en los países tanto del BIRF como de la AIF.

26. La estrategia del Banco hace hincapié en cuatro esferas fundamentales de compromiso:

- *mitigación del cambio climático*, en que se incluye tanto la reducción de las emisiones de carbono como la ordenación de los grandes bosques higrófilos;
- *adaptación* al cambio y variabilidad climáticos crecientes, lo que representa un desafío particular para los países más pobres debido a su dimensión multisectorial;
- *sostenibilidad* de los recursos no renovables, en particular con una dimensión regional, y
- *asociaciones* para alentar la producción y divulgación de los avances científicos en las tecnologías encaminadas a la mitigación del cambio climático y la adaptación.

27. En lo que respecta a la *mitigación*, la necesidad de intervenir es urgente. Con el tiempo, se necesitarán acuerdos internacionales sobre un marco regulador a largo plazo que pueda ofrecer los incentivos necesarios para alentar nuevas investigaciones y la innovación, adaptar las nuevas tecnologías y alentar el comercio de carbono. Las necesidades de inversión son ingentes y sólo podrán atenderse si existen esos incentivos. De todas formas, la falta de un consenso político mundial acerca del tipo de marco internacional para reducir las emisiones de gases de

efecto invernadero que debería adoptarse una vez expirado el Protocolo de Kyoto, en 2012, está provocando incertidumbre en el mercado. Y esta incertidumbre limita la posibilidad de utilizar hoy eficazmente los créditos de carbono para la realización de nuevas inversiones en los países de ingreso mediano y bajo.

28. El progreso conseguido en la Cumbre de Heiligendamm, en junio de 2007, representa un nuevo impulso para las negociaciones relativas al futuro del Protocolo de Kyoto. Mientras no se alcance el nuevo acuerdo internacional, el Marco de inversiones en energía limpia (MIEL) ofrece al Banco la oportunidad de contribuir gracias a sus conocimientos especializados sobre el financiamiento del carbono, de explorar una serie de medidas para contribuir técnicamente al proceso de búsqueda de un nuevo acuerdo, de mantener activos los mercados del carbono y de centrar la atención en inversiones piloto y en la proyección en mayor escala del financiamiento del carbono en los países en desarrollo. Con este fin, el Banco debería:

- Explorar, como aportaciones para el proceso de la CMNUCC, posibles acciones que permitan reducir las emisiones sin frenar el impulso del crecimiento de los países en desarrollo. Habrá que evaluar también la distribución entre los países de los costos y beneficios asociados con los objetivos alternativos de reducción de las emisiones, las metodologías y los vehículos para alcanzarlos (por ejemplo, topes de emisión o impuestos sobre el carbono), y determinar qué implican dichos objetivos para los países en desarrollo.
- Complementar los actuales mercados del carbono movilizando fondos del carbono adicionales con el fin de ampliar las transacciones en el plano programático o sectorial, al mismo tiempo que se establece un nuevo marco regulador. De esta manera se evitará una pérdida de impulso y se fomentará el aprendizaje mediante nuevos proyectos innovadores, con lo que se enviará una señal positiva a los mercados. Se están considerando ya varias iniciativas¹². Las experiencias obtenidas con estas iniciativas deberían convertirse en componentes sustantivos de las negociaciones de un nuevo marco internacional de las emisiones de carbono.
- Movilizar la innovación centrándose en proyectos piloto que den a conocer nuevas tecnologías o cubran lagunas metodológicas —como en el sector forestal— y puedan multiplicar el financiamiento del carbono, como se describe anteriormente, para proyectos que permitan una reducción significativa de las emisiones.
- Alentar medidas que permitan mejorar la eficiencia energética mediante la asistencia técnica, los préstamos y el financiamiento en forma de donación, por ejemplo a través del FMAM.

29. La *adaptación* se convertirá en un elemento cada vez más importante en muchos países con el fin de sustentar el crecimiento y la mitigación de la pobreza y, en algunos casos, la estabilidad política. El Banco puede actuar con rapidez en el frente de la adaptación y desempeñar un papel importante en el análisis y la planificación en los países. Este programa

¹² El Banco está proponiendo un nuevo Servicio de asociación del carbono para la energía limpia y examinando con los donantes posibilidades de financiamiento concesionario adicional en apoyo del MIEL. Además, se ha propuesto un servicio de asociación del carbono para la conservación forestal, que experimentará métodos que permitan generar créditos del carbono gracias a la reducción de la deforestación, tema no incluido en el Protocolo de Kyoto. El FMAM está preparando una iniciativa de asociación entre el sector público y el privado con el fin de respaldar un programa de inversión en soluciones tecnológicas con fuentes de financiamiento privadas y públicas.

implica prácticamente todos los aspectos de una economía nacional: productividad agrícola, gestión de los recursos hídricos, protección de los recursos naturales e infraestructura física y social. Mantiene fuertes vínculos con la larga experiencia del Banco en estos sectores, y las recientes mejoras conseguidas por éste en cuanto a sus capacidades de reducción de riesgos y respuesta en casos de desastre deberían facilitar la adopción de medidas oportunas. Las inversiones para hacer frente a riesgos mayores de inundación en las zonas costeras forman ya parte integrante de la labor del Banco en el sector de la infraestructura. La adaptación de la agricultura al calentamiento y a las crisis climáticas puede tomar como base las investigaciones realizadas por el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR) y otras instituciones, y las experiencias de apoyo a los servicios de extensión agrícola y desarrollo rural integrado.

30. Los países pobres son los más expuestos al riesgo. Su limitada base de recursos, la escasa capacidad institucional, los importantes ajustes en las políticas y el problema de mantener el crecimiento del empleo y los ingresos representarán grandes cargas que las autoridades nacionales deberán soportar si se ve amenazada la productividad agrícola, sube el nivel del mar o se intensifica rápidamente la migración interna. Deberá organizarse un esfuerzo internacional coordinado para ayudar a los países más necesitados.

31. Una importante contribución del Banco a las considerables necesidades de adaptación es el apoyo a las autoridades de los países para generar capacidades institucionales esenciales que puedan ayudar a incorporar las medidas de adaptación al programa de desarrollo del país. Un punto de partida crítico es una mejor preparación, gestión y recuperación con relación a los riesgos, esferas en que el Banco ha participado en los últimos años. En el Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe, por ejemplo, el Banco combina los conocimientos nacionales y regionales, la capacidad de respuesta rápida, la experiencia en el establecimiento de asociaciones, la administración fiduciaria y el desarrollo de nuevos productos financieros en un planteamiento coherente para la resolución de problemas (Recuadro 3). Dichos planteamientos deben proyectarse en mayor escala.

Recuadro 3: Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe (CCRIF)

Uno de los desafíos que se presentan a los gobiernos de los pequeños Estados insulares que han sufrido los efectos de desastres naturales es la necesidad de liquidez a corto plazo para comenzar los esfuerzos de recuperación al mismo tiempo que se mantienen los servicios gubernamentales esenciales. Como consecuencia de sus experiencias durante la temporada de huracanes de 2004, los jefes de Estado del CARICOM solicitaron asistencia del Banco Mundial para mejorar el acceso regional al seguro contra catástrofes. El CCRIF es el resultado de dos años de colaboración entre los gobiernos de la región, los principales donantes asociados y un equipo de expertos del Banco Mundial. El CCRIF permite a los gobiernos del Caribe comprar cobertura semejante al seguro contra el cese de la actividad económica, que les permitirá disponer de liquidez inmediata en caso de grandes huracanes o terremotos. El CCRIF, entidad jurídica independiente, permite a los seis gobiernos participantes integrar en uno solo los diferentes riesgos específicos de cada país, lo que permitiría disponer de una cartera mejor diversificada. La capacidad de agregar el riesgo, junto con un capital inicial de US\$45 millones aportado por los donantes, permite al CCRIF ofrecer cobertura con un descuento de más del 40%.

32. La *sostenibilidad de los recursos no renovables* se verá también amenazada como consecuencia del calentamiento. Las cuestiones relacionadas con la biodiversidad, la conservación forestal (de interés también para la mitigación del cambio climático), la degradación de la tierra y la desertificación, el agotamiento de las pesquerías, los recursos hídricos y la contaminación serán de la máxima importancia para el desarrollo sostenible. El Banco realiza una labor considerable en estas esferas mediante actividades de financiamiento, complementadas con la aportación de fondos del FMAM. Los programas mundiales son otra importante fuente potencial de apoyo a largo plazo, y el Banco realizará esfuerzos especiales para vincular mejor estas iniciativas con los planes nacionales de desarrollo y para abordar los problemas de agotamiento de los recursos desde una perspectiva regional.

33. Una aportación decisiva a los esfuerzos de mitigación, adaptación y sostenibilidad será el establecimiento y divulgación de nuevas tecnologías. El Banco está dispuesto a ayudar a crear una red internacional de centros de investigación para localizar y divulgar tecnologías con bajos niveles de emisiones de carbono que puedan utilizarse en países en desarrollo y promover nuevas tecnologías para la adaptación. Utilizaría su base de contactos para alentar a las partes interesadas y competentes a formar una asociación de los sectores público y privado con el fin de fomentar la innovación tecnológica. Lo que se logró durante la Revolución Verde debe conseguirse ahora de nuevo para hacer frente al cambio climático y responder a la necesidad de adaptación.

B. Enfermedades transmisibles

Experiencia del Banco

34. La prevención de las enfermedades transmisibles es un bien público mundial y regional de enorme importancia. El mapa reproducido en el Gráfico 2 del Anexo pone de manifiesto el alcance Mundial de los brotes de VIH/SIDA y de fiebre aviar, dos enfermedades con impacto devastador en los países en desarrollo. Desde 1999¹³ el Banco ha comprometido unos US\$2.000 millones para actividades relacionadas con el VIH/SIDA en 67 países, aproximadamente tres cuartas partes de los cuales son países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF. En este proceso, el Banco ha estado también estrechamente asociado con la OMS y con importantes programas, como la Iniciativa Internacional para la Vacuna contra el SIDA (IAVI) y el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el SIDA, que han recibido financiamiento del Fondo de Donaciones para el Desarrollo. En 1998, el Banco fundó, juntamente con la OMS, el UNICEF y el PNUD, la Alianza para hacer retroceder el paludismo, con el objetivo de unificar y coordinar los esfuerzos para combatir esa enfermedad. En ese contexto, el Banco desembolsó unos US\$150 millones en el período comprendido entre 2000 y 2005. Desde entonces, el Banco ha comprometido también aproximadamente US\$350 millones a través del Programa reforzado de lucha contra el paludismo en 10 países, más un innovador proyecto regional centrado en cuatro países de la cuenca del río Senegal.

¹³ En 1999, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó el Programa multinacional de lucha contra el VIH/SIDA, amplia operación regional de prevención, tratamiento y atención.

Cambios en el contexto mundial y repercusiones para el Banco

35. En los últimos años, la aparición de fondos especializados, denominados con frecuencia fondos “verticales”, han transformado fundamentalmente la arquitectura de la ayuda en el terreno de la salud, en particular en los países de ingreso bajo. El financiamiento mundial para el VIH/SIDA, por ejemplo, se ha cuadruplicado desde 2001, habiendo pasado de unos US\$2.100 millones a aproximadamente US\$8.000 millones en 2005. La mayor parte de este financiamiento procede de los dos mayores fondos, el Plan de Emergencia del Presidente de los Estados Unidos para el Alivio del VIH/SIDA (US PEPFAR) y el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. En consecuencia, la parte del Banco en el total de financiamiento externo para combatir las enfermedades transmisibles es ahora bastante reducida (aproximadamente, el 5% en el caso del VIH/SIDA en 2005) y así continuará siendo a medida que se produzca la expansión prevista de los fondos verticales en el sector de la salud.

36. En algunos países más pobres, el fuerte aumento de los fondos verticales y la participación en intervenciones relacionadas con enfermedades específicas —en particular en su tratamiento— ha redundado en detrimento de la atención a las cuestiones más generales del sector de la salud. En muchos países africanos, el financiamiento en forma de donación para el VIH/SIDA oscila entre un tercio y la mitad del gasto total en salud, lo que podría detraer los escasos recursos de salud de otros servicios críticos, en particular la nutrición y la salud materno-infantil. Tomando como base la función del Banco orientada al desarrollo de los países, la estrategia de salud recientemente aprobada orienta la contribución del Banco a este de BPM hacia el fortalecimiento de la capacidad interna para conseguir que se mantengan y alcancen los objetivos relacionados con enfermedades específicas al mismo tiempo que se consigue un equilibrio con otros objetivos sanitarios fundamentales. El Banco colaborará con sus asociados para ayudar a integrar las considerables aportaciones de financiamiento externo de la actualidad en el fortalecimiento de los sistemas de salud y la prevención de enfermedades transmisibles.

37. La movilidad mundial ha aumentado también los riesgos de pandemias. El brote de la gripe aviar ha situado en primer plano el riesgo que presentan para las personas las enfermedades de origen animal. Los puntos de partida para prevenir el brote de una posible pandemia mundial son unos sistemas nacionales de mejor calidad que permitan supervisar esos tipos de enfermedades, tanto en los animales como en las personas, y la capacidad de respuesta rápida mundial. Varios organismos de las Naciones Unidas organizan actividades en estas esferas. A su vez, el Banco ayuda a diseñar acuerdos de financiamiento a largo plazo, convocar a los donantes para movilizar recursos y supervisar el progreso del financiamiento mundial¹⁴. Ofrece también préstamos a los países para la aplicación de métodos de vigilancia más adecuados, medidas de preparación y programas de salud animal.

¹⁴ El Banco ha contribuido decididamente a preparar el marco de financiamiento para la Alianza Internacional para combatir la gripe aviar y pandémica, aunando los esfuerzos para el establecimiento de esta asociación con la Comisión Europea, el Gobierno de los Estados Unidos, las Naciones Unidas, la OMS, la FAO y la OIE, que el Banco respalda con una donación del Fondo de Donación para el Desarrollo.

C. Arquitectura financiera internacional

Experiencia del Banco

38. Tras las crisis financieras de México, Asia y Rusia, la comunidad internacional adoptó medidas para reforzar la arquitectura financiera internacional con el fin de reducir la probabilidad de dichas crisis y mitigarlas y solucionarlas cuando se produzcan. Se llevaron a cabo varias iniciativas para promover normas nacionales y la aplicación de buenas prácticas. Abarcan temas como la supervisión y reglamentación financiera, los sistemas de pago, la gestión de las empresas, la insolvencia y los derechos de los acreedores, los abusos financieros como el lavado de dinero, y la contabilidad y auditoría. Las buenas prácticas se están extendiendo en áreas donde no es fácil establecer normas, como la gestión de los tipos de cambio, la deuda y la liberalización de la cuenta del capital.

39. El Banco y el FMI han respaldado las actividades de vigilancia y fortalecimiento de la capacidad para ayudar a los países a mejorar su capacidad de resistencia frente a las crisis. El Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF), iniciativa conjunta del Banco y del Fondo, es el instrumento de diagnóstico primario, que se incorpora a las evaluaciones del Fondo sobre la estabilidad del sector financiero y al apoyo ofrecido por el Banco en los países¹⁵. El análisis y las recomendaciones normativas plasmadas en las evaluaciones del PESF se complementan con informes conjuntos del Banco y el Fondo sobre la observancia de las normas y códigos, en que se especifica hasta qué punto se han aplicado en determinadas esferas las normas y buenas prácticas. El Banco mantiene una relación activa con los organismos de formulación de normas financieras para garantizar que éstos continúen teniendo en cuenta las circunstancias especiales de los países en desarrollo y que las mejoras de los marcos de reglamentación y supervisión estén en consonancia con la fase de desarrollo económico de un país. Han solicitado también ese tipo de informes algunos países de la Parte I, incluidos algunos miembros del Grupo de los Siete. Esta aceptación general del PESF y los informes sobre el cumplimiento de las normas y códigos representa una verdadera contribución a un BPM. La labor de prevención de crisis se ha reforzado con la formulación de orientaciones sobre la sostenibilidad de la deuda, con inclusión de un marco para los países de ingreso bajo, a fin de garantizar que la deuda pública se mantenga en niveles manejables. Por otro lado, si bien el diagnóstico y la orientación son importantes, la aplicación por parte de cada uno de los países es trascendental. Ésta es una esfera en que puede ser útil la labor de asesoramiento y asistencia técnica del Banco, en particular mediante la Iniciativa para la reforma y el fortalecimiento del sector financiero¹⁶.

¹⁵ Al final del ejercicio de 2007, el PESF se habrá aplicado en 110 países de la Parte II. En un examen realizado por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco se observó que “*el PESF es un instrumento de diagnóstico de buena calidad. La cooperación del Banco y el FMI ha hecho posible un planteamiento integrado para identificar las vulnerabilidades y necesidades de desarrollo del sector financiero, y ha permitido profundizar y mejorar la calidad de su base de conocimientos*”.

¹⁶ En sus cuatro primeros años, esta Iniciativa, programa mundial de financiamiento de la asistencia técnica necesaria para el seguimiento del PESF y la aplicación de las normas financieras, ha comprometido US\$44 millones para 238 proyectos en 73 países.

Cambios en el contexto mundial y repercusiones para el Banco

40. Los períodos de estabilidad financiera y abundante liquidez pueden alentar la complacencia acerca del riesgo, como se ha observado muy recientemente en los países industrializados. Por otro lado, esos períodos pueden representar también una oportunidad para conseguir un mayor arraigo de las reformas estructurales en esos sistemas. En los países que han liberalizado ya sus sistemas financieros, los beneficios de la liberalización podrían ampliarse a nuevos grupos de posibles beneficiarios, como pequeños empresarios, agricultores y hogares de ingreso bajo. Otra de las prioridades es el apoyo técnico a los países que están liberalizando sus sectores financieros, para permitirles tener acceso al capital y contar con sistemas financieros que puedan gestionar la intermediación y mejorar el acceso al financiamiento, sin crear vulnerabilidades financieras y macroeconómicas. La demanda de asistencia técnica de los países de ingreso bajo y mediano continúa siendo considerable. El FMI ha reforzado su capacidad de ofrecer servicios de asesoramiento, y la nueva estrategia del sector financiero del Banco define su función de asesoramiento a los países sobre las reformas estructurales y de mejora del acceso al financiamiento.

41. A medida que avanza la integración financiera, aumenta también la necesidad de convergencia de los marcos reguladores nacionales con el fin de ofrecer condiciones de igualdad en todos los países e instituciones financieras. El Banco debería mantener una estrecha relación con los órganos de establecimiento de normas financieras para garantizar que tengan en cuenta las perspectivas de los países en desarrollo.

D. Fortalecimiento del sistema comercial

Experiencia del Banco

42. Un sistema de comercio multilateral abierto, transparente y basado en normas es un BPM. En principio, todos los países pueden beneficiarse de las reformas del comercio unilateral y esos beneficios aumentan cuando varios países optan simultáneamente por la liberalización. La labor del Banco en el terreno del comercio internacional se ha centrado en la investigación sobre el impacto que la reforma de las políticas comerciales mundiales puede tener en el desarrollo y el funcionamiento del sistema de comercio multilateral. El Banco ofrece también análisis y asesoramiento sobre políticas, fortalecimiento de la capacidad y financiamiento a los países que desean beneficiarse de las oportunidades de comercio existentes y previsibles¹⁷. Si bien el Banco ha defendido abiertamente un régimen comercial más abierto y no discriminatorio, ha solicitado también la adopción de políticas y medidas internas complementarias que amplíen los beneficios que podrían conseguirse dentro de cada país gracias a una mayor integración en la economía mundial. Ha colaborado con la comunidad de donantes para demostrar la necesidad de asistencia

¹⁷ El financiamiento del Banco para proyectos relacionados con el comercio en los países ha crecido rápidamente, hasta alcanzar en el ejercicio de 2006 un total aproximado de US\$1.600 millones, casi tres veces más que en el de 2003. Últimamente, esta expansión se ha visto impulsada por proyectos de infraestructura (también de alcance regional) en el sector del comercio en favor de la integración regional en África, la infraestructura comercial en Asia oriental y el apoyo presupuestario para introducir reformas que contribuyan a la competitividad en América Latina.

adicional para el desarrollo con el fin de reforzar la capacidad comercial donde resulte más necesario y ayudar a los países a adoptar medidas de ajuste y beneficiarse de la liberalización del comercio mundial (Recuadro 4).

Recuadro 4: Marco Integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio

El Marco Integrado (MI), establecido en 1997, es una asociación entre donantes, países menos adelantados (PMA) e instituciones internacionales (Banco Mundial, Centro de Comercio Internacional, FMI, OMC, PNUD y UNCTAD) para coordinar la asistencia técnica y restaurar la integración de los PMA en la economía mundial gracias al comercio. El MI ayuda a preparar diagnósticos sobre el comercio de los países para orientar los planes nacionales de desarrollo y, luego, alienta a los organismos donantes y de desarrollo a responder a las iniciativas comerciales especificadas en los diagnósticos. Se han realizado estudios de diagnóstico para 25 PMA y se está trabajando en otros 10. Los miembros han convenido en introducir un MI reforzado, que respalde programas de varios años con el fin de establecer una relación más eficaz entre el diagnóstico y la ejecución. Es probable que el programa del MI reforzado se ponga en marcha este año con compromisos de recursos de fondos fiduciarios por un total aproximado de US\$200 millones, lo que significa una escala aproximadamente 10 veces superior al programa del MI aplicado hasta ahora.

Cambios en el contexto mundial y repercusiones para el Banco

43. El progreso hacia un sistema de comercio multilateral abierto ha sido irregular desde que se iniciara la Ronda de Doha de negociaciones, en 2001. Casi todas las partes han contribuido a esta falta de éxito: la reforma y la liberalización del comercio no han recibido un apoyo político en consonancia con sus beneficios a largo plazo. No obstante, la Ronda de Doha ofrece todavía la mejor perspectiva a disposición de los países para progresar en esta esfera. Su fracaso representaría un revés importante para la credibilidad y el valor percibido del sistema de comercio en general. Las actividades de investigación y formación del Banco han puesto de manifiesto los costos que acarrearía la inacción.

44. La transparencia y la divulgación de las políticas comerciales es un elemento clave de un mejor sistema comercial. Es preciso ofrecer públicamente más información sobre las políticas que restringen el comercio. Se ha progresado en la documentación de los aranceles estatutarios y las restricciones cuantitativas explícitas, pero queda todavía mucho por hacer para documentar otras políticas no arancelarias discrecionales cada vez más utilizadas, como reglamentos antidumping, medidas de salvaguardia y normas de productos excesivamente engorrosas. La información es todavía más limitada en relación con las políticas que afectan a los servicios comerciales y la inversión extranjera. Se necesitan urgentemente medidas para mejorar la cobertura, calidad y puntualidad de la información sobre políticas relacionadas con el comercio y para ayudar a los países más pobres a comprender sus repercusiones y el Banco, en colaboración con la UNCTAD y con la OMC, puede desempeñar un papel importante en ese sentido.

45. Muchos países pequeños y pobres sólo podrán aprovechar un sistema de comercio más abierto si antes crean instituciones y desarrollan capacidades internas para formular políticas y estrategias comerciales. Muchos de estos países tienen también preocupaciones acerca de los posibles costos de ajuste resultantes de la pérdida de acceso preferencial a los mercados de los países ricos o de sus propios esfuerzos de liberalización de las importaciones. En su caso, las

reformas normativas para reducir el costo de la actividad empresarial y las inversiones en infraestructura y conocimientos de importancia crítica con el fin de mejorar su competitividad internacional favorecerán todo el proceso de ajuste. En todas estas esferas los conocimientos del Banco sobre los países deberán continuar ofreciendo apoyo complementario mediante la asistencia técnica, el asesoramiento sobre políticas y el financiamiento. Los recursos de los donantes destinados a la ayuda para el comercio permitirían al Banco reforzar su apoyo en estas esferas.

E. Conocimientos para el desarrollo

46. Los conocimientos son un BPM clásico: los individuos de cada nación pueden beneficiarse de los conocimientos obtenidos en otros países. No obstante, los países no invierten suficientemente en conocimientos que pueden beneficiar a ciudadanos de otras nacionalidades. Además, los generadores de conocimientos muchas veces protegen sus inversiones en ese terreno salvaguardando los derechos de propiedad intelectual.

Experiencia del Banco

47. El Banco genera conocimientos comparativos sobre el desarrollo mediante la investigación, el análisis de políticas, las evaluaciones y el aprendizaje basado en la experiencia, y divulga esos conocimientos mediante su programa de financiamiento, el asesoramiento sobre políticas, los foros transnacionales y las publicaciones. Compila y divulga datos comparativos sobre los resultados en términos de desarrollo, y patrocina iniciativas científicas específicas directamente relacionadas con el desarrollo, por ejemplo, participando en el CGIAR. Los instrumentos de divulgación van desde grandes publicaciones de prestigio en que se abordan temas de alcance Mundial (Informe sobre el desarrollo mundial, Perspectivas económicas mundiales, Informe de Seguimiento Mundial) hasta estudios más especializados, como informes de investigación sobre políticas, notas sobre políticas u otras investigaciones sobre temas concretos, como la reglamentación de las pensiones. Los estudios sobre países específicos relativos a la sostenibilidad de la deuda, las evaluaciones de la pobreza, las políticas sectoriales y las perspectivas de los países y regiones, así como los memorandos económicos de los países y los exámenes del gasto público complementan la contribución del Banco a los conocimientos sobre el desarrollo. El Instituto del Banco Mundial divulga conocimientos sobre el desarrollo mediante modalidades basadas en Internet, seminarios de alcance regional y nacional, y asistencia técnica a dependencias gubernamentales especializadas.

48. El Banco se encuentra en condiciones favorables para compilar datos comparativos y cuantificar y establecer puntos de referencia de los resultados en términos de desarrollo en esferas fundamentales, ofreciendo así un servicio que es de interés tanto para la comunidad internacional como para las autoridades y ciudadanos de los países. Los resultados económicos pueden evaluarse con relación a los de los países utilizados como criterio de comparación, con lo que aumenta la transparencia de los conocimientos sobre los resultados económicos. El Banco ha emprendido nuevas direcciones en esta esfera, tratando de medir resultados económicos cada vez

más complejos¹⁸. Ha tomado la iniciativa del Proyecto de comparación internacional, instrumento fundamental para la medición comparativa de los niveles de vida y de desarrollo; ha creado un conjunto de indicadores sobre el clima para la inversión, ampliamente utilizado, y se ha asociado con otros Bancos multilaterales para ampliar la encuesta sobre condiciones para la inversión y el rendimiento de las empresas (BEEPS) a todas las regiones. Investigaciones recientes han contribuido a la creación de una base de puntos más expuestos a desastres, que ofrece información de interés para las políticas y estrategias relacionadas con el riesgo. El Banco contribuye de forma destacada a la aplicación del Plan de Acción de Marrakech relativo al fortalecimiento de la capacidad estadística, asociación que respalda una serie de programas de capacidad estadística en apoyo de los ODM. En términos más generales, el compromiso del Banco con los programas mundiales representa una contribución significativa a la creación y divulgación de conocimientos. Según el documento *Strategic Framework* del Programa de asociación mundial, de 2005, de los 137 programas mundiales en que participa el Banco, 124 mencionan su papel de mediación en el sector de los conocimientos.

Cambios en el contexto mundial y repercusiones para el Banco

49. Los nuevos acontecimientos dan un nuevo relieve a la labor del Banco de creación y divulgación de conocimientos sobre el desarrollo, en cuanto importante vehículo de asistencia. Dado el creciente acceso de los países de ingreso mediano y economías de mercado emergentes al financiamiento externo, la contribución fundamental del Banco en el futuro será la realización de estudios de análisis de alta calidad, basados en su comprensión de las mejores prácticas mundiales y su acceso a las mismas, incluidas las de los países industrializados. En los países de ingreso bajo, la creciente asignación específica y fragmentación de la ayuda aumenta la importancia del asesoramiento analítico y normativo de la AIF. La coherencia sectorial e intersectorial y la sostenibilidad fiscal son aportaciones muy necesarias para la armonización de la asistencia de los donantes con las propias prioridades de los países.

50. La heterogeneidad de las experiencias de desarrollo de los países permite a éstos obtener y compartir nuevos conocimientos, a partir de los cuales se pueden extraer enseñanzas. Como el análisis de políticas y la investigación sobre el desarrollo son realizados cada vez más por grupos de reflexión de los propios países, la función del Banco en cuanto centro de intercambio de conocimientos sobre el desarrollo es cada vez más importante. Muchos países de ingreso mediano pueden ahora intercambiar directamente las enseñanzas de la experiencia y ofrecer servicios de asesoramiento sobre políticas de desarrollo. El Banco debería promover ampliamente estas posibles contribuciones Sur-Sur.

¹⁸ Podrían citarse como ejemplo la medición de la pobreza y la desigualdad sobre la base de encuestas de hogares, la migración internacional, los indicadores de transparencia y corrupción, el seguimiento de los flujos de recursos públicos y la divulgación de indicadores de contaminación.

51. La divulgación de conocimientos y la plena participación de los clientes en su generación presupone el fortalecimiento de la capacidad de investigación en los países asociados. El Banco ha establecido asociaciones con investigadores y analistas de países en desarrollo, como la Red de conocimiento mundial, el Consorcio Africano de Estudios Económicos y el Centro de China para la investigación económica. Los países con escasa capacidad institucional deberían adquirir carácter prioritario en el futuro.

52. Un factor importante en la generación de nuevos conocimientos es aprender de las evaluaciones a posteriori sobre el impacto de los proyectos de desarrollo, que es lo está haciendo la Iniciativa de evaluación del impacto en el desarrollo¹⁹. Dada la importancia que el Banco atribuye a la prestación de servicios destinados a los pobres²⁰, esta línea de nuevos conocimientos puede llegar a ser en el futuro una ventaja comparativa para el Banco.

53. El Banco ha adoptado también algunas iniciativas para promover la investigación científica mundial en el sector de la salud, de importancia decisiva para los países en desarrollo, diseñando un mecanismo de financiamiento que permite incentivar la investigación sobre la elaboración de vacunas (Recuadro 5). Estos planteamientos experimentales pueden ofrecer valiosas posibilidades de repetición en otros contextos.

Recuadro 5: Compromisos anticipados de mercado

Los compromisos anticipados de mercado (CAM) son un plan que trata de acelerar la elaboración de nuevas vacunas de importancia prioritaria contra enfermedades que actualmente acaban con la vida de millones de niños en los países en desarrollo. El elevado riesgo y la incertidumbre del sector privado acerca de la demanda futura provocan en el mercado una disfunción que los CAM tratan de corregir. En el caso de una vacuna todavía no disponible, un CAM es un compromiso financiero de subvencionar futuras adquisiciones (hasta un precio previamente acordado) si se obtiene una vacuna adecuada y si ésta encuentra demanda en los países en desarrollo. Los países patrocinadores y los donantes privados, obligados por acuerdos jurídicos, convienen en ofrecer compromisos financieros para subvencionar el costo de compra de las futuras vacunas durante un período de tiempo, y los fabricantes convienen en cumplir los criterios relativos a la eficacia de las vacunas y ofrecer éstas a precios asequibles. Un CAM no es una garantía de compra, ya que las empresas sólo recibirán el precio subvencionado si el producto cumple las normas previstas y los países solicitan el producto. El Banco ha participado intensamente en el diseño de un CAM piloto para las vacunas antineumocócicas con el fin de poner de manifiesto la viabilidad del mecanismo de los CAM en el caso de insuficiencias del mercado y su contribución a acelerar la elaboración de vacunas.

54. Mediante sus programas de investigación e intercambio de conocimientos el Banco puede respaldar también actividades sectoriales de otros organismos de referencia (OMS, FAO, OMC, FMI, PNUMA) e influir en sus planteamientos. En el futuro, la divulgación de conocimientos sobre tecnologías de energía limpia y la adaptación al cambio climático pueden adquirir importancia especial. Los datos de los países sobre los resultados comparativos en términos de

¹⁹ De hecho, en el estudio reciente *External Evaluation of World Bank Research: 1985-2005* se recomienda una utilización mayor de experimentos aleatorios, en particular en el caso de proyectos en los sectores sociales.

²⁰ *Informe sobre el desarrollo mundial*, 2004.

desarrollo serán elementos útiles aportados por el Banco al debate sobre la seguridad mundial, y entre las esferas de creciente interés se incluyen la medición de la pobreza, la contaminación, la divulgación de información, el clima para la inversión, los indicadores de calidad de la gestión de gobierno e indicadores de lugares más expuestos a desastres nacionales. La demanda de puntos de referencia comparativos de las mejoras en el proceso de formulación de políticas y las instituciones debería adquirir mayor importancia a medida que los mercados de capital, la inversión privada y un número de donantes en rápido crecimiento desempeñen un papel destacado en la asignación del financiamiento externo. El Banco debería continuar estando en situación favorable para ofrecer estos conocimientos a la comunidad internacional.

55. Se han formulado propuestas para permitir libre acceso a la investigación básica patrocinada por el sector público en los países industriales, en particular lo que se conoce con el nombre de “patrimonio mundial de la investigación”, al mismo tiempo que se mantienen las restricciones actuales sobre la consiguiente investigación y desarrollo comercial del sector privado²¹. Ello permitiría a los investigadores de los países en desarrollo tener acceso a investigaciones básicas que luego pueden adaptarse a su situación local. El Banco podría tratar de contribuir a este debate.

56. La identificación de nuevas direcciones para el Banco en relación con los conocimientos sobre el desarrollo requiere un proceso en que se extraigan prioridades recogidas en las estrategias y experiencia de los países, que luego se agregarían en el conjunto de la institución para determinar las grandes áreas que deberían ser objeto de especial concentración. Debería precisarse la combinación adecuada entre investigación interna, enseñanzas normativas basadas en las operaciones y funciones de centro de divulgación de conocimientos generados por otros. La Vicepresidencia de Economía del Desarrollo —en colaboración con las redes y oficina regionales del Banco— dirigirá la labor en este terreno, que permitiría determinar las características específicas del proceso de establecimiento de prioridades.

F. Planteamientos de los bienes públicos mundiales

57. Los programas y proyectos regionales, aunque todavía limitados en número, han aumentado en los últimos años, en particular en los países de ingreso bajo. Los compromisos de la AIF para estos proyectos subieron de unos US\$155 millones en 1995-2000 a aproximadamente US\$1.000 millones entre 2001 y 2006. El valor, en dólares, de los servicios regionales de análisis y asesoramiento del Banco se cuadruplicó entre los ejercicios de 2002 y 2005. Casi todas estas actividades tuvieron en cuenta elementos del programa de BPM, como el comercio, el financiamiento, el VIH/SIDA, los recursos hídricos y las preocupaciones ambientales. Estas experiencias recientes demuestran las considerables posibilidades de ampliar el uso de los planteamientos regionales.

58. Para aumentar el suministro de bienes públicos mundiales y regionales, resulta cada vez más urgente intensificar las acciones regionales. La inversión en proyectos de energía limpia y los esfuerzos por combatir la deforestación se gestionan mejor si son administrados por estados contiguos, ya que las inversiones conjuntas pueden aprovechar al máximo las

²¹ Estas propuestas se han formulado en *Expert Series Six: Knowledge*, informe de antecedentes presentado al Grupo Internacional de Trabajo sobre Bienes Públicos Mundiales en septiembre de 2006.

complementariedades. Las enfermedades transmisibles que podrían propagarse en todo el mundo se controlan mejor en su punto de origen mediante una acción colectiva regional. Los planteamientos regionales pueden ser también adecuados para facilitar el ajuste de la agricultura tropical a las fluctuaciones climatológicas, establecer sistemas de alerta regionales sobre la inundación de los ríos y zonas costeras como consecuencia del cambio climático, gestionar la contaminación atmosférica y adaptar la infraestructura en las cuencas fluviales. Los planteamientos regionales pueden ofrecer fuertes incentivos para la acción colectiva y resultan muy atractivos en las asociaciones con donantes oficiales y privados. Será especialmente importante la cooperación con los Bancos regionales de desarrollo.

59. El Banco debería buscar nuevas oportunidades de intervenir y, cuando convenga, financiar y movilizar fondos fiduciarios para inversiones plurinacionales relacionadas con los bienes públicos mundiales o regionales en Estados contiguos. Una de las mayores prioridades del Banco sería ayudar a los países a contar con marcos reguladores comunes y evaluaciones de la distribución equitativa de los costos y beneficios de la acción regional. Parte del problema está en encontrar modalidades para apoyar a instituciones regionales a las que se haya confiado oficialmente la tarea de suministrar bienes públicos mundiales o regionales —por ejemplo, los acuerdos tripartitos de la Iniciativa de la Cuenca del Nilo y las comisiones económicas regionales de África (Comunidad de Desarrollo del África Meridional, Mercado Común para África meridional y oriental y Comunidad Económica de los Estados de África occidental) que participan en la promoción del comercio, la transferencia de conocimientos, las cuestiones ribereñas, etc.

III. MEDIDAS PARA REFORZAR LA FUNCIÓN DEL BANCO EN EL SUMINISTRO DE BIENES PÚBLICOS MUNDIALES

60. La eficacia del Banco en el suministro de bienes públicos mundiales y regionales dependerá de su capacidad de colaborar con los países asociados a fin de que sus contribuciones a una acción colectiva internacional estén en consonancia con las prioridades nacionales. Para lograrlo, el Banco deberá:

- Adoptar un planteamiento de la labor relativa a los BPM más centrado en los países que hasta ahora.
- Aprovechar su capacidad de movilización de la investigación, sus recursos financieros y ejecución y su credibilidad en los compromisos a largo plazo.
- Mantener su actividad de promoción constructiva en favor de los países en desarrollo.
- Intensificar su compromiso regional en apoyo de los bienes públicos mundiales.

A continuación se señalan las modificaciones propuestas en la labor del Banco (véase de 1 a 6).

A. Integración de los bienes públicos mundiales y de las estrategias de desarrollo de los países

61. En algunos casos, la superposición entre intereses nacionales y BPM es clara, por ejemplo, cuando es necesario reforzar el sistema de salud de un país con el fin de ayudar a evitar la propagación de enfermedades transmisibles. En otras áreas, como la protección del patrimonio ambiental, las prioridades nacionales económicas o de desarrollo pueden estar en contradicción con algunas medidas concretas resultantes de consideraciones de alcance mundial o regional. La reducción de las emisiones de carbono, que puede representar un importante desafío para los países de ingreso mediano, es una de esas cuestiones: en los países industrializados y en desarrollo existen diversos intereses tanto a favor como en contra de medidas concretas para mitigar esas emisiones. La búsqueda de un punto de entrada para ayudar a los países a saldar la brecha entre compromisos con los BPM e intereses nacionales llegará a ser un indicador importante de la eficacia del Banco en cuanto institución de desarrollo mundial.

62. En los países de ingreso bajo, una dimensión importante de la necesaria integración es una mejor armonización entre las distintas actividades de los programas verticales de salud y con los sistemas y prioridades de los propios países. El trabajo en este frente está más avanzado, ya que todos los interesados están comprometidos con los principios de la Declaración de París y el Banco está colaborando intensamente con todas las partes competentes en el marco del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y en los preparativos para el Foro de alto nivel de 2008 del CAD en Accra.

1) Utilizar las estrategias de lucha contra la pobreza, las EAP y las estrategias sectoriales como plataforma para colaborar con los países a fin de fortalecer los vínculos entre las prioridades nacionales y los bienes públicos mundiales/regionales

63. Como primera medida, el Banco debe corregir la divergencia parcial entre sus programas en los países, que son gestionados por las oficinas regionales, y su labor relacionada con las cuestiones mundiales, gestionada por los coordinadores de las redes. *Para conseguirlo, la Administración estudiará la mejor manera de garantizar un tratamiento más sistemático de las cuestiones mundiales como parte del trabajo del Banco en los países.* Ello supondría lo siguiente:

- Redes y regiones que colaboren conjuntamente con las autoridades de los países a través de las EAP, acuerdos de asociación con los países y otras consultas para reforzar la coherencia entre intervenciones basadas en los países y objetivos de alcance mundial/regional.
- Si los países así lo solicitan, mayor utilización de EAP y estrategias sectoriales conjuntas con otros donantes importantes, con inclusión de fondos verticales. Las EAP que identifiquen claramente las soluciones de compromiso entre las preocupaciones de cada país y las de alcance mundial representan contribuciones importantes para encontrar intereses comunes.
- Aliento del Banco a los países para que incluyan las cuestiones relativas a los BPM en sus estrategias de lucha contra la pobreza.

En la nueva estrategia del sector de la salud del Banco se incorpora este planteamiento integrador. Se está adoptando un planteamiento semejante en la preparación de la nueva estrategia de medio ambiente. La Asociación del Amazonas explorará también las relaciones entre política energética, agricultura, desarrollo rural y medio ambiente (Recuadro 1, página 6).

2) Reforzar la capacidad del Banco para ofrecer servicios de asesoramiento y financiamiento relacionados con los bienes públicos mundiales y regionales

64. La credibilidad del Banco en el frente de los BPM dependerá de su capacidad de ofrecer servicios de asesoramiento de calidad y de divulgar conocimientos. La tradicional relación del Banco con los países asociados está basada en la confianza que los gobiernos tienen en su competencia técnica y en su experiencia transnacional.

65. *Para responder a las expectativas, el Banco continuará actualizando la competencia de su personal en las esferas donde se presenten nuevas prioridades, para lo cual:*

- Contratará más expertos en áreas fundamentales de los BPM (por ejemplo, especialistas en energía, agricultura, comercio y sistemas de salud), así como “integradores” de las cuestiones relativas a los BPM en los sectores y países.
- Recurrirá a consultores de alta calidad. Ciertamente, el Banco necesita un grupo básico de funcionarios internos que sean expertos de alto nivel en las principales esferas prioritarias, pero debe contar también con consultores experimentados para disponer del personal necesario para el desempeño de esta función. El mantenimiento del “nombre” del Banco y la capacidad de ofrecer remuneración competitiva para expertos de vanguardia serán un factor importante para continuar atrayendo a expertos de prestigio internacional.

B. Modalidades de asociación y financiamiento para el suministro de bienes públicos mundiales

66. El Banco respalda el suministro de BMP con una serie de modalidades financieras diferentes, desde sus instrumentos tradicionales para la asistencia hasta los programas mundiales, los fondos fiduciarios y los mecanismos financieros innovadores. El crecimiento de los programas mundiales como complemento de los centrados en los países ha permitido al Banco movilizar considerables recursos adicionales de fondos fiduciarios, además de los fondos del programa ordinario del Banco, y orientarlos hacia objetivos relacionados con los BPM en las esferas del medio ambiente, las enfermedades transmisibles, el comercio y las finanzas. Los conocimientos del Banco vinculados con la intermediación y la gestión financieras parecen ser muy valorados por las fuentes de financiamiento.

3) *Participar estratégicamente en programas mundiales*

67. La participación del Banco en programas y asociaciones mundiales y regionales continuará siendo un instrumento importante para el suministro de BMP²², ya que armonizan intereses diferentes y ofrecen oportunidades para la innovación que no se pueden satisfacer únicamente con programas destinados a los países. Para el Banco, ello significa también que, a fin de lograr una orientación más estratégica en el planteamiento de las asociaciones y mayor eficacia en la aplicación y movilización de los recursos, deberían adoptarse las siguientes medidas:

- *Concentración:* Los fondos depositados en custodia han pasado de US\$5.300 millones en el ejercicio de 2002 a aproximadamente US\$20.000 millones en el de 2007, y el 46% de los desembolsos de fondos fiduciarios en el ejercicio de 2006 (unos US\$2.000 millones) estaban relacionados con el apoyo a programas de alcance mundial²³. En resumen, hay demasiados fondos fiduciarios y poca coherencia entre los programas. El Banco ha comenzado a mantener consultas informales con los donantes sobre su disponibilidad a racionalizar esta cartera, en particular en los sectores de la salud y el medio ambiente, con el fin de detectar superposiciones y lagunas y lograr una mayor coherencia con el marco establecido en el documento del Directorio *A Management Framework for World Bank-Administered Trust Funds*, de próxima aparición.
- *Planteamiento:* Para lograr la coherencia de la cartera de programas mundiales del Banco se requerirá un mayor fidelidad a los criterios establecidos en la Sección I. El Banco, haciendo hincapié en las prioridades establecidas en la Sección II, contribuirá a reforzar la cooperación con los organismos de las Naciones Unidas, la OCDE, los Bancos multilaterales de desarrollo y otras instituciones financieras internacionales con el fin de mantener la debida coordinación y división del trabajo.

²² En el documento de 2005 *Strategic Framework* antes mencionado se especifica, en forma más detallada de lo que aquí es posible, cuál debería ser el planteamiento del Banco para la participación en asociaciones mundiales. Dicho documento se examinó en una reunión informal del Directorio en junio de 2005 y fue ratificado en términos generales.

²³ *A Management Framework for World Bank-Administered Trust Funds* (de próxima aparición, pág. 9).

- *Combinación*: Los fondos de salud especializados, el mercado del carbono, el FMAM y el financiamiento en forma de donación con cargo a fuentes bilaterales revelan la posibilidad de combinar (incluidas fuentes no relacionadas con la AOD) el financiamiento mediante donaciones con los préstamos y créditos del Banco Mundial²⁴. Estas subvenciones deberían ampliarse y considerar las situaciones en que los beneficios mundiales son significativamente mayores que los de alcance nacional. El Marco de inversiones en energía limpia ofrece una sólida base normativa para movilizar nuevos recursos destinados a actividades relacionadas con el cambio climático, tanto de mitigación como de adaptación, y refuerza los incentivos para orientar la colaboración futura entre el FMAM y el Banco. Mediante la combinación de diferentes fuentes de financiamiento, el Grupo del Banco debería poder movilizar financiamiento adicional del sector privado y los Bancos comerciales, en particular para las economías emergentes con crecientes necesidades de financiamiento en sectores como la energía, la infraestructura y la ordenación forestal.
- *Labor de análisis*: La asignación de recursos adicionales representaría un verdadero progreso para la labor de análisis y los servicios de asesoramiento sobre la integración de las cuestiones mundiales con las prioridades de desarrollo regionales y nacionales. Esta labor puede ser realizada por el Banco directamente, pero también en asociación con organismos de las Naciones Unidas, la OCDE, los bancos regionales de desarrollo, instituciones de investigación y donantes bilaterales y privados.
- *Representación de los países asociados*: La gestión del programa mundial continúa estando en gran parte en manos de los donantes, y una mayor representación de los países asociados permitiría aprovechar plenamente el potencial de dichas asociaciones. Un ejemplo de buenas prácticas es el programa Alianza de Ciudades, que ha incorporado a varios países en desarrollo como miembros de su Grupo Consultivo en los últimos años.

4) *Explorar nuevas modalidades de financiamiento relacionadas con los BPM*

68. El Banco ha demostrado su capacidad para la innovación financiera. Los fondos del carbono, el Mecanismo de financiamiento internacional para las vacunas y la inmunización y los actuales preparativos para los Compromisos anticipados de mercado (véase el Recuadro 5, página 20) son logros importantes. Ésta es una capacidad que el Banco tiene intención de desarrollar con el fin de conseguir los objetivos relativos a BPM altamente prioritarios, a medida que se vayan planteando. Estos esfuerzos deberían estar inspirados en los siguientes “principios”:

- *Corregir las deficiencias en el terreno de la innovación*. Igual que las iniciativas piloto de capital de riesgo, los pequeños proyectos podrían comprobar nuevas tecnologías, metodologías y sistemas de financiamiento, que permitirían extraer enseñanzas y luego podrían reproducirse en intervenciones de mayor alcance (por ejemplo, tecnologías de energía limpia o medidas para evitar la deforestación).

²⁴ “Options for Expanded Use of Blending and Combined Financing in MICs”, documento de antecedentes para *Update on the Bank’s Role in Middle Income Countries*, del Comité para el Desarrollo.

- *Reconocimiento de las externalidades de gran envergadura.* Con ello se hace referencia a las actividades en que los beneficios internos percibidos son pequeños en relación con los beneficios mundiales y regionales; asimismo, es posible que los beneficios necesiten cierto tiempo para hacerse realidad, mientras que los costos se concentran en las primeras etapas.
- *Expectativa de que esté en marcha un marco normativo.* Existe ya un marco normativo regulador para promover el objetivo concreto relacionado con los BPM.
- *Cobertura de la brecha de financiamiento.* El Banco moviliza capacidades para generar financiamiento en condiciones concesionarias cuando una subvención podría ser fundamental para alentar una acción colectiva mundial.

69. Entre las opciones sometidas a consideración se incluyen las siguientes:

- *Planteamientos integrados del Grupo de Banco.* Se necesitan nuevos mecanismos e instrumentos financieros, basados en las capacidades de todo el Grupo del Banco (BIRF/AIF/IFC/OMGI/Fondos Fiduciarios). Una combinación de fuentes de financiamiento, con inclusión de la AIF, la IFC, el OMGI y el mercado del carbono, podría movilizar más cofinanciamiento del BIRF/FMAM y conseguir que los programas de energía limpia fueran lo suficientemente atractivos como para movilizar los recursos necesarios para la mitigación y la adaptación. La Administración examinará la mejor forma de aprovechar las sinergias existentes dentro del Grupo del Banco Mundial para el financiamiento de los BPM.
- *Asociaciones entre sector público y el privado.* Dada la magnitud de los recursos necesarios para hacer frente a problemas como el cambio climático y la necesidad de nuevas vacunas, son imprescindibles las asociaciones entre el sector público y el privado para movilizar considerables recursos financieros. El Banco, al proyectar en mayor escala el mercado del carbono, ampliará el alcance de la movilización de los fondos del carbono para llegar al sector privado. Las fundaciones, en particular, han desempeñado un papel de valor incalculable en los últimos años, promoviendo nuevas e importantes asociaciones mundiales en el sector de los BPM. El Banco tratará de establecer vínculos más estrechos con fundaciones para fomentar el desarrollo de los conocimientos y el suministro de BPM en los países y regiones.
- *Nuevos servicios de financiamiento del carbono.* El Banco podría contribuir a aumentar el impacto del financiamiento del carbono proyectando en mayor escala las transacciones en el plano programático o sectorial. Otras opciones válidas serían los instrumentos de bonos internacionales no muy diferentes de los recientemente emitidos para el Mecanismo de financiamiento internacional para la inmunización (MFIIn).
- *Financiamiento para inversiones piloto.* Con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en la Sección II, el Banco debería actualizar la innovación demostrando nuevas tecnologías, metodologías y mecanismos de financiamiento, especialmente con respecto a la tecnología de la energía limpia y las medidas para evitar la deforestación.

- *Financiamiento/garantías subnacionales.* Existe un amplio margen para que el Grupo del Banco Mundial incremente el financiamiento a entidades subnacionales relacionadas con los BPM, como las reducciones de emisión del carbono, y para ampliar el uso de las garantías de la IFC con el fin de hacer realidad dichas reducciones. Podría prepararse un conjunto de medidas financieras diversificadas del BIRF/AIF/IFC/OMGI con el fin de mejorar la rentabilidad de los proyectos ajustada en función del riesgo y ofrecer un mayor atractivo para los posibles prestamistas y prestatarios privados.
- *Transferencias de los ingresos netos.* Los ingresos netos se destinan actualmente al logro de una serie de objetivos, como el fortalecimiento de la AIF. El BIRF está renovando ahora sus estrategias financieras y operacionales y considerando la posibilidad de generar un rendimiento adicional de su capital²⁵ que deberá utilizarse en apoyo del desarrollo.

C. Promoción constructiva

70. En lo que se refiere a la liberalización del comercio, el Banco ha aportado investigaciones sustanciales al debate sobre un gran motivo de preocupación mundial. En lo que respecta al establecimiento de normas financieras, su intervención en calidad de observador ha permitido a los órganos de formulación de normas tener en cuenta las características de los países en desarrollo. En las negociaciones sobre el cambio climático en el contexto de la CMNUCC, el Banco no participa pero desempeña un papel importante, gracias a sus aportaciones técnicas basadas en su conocimiento de los países y en su experiencia con los fondos de carbono. Parte de esta contribución puede implicar la determinación de los cambios registrados en las políticas de los países de la Parte I que podrían beneficiar a los países en desarrollo. Mediante la labor de análisis, el Banco puede contribuir a orientar las posiciones de los países asociados en las negociaciones internacionales, cuando decidan su posible adhesión a acuerdos voluntarios de acción colectiva.

5) *Continuar promoviendo un debate constructivo y con conocimiento de causa sobre las cuestiones mundiales*

71. En particular, el Banco debería contribuir con su labor de análisis objetivo para conseguir:

- *Un marco duradero y equitativo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.* El Banco debería continuar cooperando con la CMNUCC para considerar posibles opciones de dicho marco y prolongar las actividades de financiamiento del carbono. Además, debería colaborar estrechamente con los países de ingreso mediano a fin de elaborar y divulgar ideas que pudieran facilitar un consenso más amplio sobre la forma del marco regulador después de 2012.

²⁵ En mayo de 2007, el Directorio Ejecutivo examinó el documento “Financial Options for Reducing Interest Rates Sensitivity and Increasing IBRD’s Allocable Net Income”. En él se incluía una evaluación del potencial de generar rendimientos adicionales invirtiendo una parte del capital del BIRF en una cartera diversificada de activos de mayor rendimiento. La Administración está ahora estudiando propuestas para responder a las solicitudes de información más detallada presentadas por el Directorio Ejecutivo.

- *Una conclusión positiva de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales.* El Banco continuará resaltando la importancia de un planteamiento no discriminatorio de la política comercial por parte de todos sus miembros y analizando las repercusiones de los posibles cambios en las políticas relacionadas con el comercio: tanto las que pueden negociarse a través de la OMC como las que se aplican mediante acuerdos regionales o bilaterales, ya que éstas pueden tener importantes efectos en los países que no son miembros. Esta labor de promoción debe ir acompañada de la colaboración con los países para evaluar los efectos distributivos a corto plazo de dichas reformas comerciales y ayudar a identificar medidas complementarias para hacer frente a los costos del ajuste y, de esa manera, ampliar los beneficios de la liberalización.

D. Planteamientos de los bienes públicos regionales

72. Como se ha observado en la Sección II, la concentración en los bienes públicos regionales, más que en los mundiales, puede ser un planteamiento operacional más pertinente en algunos países y en relación con determinados problemas, en particular el VIH/SIDA, el paludismo, la tuberculosis, la ordenación de los recursos hídricos compartidos, la infraestructura del comercio, la adaptación al cambio climático, la contaminación atmosférica transfronteriza y la protección de los recursos comunes no renovables.

6) Mayor atención a las iniciativas de alcance regional, en apoyo de los bienes públicos regionales y mundiales

73. El Banco dará mayor prioridad a los planteamientos de alcance regional en apoyo de los BPM:

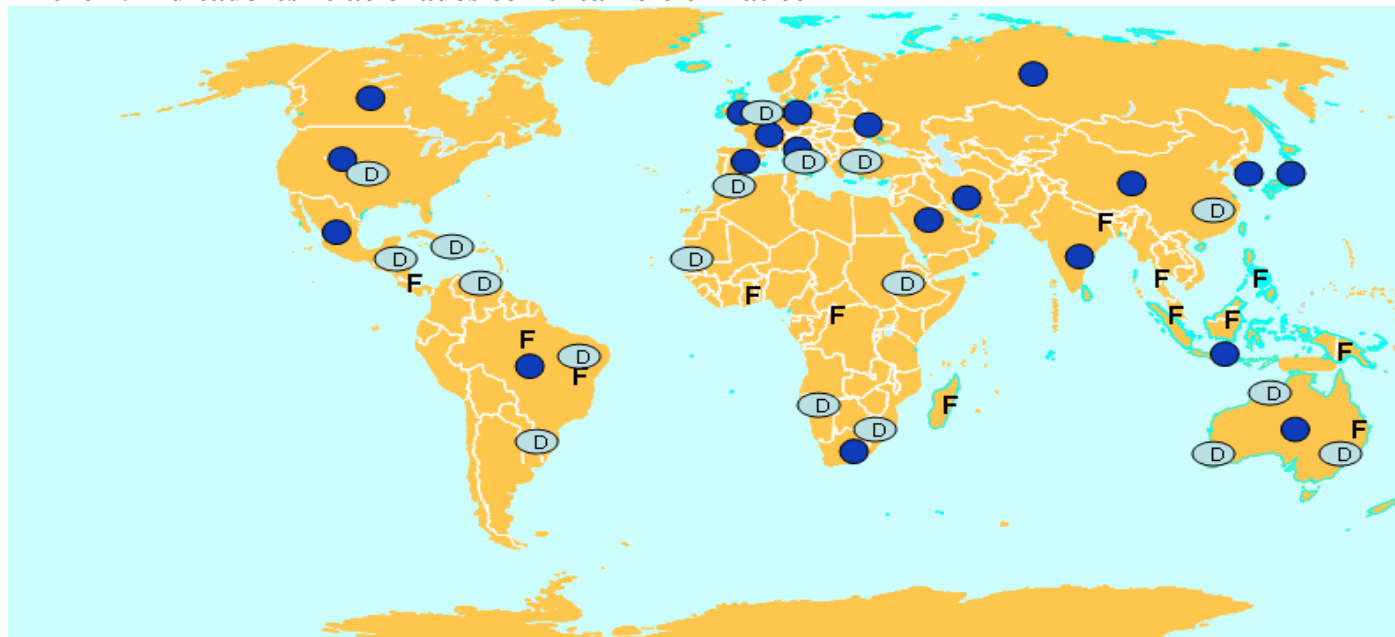
- Contribuirá a la *agrupación regional de los países* con el fin de ayudar a establecer planteamientos y marcos reguladores comunes.
- Continuará promoviendo *el financiamiento regional y la movilización de fondos fiduciarios* para inversiones multinacionales relacionadas con los bienes públicos mundiales y regionales.

IV. TEMAS PARA DEBATE

- ¿Están de acuerdo los ministros con los criterios propuestos para la participación del Banco en los BPM y en los cinco grandes desafíos?
- ¿Están de acuerdo los ministros en que el Banco debería adoptar un planteamiento más concertado para abordar el problema del patrimonio ambiental, en particular mediante la innovación en instrumentos financieros y planteamientos operacionales para la mitigación y la adaptación al cambio climático?
- ¿Están de acuerdo los ministros con las seis modificaciones propuestas para reforzar la eficacia del Banco en el suministro de BPM?

ANEXOS

Anexo 1: Indicadores relacionados con el cambio climático



● Location of the twenty countries with the largest absolute carbon dioxide emissions, measured in tons of CO₂ emissions

F Location of major tropical rainforests

Ⓧ Areas where cereal cropping is projected to significantly decline due to climate change

Ubicación de los 20 países con las mayores cifras absolutas de emisiones de dióxido de carbono, medidas en toneladas de emisiones de CO₂

Ubicación de los grandes bosques higrófilos tropicales

Zonas donde se prevé una disminución significativa del cultivo de cereales debido al cambio climático

Fuentes:

- Los datos de 2004 están tomados de Energy Information Administration (EIA), del Departamento de Energía de los Estados Unidos

- Sitios web sobre los bosques higrófilos tropicales y Wikipedia.

- Gunther Fisher, Mahendra Shah y Harrij van Velthuisen, "Climate Change and Agricultural Vulnerability", informe especial preparado por el Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados en el marco del Acuerdo de contrato institucional de las Naciones Unidas NO. 1113 para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2002.

Anexo 2: Ubicación de los brotes de enfermedades transmisibles



- Prevalencia del VIH/SIDA (países donde más del 3% de la población con edades comprendidas entre 15 y 43 años tiene el VIH/SIDA)
- Gripe aviar (países donde el BIRF/AIF financia una reserva de proyectos en curso y/o proyectos financiados por el mecanismo de financiamiento para combatir la gripe aviar y humana (AHIF)).

Fuente: Informe sobre seguimiento mundial, 2007

Anexo 3: Prioridades del Banco Mundial en apoyo de los bienes públicos mundiales

BPM Criterios	Proteger el patrimonio ambiental	Combatir las enfermedades transmisibles	Conocimientos para el desarrollo	Estabilidad financiera internacional	Reforzar el sistema de comercio	Conseguir la paz y la seguridad
1. ¿Consenso internacional?	Varias grandes convenciones y convenios internacionales; debate activo en torno al cambio climático	En particular como complemento de la inversión de los grandes donantes en el marco de fondos verticales	A pesar de las deficiencias de enunciación u orientación	Como se recoge en las deliberaciones del FMI y otras instituciones	En teoría, menos claro en la práctica	En determinadas zonas
2. ¿Brecha institucional?	Aplicación de mecanismos financieros de las convenciones y convenios internacionales	En particular para el fortalecimiento de los sistemas de salud, SIDA, fiebre aviar, etc.	En particular en las investigaciones/ datos, aunque la estrategia quizá no esté todavía bien organizada o definida	Junto con el FMI, que tiene un papel de liderazgo general	En particular en apoyo de la Ronda de Doha	En Estados frágiles, después de conflictos
3. ¿Capacidades/ ventajas comparativas/ competitivas necesarias?	Si se seleccionan las tareas adecuadas	Con especial insistencia en los aspectos financieros de los sistemas de salud	Si se consideran debidamente las grandes prioridades	Con precaución en algunas áreas, como en el número 3 <i>supra</i>	En áreas limitadas de la investigación/ promoción	Promoción del crecimiento y la lucha contra la pobreza
4. ¿En consonancia con el mandato del Banco y los objetivos de desarrollo?	En algunas esferas claves mediante el documento de estrategia preparado por el Marco de inversiones en energía limpia	Atención a los sistemas de salud, con responsabilidad compartida con la OMS y otras instituciones	En forma selectiva como contribución a los objetivos de desarrollo	En particular para el análisis y asesoramiento conjuntos (por ejemplo, los programas de evaluación del sector financiero)	En particular mediante la investigación y la promoción	Reconstrucción después de conflictos, crecimiento y lucha contra la pobreza
5. Movilizar otros recursos	Programas de alcance mundial, fondos fiduciarios, fondos del carbono	Programas sobre el SIDA, tuberculosis, paludismo, gripe aviar	Distintos programas mundiales que divulguen las prácticas óptimas	Fondos fiduciarios	Fondos fiduciarios	Fondos fiduciarios
Alcance del compromiso	Firme compromiso con la labor de liderazgo, en estrecha colaboración con los asociados, sobre la base de la elección estratégica de las zonas seleccionadas	Firme compromiso con la labor de liderazgo, con clara división del trabajo y atención al fortalecimiento de los sistemas de salud	Firme compromiso con la labor de liderazgo, sobre la base de la definición estratégica de la ventaja comparativa del Banco	Labor de apoyo, en particular del FMI a través de los IOCN y PESF	Función de apoyo mediante la investigación y la promoción y el fortalecimiento de la capacidad de los prestatarios	Función indirecta mediante el apoyo al crecimiento y a la lucha contra la pobreza, a los esfuerzos regionales contra la delincuencia, etc.