



# Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general  
1° de marzo de 2005  
Español  
Original: inglés

## Asamblea General

### Quincuagésimo noveno período de sesiones

Temas 45, 55 y 84 del programa

**Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas**

**Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio**

**Seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo**

## Consejo Económico y Social

### Período de sesiones sustantivo de 2005

29 de junio a 27 de julio de 2005

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

## **Carta de fecha 23 de febrero de 2005 dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de Alemania, el Brasil, Chile, España y Francia**

Nos complace comunicarle que los días 10 y 11 de febrero de 2005 se celebró en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil una reunión del Grupo de Trabajo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores, establecido en virtud de la Declaración de Ginebra sobre la acción contra el hambre y la pobreza, a la que asistieron altos representantes de Alemania, el Brasil, Chile, España y Francia, así como el Sr. Oscar de Rojas, Enviado Especial de Su Excelencia. Los miembros del Grupo se reunieron con el Presidente Luis Inácio Lula da Silva y con el Embajador Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil. Alemania participó por primera vez desde la creación del Grupo.

El propósito de la reunión era continuar la labor para determinar fuentes de financiación innovadoras para el desarrollo y la lucha contra el hambre y la pobreza, tal como se había decidido en la Cumbre de líderes mundiales sobre la acción contra el hambre y la pobreza, celebrada en septiembre de 2004 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Los miembros del grupo subrayaron la importancia del año 2005, puesto que las decisiones que se adopten este año determinarán la configuración del sistema de la ayuda para el desarrollo en los años venideros, así como la capacidad de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en el plano mundial.

Los miembros del Grupo que se reunieron en Brasilia examinaron los medios de hacer avanzar el proceso iniciado. Asimismo, confirmaron la necesidad de contar con mayores recursos y, en ese contexto, la de recursos nuevos y adicionales y de

nuevos planteamientos para que la financiación para el desarrollo fuera más estable y previsible.

El Grupo Técnico estudió una serie de opciones que se presentarían a la Asamblea General en la sesión plenaria de alto nivel de su sexagésimo período de sesiones, a saber: medidas para facilitar el envío de remesas por los emigrantes; mecanismos impositivos, o impuestos de solidaridad, aplicados a nivel nacional y coordinados internacionalmente; la asignación de derechos especiales de giro para el desarrollo y las contribuciones voluntarias. El Grupo sigue examinando otros mecanismos. Sus miembros consideran que, en el momento actual, cuentan con los elementos para elaborar un plan de acción que podría incluir proyectos experimentales.

Tenemos el honor de remitirle la declaración conjunta aprobada en Brasilia (véase el anexo I), así como un documento de trabajo sobre las medidas propuestas para facilitar el envío de remesas (véase el anexo II), que rogamos tenga la amabilidad de hacer distribuir como documentos de las Naciones Unidas. Nuestros Gobiernos esperan que las propuestas y los puntos de vista expuestos en estos documentos, basados en la Declaración de Nueva York sobre la acción contra el hambre y la pobreza, que apoyaron más de 110 países, queden reflejados en el informe detallado que Su Excelencia presentará en marzo, según lo dispuesto en la resolución 58/291 de la Asamblea General, y que servirá de base para las consultas previas a la sesión plenaria de alto nivel de la Asamblea General. Nuestros cinco países conceden la máxima importancia a ese informe fundamental y esperan que en él queden integradas, de una manera orientada hacia el futuro, las cuestiones relativas a la paz y la seguridad internacionales, por un lado, y, por otro, las relativas a la financiación para el desarrollo y la lucha contra el hambre y la pobreza.

(Firmado) Gunter **Pleuger**  
Embajador  
Representante Permanente de Alemania ante las Naciones Unidas

(Firmado) Ronaldo Mota **Sardenberg**  
Embajador  
Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas

(Firmado) Heraldo **Muñoz**  
Embajador  
Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas

(Firmado) Juan Antonio **Yáñez-Barnuevo**  
Embajador  
Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas

(Firmado) Jean-Marc **de la Sablière**  
Embajador  
Representante Permanente de Francia ante las Naciones Unidas

---

**Anexos a la carta de fecha 23 de febrero de 2005 dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de Alemania, el Brasil, Chile, España y Francia ante las Naciones Unidas**

**Anexo I**

**Declaración conjunta aprobada en Brasilia el 11 de febrero de 2005, por Alemania, el Brasil, Chile, España y Francia**

Nuestros países están unidos en la lucha contra el hambre y la pobreza y han decidido aunar esfuerzos para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. En la situación actual, es muy considerable el riesgo de que esos objetivos no puedan lograrse. Hay un amplio consenso en cuanto a que los niveles de ayuda actuales no bastarán para financiarlos.

El año 2005 es crucial. Las decisiones que se adopten determinarán la configuración del sistema de ayuda para el desarrollo en los años venideros. Nos enfrentamos a un gran desafío: o bien este proceso culmina con un sistema de financiación renovado y fortalecido para luchar contra la pobreza o, bien habremos renunciado, de hecho, a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. La reunión celebrada el 20 de septiembre de 2004 bajo la dirección del Presidente Lula ha sido un paso decisivo. En la declaración aprobada en la reunión por 111 países se acogen con beneplácito las ideas y propuestas contenidas en el informe del Grupo de Trabajo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores.

En la presente declaración conjunta nos proponemos llevar adelante este proceso y centrarnos en la obtención de los recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Abrigamos la firme esperanza de que se unan a nosotros en esta tarea todos los países e instituciones que comparten nuestros objetivos y nuestras aspiraciones.

**Necesidad de mayores recursos**

Las Naciones Unidas y el Banco Mundial han calculado que para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio es necesario aumentar en unos 50.000 millones de dólares de los EE.UU. por año el monto de la ayuda disponible actualmente. Ello equivale a menos del 5% de los ingresos adicionales de todo el mundo.

Los nuevos recursos para luchar contra la pobreza pueden llegar por distintos conductos.

1. *Comercio.* Para los países en desarrollo, el comercio es uno de los principales motores para generar recursos adicionales. Por lo tanto, su liberalización es esencial para el crecimiento de la economía mundial y la reducción de la pobreza. La Ronda de Doha debería producir importantes beneficios para los países en desarrollo. Alentamos a estos países y a los países desarrollados a que participen activamente en las negociaciones para alcanzar esta ambiciosa meta.

2. Es necesario *movilizar en mayor medida los recursos internos* de los países en desarrollo. Ello se puede lograr mejorando la recaudación de impuestos y reduciendo la evasión fiscal, a la que, dado su alcance mundial, hay que hacer frente en el contexto del fortalecimiento de la cooperación internacional en cuestiones

tributarias. No hay que cejar en el empeño que se está poniendo actualmente. Si no se consiguen los resultados esperados, los Estados que participan en este proceso deberían estudiar la posibilidad de adoptar medidas defensivas coordinadas, en particular medidas fiscales.

3. *Las remesas* desempeñan un papel esencial en la economía de los países receptores, ya que constituyen una fuente de financiación estable, aportan divisas sin obligaciones y complementan el ahorro nacional, por lo que constituyen una base importante para la acumulación de capital. Los principales beneficiarios de las remesas, son los países en desarrollo que reciben el 65% del total de entradas de fondos. Para esos países en general, las remesas constituyen la segunda fuente de capital más importante y sobrepasan las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo, por lo que es una prioridad urgente reducir su costo.

4. Independientemente de los esfuerzos que se hagan para movilizar los recursos internos y aumentar las remesas, la asistencia oficial para el desarrollo continuará siendo un componente esencial de cualquier estrategia de desarrollo, especialmente de los países más pobres. Se reconoce en general que un *aumento considerable de las transferencias oficiales es un requisito para alcanzar la meta* de reducir a la mitad, para el año 2015, la pobreza extrema del mundo. Por lo tanto, instamos a todos los países desarrollados a que se esfuercen por lograr que su asistencia oficial para el desarrollo llegue al 0,7% de su PIB, objetivo que algunos de ellos ya han hecho suyos o alcanzado. Un esfuerzo colectivo de esa magnitud impulsaría considerablemente y daría una enorme credibilidad a los compromisos contraídos hace cinco años cuando se aprobaron los objetivos de desarrollo del Milenio.

#### **Necesidad de recursos diferentes y nuevos planteamientos para financiar el desarrollo**

No sólo necesitamos más recursos, sino también nuevos tipos de recursos. Para financiar el desarrollo y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, la calidad de la ayuda es tan importante como su cantidad.

- Estamos firmemente convencidos de que la falta de estabilidad y previsibilidad de las corrientes de ayuda y de financiación es un gran obstáculo en la lucha contra la pobreza:
  - La estabilidad es necesaria para que los programas de desarrollo humano (educación y salud) se puedan ejecutar con una perspectiva a largo plazo, que es una condición necesaria para su eficacia.
  - La estabilidad es necesaria en situaciones de alto riesgo, en las que sólo una labor sostenida puede producir resultados y mejoras (situaciones posteriores a un conflicto y Estados que han colapsado).
  - Por último, la estabilidad es una condición indispensable para la financiación de la lucha contra el hambre y la pobreza.
- El suministro de recursos en forma más previsible constituye en sí un verdadero bien público. Ayudará a responder a los argumentos sobre la capacidad de absorción, ya que tiene un claro carácter endógeno: si las corrientes de asistencia fueran más estables, podrían absorberse y administrarse con mayor eficacia y en cantidades mayores.

- Creemos también que sólo se logrará una mayor estabilidad como resultado de una considerable evolución del modo en que se moviliza la financiación para el desarrollo. Sólo modificando la estructura general de la ayuda podemos lograr una combinación diferente de recursos para aquellos programas que son absolutamente esenciales para la financiación del desarrollo humano.

Esas son las razones de la búsqueda de fuentes de financiación innovadoras; con ese fin proponemos que la comunidad internacional convenga en aprobar el marco que se describe a continuación.

### **Una gama de opciones**

Nuestro objetivo debería ser que, en el próximo mes de septiembre, la Asamblea General de las Naciones Unidas llegara a un acuerdo para aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la ayuda. La comunidad internacional podría fijarse como meta la suma de 50.000 millones de dólares en recursos adicionales y proponer toda una gama de opciones para alcanzarla.

- *Contribuciones voluntarias.* La filantropía privada, tanto de particulares como de fundaciones, moviliza cantidades importantes de dinero, de las que sólo un pequeño porcentaje se destina a la financiación para el desarrollo, y a la lucha internacional contra la pobreza. La disponibilidad de información de mejor calidad podría ser útil y serviría para encausar esas corrientes hacia otros fines. Asimismo, se deberían crear nuevos instrumentos, como tarjetas de afinidad mundiales y fondos de inversión socialmente responsables; también se debería utilizar la infraestructura de los mercados de valores para movilizar contribuciones privadas adicionales en la lucha contra la pobreza, como ya se ha hecho en la Bolsa de São Paulo (BOVESPA).
- *Aumento de las contribuciones voluntarias.* La experiencia del tsunami ha demostrado que existen enormes reservas de generosidad y altruismo cuando se conciencia directamente a las personas de las necesidades y del destino de sus contribuciones. El reto es transformar ese movimiento tan positivo para que adquiera un carácter más permanente. Los gobiernos podrían ayudar al respecto creando incentivos apropiados, bien mediante medidas fiscales o bien mediante aportaciones paralelas. Si los países coordinaran esos incentivos en un marco coherente y visible, indicarían de manera muy clara a los donantes sus prioridades internacionales. Asimismo, contribuirían en gran medida a la labor de la recaudación de fondos que llevan a cabo las organizaciones no gubernamentales que se ocupan del desarrollo.
- *Remesas.* En los últimos años se han puesto en marcha gran número de iniciativas, tanto nacionales como multilaterales, para facilitar las corrientes de remesas. No obstante, quizá haya que ir más lejos. Se podría pensar en la posibilidad de unificar todas las iniciativas en el contexto de un entendimiento multilateral que impulsara el apoyo político y pusiera de relieve la urgencia de esta cuestión. A este respecto, se podrían considerar dos posibilidades: 1) la preparación de una resolución en la Asamblea General de las Naciones Unidas en la cual los países se comprometieran a aplicar una serie de principios generales y expresaran su intención de continuar negociando acuerdos internacionales para facilitar las corrientes de remesas, y 2) la elaboración de un acuerdo marco sobre la facilitación del envío de remesas, que también incluyera

principios generales, y que firmarían todos los países interesados, con la participación, en particular, de los principales países receptores y de origen.

- *Contribuciones presupuestarias* automáticas. Actualmente los gobiernos financian a las organizaciones internacionales mediante cuotas obligatorias basadas en normas y acuerdos explícitos para compartir la carga que ello representa. Esos mecanismos podrían utilizarse también para financiar los programas y fondos mundiales más directamente relacionados con la lucha contra el hambre y la pobreza y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.
- *El servicio de financiación internacional (FFI)*, propuesto por el Gobierno del Reino Unido, ofrece la posibilidad de movilizar rápidamente recursos adicionales para financiar los objetivos de desarrollo del Milenio, ya que permitiría aumentar los pagos iniciales por concepto de asistencia oficial para el desarrollo prevista para el futuro. De este modo aumentarían las transferencias financieras a los países pobres, con lo que los programas de desarrollo humano no se verían limitados por falta de financiación. Apoyamos firmemente la idea de establecer este servicio e incluso de mecanismos de refinanciación.
- *La creación de impuestos internacionales como parte del sistema de financiación para el desarrollo. Esos impuestos deberían aplicarse en el ámbito nacional y coordinarse en el plano internacional.* Son instrumentos especialmente apropiados cuando es necesario asegurar la estabilidad y la previsibilidad durante períodos prolongados. Asegurarían la continuidad de la financiación para el desarrollo a largo plazo, necesaria para que los mecanismos para aumentar los desembolsos iniciales sean viables. Apoyamos firmemente la idea de establecer estos mecanismos fiscales y estamos decididos a seguir trabajando para ampliar consenso al respecto.

Entre las fórmulas que deberían considerarse se cuentan las siguientes:

- Un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales aplicado a nivel nacional y coordinado a nivel internacional. Dicho impuesto debería estructurarse de modo que no afectara a la eficacia y la liquidez de los mercados financieros. La tasa del impuesto debería ser muy baja y se deberían conceder todas las exenciones necesarias, por ejemplo, respecto de las actividades para crear liquidez.
- Un impuesto sobre la adquisición de armas aplicado a nivel nacional y coordinado a nivel internacional, que se impondría a todas las compras de armas convencionales pesadas.
- Un impuesto sobre los viajes por vía aérea aplicado a nivel nacional y coordinado a nivel internacional.
- **Derechos especiales de giro.** Reafirmamos nuestro interés en seguir estudiando las propuestas sobre nuevas emisiones de derechos especiales de giro como mecanismo para financiar el desarrollo. Dichas emisiones incrementarían la cantidad de recursos disponibles actualmente para luchar contra el hambre y la pobreza y solucionarían la inestabilidad y los desequilibrios financieros.
  - Aunque necesarias, las modificaciones de la estructura de la asistencia que proponemos no implican cambio alguno en las organizaciones o instituciones existentes. Las propuestas pueden y deben ponerse en práctica dentro del marco existente de las instituciones y acuerdos jurídicos internacionales mediante el fortalecimiento de la cooperación intergubernamental.

- Aunque es esencial movilizar el total de recursos en cantidades suficientes, los nuevos mecanismos de financiación sólo aportarán una contribución parcial. Es preciso recalcar de nuevo que esos mecanismos no pueden sustituir a los aumentos de la asistencia oficial para el desarrollo. Deberían concentrarse en medidas y programas básicos en los que fuera mayor la necesidad de recursos estables y previsibles y en los que hubiera una clara convergencia de las prioridades de los países contribuyentes.
- No obstante, los nuevos mecanismos pueden traer aparejados cambios enormes y radicales, ya que la propia estabilidad mejorará las condiciones generales para el crecimiento y aumentará la eficacia de otras fuentes de financiación.
- Las diversas opciones propuestas no deben considerarse como alternativas sino como instrumentos que pueden utilizarse y gestionarse de manera que se complementen y se refuercen mutuamente. Por ejemplo, el Servicio de Financiación Internacional funcionaría mejor si se complementara con un sistema de tributación internacional que garantizara que los reembolsos futuros no limitaran la capacidad de los países participantes de seguir prestando asistencia oficial para el desarrollo.

#### **Elementos para un plan de acción**

A partir de los principios y opciones descritos anteriormente, consideramos que la comunidad internacional debería guiarse por el planteamiento siguiente:

- **La participación universal** de todos los países donantes en los mecanismos arriba descritos, especialmente el de impuestos internacionales y el Servicio de Financiación Internacional, es lo que más promovería el desarrollo por lo que se refiere tanto al volumen como a la estabilidad de las corrientes de financiación. Debería ser nuestra meta final en la búsqueda de financiación apropiada para los objetivos de desarrollo del Milenio.
- No obstante, a corto plazo sólo se avanzará si se adopta un enfoque **más diferenciado**, aprovechando plenamente y de manera coordinada las oportunidades que ofrecen las distintas opciones. Podría aplicarse del siguiente modo:
  - Un número suficiente de países acordaría objetivos comunes y programas que se ejecutarían conjuntamente, con lo que se evitaría la distorsión de la competencia.
  - Acordarían combinar sus recursos, fijarían metas de financiación para un período de varios años y decidirían una distribución estable de la carga (incluidas, si las hubiera, las contribuciones del sector privado).
  - Convendrían en aplicar un impuesto o gravamen internacional que proporcionaría el recurso financiero básico para esos fines. No obstante, los países que no desearan utilizar dicho mecanismo inmediatamente podrían decidir aportar sus contribuciones mediante algún otro de los instrumentos disponibles o mediante transferencias oficiales.
  - Designarían las instituciones (existentes) que se encargarían de recibir las contribuciones y administrar los programas.

- Los países serían responsables en último término de asegurar que la financiación efectivamente se materializara: por ejemplo, si las contribuciones voluntarias o los ingresos fiscales no bastaran para cubrir la parte que correspondiera a un país, podrían complementarse con transferencias oficiales hasta alcanzar las cantidades acordadas inicialmente.

### **Proyectos experimentales**

Consideramos que, mientras se trabaja para sentar las bases de un enfoque integrado de acuerdo con los lineamientos descritos y para establecer en última instancia programas de financiación de participación universal, la puesta en marcha de proyectos experimentales en los próximos meses permitiría atender a necesidades urgentes y contribuiría a promover un proceso más general y de base más amplia.

Tomamos nota de que se están estudiando actualmente proyectos experimentales, entre los cuales cabe mencionar los siguientes, en las esferas de acción indicadas:

- Un proyecto que tiene como objetivo, la vacunación universal de los niños, basado en el Fondo para Vacunas. Movilizaría recursos procedentes de la Bill and Melinda Gates Foundation, así como un mecanismo experimental del Servicio de Financiación Internacional.
- Un proyecto con el que se proporciona financiación a largo plazo para la lucha contra el SIDA mediante un pequeño impuesto sobre los viajes por vía aérea. Este tipo de fuentes de financiación es absolutamente necesario, para proporcionar un incentivo a la investigación privada para obtener una vacuna y crear las condiciones para que los países pobres participen en programas de tratamiento a largo plazo.

## **Anexo II**

### **Documento de trabajo sobre las medidas propuestas para facilitar el envío de remesas**

#### **Antecedentes y plan de acción propuesto para el Grupo de los Cuatro**

##### **Panorama general: beneficios e importancia económica de las remesas**

El total de las corrientes de remesas ha ido aumentando a un ritmo constante en todo el mundo en los últimos decenios. En 1980 las remesas totalizaron 15.000 millones de dólares de los EE.UU., en tanto que en 2000 fueron de 80.000 millones de dólares. Se ha estimado por lo bajo que en la actualidad esas corrientes ya han sobrepasado la pasmosa cifra de 100.000 millones de dólares por año. No obstante, cabe destacar que las estimaciones de las corrientes de remesas deben considerarse con sumo cuidado, ya que no hay un consenso sobre la forma de determinar su valor.

Los países en desarrollo son los principales beneficiarios de las remesas; ya que reciben el 65% del total. Las estadísticas indican que en esos países, las remesas ocupan el segundo lugar en importancia entre las fuentes de capital; sobrepasan las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y sólo las superan las inversiones extranjeras directas. En 2002, las remesas representaron el 1,3% del PIB, el 55,9% de las inversiones extranjeras directas y el 140% de las corrientes de ayuda en el mundo en desarrollo. En algunos países latinoamericanos, como Haití, Nicaragua, El Salvador, Jamaica, la República Dominicana y Guyana, las remesas representan el 10% del PIB. Su importancia en relación con otras corrientes de capital varía mucho según el país receptor. En algunos países asiáticos representan una proporción relativamente importante del total de las corrientes de capital (alrededor del 50%). En cambio, Etiopía recibió 1.300 millones de dólares como asistencia oficial para el desarrollo y 33 millones de dólares en remesas oficiales. Huelga decir que esa cifra indica que las remesas no pueden considerarse un sustituto de otras corrientes financieras, en particular las de asistencia oficial para el desarrollo.

Las remesas están relativamente concentradas en un grupo de 20 países en desarrollo, que reciben el 80% del total mundial. Los principales países receptores, en cifras absolutas, son la India, México y Filipinas. Los países receptores en los que las remesas constituyen los porcentajes más altos del PIB son Tonga, Lesotho y Jordania. Las principales fuentes de remesas son los Estados Unidos, Arabia Saudita y Alemania.

No obstante, es importante señalar que las estadísticas oficiales subestiman el verdadero alcance y monto de las remesas debido a que un considerable porcentaje de esas remesas no se envía por conductos formales. Muchos países en desarrollo carecen de métodos precisos para elaborar estadísticas sobre remesas. Asimismo, algunos países desarrollados no mantienen ningún tipo de datos sobre las remesas.

Algunos estudios recientes muestran que las remesas cumplen un papel significativo en la economía de los países receptores, ya que son una fuente de financiación estable, aportan divisas sin obligaciones y complementan el ahorro nacional; por lo tanto, constituyen una base importante para la acumulación de capital. Además, algunos estudios confirman, que si bien hay una correlación positiva entre las remesas y el crecimiento en los países receptores, las remesas tienden a ser

anticíclicas, ya que los emigrantes tienden a enviar más dinero cuando hay un retroceso económico en sus países de origen. En consecuencia, actúan como mecanismo internacional de protección social basado en transferencias privadas de fondos.

Algunos estudios también han demostrado que las remesas se utilizan principalmente para financiar el consumo, en particular los gastos corrientes como, por ejemplo, alimentos, vivienda y servicios básicos (agua, electricidad, etc.) No obstante, la experiencia parece indicar que las remesas también se pueden utilizar para promover el desarrollo, sobre todo cuando se canalizan a través de instituciones organizadas por emigrantes en los países desarrollados para destinar donaciones privadas a la financiación de proyectos de desarrollo en las comunidades locales. A este respecto, se señala en algunos estudios que las remesas procedentes de los Estados Unidos representan casi una quinta parte del capital invertido en microempresas en las zonas urbanas de México.

En todo caso, sea que se utilicen para el consumo o para la inversión, las remesas tienen efectos positivos en la economía, ya que estimulan el aumento del PIB y permiten la entrada de corrientes adicionales de divisas. Por ejemplo, se calcula que por cada dólar que recibe México de migrantes que viven en el extranjero, el PIB de México aumenta entre 2,69 y 3,17 dólares. Porque tienen un efecto positivo en el crecimiento económico y, al mismo tiempo, constituyen una red internacional de protección social, las remesas pueden cumplir un papel importante como instrumento para superar la pobreza y mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo. En un análisis hecho recientemente en 74 países en desarrollo se llega a la conclusión de si el porcentaje de remesas en el PIB de un país dado aumentara en promedio un 10% se podría reducir un 1,6% el número de personas que viven con menos de 1 dólar por día.

### **El mercado y los costo de las remesas**

En algunos países, los mecanismos existentes en el mercado para el envío de remesas han sufrido grandes cambios en los últimos años. Como resultado del aumento de la competencia en el mercado, el adelanto de la tecnología y la mayor transparencia, los costos de las transferencias de remesas han disminuido mucho. Por ejemplo, antes de 2002, la comisión cobrada por transferir dinero de los Estados Unidos a países latinoamericanos era en promedio de un 15%, en tanto que en la actualidad es de alrededor del 8%.

En muchos países del África subsahariana, la situación es muy diferente porque el sistema bancario no está tan desarrollado como en los países latinoamericanos, por lo tanto, no está siempre en condiciones de atraer a emigrantes que deseen enviar dinero a sus países.

Esta es la razón por la cual en los países del África subsahariana la reducción del costo de las remesas no puede considerarse la única prioridad ni la más importante. Es necesario fortalecer la cooperación para promover el desarrollo del sistema bancario y luego adoptar nuevas medidas con miras a utilizar las remesas para fines de desarrollo.

No obstante, existe un amplio consenso en el sentido de que las comisiones que se cobran por el envío de remesas siguen siendo muy altas y sobrepasan con creces los costos reales de las empresas que proporcionan ese servicio. Esas comisiones son también mucho más altas que los costos de los giros de fondos entre países desarrollados.

Además, los promedios relativos a los costos de las remesas encubren el hecho de que las comisiones pueden ser mucho más altos en algunos países en desarrollo y que varían según la cuantía de la suma transferida. En muchos casos, los migrantes deben soportar la carga de tipos de cambio desfavorables, que representan un costo oculto adicional. Estos elevados costos vinculados al envío de remesas se atribuyen a ineficiencias del mercado y del marco normativo en que actúan los agentes. Dicho en pocas palabras, los costos de la intermediación financiera son altos debido principalmente al carácter oligopolístico del mercado.

La mayor parte de las remesas se envían a través de empresas que efectúan giros de fondos (las principales son Western Union, Money Graw y Thomas Cook), que tramitan hasta un 70% de las remesas enviadas de los Estados Unidos a países latinoamericanos. Los bancos comerciales, las oficinas de correos, las agencias de viaje y las instituciones financieras informales también se utilizan para el envío de remesas. Los métodos informales prácticamente no requieren documentación ni cumplen necesariamente las normas internacionales de rendición de cuentas (incluidas las relativas al lavado de dinero y la evasión fiscal); estos suelen ser los métodos que utilizan las agencias de cambio, las empresas importadoras/exportadoras o los comercios minoristas. Asimismo, los métodos basados en la entrega en mano (incluso mediante de servicios de mensajeros) siguen representando el 17% de todas las transferencias realizadas a América Latina, e incluso más en el caso de los países africanos (por ejemplo, se estima que la mitad de las transferencias con destino a Malí se realizan de esta forma).

El fenómeno de la entrega en mano es importante en los países en los que, debido a la falta de instituciones, no está generalizado el uso de los servicios bancarios, cosa que ocurre sobre todo en zonas distantes. En esos países, lo más importante es desarrollar el sistema bancario o determinar qué otro tipo de instituciones como, por ejemplo, las oficinas de correos, podrían utilizarse para enviar y ahorrar dinero.

Además de las características oligopolísticas del mercado, la elevada cuantía de las comisiones se debe a las restricciones cambiarias oficiales en los países receptores. Asimismo, los agentes que efectúan giros suelen cobrar comisiones más altas y ofrecer tipos de cambio menos favorables para esas operaciones que los bancos comerciales. Es más, los bancos se muestran reacios a participar en el mercado para emigrantes de ingresos bajos cuya documentación en muchos casos no está en regla. En los países desarrollados, son pocos los bancos que mantienen servicios que podrían interesar a los emigrantes, que suelen tener muy poca experiencia en materia de bancos; a ello se suman en muchos casos las dificultades con el idioma y la comunicación. Es sabido que los migrantes más instruidos, que por lo general tienen familiares en las zonas urbanas de los países receptores, usan los métodos oficiales con mucha más frecuencia. En la actualidad, sólo 4 de cada 10 migrantes latinoamericanos en los Estados Unidos, y menos de 2 de cada 10 personas en América Latina, tienen cuentas en instituciones financieras.

### **Reducción de los costos de las remesas**

Para reducir los costos de las remesas, sería necesario, como primera medida, alentar a quienes las envían y quienes las reciben a utilizar los bancos y otras instituciones financieras, es decir, lograr que las personas que nunca han utilizado el sistema bancario lo hagan, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Las

instituciones financieras pueden prestar servicios de giro a precios más bajos y en condiciones más seguras, además de ofrecer tanto a los que envían remesas como a los que las reciben una variada gama de servicios de otra índole, por ejemplo, acceso a tarjetas de crédito, préstamos, antecedentes sobre la capacidad de pago y cuentas que devengan intereses. Esos productos financieros afines podrían ser un mecanismo de vital importancia para promover la utilización productiva de las remesas en los países en desarrollo. Por ejemplo, los bancos de los países en desarrollo podrían utilizarlas como base para establecer líneas de microcrédito y emitir bonos respaldados por la futura entrada de fondos.

Como parte de las medidas para ampliar la función de los bancos y las instituciones financieras en los países desarrollados, se debería encarar la cuestión de los migrantes que no cuentan con la documentación necesaria para acceder al sistema financiero. Por su parte, los países en desarrollo podrían ayudar a promover la competencia autorizando a una variedad más amplia de instituciones de ahorro y préstamo para ofrecer servicios de giro de fondos. En los países que carecen de sistemas bancarios apropiados, sobre todo en las zonas rurales, las autoridades podrían considerar la posibilidad de establecer asociaciones entre bancos importantes y las redes de oficinas de correos. Esas iniciativas conducirían a un examen del marco jurídico y normativo que determina a qué instituciones se permite participar en el mercado a fin de considerar la posibilidad de eliminar obstáculos cuandoquiera que fuera posible. Además, en los países tanto desarrollados como en desarrollo, las autoridades podrían emprender campañas de educación para resolver el problema de la falta de conocimientos financieros de muchos migrantes.

Los países desarrollados y en desarrollo también podrían examinar el estado actual de las empresas que giran fondos y que deben pagar derechos de inscripción muy considerables en los países desarrollados y que no están autorizadas a operar en muchos países en desarrollo. La existencia de un mercado más dinámico para esas empresas, junto con incentivos para utilizar el sistema bancario, harían que aumentara la competencia y disminuyeran los costos en el mercado de envío de remesas.

Una vez que se permitiera participar en el mercado a nuevos actores, se podría considerar la posibilidad de publicar periódicamente información sobre las prácticas, productos y comisiones de las instituciones financieras y de otras empresas que ofrecieran servicios de giro para que los migrantes contaran con información transparente sobre cómo utilizar con la mayor eficacia posible sus recursos.

Por último, en los casos en que fuera necesario, los gobiernos de los países tanto desarrollados como en desarrollo podrían tomar medidas para eliminar las inexactitudes en los actuales sistemas estadísticos en relación con las corrientes de remesas. Se sabe que un buen sistema de estadísticas ofrece un cuadro más claro de las transferencias financieras que recibe un país con cierta regularidad, lo cual contribuye a que éste obtenga una mejor calificación crediticia. Esto debería ser un incentivo para que los países receptores mejoraran sus estadísticas. En particular, la obtención de datos fiables sobre las remesas sería muy importante para apreciar las repercusiones económicas de éstas y maximizar su efecto en la promoción del desarrollo.

### **Iniciativas recientes para facilitar el envío de remesas**

Varias partes interesadas han tomado diversas iniciativas para facilitar el envío de remesas de los trabajadores a sus países de origen y amplificar sus repercusiones

en la economía nacional. Lo que figura a continuación no es una lista exhaustiva de todas las medidas adoptadas en esta esfera, sino de iniciativas que podrían servir de ejemplo y de base para la adopción de otras medidas.

- En la última Cumbre del Grupo de los Ocho, celebrada en Sea Island, el Grupo aprobó un Plan de Acción en el cual cada país se comprometía a adoptar determinadas medidas para reducir el costo de las remesas. Esas medidas se elaboraron en el contexto del marco presentado en el informe de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Sector Privado y el Desarrollo, en el que se destaca la importancia primordial del sector privado para liberar recursos que actualmente se desaprovechan en los países en desarrollo y destinarlos al fomento del crecimiento económico y el alivio de la pobreza. Entre las medidas previstas en el Plan de Acción del Grupo de los Ocho figuran iniciativas para aumentar la competencia en el sector financiero, mejorar la coherencia y la coordinación entre las organizaciones internacionales que se ocupan de la cuestión, promover la cooperación entre los proveedores de servicios de envío de remesas y las instituciones financieras locales y diseñar instrumentos para utilizar esas remesas productivamente, como fondos locales con orientación de mercado para la promoción del desarrollo.
- Francia ha estado elaborando una política de codesarrollo en los dos últimos años. Se ha creado un servicio para cofinanciar proyectos de asociaciones de migrantes que viven en Francia, que se ejecutan en comunidades o lugares de origen de esos migrantes, y se están formulando progresivamente planes de codesarrollo con países asociados importantes que son países de emigración a Francia. Además de los fondos que permiten ejecutar proyectos más ambiciosos cofinanciados con esas asociaciones, los planes mencionados prevén mecanismos para facilitar las inversiones en los países de origen. Por ejemplo, se está diseñando en el Senegal, conjuntamente con una cooperativa de microcrédito local, un proyecto que incluye un fondo de garantía de préstamos para ejecutar proyectos cofinanciados por senegaleses que viven en Francia; también se ha establecido un servicio con fondos de la Unión Europea para financiar la participación de marroquíes que viven en Francia en el capital de empresas pequeñas y medianas (PYME) del sector de alta tecnología en Marruecos. Además, la financiación que ofrece Francia a través de sus actividades de cooperación permite que migrantes altamente calificados (académicos, investigadores, médicos, ingenieros, etc.), ejecuten proyectos en sus países de origen, por lo general en el marco de una relación de colaboración entre la institución para la que trabajan en Francia y la institución de contraparte de sus respectivos países.
- España ha tomado iniciativas que pueden agruparse en dos categorías: a) el fomento de una mayor participación de los bancos y las instituciones financieras en el envío de remesas. En 2002 se realizó un amplio estudio sobre las remesas enviadas de España a América Latina y se organizaron seminarios, para dar a conocer sus conclusiones a las instituciones financieras; como resultado de ello, varias instituciones financieras españolas y latinoamericanas han firmado acuerdos que han permitido reducir considerablemente las comisiones; y b) medidas para promover la participación en el mercado de nuevos agentes (por ejemplo, las oficinas de correos) que están en mejores condiciones de atender a la población de las zonas rurales. Ya se han firmado varios acuerdos entre dichas oficinas.

- Asimismo, España ha financiado, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo, un proyecto experimental para promover el establecimiento de instituciones financieras en las zonas más aisladas a fin de que participen en el mercado de remesas.
- Alemania colabora, con buenos resultados, con los países receptores, en particular con Turquía, y ha logrado reducir considerablemente el costo de las remesas. Desde hace años, esta cooperación ha permitido mejorar los servicios prestados a los migrantes y sus familias, y ofrecer oportunidades para la transferencia eficiente de fondos en el sector formal manteniendo al mismo tiempo una supervisión adecuada. Según fuentes oficiales, las corrientes de remesas desde Alemania llegaron a la cifra de 3.180 millones de euros en 2004. El principal país beneficiario sigue siendo Turquía, que recibió remesas por valor de aproximadamente 880 millones de euros.
- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por conducto de su Fondo Multilateral de Inversiones, se está ocupando de establecer en los países latinoamericanos una red de instituciones financieras, incluso de organizaciones de microfinanciación, en asociación con instituciones financieras del sector formal de los países desarrollados. El BID ha aprobado nueve proyectos de asistencia técnica en esta esfera, cuyo valor total sobrepasa los 14 millones de dólares.
- En Brasil, la Caixa Econômica Federal, de propiedad del Estado, ha creado un instrumento por el cual los emigrantes brasileños pueden abrir cuentas fuera del país a través de Internet. Utilizando una tarjeta de crédito, los trabajadores brasileños pueden enviar hasta 10.000 dólares en remesas a un costo muy bajo.
- En agosto de 2001, el Banco do Brasil realizó una emisión de bonos de 300 millones de dólares (con vencimiento a cinco años) respaldada por las futuras remesas de yenes de trabajadores brasileños que vivían en el Japón. Los bonos recibieron la calificación BBB+ de Standard & Poor, superior a la de la deuda soberana del Brasil en esa época. Algunos bancos de El Salvador, México, Panamá y Turquía también han utilizado remesas como base para obtener financiación externa en los mercados. Estas experiencias indican que la titularización de las remesas puede facilitar la absorción de recursos adicionales en los países en desarrollo.
- En 2001, los Estados Unidos aprobaron un programa de cooperación con México denominado “Sociedad para la prosperidad”, que según las autoridades estadounidenses, ha permitido reducir un 60% los costos de las remesas de los trabajadores mexicanos. El programa incluye medidas para promover la adquisición por los migrantes de conocimientos financieros básicos, así como un sistema de identificación consular que permite que los trabajadores mexicanos, sean legales o ilegales, abran cuentas en bancos de los Estados Unidos. Asimismo, la Reserva Federal ha terminado de ampliar el sistema de su cámara de compensación (ACH) para incluir a México, con lo que se podrán transferir electrónicamente fondos a un costo muy bajo.
- La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha estado alentando a grupos de inmigrantes a que combinen sus fondos para emprender, en sus países de origen, proyectos a nivel de la comunidad. Por ejemplo, la USAID ha prestado apoyo a la Fundación Panamericana de

Desarrollo (PADF) para combinar los recursos de las remesas y ejecutar proyectos en Haití, México y El Salvador, sobre todo en actividades tales como la construcción de escuelas y la mejora de los caminos y los servicios de saneamiento.

### **Conclusión: la tarea por delante**

Las medidas mencionadas en este informe, así como los ejemplos citados, requieren la participación de las autoridades, del sector privado y de particulares, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Dada la índole de estas iniciativas, las nuevas actividades que se emprendan tendrían lugar principalmente a nivel regional, bilateral y nacional. Es más, es fundamental tener presente que las iniciativas para utilizar las corrientes de remesas con fines de desarrollo no pueden reemplazar a las corrientes de la asistencia oficial para el desarrollo.

Las medidas que se podrían considerar, en el plano nacional o en los planos regional y multilateral, podrían ser las siguientes:

#### **1. Fomento de la competencia**

Se requieren sólidos conocimientos sobre el funcionamiento del sector a nivel nacional e internacional (grado de competencia, obstáculos para el ingreso en el mercado, porcentaje de remesas que efectivamente llegan a destino), tanto en los países desde donde se envían las remesas como en los países receptores. La finalidad principal es detectar los principales obstáculos que reducen la eficiencia durante el “ciclo” de las remesas.

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos, se puede elaborar una lista de medidas que permitan mejorar el funcionamiento del mercado y la calidad de los servicios ofrecidos. Posiblemente sea necesario concertar distintos tipos de acuerdos (a nivel nacional, regional o multilateral).

Los países industrializados podrían promover reformas normativas a fin de autorizar a un mayor número de instituciones de ahorro y crédito para que participen en operaciones de transferencia de fondos.

**2. Aplicación de reglamentaciones que no obstaculicen las corrientes de remesas.** Es preciso tener presente que los elevados costos de las corrientes de remesas no se deben sólo al carácter oligopolístico del mercado sino también a las restricciones impuestas por muchos países receptores. Por lo tanto, sería aconsejable que estos países, cuando tomaran medidas para combatir el terrorismo y el lavado de dinero, se esforzaran por establecer reglamentaciones que no obstaculizaran las corrientes de remesas.

De acuerdo con estos lineamientos, dichas reglamentaciones deberían establecer un equilibrio entre el objetivo de combatir el terrorismo y el lavado de dinero y el facilitar una corriente adecuada de remesas.

**3. Promoción del envío de remesas a través de instituciones financieras** (“bancarización”). La utilización de bancos y otras instituciones financieras por quienes reciben y envían remesas también contribuiría a reducir los costos de envío. Para promover la utilización de este servicio y mejorar el acceso de los inmigrantes a dicho servicio, es necesario que los inmigrantes conozcan mejor las posibilidades y ventajas que ofrece.

Se debería prestar especial atención a la cuestión de facilitar el acceso de los migrantes al sistema financiero en los países desarrollados.

Campañas de educación en cuestiones financieras: en esta esfera se pueden organizar campañas y cursos destinados a los inmigrantes en los países que son fuentes de remesas. En estas campañas se proporcionaría información sobre las posibilidades de enviar dinero al extranjero que fueran más eficaces en función del costo, haciendo hincapié en las ventajas de enviar remesas a través del sistema bancario y en los derechos de los inmigrantes como clientes.

**4. Ampliación de los servicios financieros.** La “bancarización” de las remesas también facilitaría la prestación de servicios integrados, como cuentas de ahorro, créditos e hipotecas (microfinanzas), tanto a quienes envían remesas como a los que las reciben. Se podrían adoptar medidas para suministrar información a las instituciones financieras sobre las características de los mercados de los países receptores para incentivar su participación y ampliar la oferta de servicios financieros.

**5. Promoción de acuerdos entre las instituciones financieras de los países desde donde se envían o en los que se reciben remesas.** Los resultados de las medidas que se proponen más arriba se optimizarían mediante el establecimiento de alianzas entre las instituciones financieras que envían y reciben remesas. Estas medidas son particularmente necesarias en los países o regiones donde las redes de instituciones bancarias están menos desarrolladas, lo cual es muy común en las zonas rurales.

En este sentido, se podrían tomar medidas para promover la participación de las instituciones existentes en las zonas más aisladas (por ejemplo, las oficinas de correos).

El suministro de asistencia técnica a las pequeñas instituciones financieras de los países receptores de remesas, lo que permitiría reducir los costos de envío, también es muy pertinente, ya que puede alentar la conclusión de acuerdos de carácter voluntario entre las instituciones financieras tanto de esos países como de los de origen.

**6. Protección del consumidor.** Debido a sus escasos conocimientos financieros y a su falta de familiaridad con el país en que viven, así como al carácter oligopolístico del mercado, los usuarios de los servicios de envío de remesas suelen estar en una posición débil frente a las empresas que prestan esos servicios. Debido a esta relación desequilibrada, es muy común que los servicios sean más caros y de menor calidad.

Se podrían considerar varias medidas para aplicar políticas más transparentes en lo que respecta a la cuantía total de las comisiones y las condiciones para enviar remesas, incluidos, entre otras cosas, todos los cargos que se cobran, los tipos de cambio y los plazos de entrega. Se podrían adoptar otras medidas de protección en colaboración con las asociaciones de protección del consumidor o incluso mediante la creación de organizaciones dedicadas expresamente a ese fin.

**7. Fomento de la innovación en el ámbito financiero.** Para maximizar el efecto de las remesas en la actividad económica de los países receptores (su “efecto multiplicador”), se podrían utilizar nuevos instrumentos financieros, como préstamos respaldados por remesas, que podrían tener resultados positivos.

Las medidas que se adoptaran en esta esfera deberían centrarse en la promoción de nuevos instrumentos por medio de proyectos experimentales, la divulgación de las mejores prácticas sobre la base de instrumentos ya adoptados y la prestación de asistencia técnica a las instituciones financieras de los países receptores. La participación de las instituciones financieras multilaterales que están trabajando en este ámbito podrían ser muy útiles.

**8. Fomento de las entidades de crédito y las cajas de ahorro y previsión.**

A pesar de que la mayor parte de las remesas en general se utilizan para el consumo, se podría promover su utilización para hacer microdepósitos en entidades de crédito y cajas de ahorro y previsión si se mejorara el marco reglamentario de esas instituciones a fin de promover su desarrollo ordenado, proteger los ahorros y aumentar la prestación de servicios financieros a las microempresas y a las empresas pequeñas y medianas. Los recursos captados por medio de esos microdepósitos se usarían para conceder microcréditos, lo cual promovería la actividad productiva en los países receptores.

**9. Mejoramiento de las estadísticas.** Hasta ahora no ha sido posible comparar las estadísticas sobre remesas que han proporcionado los países receptores debido a la falta de armonización de las reglamentaciones de los bancos centrales. Además, los países receptores podrían resultar beneficiados si mejoraran sus sistemas de estadísticas, ya que podría mejorar su calificación crediticia si la contabilidad de las remesas fuera fiable. Por lo tanto, se deberían redoblar los esfuerzos en esta esfera, en la que las instituciones financieras multilaterales podrían desempeñar un papel importante.

**10. Fomento de la colaboración entre el sector público y el privado para eliminar los obstáculos que entorpecen las corrientes de remesas.** Se podrían crear grupos de trabajo en los que participaran instituciones privadas y públicas de los países receptores y de origen a fin de colaborar en la determinación de los obstáculos que entorpecen las corrientes de remesas y la forma de eliminarlos. Estos grupos también podrían intercambiar información sobre las prácticas recomendadas con respecto a nuevos instrumentos que permitieran aumentar el efecto multiplicador de las remesas.

Todas estas medidas deben aplicarse teniendo en cuenta que las remesas constituyen corrientes privadas de capital. Las medidas sugeridas tienen por único fin ofrecer más y mejores posibilidades a los migrantes de enviar y utilizar su dinero de manera más económica, segura, rápida y productiva.

A este respecto, se podrían considerar dos posibilidades: 1) la elaboración de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que los países se comprometieran a aplicar una serie de principios generales y declararan su intención de negociar acuerdos internacionales para facilitar las corrientes de remesas; 2) la preparación de un acuerdo marco sobre la facilitación del envío de remesas, en el que también se enunciaran principios generales; firmarían ese acuerdo todos los países interesados y participarían en él, en particular, los principales países receptores y de origen.