



# ◎ INFORMES TEMÁTICOS

# Instituciones financieras internacionales: volver a las fuentes

Yılmaz Akyüz<sup>1</sup>

## La necesidad de más financiación para el desarrollo

Existe consenso sobre la necesidad de aumentar drásticamente la financiación externa para que los países en desarrollo puedan alcanzar un crecimiento aceptable y hacerle mella a la pobreza. La UNCTAD calculó que, con este fin, en el caso de África subsahariana es necesario duplicar el nivel de financiación para el desarrollo. El mismo cálculo fue confirmado posteriormente por la Comisión Zedillo<sup>2</sup> para los países en desarrollo en general. Según las distintas estimaciones, el cumplimiento de los ODM en 2015 exigirá un monto adicional que varía entre los USD 50.000 millones y los USD 150.000 millones.

¿De dónde surgirá ese dinero? ¿Fuentes privadas, préstamos multilaterales o préstamos y donaciones bilaterales? De estas, las privadas no son una fuente confiable de financiación para la mayoría de los países en desarrollo. Las instituciones financieras multilaterales ocupan un lugar cada vez más marginal como fuente de financiación para el desarrollo. La ayuda bilateral no solo es escasa para lo que se requiere, sino que su disponibilidad y su distribución son regidas por consideraciones políticas y su calidad es dudosa. Por lo tanto, existe la necesidad de un replanteo fundamental. Una reforma auténtica no solo deberá incluir fuentes nuevas de financiación para el desarrollo, sino también de distintos mecanismos y modalidades para su asignación. En especial, la ayuda debe dejar de ser el elemento central de la financiación multilateral y las instituciones financieras multilaterales deben sufrir un cambio drástico en cuanto a sus mandatos y sus recursos.

## Movimientos de capitales privados: inestables y poco confiables

En el período de posguerra se sucedieron dos ciclos de expansión-recesión en la corriente de capitales privados hacia los países en desarrollo: el pri-

mero comenzó a principios de la década de 1970 y terminó con la crisis de la deuda externa en la década de 1980; y el segundo comenzó a principios de la década de 1990 y terminó con una serie de crisis en América Latina, Asia oriental y otros lugares. La primera expansión fue impulsada por el rápido crecimiento de liquidez internacional asociada con los superávits petroleros y los crecientes déficits externos de Estados Unidos, y fue facilitada por la desregulación financiera de los países industrializados y el rápido crecimiento de los mercados de eurodólares. El exceso de liquidez se recicló bajo la forma del colapso de la demanda internacional. Sin embargo, como el incremento de las tasas de interés en Estados Unidos y la recesión mundial provocaron mayores dificultades para pagar el servicio de la deuda se produjo un fuerte recorte en los préstamos bancarios, lo que obligó a los países deudores a generar superávits comerciales para pagar la deuda mediante recortes en las importaciones y el crecimiento. La consecuencia fue la crisis de la deuda y una década perdida para muchos países en desarrollo de América Latina y África.

La segunda expansión tuvo lugar después de casi 10 años de suspensión de los préstamos privados a los países en desarrollo. Fue estimulada por el éxito del Plan Brady para la reestructura de la deuda soberana, la liberalización, las privatizaciones y la estabilización en los países en desarrollo, y la rápida expansión de la liquidez y los recortes en las tasas de interés de Estados Unidos y Japón en condiciones de desaceleración económica. A diferencia de la primera expansión, una gran proporción de los ingresos privados tomó la forma de inversiones en títulos y carteras, y no de préstamos internacionales. En la mayoría de los casos las mismas fueron estimuladas por la perspectiva de rápidas ganancias de capital y oportunidades de arbitraje de corto plazo. Cuando la situación cambió, numerosos países deudores padecieron otra vez transferencias negativas netas y fuertes descensos en ingresos y empleos.

Un tercer ciclo comenzó con el advenimiento del milenio y la rápida recuperación de los movimientos privados, impulsada por la combinación de condiciones sumamente favorables, incluso tasas de interés históricamente bajas, altos niveles de liquidez, fuertes precios de las materias primas y el dinamismo del comercio internacional. Los ingresos de capitales en el ciclo actual superaron el pico observado en la expansión anterior de la década de 1990, y la mayoría de los países en desarrollo compartieron esta recuperación. Sin embargo, nuevamente el resultado es el incremento de la fragili-

dad financiera, ya que en muchos países los precios de los valores y de los tipos de cambio fueron llevados a niveles que no se justifican por los fundamentos económicos. Algunos acontecimientos recientes sugieren que se está aproximando el fin de esta expansión, con la combinación de precios del petróleo y tasas de interés en crecimiento, desequilibrios persistentes y crecientes del comercio mundial y el incremento de la volatilidad del dólar. Varios mercados emergentes comenzaron a experimentar fuertes caídas en sus bolsas de valores y sus monedas. Una vez más, los países que dependen de los movimientos de capitales externos para financiar su balanza de pagos corren el riesgo de sufrir condiciones financieras externas más severas y el colapso de su crecimiento.

A menudo se fomenta la inversión extranjera directa (IED) como una fuente más confiable de financiación para el desarrollo. En los países en desarrollo gran parte de la IED se destinó a la adquisición de capitales existentes y no a inversiones nuevas (*greenfield*) que amplían la capacidad productora. La inversión *greenfield* tiende a ir a la zaga del crecimiento, en vez de impulsarlo, y a menudo se destina a países sin carencias importantes de financiación externa. Aunque el discurso de las instituciones de Bretton Woods sostiene que la reciente mejora en IED hacia los países pobres refleja un mejor desempeño y clima de inversión y perspectivas de crecimiento, los datos analizados en el reciente Informe sobre África de la UNCTAD<sup>3</sup> demuestran que una parte importante de la misma se destinó a la explotación de reservas de minerales y petróleo en un puñado de países en situación de posconflicto o en países con recursos petrolíferos y minerales recientemente descubiertos.

## Los préstamos multilaterales: ¿carga o alivio?

Cada vez más, las instituciones financieras multilaterales representan una carga, y no un alivio, para los países en desarrollo. Cada año a partir de 1991, las transferencias netas (los desembolsos menos el pago del capital menos el pago de los intereses) hacia los países en desarrollo de parte del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) han sido negativas. A partir de 2002 también los desembolsos netos fueron negativos. En

1 Ex Director, División sobre Globalización y Estrategias de Desarrollo, Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Este capítulo temático se basa en una ponencia realizada en la conferencia "Nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo de África", IPALMO, Turín. 7 de diciembre de 2005.

2 ONU (2001). "Technical Report of the High-Level Panel on Financing for Development. Recommendations of the High-level Panel on Financing for Development". Disponible en: <[www.un.org/reports/financing/report\\_full.htm](http://www.un.org/reports/financing/report_full.htm)>.

3 UNCTAD (2005). *Economic Development in Africa. Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. Ginebra, ONU. Disponible en: <[www.unctad.org/en/docs/gdsafrika20051\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/gdsafrika20051_en.pdf)>.

efecto, tomado como un todo, el BIRD no realiza aporte alguno a la financiación para el desarrollo más que brindar fondos para el pago de sus obligaciones pendientes. Lo mismo ocurre en gran medida con los bancos regionales de desarrollo. El problema es que, por motivos relacionados con las condicionalidades y la burocracia, los países que son aptos para recibir préstamos del BIRD no suelen estar dispuestos a pedir prestado mientras tengan acceso a los mercados privados, aun cuando eso signifique el pago de tasas más altas. Por otra parte, muchos países pobres que necesitan financiación externa no son aptos para recibir préstamos del BIRD.

La Asociación Internacional de Fomento (AIF) es la única fuente de financiación neta que el Banco Mundial otorga a los países en desarrollo. Sin embargo, aparte de los problemas derivados de la dependencia del Banco en un puñado de donantes para obtener financiación para el desarrollo, los desembolsos de la AIF son pequeños, en el orden de los USD 4.000-5.000 millones por año, para todos los países aptos para recibir ayuda de la AIF. Si juntamos la AIF y el BIRD, la contribución que hace el Banco Mundial a la financiación externa de los países en desarrollo es negativa en unos USD 1.200 millones. Los movimientos netos del BIRD hacia África subsahariana también son negativos. Desde el Banco en general son positivos, pero inferiores a USD 2.000 millones, aproximadamente 10% de lo que se necesita. En el caso de los países en desarrollo más pobres, la financiación que proporciona el Banco Mundial está en el orden de los USD 3.000 millones, en comparación con las donaciones privadas de unos USD 10.000 millones<sup>4</sup>.

Con respecto al Fondo, los préstamos del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) constituyen una proporción muy pequeña de la financiación disponible para los países en desarrollo. En los últimos años, el apoyo del Fondo se concentró en las operaciones de rescate financiero en mercados emergentes, para rescatar a los acreedores y prestamistas internacionales de los países afectados por las crisis. A fines de 2004, los créditos pendientes del SCLP eran inferiores a los SDR 7.000 millones (derechos especiales de giro, USD 9.900 millones), o 10% del total de créditos pendientes del FMI. En 2005, el total de préstamos PRFG aprobados fue inferior a los USD 500 millones.

Al FMI también le queda un papel marginal en la provisión de financiación y liquidez a los países en desarrollo. Todas las grandes economías emergentes de mercado, salvo Turquía, pagaron sus deudas al FMI y se liberaron de su supervisión, lo cual deja solo a los países más pobres como su clientela habitual, una base no muy buena para una institución creada para asegurar la estabilidad económica internacional. Esta situación también plantea un interrogante sobre la viabilidad financiera del FMI. Los préstamos contra la pobreza no generan suficientes ingresos para pagarle al personal y administrar la institución, y el FMI depende principalmente de los préstamos en épocas de crisis a los mercados emergentes para generar los USD 800 millones anuales que necesita para pagar sus costos administrativos. Paradójicamente, la viabilidad financiera del FMI ha llegado a depender de la inestabilidad y las crisis financieras de los mercados emergentes.

### La ayuda de los donantes: ¿problema o solución?

La ayuda de los donantes, ya sea directa o a través de las instituciones financieras multilaterales bajo la forma de préstamos blandos y donaciones, es la única fuente importante de financiación oficial para el desarrollo. En este caso el problema no refiere solo a la cantidad. También existe un problema político mayor. La ayuda es principalmente un instrumento poscolonial, de la guerra fría, y su existencia y distribución se rigen por consideraciones políticas, y no por viabilidad, lo cual por lo general sirve a los intereses de los donantes y no de los receptores. Como ya se señaló, una gran proporción de financiación para el desarrollo que otorgan las instituciones de Bretton Woods depende de la ayuda y no de los recursos habituales de estas instituciones. En contraste con el sistema de comercio donde el bilateralismo es considerado en gran medida como una amenaza potencial del sistema multilateral, en el mercado financiero se da por sentado que los instrumentos bilaterales y multilaterales son complementarios. Este enfoque también predomina en las iniciativas contra la deuda, como la de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) que combina la deuda multilateral con la deuda bilateral contraída con los donantes del Club de París, lo cual mejora el espacio para la influencia política.

Que las instituciones de Bretton Woods dependan del albedrío de un pequeño número de donantes es una fuente importante de defectos en sus estructuras de gobernanza. La práctica de combinar el dinero del FMI con los aportes de los grandes países en las operaciones de rescate financiero de los mer-

cados emergentes dio más espacio a la influencia política de los principales accionistas del FMI en las decisiones que este adopta sobre los préstamos a conceder. La creación de la AIF tuvo un papel importante en la reducción de la autonomía del secretariado del Banco Mundial, aumentando su dependencia de los donantes y subvirtiendo su gobernanza al ampliar el campo de acción de la influencia política. La dependencia de la contribución de los donantes aumentaría si la AIF permanece en el Banco Mundial mientras una creciente proporción de la misma se otorga bajo la forma de donaciones, un paso que debe darse ya que muchos de los países de la AIF ya están muy endeudados y necesitan una cancelación sustancial de su deuda.

### La reforma de los reformadores

Por eso, el primer paso debe ser separar los instrumentos bilaterales de los multilaterales en los casos de la financiación para el desarrollo y la deuda. Por cierto, las naciones soberanas tienen la potestad de realizar convenios bilaterales sobre deuda y financiación, pero los mismos deben mantenerse alejados del sistema multilateral. Esto significa sacar a las facilidades regidas por los donantes fuera de las instituciones de Bretton Woods; es decir, a la AIF del Banco Mundial y a la SCLP del FMI. Los montos en cuestión son pequeños, pero el impacto sobre la gobernanza de estas instituciones puede ser importante.

La Unión Europea (UE) anunció recientemente los planes de creación de un fideicomiso para entregar la ayuda europea a África sin depender del Banco Mundial, con el argumento de que el dinero que Europa destina a la ayuda debe gastarse según políticas europeas y que la UE no tiene la influencia que debería en el Banco Mundial. Esto demuestra una vez más el predominio que tienen las consideraciones políticas en la provisión de la ayuda. Por lo tanto, es una iniciativa bienvenida en tanto ayuda a separar los préstamos bilaterales de los multilaterales, pero también debe venir acompañada de medidas que hagan del Banco Mundial una institución financiera multilateral e independiente dedicada al desarrollo.

Toda reforma sería de los mecanismos internacionales para la entrega de financiación a los países en desarrollo también debe incluir el mandato, las modalidades operativas y la gobernanza de las instituciones de Bretton Woods. No existe justificación para que el FMI participe en el desarrollo y la reducción de la pobreza. El FMI debe concentrarse en la entrega de liquidez de corto plazo a los países que experimentan una escasez temporal de pagos,

4 Banco Mundial (2005). *Global Development Finance 2005: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*. Cuadro 5.1, p. 90.

incluso los países más pobres que son particularmente vulnerables a los shocks comerciales. Debe reavivar la Facilidad Financiera compensatoria como servicio de préstamos blandos. También debe existir un mayor automatismo en el acceso al FMI, y los límites deben decidirse sobre la base de la necesidad. El FMI debe alejarse de las condicionalidades estructurales y concentrarse en la macroeconomía. No debe permitírsele participar en operaciones de rescate financiero, sino desarrollar mecanismos ordenados para salir del endeudamiento y concentrarse en la prevención de las crisis ayudando a los países en desarrollo a administrar ingresos de capital insostenibles a través de una vigilancia efectiva de las políticas de los países industriales.

Una fuente adecuada de financiación para la provisión de liquidez internacional por parte del FMI son los Derechos Especiales de Giro (SDR). El argumento a favor de que los SDR proporcionen fondos para la financiación de la cuenta corriente es mucho más fuerte que el que propone usarlos para las operaciones de rescate financiero asociadas con la función de prestamista-de-último-recurso que defiende el FMI tras la crisis asiática. Habría que cambiar los mecanismos actuales para permitir que los SDR reemplacen las cuotas y el Acuerdo General de Préstamos (GAB) y el Nuevo Acuerdo de Préstamos (NAB) como fuentes de financiación para el FMI. Se debe permitir al FMI expedirse a sí mismo SDR hasta cierto límite, lo cual deberá aumentar con el paso del tiempo y con el crecimiento del comercio mundial. El SDR debe convertirse en un medio de pago de aceptación universal, bajo la tenencia de instituciones tanto privadas como públicas. El acceso de los países podría estar sujeto a límites predeterminados que también deberán crecer con el comercio mundial.

Habría que pulir algunos detalles, pero una vez que se llegue a un acuerdo para reemplazar las fuentes tradicionales de financiación con los SDR, el FMI podrá de hecho convertirse en una institución tecnocrática del tipo que defendía Keynes durante las negociaciones de Bretton Woods. Su financiación ya no estaría sometida a negociaciones arduas y políticamente cargadas dominadas por los principales países industrializados. Este paso sería un prólogo importante a la reforma fundamental de la gobernanza del FMI, sobre todo con respecto a la distribución de los derechos de votación.

Muchos de los problemas encontrados en la financiación para el desarrollo multilateral y la asesoría política multilateral también se podrían abordar si el Banco Mundial volviera a sus modalidades operativas originales y se concentrara en facilitar la

inversión de capital mediante la financiación de proyectos, en lugar de intentar arreglar todo tipo de fallas políticas e institucionales en los países en desarrollo a través de préstamos políticos de ajuste estructural y desarrollo. Debe dejar de ser una institución de ayuda y convertirse en un banco de desarrollo, intermediando entre los mercados financieros internacionales y los países en desarrollo. Como se concibió en un principio, su financiación debe darse en préstamos y no a través de donaciones, y solo entregarse a los países que carezcan de acceso a capitales privados con condiciones razonables.

Aunque mejorarían el funcionamiento y la gobernanza de las instituciones de Bretton Woods estos mecanismos seguirían dejando el problema principal sin respuesta: la financiación de los bienes públicos internacionales, incluso los préstamos blandos y las donaciones a los países más pobres. En este sentido el tema es doble: mecanismos y recursos institucionales. Se debe tomar en consideración la mancomunidad y la asignación de la ayuda a través de un fondo de desarrollo puesto bajo la ONU, regido por un secretariado competente sin la interferencia diaria de sus contribuyentes, reportando a la Asamblea General y auditado regularmente por un organismo independiente. Este rumbo sería deseable no solo porque aumenta la participación de la ONU en objetivos de desarrollo y problemas sociales estrechamente vinculados a la paz mundial, sino también por su naturaleza democrática.

La reducción de la pobreza ha sido declarada un bien público internacional en varias cumbres y conferencias de la ONU en los últimos años. Por lo tanto, existe un fuerte argumento para establecer fuentes internacionales de financiación. Esto podría lograrse a través de acuerdos sobre impuestos internacionales, incluso el impuesto a las transacciones monetarias (conocido como la tasa Tobin), impuestos ambientales y otros impuestos como los que gravan el tráfico de armas, que aplicarían todas las partes del acuerdo sobre las transacciones y actividades en cuestión y mancomunadas en el fondo de desarrollo de la ONU. Una característica común de las mismas es que son todos impuestos punitivos que generarían ingresos y, al mismo tiempo, desalentarían ciertos *males públicos internacionales* como la especulación monetaria, el daño ambiental, el conflicto o la violencia armada. Aunque la participación universal es muy deseable, estos acuerdos no siempre necesitan de la participación de todos los países. Algunas fuentes de ingreso, como la tasa Tobin, deberían adoptarse en todo el planeta para evitar el arbitraje contra los países

que la adopten, pero otras, como los impuestos ambientales, podrían adoptarse de manera regional o plurilateral.

Asimismo, un fondo creado mediante impuestos internacionales también podría suplirse con los aportes voluntarios de gobiernos (del Norte y del Sur), fundaciones privadas y personas adineradas. Incluso los recursos existentes de la AIF podrían convertirse en parte del fondo siempre que los donantes acepten entregarlos a un secretariado independiente. Un fondo relativamente pequeño, que alcance los USD 80.000 millones podría generar más fuentes para donaciones a los países más pobres que la AIF y el SCLP juntos.

Una ventaja de estos mecanismos sobre los mecanismos de ayuda vigentes es que una vez que se logra un acuerdo, se alcanza cierto grado de automatismo para la provisión de financiación para el desarrollo sin tener que pasar por las negociaciones arduas y políticamente cargadas para renovar la ayuda ni los procesos presupuestarios nacionales que suelen regirse por intereses mezquinos. Eso es justamente lo que distingue a la financiación del BIRD, que depende de garantías de una sola vez que otorgan sus accionistas de la muy politizada AIF.

La creación de un sistema multilateral auténtico de financiación para el desarrollo es un tema complejo que exigiría mayor reflexión, participación y debate de todas las partes interesadas. En definitiva, corresponde a la voluntad y el peso político de la comunidad internacional. Pero el primer paso debe ser colocar el tema directamente en el orden del día mundial. Lamentablemente, este no ha sido el caso a pesar de la proliferación de cumbres y conferencias de la ONU sobre financiación para el desarrollo y pobreza. ■

# Los recursos que fluyen de los pobres a los ricos

Sony Kapoor<sup>1</sup>

En general se piensa que los países ricos transfieren cantidades sustanciales de recursos a los países pobres. Si bien mucha gente – incluso los millones de personas que el año pasado fueron parte de la movilización denominada Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza (GCAP por sus siglas en inglés o Banda Blanca) – cree que los países ricos no están haciendo lo suficiente, pocos se cuestionan la verdad de la afirmación de que los países ricos están realmente ayudando a los pobres. ¡Deberían hacerlo!

Cada año se vuelcan miles de millones de dólares, una superabundancia de volúmenes de ayuda, de los países pobres a los ricos. Este dinero se vuelca adoptando la forma de pago de la deuda, transferencias del sector privado y – aún más importante – a través de las vías del comercio y la fuga de capitales. Estos egresos socavan la movilización de los recursos nacionales, rebajan la inversión local, debilitan el crecimiento y desestabilizan a los países haciéndolos más dependientes del ingreso de recursos externos inciertos.

Además, los ingresos, bajo la forma de ayuda, préstamos nuevos y corrientes de capital privado, vienen con condicionamientos adjuntos en forma de mandatos y restricciones en torno a los tipos de políticas que los países en desarrollo pueden aplicar. Esas limitaciones al espacio político socava el ejercicio de la democracia, son un obstáculo para la aplicación de políticas auténticamente nacionales y debilitan los esfuerzos por reducir la pobreza y lograr el desarrollo sustentable.

Es imperioso volver a evaluar todos los canales de transferencias de recursos entre los países ricos y pobres y adoptar medidas inmediatas para asegurar un incremento de los ingresos a los países pobres y una reducción de sus egresos.

Esto aumentará de manera sustancial la disponibilidad de recursos (especialmente nacionales) y permitirá que haya espacio político nacional para aplicar las políticas que coadyuven a la eliminación de la pobreza y el logro de un desarrollo sustentable.

Las corrientes de ayuda son insuficientes y de mala calidad. Esto puede resolverse logrando que la ayuda sea más previsible, liberándola de las restricciones políticas y los contratos con las empre-

sas de los países donantes y controlando la recaudación de los impuestos internacionales, como en el caso del impuesto a los pasajes aéreos y los impuestos a las transacciones de divisas, para lograr las cantidades de fondos necesarias.

Tanto como una cuarta parte de la deuda que recae sobre los países pobres es execrable o ilegítima por su origen, en la medida que se ofreció conscientemente a dictadores o a otros regímenes ilegítimos, como el régimen del apartheid en Sudáfrica. Gran parte de ese dinero fue desviado y nunca se volcó en el país en cuyo nombre se pidió el préstamo.

En los últimos veinte años, los países en desarrollo pagaron más dinero bajo la forma de intereses, reembolsos, sanciones y multas por deudas viejas, de lo que recibieron bajo la forma de préstamos nuevos. A pesar de que casi todos los países pobres han pagado más de lo que pidieron prestado, sus deudas continúan aumentando y desvían los recursos de los gastos cruciales en salud y educación.

Una cancelación inmediata de todas las deudas “odiosas”, ilegítimas e impagables, acompañada de una moratoria y el establecimiento de un proceso de arbitraje justo y transparente para el saldo de las deudas pendientes, así como la adopción de directrices transparentes y claras para los préstamos nuevos, ayudaría a revertir esta fuga de recursos que se produce a través del canal de la deuda.

Las corrientes privadas que adoptan la forma de inversiones extranjeras directas e inversiones de cartera y que se supone contribuyen a la transferencia de tecnología, la creación de puestos de trabajo, la estimulación de la economía local y el incremento del ingreso fiscal, en gran medida no cumplen esa función. Hasta no hace más de trece años atrás, las salidas en forma de ganancias y el desmonte de antiguas inversiones superaron los ingresos por concepto de inversiones nuevas. Muy probablemente esto mismo es lo que ocurrirá en un futuro cercano.

Las inversiones, especialmente en el África Subsahariana, generan ingresos de hasta un 30% anual, de manera que los países se ven forzados a tratar de atraer inversiones cada vez mayores para mantener un saldo positivo de las entradas de recursos. Esto restringe severamente el espacio político en la medida que los países reducen las tasas fiscales, otorgan exenciones impositivas e introducen políticas tales como la liberalización financiera, que priorizan los intereses de los inversionistas extranjeros por encima de los objetivos de desarrollo nacionales y alienan la fuga de capitales a través de canales legales e ilegales del sistema bancario.

La creciente amenaza de inestabilidad financiera que surge como resultado de esas políticas ha implicado que los países en desarrollo tengan que acumular una cifra que trepa a USD 2 billones por concepto de reserva de divisas, para protegerse de la crisis financiera. Dicha acumulación, que en su mayoría se invierte en bonos de países ricos a tasas de interés muy bajas, se produce a expensas de la inversión vinculada al desarrollo, cuya ganancia social es mucho mayor.

Más de la mitad del comercio de los países en desarrollo está controlada por empresas multinacionales que pueden manipular los precios de las transacciones comerciales y financieras con sus filiales en paraísos fiscales y en otros países, sacando así miles de millones de dólares de los países pobres.

Considerado en su conjunto, este drenaje cuesta a los países en desarrollo más de USD 500.000 millones por concepto de egresos exentos de impuestos, lo cual socava por completo el impacto de la ayuda y de otros ingresos de recursos e impide a estos países transitar un camino de desarrollo sustentable.

Para tajar ese drenaje es imperioso controlar y revertir la liberalización de la cuenta de capital y reinstaurar requisitos de desempeño nacional así como restricciones a la inversión extranjera en materia de repatriación de ganancias. Otras medidas tales como la eliminación del secreto bancario, la eliminación de los paraísos fiscales y una acción enérgica contra las instituciones financieras, las firmas contables y jurídicas y las empresas multinacionales que facilitan la evasión de esos recursos, también ayudarían a contener el drenaje.

Más de la mitad de la riqueza de África y América Latina está localizada ahora en el exterior, en gran medida en paraísos fiscales y centros financieros tales como Londres y Nueva York. La identificación y repatriación de esos activos – que en su gran mayoría fueron adquiridos o transferidos ilegalmente – así como la reversión de la fuga de capitales, movilizará recursos nacionales, abrirá espacios políticos y permitirá a los países en desarrollo desarrollarse de manera sustentable.

## El escenario

... desafiando toda lógica y necesidad económica, hace ya varios años que se viene dando la transferencia neta de recursos y capital del mundo en desarrollo pobre y escaso de capital, hacia el mundo desarrollado rico y con excedente de capital. El dinero, en lugar de volcarse a

<sup>1</sup> Asesor Principal de Política y Economía. Consultor internacional de finanzas, desarrollo y medio ambiente. Este documento se basa en Kapoor, S. (2006). “Learning the Lessons - Reorienting Development. Which Way Forward for Norwegian Development Policy”.

inversiones productivas en los países en desarrollo con un alto potencial de ganancias, se ha destinado a alimentar la explosión de precios inmobiliarios y accionarios en países ricos tales como el Reino Unido y los Estados Unidos...

A pesar de que en 2005 los temas de desarrollo recibieron una atención sin precedentes por parte de los medios de difusión, fueron objeto de fuertes movilizaciones populares y adquirieron perfil político, poco se logró en cuanto a disponer de la escala de recursos necesarios para alcanzar siquiera los modestos Objetivos de Desarrollo del Milenio, menos aún financiar un desarrollo sustentable. El acuerdo sobre la cancelación de la deuda y las promesas de aumento de la ayuda ofrecen apenas una fracción de los recursos que se necesitan ante un déficit de financiamiento que crece día a día.

La atención puesta en la triada conformada por la deuda, la ayuda y el comercio fue demasiado restringida; el debate sobre el desarrollo se ha enfocado exclusivamente en tratar de aumentar las entradas a los países en desarrollo, poniendo escasa atención – o ninguna – en el creciente egreso de dinero y recursos desde los países en desarrollo. A pesar de una movilización sin precedentes de grupos de la sociedad civil y un debate amplio de la deuda, la ayuda y el comercio, al más alto nivel político, pocos fueron los avances tangibles logrados en términos de la salida neta de recursos.

Uno de los fenómenos más perturbadores de las últimas décadas ha sido la persistente y creciente transferencia de recursos desde los países en desarrollo pobres hacia el exterior<sup>2</sup>. Esto ha adoptado numerosas formas, tanto legales como ilegales, algunas de las cuales se discuten a continuación.

Esto ha tenido consecuencias negativas graves para las necesidades de desarrollo y humanitarias de esos países, donde como consecuencia de la salida neta de los recursos nacionales – de por sí escasos – se quedan con menos recursos para atender las necesidades nacionales en materia de desarrollo y de intervenciones vitales de carácter humanitario, como es el caso de la prestación de servicios básicos de asistencia médica.

Ocasionalmente se ha hablado con hipocresía de la importancia de la Movilización de los Recursos Nacionales, pero eso se ha limitado a aumentar el grado de recursos nacionales a través de herramientas nuevas, excluyendo una consideración más im-

portante que es la de “retener” los recursos movi- zados a escala nacional. Esto implica que los recur- sos nacionales continúan propensos al “drenaje”.

### Las entradas se estancaron – las salidas aumentan

Al mismo tiempo que se estancó el incremento de las entradas, aumentaron las salidas de los países en desarrollo más pobres, bajo la forma de pago del servicio de la deuda, creación de reservas de divisas, déficit comerciales, remesa de ganancias y – lo más importante – fuga de capitales.

Esto ha restringido severamente el margen de maniobra dentro de varios países. La “sangría” de la recaudación gubernamental debido al aumento de la competencia en materia de impuestos, la evasión fiscal y la caída de aranceles sobre las importaciones, ha exacerbado aún más la situación, restringiendo la disponibilidad de recursos para invertir en atención básica de la salud, educación e infraestructura. También ha provocado un aumento de la dependencia de la ayuda.

### La atención puesta en las entradas, no en las salidas

No obstante, hasta ahora las políticas de desarrollo han centrado su atención en el incremento de la ayuda, el aumento de la inversión extranjera directa, la canalización de las remesas y otras consideraciones por el estilo. La discusión sobre el comercio, que también se considera un mecanismo de distribución de los recursos, se centra casi exclusivamente en el aumento de las exportaciones de los países en desarrollo. La cancelación de la deuda, que comienza a abordar la cuestión de reducir las salidas de los recursos, se discute dentro de parámetros muy limitados, que aún bajo los escenarios más optimistas tendría escaso impacto sobre la dirección de las corrientes de recursos netos.

### La ayuda para el desarrollo

La ayuda real, el dinero de la ayuda que está disponible realmente para financiar el desarrollo de los países más pobres, asciende solamente a alrededor de USD 30.000 millones por año o tan solo un 40% del volumen total de ayuda. Los costos administrativos, la ayuda técnica, la contabilización de la mitigación de la deuda, la vinculación de la ayuda con las compras al país donante y la ayuda a países menos necesitados pero con importancia estratégica por su ubicación geográfica, son algunas de las razones por las que más del 60% del volumen actual de ayuda no está disponible como dinero que pueda destinarse a satisfacer necesidades de desa-

rollo reales y urgentes, como el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto existe dentro de un contexto más amplio de volúmenes de ayuda insuficientes, que a pesar de las promesas actualmente están apenas en un 0,3% del Ingreso Nacional Bruto de los países donantes.

Aún así, hay una nueva discusión sobre “fuentes innovadoras de financiamiento”, como, entre otras, el impuesto a los pasajes aéreos y los impuestos a las transacciones de divisas y a otros tipos de transacciones financieras. Esto ofrece una vía promisoría para mejorar la calidad y cantidad de la ayuda<sup>3</sup>.

### La deuda

La deuda, que tiene un enorme potencial como fuente de fondos para financiar el desarrollo, ha terminado siendo una vía para que salgan importantes cantidades de recursos de los países más pobres. Por ejemplo, los países de bajos ingresos, que recibieron donaciones de aproximadamente USD 27.000 millones en 2003, pagaron casi USD 35.000 millones por concepto de servicio de la deuda. El África Subsahariana ha visto aumentar el volumen de su deuda en USD 220.000 millones a pesar de que pagó USD 296.000 millones, de los USD 320.000 millones que pidió prestado desde 1970.

De hecho, desde 1984, las transferencias netas hacia los países en desarrollo canalizadas a través de la deuda (el neto de ingresos como préstamos nuevos y de egresos bajo la forma de pago del servicio de la deuda) han sido negativas todos los años, salvo tres. De manera que la deuda, en lugar de brindar una fuente de financiación para el desarrollo se ha convertido en una fuente importante de drenaje de los escasos recursos de los países en desarrollo.

Lo que empeora la situación es que, en primer lugar, una proporción importante de la deuda pendiente nunca ingresó al país deudor. El dinero prestado a los dictadores y regímenes corruptos tales como el de Mobutu de Congo, Abacha de Nigeria y Suharto de Indonesia, fue guardado en el exterior para enriquecer personalmente a los dictadores. Otra parte importante de la deuda fue utilizada para financiar proyectos en lugares donde había sospechas de corrupción y no se cumplieron los requisitos de la diligencia debida.

La central nuclear de Bataan, en Filipinas, que nunca generó electricidad porque fue construida

2 Ver en este Informe el cuadro “América Latina: deuda, inversiones, fuga de capitales” de Iara Pietrkovsky.

3 Ver en este Informe el capítulo temático de John Foster “Más allá del *tabú*: las fuentes innovadoras” y de Peter Wahl “Impuestos internacionales: llegó la hora”.

sobre una falla sísmica, es uno de esos ejemplos. Sin embargo, el gobierno de Filipinas todavía está reembolsando la deuda contraída para construir esa central. Incluso países pobres como Zambia y Nigeria continúan destinando una cuarta parte de su presupuesto para pagar el servicio de la deuda, mucho más de lo que destinan a salud y educación juntas.

Si bien la cancelación de la deuda ha estado durante un tiempo en la agenda, las cantidades que se están considerando son pequeñas en comparación con la escala del problema y se financian con presupuestos para la ayuda, que ya son bastante magros.

No obstante, la reciente iniciativa del gobierno Noruego acerca del tema de la “deuda odiosa” e ilegítima, brinda una posibilidad promisoriosa de abordar finalmente las cuestiones reales que están por detrás de la crisis de la deuda, de una manera abierta, honesta y efectiva. Tiene el potencial de “hacer borrón y cuenta nueva” finalmente, para los países que han estado sufriendo bajo la carga de una deuda injusta e impagable, y permitirles un comienzo nuevo. A los países e instituciones acreedoras les ofrece la posibilidad de aprender de sus errores del pasado.

También hay esperanzas de que los recientes acuerdos de Argentina con acreedores privados de la deuda de ese país, de Nigeria con acreedores bilaterales y de los Países Pobres Muy Endeudados con acreedores multilaterales, finalmente abran el camino a un debate serio sobre un tratamiento sistémico de los problemas de la deuda con el establecimiento de un Proceso de Arbitraje Justo y Transparente, preferentemente bajo la égida de las Naciones Unidas.

## Inversión Extranjera Directa

La realidad de la Inversión Extranjera Directa (IED), que en los últimos años se ha convertido en la mayor fuente de entrada de fondos a los países en desarrollo, también es preocupante. A pesar de que en teoría la IED puede contribuir significativamente al desarrollo, en los hechos ha hecho muy poco para merecer la atención que ha concitado en estos últimos tiempos, en que numerosas autoridades la han considerado en forma creciente como el vínculo más importante del proceso de desarrollo.

Si bien desde 1992 se ha considerado a la IED como la mayor fuente de entradas a los países en desarrollo, ha estado muy concentrada. Un pequeño grupo de países, tales como China, India, Brasil y México, representan el grueso de los recientes incrementos de IED. Los países del África subsahariana, muy necesitados de capital, obtienen muy

poca IED. Además, cuando una empresa extranjera adquiere una operación nacional en curso se utilizan crecientes cantidades de IED para fusiones y adquisiciones (que no contribuyen directamente a aumentar la capacidad productiva o a proporcionar transferencia de tecnología).

Las entradas de IED están acompañadas de grandes salidas bajo la forma de repatriación de ganancias. Para el África subsahariana, por ejemplo, aparte de un periodo de diez años desde 1994 a 2003, las entradas de fondos a través de nuevas IED fueron superadas o igualadas por la salida de fondos como remesas de ganancias sobre la IED existente. Cuando en un país crece el volumen de IED, también crece el potencial de la futura repatriación de ganancias. En el África Subsahariana, la tasa promedio de beneficios a partir de la IED es entre 24% y 30%, lo que muestra que el margen para que exista un incremento de las futuras salidas es muy grande. Para numerosos países pobres, la IED continúa siendo una vía de salida neta de recursos.

Las preocupaciones señaladas anteriormente se ven exacerbadas porque hay fuertes evidencias para creer que tanto los volúmenes de IED como las remesas de ganancias declarados están por debajo de sus números reales, y tal vez lleguen a ser el doble o el triple de las cifras informadas.

Uno de los beneficios mayores de la IED esgrimido con frecuencia es que las ganancias generadas aumentarán la recaudación fiscal del gobierno. Sin embargo, con el gran aumento de la competencia fiscal y un crecimiento exponencial de las inversiones de enclave (entre otras las zonas francas, o de promoción de las exportaciones) este beneficio prácticamente ha desaparecido. Honduras, por ejemplo, ofrece exenciones impositivas permanentes y cada vez es más común que se concedan franquicias impositivas de hasta 20 años. Esto ha estado acompañado de una tendencia general y acelerada a la baja en las tasas de los impuestos aplicados a las empresas y en algunos sistemas de promoción de las exportaciones las tasas efectivas de las contribuciones ¡han caído por debajo de cero!

La situación de por sí grave se ha combinado con la creciente tendencia a la evasión fiscal por parte de las empresas multinacionales que actúan en los países en desarrollo, y el sector extractivo es sin duda el mayor culpable. Algunas de las herramientas utilizadas para esto son:

- utilizar precios inadecuados para valorar las transacciones comerciales entre filiales de tal manera de maximizar las ganancias en una jurisdicción donde los impuestos son bajos,

- utilizar transacciones financieras entre empresas o entre matriz y filiales, tales como préstamos de la casa matriz a la subsidiaria a tasas de interés exageradas para sacar las ganancias del país receptor,
- utilizar valores exagerados para bienes intangibles, tales como buena fe o patentes y regalías como forma de que figuren menos ganancias que las reales, y
- toda una serie de otras prácticas por el estilo, como por ejemplo realizar una facturación falsa de la calidad y/o cantidad de importaciones y exportaciones

La atención puesta en general en la IED, los generosos incentivos ofrecidos y las estrategias de las multinacionales para evitar impuestos y blanquear las ganancias socavan el sector privado nacional colocándolo en desventaja competitiva frente a multinacionales fuertes con mayor capacidad financiera. Esta competencia desleal conspira contra el desarrollo a largo plazo de los países pobres.

Sobretodo, la IED no ha cumplido la promesa de generación sustancial de empleo, integración con la economía nacional y transferencia de tecnología. Mientras que los costos de la IED han sido muy reales, los beneficios no se han visto. Por lo tanto, es necesario repensar la atención puesta actualmente en la IED como herramienta central del desarrollo, y que los países en desarrollo y desarrollados tomen medidas de control del daño para minimizar los efectos perniciosos y tengan un análisis costo-beneficio más crítico para las inversiones futuras en los países en desarrollo.

## Comercio

Los vínculos entre comercio y movilización de los recursos son complejos. No hay duda de que el comercio tiene la capacidad de tener un impacto positivo importante en el desarrollo. Sin embargo, al mismo tiempo es probable que el potencial del régimen comercial actual para generar recursos para invertir en el desarrollo esté exagerado. Lo que es pertinente para un país desde la perspectiva de la generación de recursos externos es el exceso de exportaciones sobre las importaciones o el excedente comercial. Cuanto mayor sea el excedente comercial, mayores serán los recursos que genere la vía del comercio para el desarrollo.

Presionados por la Organización Mundial del Comercio (OMC), las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y los países ricos, los países en desarrollo se han visto forzados a bajar sus aranceles sobre las importaciones y liberalizar el comercio.

Si bien esto ha aumentado las importaciones (incluso las de los artículos no esenciales y suntuarios), no ha ocurrido lo mismo con las exportaciones. Las subvenciones y el proteccionismo continuado de los países ricos, especialmente en el sector agrícola (y textil), en el cual los países en desarrollo tienen una ventaja competitiva, también han contribuido de manera significativa a la reducción de las exportaciones provenientes de los países en desarrollo.

Numerosos países en desarrollo, especialmente de la región del África Subsahariana y de América Latina, sufren permanentes déficit comerciales en los cuales se ven obligados a pedir prestado (o utilizar dinero de la ayuda o tratar de atraer IED para generar escasas divisas) para pagar el exceso de importaciones con respecto a las exportaciones. Esto significa que el comercio, en lugar de impulsar los recursos disponibles para la inversión nacional, también ha actuado como fuente de drenaje de los escasos recursos nacionales. Incluso en los países en desarrollo que tienen superávit comercial (salvo los principales exportadores de petróleo), el excedente comercial rara vez ha representado más de uno o 2 puntos porcentuales de INB, que si bien es importante no es enorme y puede contribuir al desarrollo solamente si actúa en conjunto con otras fuentes de fondos.

Más del 60% del comercio internacional es ahora comercio entre las diversas filiales de las empresas multinacionales. Una gran parte de esto pasa por los paraísos fiscales, que se caracterizan por el secreto bancario y la aplicación de niveles impositivos bajos o cero para las empresas extranjeras. Esto significa que las empresas tienen enormes oportunidades para sacar sus ganancias de los países en desarrollo y colocarlas en estas jurisdicciones de impuestos bajos. La forma más fácil de hacer esto y la que más se utiliza es a través de la práctica de facturación falsa y de transferencia de precios alterados, donde las empresas fijan los precios de las exportaciones por debajo de su valor y los de las importaciones por encima, de manera que las ganancias se declaran en los paraísos fiscales y en otras jurisdicciones que no son de países en desarrollo. Esto implica que las ganancias declaradas en los países en desarrollo están muy por debajo de lo que son en realidad. Las empresas tanto nacionales como internacionales sacan anualmente de los países en desarrollo entre USD 200.000 millones y USD 350.000 millones con éste y otros mecanismos por el estilo.

Las discusiones sobre el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) para la liberali-

zación del comercio de servicios, tiene el potencial de exacerbar este problema de la fuga de capitales. Los servicios son intangibles, a diferencia de los bienes, y son más personalizados en comparación con los bienes, que son más genéricos, y las posibilidades de realizar sub-declaraciones en materia de servicios es mucho mayor ya que es más difícil de detectarlas debido a su naturaleza móvil. Todo esto hace que la fuga de capitales a través de la facturación falsa de servicios sea más fácil y por lo tanto es un problema potencialmente mucho mayor que la fuga de capitales a través de la facturación falsa de bienes. Esto significa que es necesario salirse de la tendencia actual de liberalización de los servicios para poder rehacer el análisis costo-beneficio para los países en desarrollo de manera que se incluya la fuga de capitales en los análisis.

De ahí que, si bien el comercio puede incrementar sustancialmente la eficiencia de una economía y aportarle numerosas ventajas, su potencial como fuente de fondos para el desarrollo está quizás exagerado y no se registran debidamente los costos potenciales que ocurren con la fuga de recursos debido a la fijación de precios por debajo del valor verdadero. Es imperioso tener una discusión equilibrada sobre las cuestiones comerciales, que refleje exhaustivamente todos los beneficios así como los costos – especialmente para los países en desarrollo.

### La fuga de capitales

Por cada dólar de ayuda que ingresa a los países en desarrollo, salen diez dólares como fuga de capitales. Sin embargo, este es un aspecto que por lo regular no es tomado en cuenta en las discusiones sobre el desarrollo. Se ha estimado que los países en desarrollo pierden más de USD 500.000 millones cada año por concepto de egresos ilegales que no son declarados a las autoridades y sobre los cuales no se pagan impuestos.

La vía principal para la fuga de capitales es el comercio, en el cual la fijación del precio de las transacciones por debajo de su valor real, la utilización de transacciones fraudulentas y la transferencia de precios por debajo del valor real entre filiales de la misma compañía, sumadas a la ayuda de los paraísos fiscales y del secreto bancario, socavan por completo la capacidad fiscal de los gobiernos de los países en desarrollo así como su capacidad de movilizar recursos nacionales.

Los individuos acaudalados y otras elites nacionales se aprovechan del aparato institucional del secreto, la banca privada y los paraísos fiscales, para sacar miles de millones de dólares de los países en

desarrollo pobres, privando a sus conciudadanos de la atención de las necesidades más básicas como la atención de la salud.

Las multinacionales occidentales, las instituciones financieras, las firmas contables, los centros jurídicos y financieros, todos han sido cómplices de perpetrar, facilitar y solicitar activamente esta fuga de capitales. A menos que esto se detenga no podrán lograrse avances reales en materia de desarrollo sustentable.

Si queremos avanzar por el camino del desarrollo, es fundamental primero saber bien lo que ocurre y comenzar un debate honesto sobre las finanzas para el desarrollo. No es posible tener ese debate leal, menos aún aplicar políticas correctivas, si no denunciamos el mito de los aportes actuales para el desarrollo y aunemos nuestras manos para tapar los drenajes del sistema. ■



# Socavando la democracia en nombre de la descentralización

Citizens' Network on Essential Services (CNES)

Nancy Alexander<sup>1</sup>

En muchos países, la ciudadanía reclama descentralización con el fin de lograr mayor poder y autonomía para la gente común. La descentralización se fundamenta en el "principio de subsidiariedad", que asigna el mayor poder y responsabilidad posibles al nivel más bajo de gobierno – aquel que está más cerca de las personas a ser atendidas.

Sin embargo, las políticas de *descentralización de mercado* (en la práctica, un sinónimo de "privatización") transfieren el poder y la responsabilidad del gobierno a empresas privadas y no a los ciudadanos, incluso en áreas tales como los servicios de salud pública, educación y agua. En ausencia de una fuerte regulación, los ciudadanos, en particular los pobres, tienen poco poder sobre las empresas privadas.

Los impactos de la descentralización fueron estudiados en 19 países por investigadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), quienes encontraron que "la descentralización ha resultado en mejoras en la reducción de la pobreza en tan solo un tercio de los casos" (Jutting *et al.*, 2005). En Uganda, Etiopía, Mozambique, Vietnam y Sri Lanka, entre otros, el impacto ha sido nulo o negativo.

Son muchos los factores que contribuyen a los impactos desalentadores de la descentralización. Las instituciones financieras y comerciales internacionales perjudican a la descentralización al disminuir el "espacio fiscal" (es decir, opciones y recursos) y al transferir los derechos de los gobiernos a los inversionistas. Para recuperar su poder, los ciudadanos no solo deben luchar para establecer gobiernos transparentes y representativos, sino que también deben considerar las formas en que las organizaciones financieras y comerciales internacionales, tales como el fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC) socavan sus esfuerzos.

## Los dueños del presupuesto

Durante la década de los 90, Shahid J. Burki y Guillermo Perry, vicepresidente para América Latina y el economista-jefe del Banco Mundial respectivamente, promovieron la descentralización en la región. En *Beyond the Center*, Burki *et al.* (1998) sostienen que a fin de tomar precauciones contra la inestabilidad macroeconómica ocasionada por los excesos fiscales subnacionales (es decir, estatales, provinciales o municipales), es necesario contar con un partido político hegemónico e internamente disciplinado con el poder de suprimir cualquier comportamiento desafiante por parte de los políticos subnacionales y de revisar las reglas electorales a

fin de "desalentar la fragmentación de los partidos... lo cual hace más difícil la adopción de políticas y debilita la posición del presidente". Los autores también enfatizan la importancia de contar con reglas y legislación que fortalezcan la presidencia en relación al legislativo, tales como "los poderes de gobernar por decreto" y "el veto presidencial irrevocable".

En América Latina, esto es llamado *presidencialismo*. Esto conviene a los reformistas, para quienes, el objetivo ulterior de la descentralización es la transferencia de responsabilidades públicas a los actores del sector privado. De hecho, la descentralización redefine los límites del sector público y del sector privado.

Las Instituciones Financieras Internacionales – el FMI y el Banco Mundial – centralizan el poder a través del condicionamiento de políticas en forma colateral a los préstamos negociados con los ministros de Finanzas de los países en vías de desarrollo. Algunas condiciones requieren que los Presidentes emitan "Decretos Ejecutivos" o "Supremos". Como resultado de las protestas contra el alza en los precios del agua en Cochabamba, Bolivia, el Banco Mundial pospuso su requisito de que el Ejecutivo emitiera un Decreto Supremo que subiera aún más los precios del agua. En 2004, un préstamo llevó a Mozambique a emitir siete decretos<sup>2</sup>. Tales medidas transfieren el poder de la rama legislativa a la rama ejecutiva de los gobiernos y perjudican el carácter democrático del gobierno.

Los procesos de ajuste explicitados en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELDP), que los gobiernos de los países más pobres deben firmar para lograr préstamos del Banco Mundial, también marginalizan a los parlamentos. Los DELDP son supuestas estrategias nacionales de desarrollo, pero los legisladores no tienen voz ni control sobre estos procesos. Es el FMI y no los parlamentos quien establece los parámetros presupuestales que los gobiernos de la mayoría de los países de bajos ingresos y altamente endeudados deben cumplir.

Los donantes y acreedores no utilizan su poder de manera responsable y sus flujos de asistencia son volátiles y crean desequilibrios masivos en el presupuesto. Algunos países, tales como Ghana y Etiopía, en vez de utilizar la ayuda han debido mantenerla acumulada inactiva para contrarrestar los flujos volátiles de asistencia, evitar la apreciación de la moneda, y acumular reservas<sup>3</sup>. Por otra parte, los donantes y acreedores desestabilizan a los gobiernos cuando canalizan

el financiamiento a través de Unidades de Implementación de Programa que operan en paralelo con los esfuerzos públicos de administración y presupuestación.

Cuando las prioridades del donante aparecen en los presupuestos de los gobiernos locales, éstos deben ser utilizados para financiar los objetivos de los donantes, en lugar de otras necesidades locales. En Malí, por ejemplo, los donantes requieren que los gobiernos adjudiquen más recursos a proyectos controlados desde el exterior, ignorando las prioridades locales<sup>4</sup>.

Los intentos de los donantes y acreedores para generar capacidad gubernamental en la gestión de finanzas públicas, incluyendo la presupuestación, han tenido resultados mixtos. El apoyo del Banco Mundial para la generación de capacidad ha enfrentado "una dificultad considerable en el área de gestión de finanzas públicas en gran parte debido al poco control y compromiso de los países con la agenda de cambio..."<sup>5</sup> De hecho, tales esfuerzos fracasaron en Ghana porque el gobierno tenía objetivos diferentes de los del Banco.

Cada vez más, donantes y acreedores proveen "asistencia presupuestal", o sea que en vez de apoyar proyectos diferentes, juntan sus recursos para financiar presupuestos nacionales y subnacionales. En 2004, un estudio de USAID encontró que un proceso de apoyo presupuestal de este tipo en Tanzania había resultado en la desilusión de muchos parlamentarios (Frantz, 2004, p. 7). Cuando los donantes acumulan sus recursos de esta manera, los gobiernos se ven libres de atender los requisitos competitivos de muchos donantes, pero en contrapartida se crea un 'cartel' de donantes y acreedores que pasa a controlar el presupuesto nacional.

## Transferencia de derechos de los gobiernos a los inversionistas

El énfasis del Banco Mundial en la reforma de los regímenes de inversión constituye la pieza central de su estrategia corporativa. Este énfasis se extiende en todas sus operaciones de modo de promover la descentralización a través del ajuste estructural, la reforma del sector público<sup>6</sup>, y programas de reforma dentro de los sectores (ej: salud pública, educación), además del financiamiento de proyectos.

Los donantes y acreedores financian privatizaciones, austeridad presupuestal, y programas de liberalización económica que acompañan al proceso de descentralización. Los impactos de tales políticas sobre los gobiernos locales se discuten a continuación.

4 Ver Primera Revisión del FMI: Malí's 3-Year PRGF arrangement. Abril de 2005

5 Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) del Banco Mundial. "Capacity-Building in Africa," 2005, p. 29.

6 En el Año Fiscal 2005 casi la mitad de los nuevos proyectos del Banco Mundial tenían al menos un componente referido a la reforma en la gobernabilidad y el sector público.

1 Nancy Alexander es la Directora de CNES.

## Privatización

1. *Descentralización y privatización.* Comúnmente, la descentralización política precede a la descentralización fiscal, de forma tal que los gobiernos locales heredan “mandatos desfinanciados”, es decir la obligación de brindar servicios sin la disponibilidad de recursos necesarios. Esto es particularmente problemático porque los gobiernos locales pueden carecer de acceso a los mercados de capital y dependen en gran parte de la recaudación impositiva generada a nivel local y las tasas que cobran por servicios. Debido a la falta de recursos, muchos gobiernos locales son obligados a privatizar sus activos y servicios.

El Banco Mundial a veces paraliza a los gobiernos locales promoviendo la descentralización prematura, adjudicando recursos financieros y responsabilidades adicionales a los gobiernos locales antes de que estén preparados para ello.

### DESCENTRALIZACIÓN Y SERVICIOS EN SRI LANKA

La Estrategia de Asistencia a Sri Lanka del Banco Mundial entre 2003 y 2006 (Estrategia de Asistencia a los Países, EAP) estipulaba que el Gobierno accedería a niveles más altos de financiamiento si aumentaba el porcentaje de recursos transferidos al nivel local. Por un lado, puede argumentarse correctamente que la descentralización necesita estar acompañada por los correspondientes incrementos en los recursos fiscales. Pero por otro lado, la EAP sugiere que esta transferencia será el principal indicador de la efectividad de la descentralización. Es un caso clásico de la utilización de un único dato (el dinero) para medir un resultado complejo (un buen gobierno local). Como el Banco Mundial promete más fondos si estas transferencias son aceleradas, el gobierno tiene un incentivo para canalizar flujos importantes antes de que se creen los mecanismos que aseguran un gobierno transparente y capaz de rendir cuentas al nivel local. ■

En el proceso de privatización, los gobiernos locales a veces se ven forzados a proporcionar subsidios y garantías a las empresas privadas.

2. *Subsidios.* En la medida que el proceso de privatización avanza a nivel subnacional, los gobiernos locales a veces se ven forzados a proporcionar subsidios a las empresas. Algunos esquemas proporcionan a las empresas subsidios basados en los resultados cuando se verifica que las mismas proporcionan servicios (ej: salud pública, educación, agua) a las poblaciones pobres. Sin embargo, los costos de la transacción son altos y existen limitaciones para tales esquemas, especialmente en los países de bajos ingresos y aquellos con gobernanza débil.

Los donantes y los acreedores promueven los subsidios a las corporaciones, dado que los subsidios cruzados entre diferentes sectores (telecomunicacio-

nes y agua) o entre consumidores ricos y los pobres violan las reglas internacionales de comercio<sup>7</sup>.

3. *Garantías.* Generalmente, los inversionistas esperan que los gobiernos locales proporcionen garantías – particularmente para los proyectos de infraestructura – los que transfiere a los pagadores de impuestos los riesgos específicos del precio, la demanda y la moneda. Los Artículos de Acuerdo del Banco Mundial (Asociación Internacional de Fomento, AIF, y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF) requieren que, si la institución proporciona una garantía a un gobierno subnacional, debe obtener una contragarantía del gobierno central. Sin embargo, el Banco Mundial y otros acreedores y donantes lanzaron una nueva ventana de desarrollo subnacional (SND Facility) en julio de 2006 que ofrece garantías a los gobiernos locales sin el apoyo del gobierno central.

Cuando las iniciativas privadas respaldadas por una garantía de este tipo fracasan, el gobierno local queda con grandes obligaciones financieras sin contar con ningún mecanismo para reestructurar o cancelar la deuda. Los acreedores tienen autoridad para interceptar las transferencias del gobierno central al gobierno local, empobreciendo a la autoridad local.

4. *Gastos en infraestructura.* Actualmente, los donantes y acreedores promueven la inversión en infraestructura. Pronto las operaciones de infraestructura constituirán un 40% de la cartera de préstamos del Banco Mundial. El FMI aumentó sus objetivos de inflación para permitir mayores niveles de gasto del gobierno en infraestructura, entre otras cosas. Se reclama de los gobiernos locales que proporcionen una cantidad significativa de financiamiento y garantías para infraestructura en relación a sus recursos fiscales. De hecho, el Banco Mundial estima que durante los 90, los gobiernos y las empresas públicas proporcionaron 70% del financiamiento para proyectos público-privados (PPP) en infraestructura; comparado con solo 22% proveniente de la ayuda externa, y 8% del sector privado.

En 2005, el experto del Banco Mundial Antonio Estache (2004) dio a conocer un estudio sobre los PPP de infraestructura desde 1994 a 2004, el cual concluyó que muchas veces las ganancias en eficiencia se dieron a expensas de las personas y regiones pobres. Los riesgos aumentaron para los presupuestos del gobierno dado que los gobiernos ofrecían a los inversionistas garantías y apoyos financieros costosos que aseguraban la rentabilidad, minimizaban las inversiones en bienes de capital, y aumentaban en gran manera la exposición fiscal del gobierno. La corrupción también aumentó.

Para expandir la oferta de infraestructura y servicios sociales, los donantes y acreedores están escalando operaciones de desarrollo impulsado por la comunidad (DIC) y fondos sociales (FS) que financian a los grupos comunitarios, las organizaciones de la sociedad civil, y los gobiernos locales. Los presta-

7 Por otra parte, las reglas de comercio “no discriminatorias” no permiten a los gobiernos favorecer a las compañías domésticas o desfavorecer a las compañías extranjeras involucradas en actividades “similares”. Estas reglas, cuando se aplican, podrían requerir que cuando un gobierno subsidia a compañías de salud pública o de servicios de agua, también debe subsidiar a compañías extranjeras “similares” (Ver GATS Artículo III, Párrafo 17).

mos del Banco Mundial en apoyo a las DIC aumentaron desde USD 250 millones en 1996 a aproximadamente USD 2.000 millones en inversiones anuales (o 10% de la cartera del Banco) en 2004. Los fondos sociales han recibido financiamiento del Banco Mundial en alrededor de 60 países por un total de casi USD 4.000 millones de todas las fuentes<sup>8</sup>. Los evaluadores del Banco Mundial encontraron que:

La experiencia con el desarrollo comunitario muestra que a pesar de los mecanismos sofisticados de adjudicación, los más pobres y más vulnerables generalmente parecen haber sido olvidados, mientras que los más ricos en la comunidad han ganado más beneficios... En lugares donde los fondos sociales han representado un porcentaje sustancial del gasto público, como en Bolivia, Honduras y Nicaragua, estos han distorsionado la eficiencia de la adjudicación de recursos y han afectado negativamente el planeamiento sectorial y presupuestal. Y donde los proyectos de desarrollo comunitario han sido implementados mediante el establecimiento de estructuras paralelas para la participación de la comunidad en lugar de trabajar a través de los gobiernos locales, han debilitado la capacidad de los gobiernos locales y el proceso de descentralización<sup>9</sup>.

Tres de cada cuatro proyectos sobre agua de los DIC fracasaron<sup>10</sup>. Los evaluadores externos sugirieron que el Banco debería suspender el financiamiento de las operaciones de DIC y FS hasta que se pueda mejorar el desempeño de los mismos<sup>11</sup>.

### Presupuestos que hipotecan el futuro

1. *Gobiernos locales a la intemperie.* Desde 2002, la reforma de inversiones ha estado en el centro de la estrategia corporativa del Banco Mundial. La descentralización puede perturbar la estabilidad macroeconómica que valoran los inversionistas. A fin de limitar la demanda, restaurar los equilibrios macroeconómicos y construir gobiernos subnacionales solventes, los donantes y acreedores promueven políticas para:

- limitar las transferencias fiscales desde los gobiernos centrales a los estatales y locales (“subnacionales”);
- permitir que las transferencias de los gobiernos centrales a los locales sean “interceptadas” por los acreedores de manera de cobrar las obligaciones relacionadas con la deudas locales;
- exigir a los gobiernos locales la adopción de techos presupuestales estrictos que impiden que los gobiernos centrales puedan cubrir su rescate financiero.

8 Nota Conceptual Borrador, International Conference on Local Development, Washington, D.C., 16-18 de junio de 2004.

9 Grupo evaluador independiente del Banco Mundial, borrador Annual Review of Development Effectiveness (ARDE), 2004.

10 Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) del Banco Mundial. “Efficient, Sustainable Service for All? An OED Review of the World Bank’s Assistance to Water Supply and Sanitation,” Report No. 26433, 1 de septiembre de 2003.

11 Ver comentarios de Robert Chambers y Norman Uphoff en Anexo R de la evaluación del IEG del Banco Mundial: “The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and -Driven Development,” octubre de 2005.

Por ejemplo, antes de la elección en Brasil en 2002, se dijo que el FMI y el Ministro de Finanzas de Brasil llegaron a un acuerdo que requería, entre otras cosas, una reducción en el porcentaje de recaudación compartido con los estados y las municipalidades, la terminación del vínculo obligatorio de recursos fiscales con determinados destinos sociales, y la promesa por parte de la nueva administración del Presidente Lula Da Silva de resistir las presiones para reabrir los acuerdos de reestructura de la deuda entre el gobierno federal y los gobiernos estatales<sup>12</sup>. Este pacto, no sujeto a ningún debate democrático en el parlamento de Brasil o a control popular alguno, dejó a los gobiernos estatales y municipales bajo una presión fiscal significativa.

## EL CASO DE BOLIVIA

En 2002, los préstamos del Banco Mundial requerían que el Gobierno de Bolivia 1) presentara una opinión legal que confirmara la legalidad del uso de intercepciones de impuestos como garantía de las operaciones municipales de crédito con cualquier prestamista, 2) adoptara reformas importantes en las compras públicas, y 3) requiriera que las municipalidades adoptaran leyes de responsabilidad fiscal, de manera de asegurar que mantuvieran techos presupuestales estrictos e impidiendo el rescate financiero de un gobierno local endeudado por el gobierno central. Estos pasos tienen el propósito de mejorar el acceso de los municipios al financiamiento de los mercados de capital para sus programas de inversión local. Siete municipalidades adoptaron leyes de responsabilidad fiscal y aceptaron objetivos fiscales basados en la meta del FMI de un crecimiento del 4% del producto bruto interno (PBI) en 2001. La tasa real de crecimiento del PBI fue solo 1,2% con un volumen de actividad descendiente en todas las áreas excepto para la producción de gas natural. La recaudación del gobierno central cayó en un 26% en 2001 y las transferencias generales desde el gobierno central a los municipios fueron un 11% menor que las proyectadas. Sin embargo, los municipios con leyes de responsabilidad fiscal no podían pedir préstamos; por lo contrario, instituyeron nuevos impuestos, aumentaron las tarifas de servicios públicos y redujeron sus programas y servicios. ■

2. *Presupuestos y licitaciones.* Los donantes y acreedores involucrados en operaciones de "asistencia presupuestaria" se encuentran en posición de presionar a los gobiernos para liberalizar las compras gub-

ernamentales a nivel central y subnacional. A través de sus compras, los gobiernos siempre han promovido el sector productivo, laboral y de servicios a nivel nacional o local. Sin embargo, al liberalizar las compras, los proveedores (y sus trabajadores) deben competir con los proveedores globales en las licitaciones.

En Ghana, un préstamo del Banco Mundial en 2003 obligó a liberalizar las compras del Estado<sup>13</sup>. Las condiciones del préstamo eran tan estrictas que un miembro del Directorio del Banco Mundial expresó su preocupación en cuanto a que la presión ejercida por el Banco Mundial forzaba a Ghana a liberalizar mucho más allá de lo requerido por la OMC.

En 2005, los evaluadores del Banco Mundial afirmaron que la AIF ejercía "significativa presión" sobre el gobierno de Malawi para liberalizar sus adquisiciones y que el Banco no dio importancia a la preocupación del gobierno con estas condicionalidades, que finalmente fueron impuestas<sup>14</sup>.

## Comercio

1. *Políticas de liberalización del comercio.* Por definición, la liberalización del comercio recorta tarifas y aranceles, que son los impuestos al comercio, reduciendo así los ingresos fiscales de los gobiernos centrales, los cuales a su vez acuden a los gobiernos locales para que asuman una carga fiscal mayor.

En los países africanos al sur del Sahara, los impuestos al comercio exterior representaban entre un cuarto y un tercio del monto total de recaudación impositiva. Los impuestos al consumo (como el impuesto al valor agregado o IVA) suben para recuperar el monto de recaudación perdido, sustituyendo un impuesto a los ricos que importan o exportan por un impuesto regresivo que afecta en forma más dura a los grupos de pocos ingresos.

Los países de bajos ingresos a menudo fracasan en reemplazar desde otras fuentes los impuestos perdidos del comercio. "Utilizando un panel de 125 países durante 20 años, Baunsgaard y Keen (2005) encontraron que los países de pocos ingresos típicamente recuperan como máximo 30 centésimos de cada dólar perdido en impuestos al comercio, aún en el largo plazo."<sup>15</sup>

Un reciente estudio realizado por la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD) predice que las pérdidas por ingresos arancelarios para los países en vías de desarrollo como resultado de la Ronda de Doha de la OMC podrían oscilar entre USD 32 mil millones y USD 63 mil millones al año. Esta pérdida en recaudación fiscal, de la cual dependen los presupuestos para salud pública, educación, suministro de agua y servicios sanitarios de los países en vías de desarrollo, es entre dos y cuatro veces mayor que los escasos USD 16 mil millones en ganancias potenciales que

la Ronda de Doha traería a esos países según la proyección del Banco Mundial.

Las legislaturas tienen poca influencia sobre las decisiones de reducir los aranceles, pero después tienen que lidiar con situaciones presupuestales potencialmente catastróficas como consecuencia de los recortes.

2. *Acuerdos de comercio e inversiones.* Desde su creación en 1994, la Organización Mundial de Comercio alberga bajo su mando al Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS), que aplica sus reglas, o disciplinas, a cerca de 160 sectores. Al contraer compromisos bajo el GATS y negociar otros acuerdos de comercio e inversión, los gobiernos *centrales* comprometen también a los gobiernos *locales* y erosionan su espacio político y su autonomía fiscal.

Cuando las normas de derechos humanos y las reglas de comercio internacional entran en conflicto, el diferendo no será resuelto a nivel doméstico, sino en un tribunal comercial internacional secreto, fuera del alcance de la supervisión parlamentaria o la mirada del público.

Un informe de las Naciones Unidas, "Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Liberalización del Comercio en Servicios y Derechos Humanos"<sup>16</sup>, presentó extensa evidencia de que, aunque un incremento del nivel de inversión privada extranjera puede modernizar la infraestructura nacional, introducir nuevas tecnologías y proporcionar fuentes de trabajo, también puede conducir a:

- el establecimiento de una oferta de servicios *en dos niveles*, con un segmento corporativo enfocado sobre los saludables y ricos, y un sector público subfinanciado que se enfoca en los pobres y enfermos;
- fuga de cerebros;
- un excesivo énfasis en los objetivos comerciales a expensas de los objetivos sociales de suministrar servicios de calidad en la salud, agua y educación para aquellos que no pueden afrontar los costos comerciales; y
- un sector privado cuyas dimensiones y poderes son cada vez mayores, y que puede poner en riesgo el rol del gobierno como el principal responsable de los derechos humanos, al subvertir a los sistemas regulatorios utilizando la presión política o la corrupción de los reguladores. ■

## Referencias

- Burki, S.J., Perry, G. y Dillinger, W. (1998). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Estache, A. (2004). "PPI partnerships vs. PPI divorces in LDCs". World Bank and ECARES (Université Libre de Bruxelles), octubre.
- Frantz, B. (2004). "General Budget Support in Tanzania: A Snapshot of its Effectiveness". USAID, 3 de abril.
- Jutting, J., Corsi, E. y Stockmayer, A. (2005). "Decentralization and Poverty Reduction". *Policy Insights*, Nº 5, Centro de Desarrollo de la OCDE, enero.

16 Informe del Alto Comisionado, 15 de junio de 2002.

12 FMI Brasil – "Request for Stand-by Arrangement," 30 Agosto 2002, p. 23; y "First Review Under the Stand-by Arrangement and Request for Modification of Performance Criterion," 4 de diciembre de 2002.

13 Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC) del Banco Mundial, julio de 2003.

14 Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) del Banco Mundial, Capacity-Building in Africa, Malawi Case Study, 2005.

15 FMI, "Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform," 15 de febrero de 2005, p. 19.

# Actualizar Bretton Woods para recuperar el desarrollo

Third World Network  
Celine Tan <sup>1</sup>

Las instituciones de Bretton Woods – el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) – son consideradas “agencias especializadas” según la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1945 y las condiciones de su relación con la ONU están estipuladas en los respectivos “convenios de relación” entre el Banco y el Fondo y la ONU. En estos convenios entre estas instituciones financieras internacionales (IFI) y la ONU son centrales las cláusulas que respetan la demarcación de funciones entre las respectivas organizaciones y la afirmación de la autonomía de las IFI en los asuntos de su competencia.

Esta decisión de mantener la independencia organizativa de las instituciones de Bretton Woods aparte del sistema de la ONU y el mantenimiento de sus distintas estructuras de gobernanza a favor de un pequeño cartel de principales países industrializados ha tenido importantes consecuencias para la política económica mundial y la cooperación económica y financiera internacionales, así como para el desarrollo social y económico de los países en desarrollo. Asimismo, también impidió en gran medida que las instituciones asumieran las tareas para las que fueron creadas en un principio: proporcionar un sistema internacional de comercio y financiero estable y ordenado, y facilitar la reconstrucción y el desarrollo.

Por lo tanto, toda reforma de las instituciones de gobernanza multilateral, incluidas las discusiones en curso sobre la reforma de la ONU, deberán incluir la reforma de las instituciones financieras multilaterales para asegurar la creación de organizaciones de gobernanza financiera y económica auténticamente internacionales que representen y sirvan mejor los intereses de todos los estados miembros y permitan una coordinación mejor entre las instituciones multilaterales existentes para que hagan lo mismo. Estas instituciones también deben ser sometidas a los principios universales que subyacen a todos los procesos multilaterales de toma de decisiones, que abarcan no sólo el principio de igualdad entre los estados sino también el respeto por los derechos humanos y el derecho al desarrollo sostenible.

## Amenazas al principio de la igualdad soberana y la erosión del multilateralismo en la gobernanza económica mundial

Los marcos constitucionales de las instituciones de Bretton Woods constituyen una afrenta al principio de igualdad entre los estados, y su práctica operativa a lo

largo de los años desde que fueron creadas refleja una erosión progresiva del principio del multilateralismo en los asuntos internacionales. Aunque las dos instituciones justifican su autonomía del sistema de la ONU sobre la base de que a cada una se le “exige funcionar como una organización internacional independiente”<sup>2</sup>, ninguna de estas instituciones es realmente “independiente” ni “internacional” en su naturaleza.

La estructura de la gobernanza de las instituciones de Bretton Woods es inherentemente asimétrica a favor de los países desarrollados y esta asimetría fue exacerbada a lo largo de los años tanto por el desarrollo de la economía internacional como por el cambio en la naturaleza de los programas de trabajo de ambas organizaciones. El resultado es que los países menos afectados por las decisiones del Banco Mundial y el FMI tienen la mayor influencia y la mayor capacidad para obligar a ambas instituciones a rendir cuentas, mientras quienes están sometidos a sus políticas y que representan la mayor parte de las operaciones de las instituciones tienen el menor peso en la dirección de estas instituciones.

En una vuelta de tuerca paradójica, las modificaciones en las operaciones financieras de ambas instituciones con el correr de los años llevaron a que los miembros prestatarios (los países en desarrollo con escaso poder en los procesos de decisión) carguen con la mayor parte de los costos de administración de las instituciones de Bretton Woods y sus actividades. Mientras el grueso del capital del Banco Mundial y el FMI depende de los aportes financieros de sus accionistas más ricos (a través de cuotas en el caso del FMI y del capital fundacional o en acciones en el caso del Banco Mundial), los actuales costos administrativos de ambas instituciones son en gran medida financiados por los estados miembros prestatarios a través de los cobros e intereses sobre el pago de sus préstamos y, en el caso del Banco Mundial, según sus antecedentes en el servicio de las deudas con el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) que contribuyen con las calificaciones del Banco en los mercados internacionales de capital (Mohammed, 2004).

Se produjo un gradual “bilateralismo” que aumentó el control de países desarrollados específicos sobre las políticas de estas instituciones supuestamente multilaterales. Como “forma de acción colectiva internacional”, los préstamos multilaterales son vistos como un tipo de redistribución e instrumento de la cooperación económica internacional por el cual los estados más ricos reúnen sus recursos para brin-

dar financiación externa a los países más pobres, con el fin de impedir las externalidades negativas asociadas con las fallas del mercado internacional de capitales y de asistir en la provisión de los bienes públicos internacionales (Akyüz, 2006)<sup>3</sup>.

Sin embargo, el principio del multilateralismo en las instituciones de Bretton Woods se debilitó significativamente desde la “introducción de ventanas de préstamos blandos impulsadas por los donantes” (Akyüz, 2006), como la Asociación Internacional de Fomento (AIF) con su ciclo de reposición de tres años, del Banco Mundial, y la Facilidad Mejorada para el Ajuste Estructural, ahora llamada Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), del FMI. Estas facilidades requieren la reposición periódica de parte de los donantes bilaterales, brindando oportunidades para que estos países ejerzan presión sobre las políticas de las instituciones de Bretton Woods fuera del habitual proceso de decisión.

## La expansión de los mandatos constitucionales y el incumplimiento de las responsabilidades tradicionales

Los costos administrativos de la dirección del Banco Mundial y el FMI crecieron sustancialmente en las últimas décadas como consecuencia de las políticas adoptadas por los países miembros desarrollados. Luego del colapso del sistema de cambio fijo en 1972 y especialmente desde la crisis de la deuda externa en la década de 1980, el Banco Mundial y el FMI ampliaron considerablemente la gama de sus responsabilidades, expandiendo su alcance a campos tradicionalmente ajenos a su competencia, a la vez que limitaban o abandonaban otros aspectos de su trabajo.

Uno de los aspectos fundamentales de este “avance de objetivos” de parte de las instituciones de Bretton Woods es el cambio de enfoque del Banco y el FMI hacia la política de desarrollo social y económico de los países en desarrollo, incluidos el régimen económico nacional, la política comercial, la reducción de la pobreza, el bienestar social y también la protección ambiental. Este cambio fue más pronunciado para el FMI en función de la divergencia de sus objetivos constitucionales, aunque la expansión del Banco Mundial ha sido más extensa en su alcance.

El FMI ya no asegura la estabilidad financiera y monetaria internacionales, aunque la necesidad de una organización multilateral de este tipo nunca ha sido mayor, dada la globalización del capital financiero y la volatilidad de los movimientos financieros

<sup>1</sup> Facultad de Derecho, Universidad de Warwick, Reino Unido, y la Red del Tercer Mundo, Asia.

<sup>2</sup> Artículos 1(2) del Acuerdo entre la ONU y Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, 1947; y el Acuerdo entre la ONU y el FMI, 1947.

<sup>3</sup> Véase también el capítulo temático de Yilmaz Akyüz “Instituciones financieras multilaterales: replantear la financiación para el desarrollo” en este Informe.

hoy en día. La institución ya no ejerce disciplina alguna sobre las políticas cambiarias de sus estados miembros y carece de autoridad sobre los protagonistas del sistema financiero mundial – los países industrializados – cuyas políticas nacionales afectan la estabilidad de la arquitectura financiera internacional más que aquellas de los países en desarrollo para quienes las normas del FMI han sido más pronunciadas.

La extensión del FMI de su financiación de cuenta corriente a corto plazo a los países que experimentan crisis financieras quedó seriamente circunscrita por su introducción de condiciones así como por las fórmulas políticas de los programas de ajustes que acompañan este tipo de financiación. Las operaciones de financiación del FMI para los países en crisis también se concentraron en el servicio de la deuda externa de los acreedores privados y el mantenimiento de la convertibilidad de la cuenta de capital (Akyüz, 2005) en lugar de ayudar a los países a manejar las repercusiones sociales y económicas de las crisis financieras. En cambio, muchas de las políticas instituidas por el FMI a través de la condicionalidad en estos países han agravado las dislocaciones sociales y económicas de las crisis financieras.

Impactos similares tuvo la incursión del Banco en los préstamos para políticas de desarrollo y programas de reformas sectoriales que fomentaron la liberalización de los mercados, reformas de la tierra basadas en las leyes del mercado, la privatización de servicios esenciales como la salud, la educación y el agua, y la eliminación de subsidios y otras protecciones estatales a las industrias nacientes y la agricultura. Esta política basada en la financiación proporcionó la función opuesta al mandato que tiene el Banco de brindar capital para la reconstrucción y el desarrollo: son préstamos de “rápido desembolso” que sirven principalmente para cumplir las necesidades cortoplacistas de la balanza de pagos y los fines de reestructura económica, por oposición a las metas de desarrollo de largo plazo.

El Banco también profundizó su labor de política social y económica, incluso mediante la revisión de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y demás instrumentos de préstamo sectoriales, para incluir el énfasis sobre los sectores sociales y la reducción de la pobreza; la promoción de diversos instrumentos de financiación para la generación de capacidades y la asistencia técnica en una plétora de distintas áreas temáticas; y a través de sus actividades extrafinancieras, como la difusión de documentos de investigación y políticos y la labor de consulta. Un informe del Bretton Woods Project calcula que

“entre 1997 y 2002 se gastaron USD 283 millones para reorganizar el Banco y convertirlo en una institución de conocimiento”. Hay estudios que señalan que las “estrategias analíticas del Banco influyen sobre la adopción de políticas en todo el mundo, incluso cuando el Banco no es un participante directo” (Wilks, 2004)<sup>4</sup>.

En el mismo período, el papel de los organismos económicos de la ONU, especialmente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), se debilitó progresivamente, ya que las limitaciones financieras y demás presiones que sufrieron estos organismos y su personal por causa de los países desarrollados (South Centre, 1996) socavaron la capacidad de estas organizaciones para la investigación económica, la formulación de políticas y las negociaciones económicas internacionales.

Estas reformas sirvieron para establecer el dominio de las instituciones de Bretton Woods en temas de desarrollo social y económico en el campo internacional y aumentaron significativamente la influencia del Banco y el FMI en decisiones claves de política económica (y más recientemente, incluso social y política) en los estados miembros prestatarios. La coincidente expansión de los programas de trabajo de las instituciones de Bretton Woods con la reducción del papel de la ONU en la toma de decisiones sobre política económica representó una “transferencia de poder” lenta pero segura de los organismos de la ONU hacia el Banco Mundial y el FMI. Esto “socavó y debilitó a esas organizaciones, que *no estaban totalmente bajo control de las grandes potencias*” (South Centre, 1996, el énfasis es nuestro).

### La “condicionalidad” socava el principio de la soberanía nacional y la no intervención

La expansión de la naturaleza y el contenido de la condicionalidad se sucedieron en conjunto con la expansión del mandato de las instituciones de Bretton Woods. El alcance de la condicionalidad en los préstamos del Banco y el FMI comprende condiciones que no son ni pertinentes ni fundamentales para los propósitos de la financiación, o son condiciones en ámbitos donde “ni el FMI ni el Banco Mundial tienen la experiencia para brindar un asesoramiento adecuado”, lo cual genera grandes márgenes de error y externalidades (Khor, 2001: 12). Muchas de esas condiciones socavan la autonomía política de los países y constituyen intervenciones en los asuntos

internos de estados soberanos, como la proliferación actual de “condicionalidades relacionadas con la gobernanza” principalmente en el Banco Mundial<sup>5</sup>.

La condicionalidad también evolucionó para convertirse en un instrumento regulatorio por defecto para disciplinar a los países en desarrollo, lo cual incluye la formulación de reformas sociales y políticas. La condicionalidad ha sido usada como medio erróneo para asegurar que los países prestatarios del Banco Mundial y el FMI cumplan las prioridades de desarrollo social y económico, que varían desde la reducción de la pobreza hasta la igualdad de género, así como la conformidad con las normas ambientales. Al mismo tiempo, estas instituciones, especialmente el Banco Mundial, no cumplieron con las normas acordadas internacionalmente de protección de los derechos sociales, políticos y económicos, ni con las normas ambientales a través de sus prácticas prestamistas.

Este uso de la condicionalidad atenta contra la propia prohibición constitucional del Banco que le impide realizar interferencias políticas en los estados miembros prestatarios<sup>6</sup>. Esta práctica también constituye una afrenta a los principios de relaciones económicas internacionales estipulados en la Resolución 3281 de la Asamblea General de la ONU de 1974, referida a la Carta de Deberes Económicos de los Estados, una de las normas fundamentales del derecho internacional. El Capítulo 1 de la Carta estipula que las relaciones internacionales económicas y políticas deben regirse, *inter alia*, en función de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los estados y el principio de no intervención.

Entre tanto, el Capítulo II de la Carta afirma el “derecho soberano e inalienable” de los estados a elegir su propio sistema económico, cultural y político sin interferencia exterior (Artículo 1), así como el derecho a ejercer “libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas” (Artículo 2(1)). Estos representan derechos de sus estados miembros que las instituciones de Bretton Woods deben respetar, ya que las instituciones son “organismos especializados”, según la Carta de la ONU.

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados también estipula que, con el fin de cumplir con la responsabilidad primordial del desarrollo

5 Por ejemplo, las condiciones sobre la gestión del gasto público que constituyeron el 48% del total de las condicionalidades en los préstamos del Banco en el año fiscal 2005 (Banco Mundial, 2005b: Figura 11).

6 Artículo III, Sección 5(b) de los estatutos del BIRD; ver también el Artículo V, Sección 1(g) de los estatutos de la AIF.

4 Véase el capítulo temático de Alex Wilks y Francesco Oddone “La deuda e(x)terna” en este Informe.

económico, social y cultural de sus pueblos, “cada Estado tiene el derecho y la responsabilidad de elegir sus objetivos y medios de desarrollo” (Capítulo 2, Artículo 7) mientras la Resolución 41/128 de la Asamblea General de la ONU de 1986, referida a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, estipula que los “Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas” y “el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo” (Artículos 2(3) y 3(1)).

Las instituciones de Bretton Woods dan poco crédito a estas normas internacionales cuando elaboran e implementan sus condicionalidades. El contenido de las condicionalidades del Banco y del FMI se basó en las políticas del Consenso de Washington, que se postulan sobre la austeridad fiscal y políticas monetarias restrictivas, la liberalización de los movimientos de capital, la liberalización del comercio, la desregulación y la privatización. Por lo general, estas políticas siguieron un patrón uniformizante, por el cual una serie de políticas se aplica a la gran mayoría de países sin la debida consideración de sus circunstancias particulares. Por lo tanto, la práctica de la condicionalidad ha socavado el espacio político nacional de los gobiernos prestatarios y limitado el derecho de esos países a regular sus economías.

### Necesidad de reforma y revitalización

La existencia de las instituciones de Bretton Woods – con su gobernanza asimétrica y su marco administrativo existiendo en coordinación con la ONU y sus agencias creadas específicamente para el desarrollo social y económico (como la UNCTAD y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) – brindó un foro alternativo conveniente para discutir temas e instrumentar políticas, siendo que el marco de decisión más equitativo del sistema de la ONU resultó inadecuado para los intereses de las principales potencias políticas.

Por lo tanto, existe la necesidad de *reformular* las instituciones de Bretton Woods y *refortalecer* el papel económico de la ONU para poder asegurar el desarrollo sostenible y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este sentido se pueden proponer cuatro recomendaciones:

- **Reformar la estructura de gobernanza del Banco Mundial y del FMI para asegurar la representación y la responsabilidad.** Debe darse una revisión fundamental del arcaico marco de gobernanza de estas instituciones, basado en un obsoleto modelo de posguerra que ya no refleja la evolución de la economía mundial de hoy y que inclina el control de la toma de decisiones a

favor de los poderosos y a costa de los débiles en términos económicos. Los países en desarrollo deben contar con una mayor voz y representación en el Banco y el Fondo.

- **Racionalizar las instituciones de Bretton Woods y reducir las a su mandato original.** La carga de trabajo actual del Banco Mundial y el FMI es demasiado amplia e invasora y la administración de sus numerosas actividades es difícil de manejar y costosa. Racionalizar las instituciones para que puedan volver a sus mandatos originales, facilitar un sistema internacional financiero y de comercio que sea estable y proporcionar financiación para el desarrollo aseguraría una mayor eficiencia y eficacia de estas instituciones y restauraría la autonomía política de los países prestatarios.
- **Revitalizar el papel de las agencias de desarrollo económico y social de la ONU.** La reducción en el campo de acción de las instituciones de Bretton Woods debe acompañarse de la revitalización de la labor de las agencias de la ONU y demás “agencias especializadas” de la ONU en el ámbito de la cooperación económica internacional y el desarrollo económico y social nacionales. Esto no sólo reduciría la influencia de los países desarrollados poderosos sino también la influencia de la ideología institucional penetrante del Consenso de Washington imperante en el Banco Mundial y el FMI.
- **Eliminar la función regulatoria de las instituciones de Bretton Woods y someterlas al escrutinio de la ONU.** Es necesario revisar la aplicación de condicionalidades políticas como medio de alcanzar objetivos sociales y de desarrollo, acordados internacionalmente, pero especialmente, normas ambientales internacionales en los países prestatarios, ya que esto tiene el efecto de transformar las instituciones de Bretton Woods en organizaciones de gobernanza *de facto* en áreas para las cuales no tienen la debida competencia. En cambio, las mismas instituciones de Bretton Woods deben ser sometidas a principios acordados por la comunidad internacional, incluidas las normas de derecho internacional que rigen las relaciones económicas internacionales, las protecciones ambientales, la protección de las minorías y las comunidades indígenas, etc. Como organizaciones internacionales, deberán rendir cuentas si sus prácticas de concesión o rechazo de préstamos violan estas normas acordadas internacionalmente y las condiciones de los

préstamos deberán reflejar solo el papel fiduciario de las instituciones de Bretton Woods en este sentido y nada más.

### El camino por delante

Las instituciones de Bretton Woods sufrieron cambios sustanciales desde su creación hace 60 años en el período de posguerra. Ninguno de estos cambios buscó modificar las asimetrías y desigualdades que existen en las instituciones y que impiden que funcionen como auténticas instituciones económicas multilaterales. En cambio, las reformas constitucionales, así como los cambios en política y práctica operativas en las dos instituciones sirvieron para reforzar estos desequilibrios y, lo más preocupante, para alejar la gobernanza de la economía mundial de las instituciones más democráticas, como la ONU, hacia estas organizaciones.

Sin embargo, como se ha demostrado en este trabajo, la solución no radica en aumentar la autoridad del Banco Mundial y el FMI otorgando a estas instituciones más control sobre los aspectos de desarrollo social y económico, sino en reducir el alcance de su trabajo a sus responsabilidades centrales y revitalizar los organismos de la ONU que tienen el mandato y la competencia necesarias para asumir las tareas mencionadas de manera más democrática. ■

### Referencias

- Akyüz, Y. (2005). “Reforming the IMF: Back to the Drawing Board”, *TWN Global Economy Series 7*. Penang: Third World Network.
- Akyüz, Y. (2006). “Rectifying Capital Market Imperfections: The Continuing Rationales for Multilateral Lending”. E Kaul, I. y Conceicao, P. (eds). *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. Nueva York y Oxford: PNUD y Oxford University Press.
- Banco Mundial (2005). “Review of World Bank Conditionality: Recent Trends and Practices”, 30 de junio de 2005. Washington DC: Banco Mundial.
- Khor, M. (2001). “A Critique of the IMF’s Role and Policy Conditionality”. *TWN Global Economy Series*. Penang: Third World Network.
- Mohammed, A.A. (2003). “Burden Sharing at the IMF”. *G24 Discussion Paper Series*, diciembre de 2003.
- Mohammed, A.A. (2004). “Who Pays for the World Bank?”. *G24 Discussion Paper Series*, mayo de 2004.
- South Centre (1996). *For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform*. Ginebra: South Centre en asociación con el Movimiento de No Alineados.
- Wilks, A. (2004). “The World Bank’s Knowledge Roles: Dominating Development Debates”, junio de 2004. Londres: Bretton Woods Project.

# De Monterrey a Basilea: ¿quién gobierna los bancos?

Jan Kregel<sup>1</sup>

El Consenso de Monterrey, resultado de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo que se realizó en Monterrey, México, en marzo de 2002, forjó una alianza entre países en desarrollo y países industrializados basada en el mutuo reconocimiento de los beneficios que podían resultar de la implementación de políticas exitosas en términos de desarrollo. Los países en desarrollo se comprometieron a introducir políticas económicas y sociales seguras para mejorar la gobernanza, eliminar la corrupción y crear un entorno regulatorio doméstico favorable al desarrollo del sector comercial privado. Si bien el Consenso se basa en la aceptación, por parte de los países en desarrollo, de su responsabilidad por su propio desarrollo, los países industrializados prometieron tomar medidas para brindar los recursos financieros necesarios que, sumados a la movilización de recursos internos del mundo en desarrollo, permitan alcanzar los dichos objetivos. Entre las medidas figura la promesa de luchar para conseguir asistencia oficial para el desarrollo a fin de igualar al menos 0,7% del producto interno bruto de cada país, mejorar el acceso al mercado de las exportaciones del mundo en desarrollo y completar la dimensión del desarrollo de la ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), aliviar la deuda para que su pago no sea un obstáculo para el desarrollo, facilitar el impacto que tiene la inversión extranjera directa sobre el desarrollo incrementando la transferencia de tecnología, y mejorar la arquitectura financiera mundial para que se puedan prevenir e impedir las crisis financieras.

El Consenso señaló también que a fin de que los países en desarrollo tengan verdadera responsabilidad en el desarrollo de sus recursos nacionales, deberían tener también la responsabilidad de diseñar las regulaciones e instituciones internacionales que definen el entorno internacional en el que participan y que tienen un gran impacto en el éxito de sus estrategias nacionales de desarrollo. Esta responsabilidad adicional tendría aún más sentido si tales países consiguieran una representación equitativa en dichas instituciones y procesos, creados para definir las normas, regulaciones e instituciones que constituyen el sistema internacional de comercio y finanzas.

## Estructura de gobernanza desigual

El ejemplo más evidente de la actual falta de representación de los países en desarrollo es la estructura de gobernanza de las instituciones de Bretton Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que fueron creados para administrar el sistema financiero y comercial internacional de la posguerra. Si bien ambos organismos son “agencias especiales” de la Organización de Naciones Unidas (ONU), su estructura de gobernanza no se basa en el principio tradicional de la ONU — un país, un voto. Las decisiones las toma en cambio una junta directiva y el poder de voto se basa en una complicada fórmula en base a una cantidad igual de votos básicos, más votos adicionales determinados por la contribución financiera de cada país a la institución, el tamaño de su economía y su participación en el comercio mundial. Por lo tanto, los países industrializados, que son los más poderosos, tienen automáticamente un mayor poder de voto que los del mundo en desarrollo. Dado que los puntos variables han sido ajustados numerosas veces para reflejar los cambios de tamaño de diferentes economías, mientras que los votos básicos se mantienen fijos, la influencia de los países que han tenido un crecimiento más rápido ha aumentado en relación a los países en desarrollo de crecimiento más lento, sobre todo los Estados nuevos que se unieron al FMI luego de su creación.

Las operaciones diarias del FMI y el Banco Mundial están a cargo de una junta de 24 directores ejecutivos. Siete de los países que forman parte de esa junta se representan sólo a sí mismos: Alemania, Arabia Saudita, China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Japón. Así, los otros 17 directores ejecutivos deben representar los intereses de los 160 países restantes. A cada uno de esos directores se le asigna un grupo de países. Actualmente, más de 40 países del África subsahariana están representados por apenas dos directores ejecutivos, de modo que sus intereses no tienen el mismo peso en las decisiones que los de cada uno de los países que cuentan con un representante propio.

Los cinco países industrializados que tienen un representante cada uno representan casi un tercio del total de los votos. Otros países industrializados tienen escaños que representan otro tercio de los votos. Esto implica que para tomar una decisión, para la que se necesita una mayoría de dos tercios, alcanza con la aprobación de los países industrializados. Además, sólo Estados Unidos tiene un poder de voto que supera el 17 % del total. Se trata de un número importante, ya que las principales decisiones sobre la estructura del FMI, como un cambio en el poder de voto, requie-

ren una mayoría de 85%. El Banco Mundial tiene una estructura de votación y representación similar.

Así, mientras se le exige a los países en desarrollo que asuman la responsabilidad de su propio desarrollo, que mejoren sus estructuras de gobernanza y garanticen que sus políticas son “potestad nacional”, las principales instituciones que definen la arquitectura del sistema financiero internacional y son responsables de la mayor parte de la financiación institucional para el desarrollo siguen funcionando en base a una forma de gobernanza anómala y que está lejos de ser democrática, en la que los países industrializados cuentan con una mayoría estructural.

## Falta de representación en otros organismos normativos

Es por esa razón que el Consenso de Monterrey insistió en la necesidad de ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo y aquellos con economías en transición en la toma internacional de decisiones económicas y la creación de normas. Se buscó mejorar la participación de los países en desarrollo y los que tienen una economía de transición en la toma de decisiones de las instituciones financieras internacionales, fortaleciendo así el diálogo internacional y el trabajo de dichas instituciones, que están a cargo de cubrir las necesidades de desarrollo y las inquietudes de los países del Sur. Aunque la atención se ha centrado en el FMI y el Banco Mundial, hay otros organismos internacionales normativos a nivel mundial en los que la representación de los países en desarrollo es aún menos equitativa y, en algunos casos, ni siquiera existe. Es por eso que el Consenso de Monterrey fue aún más lejos y exigió a los Comités de Basilea del Banco Internacional de Pagos (Bank of International Settlements), como el de Supervisión Bancaria y el Foro de Estabilidad Financiera, que hagan un mayor esfuerzo en cuanto al alcance y las consultorías para los países en desarrollo y las economías en transición a nivel regional, y que revisen su lista de miembros, si es necesario, para permitir una participación adecuada. Se le pidió también a todas las agrupaciones *ad hoc* que realizan recomendaciones políticas de alcance global que incrementen su alcance para incluir a los países que no son miembros y que mejoren la colaboración con organismos normativos financieros, como la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros, el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, la Organización Internacional de Comisiones de Valores, la Organización Internacional para la Normalización, y la Federación Internacional de Bolsas de Valores.

<sup>1</sup> Distinguido profesor e investigador del Centre for Full Employment and Price Stability de la Universidad de Missouri, Kansas City.

Es especialmente importante prestar atención a la representación de los países en desarrollo en esos otros organismos porque la mayoría no tienen una estructura formal de gobernanza, o son organismos voluntarios que no ofrecen representación a los países en desarrollo. También es fundamental porque, dada la falta de instituciones formales de gobernanza en el plano mundial, esos organismos han asumido la responsabilidad de formular normas, regulaciones y códigos para la economía mundial y el sistema financiero internacional sin tener siquiera una representación formal mínima de los países en desarrollo. La consecuencia es que se está creando un sistema de gobernanza mundial de hecho, sobre la base de las decisiones de los países industrializados y sin la participación de los demás. La naturaleza no representativa de esta estructura de gobernanza mundial en marcha se conoce como “déficit democrático” debido a la falta de representación equitativa de los intereses de todos los países.

El alcance y la proliferación de estos reglamentos, normas y códigos mundiales suelen subestimarse. Entre ellos se destacan: los Principios Fundamentales para la Supervisión Bancaria emitidos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea; los Objetivos y Principios de la Regulación de Valores emitidos por la Organización Internacional de Comisiones de Valores; los Principios Centrales de Seguros emitidos por la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros; los Principios y Líneas Rectoras para la Insolvencia Efectiva y los Sistemas de Derechos de los Acreedores emitidos por el Banco Mundial; los Principios de Gobierno Corporativo emitidos por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos; las Normas Internacionales de Contabilidad emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad; las Normas Internacionales de Auditoría emitidas por la Federación Internacional de Contadores; los Principios Centrales para los Sistemas de Pagos Sistemáticamente Importantes emitidos por el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación; las Recomendaciones para los Sistemas de Liquidación de Valores emitidas por el Comité sobre Sistemas de Pagos y Liquidaciones y la Organización Internacional de Comisiones de Valores; las 40 Recomendaciones y las 9 Recomendaciones Especiales sobre Financiamiento del Terrorismo emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre Lavado de Dinero; los Códigos de Buenas Prácticas sobre Transparencia de Políticas Monetarias y Fiscales, los Códigos de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal y las Normas Especiales para la Divul-

gación de Datos, y el Sistema General de Divulgación de Datos emitidos por el FMI.

### Un poder regulador de facto

La globalización de las finanzas y la creciente internacionalización de las crisis financieras de los últimos años llevaron a incrementar los esfuerzos para obligar a los países a adoptar acuerdos regulatorios similares. Sin embargo, a diferencia de las regulaciones financieras nacionales, no existe un poder formal, a nivel internacional, que fije y obligue al cumplimiento de las regulaciones en todo el mundo. Los representantes de las agencias reguladoras y de supervisión del mercado financiero de los países industrializados han diseñado un conjunto de normas y códigos de las mejores prácticas y presionan a los demás países para que las adopten. Pero en la práctica, quienes se ocupan del cumplimiento de estas regulaciones mundiales son las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, ya sea introduciéndolas en las condiciones que deben cumplir los países en desarrollo para obtener financiación por parte de esas instituciones, o como parte de las normas usadas en la vigilancia del Artículo IV del FMI, o en forma de normas según las cuales se juzga su compromiso a las instituciones y a la gobernanza segura, tal como lo especifica el Consenso de Monterrey.

También se han puesto mecanismos en marcha para alentar su introducción, gobernar su uso y monitorear el cumplimiento. El instrumento clave es el Informe sobre la Observancia de Normas y Códigos, preparado por el FMI como parte de las consultas para el Artículo IV, o a través de los Programas de Evaluación del Sector Financiero, a cargo del FMI y el Banco Mundial. Dichas evaluaciones se han realizado en más de 100 países. Así, ha quedado claro que hoy existe un poder internacional de facto que monitorea la implementación de normas sobre las mejores prácticas para las instituciones financieras que operan en los mercados internacionales.

Como la posibilidad de crédito para el riesgo país, asignado por las agencias de calificación crediticia, también se establece cada vez más en base a la calidad del sistema regulatorio y supervisor de cada Estado – que se mide, a su vez, según su adhesión a dichas normas internacionales – es clave que los países en desarrollo adhieran a dichas normas como condición mínima para atraer y retener el flujo de capitales internacionales. Así, la capacidad de los países en desarrollo para atraer finanzas oficiales o privadas depende cada vez más de una estructura de gobernanza en la que no participan.

### “Déficit democrático”

Los representantes que se reúnen para proponer e implementar esas normas están lejos de ser elegidos en forma democrática. La enorme mayoría representa al Grupo de los Siete (G-7) países más industrializados y la representación de los países en desarrollo es escasa. Hay, por tanto, un grave “déficit democrático” en la operación de este sistema mundial de gobernanza de facto de los mercados financieros. Es necesario realizar un estudio formal del funcionamiento de este sistema de facto para determinar si su mecanismo de operaciones, deficiente en términos democráticos, se puede justificar por el hecho de arrojar el prometido resultado de una mayor estabilidad financiera mundial.

Se le ha prestado mucha atención a la pregunta acerca de las voces y representaciones en el Banco Mundial y el FMI, y como los países en desarrollo tienen alguna representación – aunque sea menor – en dichas instituciones, se han involucrado activamente en la discusión sobre el modo de lograr una mejor representación en las estructuras de gobernanza desde Monterrey. Pero pasados casi cinco años desde la Conferencia, aún no ha habido propuestas formales de cómo hacerlo. Aunque este asunto figuró en la Agenda de las Reuniones anuales de Singapur (septiembre de 2006), no hay perspectivas de que se asuma una rápida acción al respecto.

Los demás organismos internacionales de establecimiento de normas mundiales han recibido mucha menos atención. La primera de estas instituciones internacionales de facto fue el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, con sede en el Banco de Pagos Internacionales, que se encarga de los riesgos de los pagos internacionales entre los grandes bancos mundiales de los países industrializados. Ese organismo creó regulaciones que se conocen como Concordatos de Basilea de 1975 y 1978, que intentaron asignarle la responsabilidad de la regulación de los bancos mundiales que operan internacionalmente a la agencia reguladora nacional de cada banco y exigirle a los bancos que ofrezcan informes financieros sobre una base consolidada que cubra todas sus operaciones mundiales. En esencia, el Concordato era un acuerdo mundial de vigilancia que debía servir como sustituto de un prestador internacional como último recurso, o para la asignación de una entidad crediticia de responsabilidad última, para que los bancos pudieran operar en el plano internacional. El fracaso del Concordato, que no pudo ofrecer apoyo cuando quebró un banco italiano a cargo de un holding de Suiza y Luxemburgo, llevó a la búsqueda de otra alternativa. Se crearon nuevas normas



de adecuación del capital mundial, que son las que figuran en el primer Acuerdo de Adecuación de Capital de Basilea.

La crisis en Asia Oriental de 1997 sirvió para destacar la importancia dada a las regulaciones financieras coordinadas mundialmente y la intención de asegurar que esa multiplicidad de regulaciones fuera considerada por algún organismo central. La respuesta fue la creación del Foro de Estabilidad Financiera por parte de los ministros de finanzas y los gobernadores de los Bancos Centrales del G-7 en febrero de 1999. Se le asignó la responsabilidad de definir un conjunto de normas y códigos que debían ser observados por todos los bancos internacionales. Ese fue el primer intento de desarrollar un conjunto de normas y principios internacionales para las políticas nacionales en las esferas financiera y monetaria al que debían adherir todos los países. Además, el Foro de Estabilidad Financiera identificó 70 normas financieras a partir de las cuales los países del G-7 y las instituciones financieras multilaterales crearon un subconjunto de normas que apuntan a garantizar la estabilidad financiera.

Si bien la representación en las instituciones financieras multilaterales es claramente no equitativa, la estructura de gobernanza es clara. Por otro lado, organismos voluntarios ad-hoc como los Comités de Basilea no tienen mandatos democráticos, o estructuras transparentes de gobernanza, y carecen de formas de representación de los países en desarrollo. Es aquí donde se encuentran los déficits democráticos más importantes. Y es en este punto donde hay menos información sobre las funciones de dichas instituciones<sup>2</sup>.

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea formuló un Nuevo acuerdo de Basilea sobre el capital internacional, conocido como "Basilea II". Se utilizaron mecanismos informales para que los países en desarrollo pudieran participar, pero sus reglas de funcionamiento no son transparentes. Por ejemplo, los métodos utilizados para elegir a los países que participan en los comités de Basilea no se dan a conocer públicamente. Tampoco hay información sobre cómo participan esos países en las deliberaciones de dichos organismos. Se supone que la implementación de las normas y códigos es voluntaria, y que la implementación se debe ajustar

a las diversas circunstancias de los países y las empresas, pero no está claro si esas diferencias se tienen en consideración en la etapa de formulación de las normas, o si la aplicación diferenciada se considera solamente como una excepción ineludible para su completa aplicación más adelante.

Además, no queda claro cómo se eligen los representantes del mundo en desarrollo y ante quién son responsables. Tampoco hay información sobre cómo se preparan tales representantes para participar en los organismos y si consultan con otros países que no están invitados, o si tratan de representar alguna otra posición, además de la de su propio país.

Finalmente, está el tema de cómo se implementan esas normas internacionales en los países que no participan en su formulación. ¿Son responsables los gobiernos nacionales en razón de sus políticas y, por tanto, están sujetos a la aprobación y vigilancia parlamentaria? ¿Son democráticas esas decisiones y están a cargo de los organismos de gobierno o los organismos técnicos nacionales? ¿Qué tan importante es la situación de las instituciones financieras internacionales? ¿Influyen los participantes del mercado privado?

La Revisión del Acuerdo Marco de Basilea II debería ofrecer una mayor estabilidad financiera global. Este objetivo de estabilidad financiera puede no ser compatible con la función esencial de los mercados de capital de brindar una financiación para el proceso de inversión que les permita a los países utilizar por completo sus recursos nacionales y tomar decisiones de modo de apropiarse de dichas políticas en lo nacional.

Por ejemplo, se ha dicho que la introducción de la Revisión del Acuerdo Marco podría hacer que el flujo de capitales internacionales hacia los países en desarrollo fuera más pro cíclico. Esto generaría un sistema financiero internacional menos estable y más asimétrico. Otros señalaron que, si bien se supone que su aplicación responda a las condiciones nacionales, los únicos que han introducido cambios para cumplir con las condiciones y objetivos nacionales han sido los países industrializados, y no los del mundo en desarrollo. La mayoría de los países en desarrollo anunciaron su intención de cumplir con el calendario de implementaciones.

La Revisión del Acuerdo Marco se aplica a las instituciones financieras privadas que operan a nivel internacional, pero en la versión inicial (Basilea I) se aplicaba en general a todos los bancos, incluso los de propiedad del gobierno y los bancos nacionales de desarrollo de varios países. No está claro si el capital de dichos bancos, y en particular los

bancos nacionales de desarrollo, se pueden ubicar en el mismo nivel que los bancos privados internacionales y si dicho marco es coherente con sus objetivos nacionales. Este es un tema de particular importancia ya que varios países están tratando nuevamente de darle un papel más importante a su sistema bancario para el desarrollo, o de crear un sistema de ese tipo en los casos en que se había abandonado. ■

2 IBASE, con el apoyo de la Fundación Ford, inició un gran proyecto de investigación bajo la dirección de Jan Kregel y Fernando J. Cardim de Carvalho, para estudiar el papel de esas instituciones en la gobernanza del sistema financiero global. Por más información, escribir a: lcerqueira@ibase.br

# La deuda e(x)terna

European Network on Debt and Development (EURODAD)

Alex Wilks<sup>1</sup>

Francesco Oddone

El ministro de Economía del Reino Unido, Gordon Brown, elogió el acuerdo que el G8 alcanzó en 2005 sobre la deuda como “un avance histórico”, utilizando el discurso del 100% de la cancelación de la deuda. ¿Es verdad que luego de la Cumbre del G8 en Gleneagles se resolvió el problema de la deuda? No. Muchos países (y por tanto muchos millones de personas) siguen excluidos de las iniciativas oficiales sobre la deuda y están obligados a pagar a sus acreedores a costa de las inversiones sociales en sus países.

La Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) presentada en Gleneagles abarca por ahora a 19 países a los que se les cancelará entre 21% y 79% del saldo de sus deudas. No obstante, esos países seguirán con deudas. Y muchos países no recibirán nada en absoluto de esta iniciativa. Aunque fue meritorio, el acuerdo de Gleneagles dejará a numerosos países en desarrollo con deudas aplastantes. Efectivamente, la cifra tan mentada referida a la cancelación de USD 40.000 millones cae en la relativa insignificancia cuando se la compara con el saldo de USD 2,6 billones de deuda de todos los países en desarrollo o con los USD 424.000 millones de deuda de los países de bajos ingresos.

## Cómo funciona el acuerdo

La IADM habilita a los países aptos a conseguir la cancelación de las deudas que mantienen con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Fondo Africano de Desarrollo.

A partir del 1 de julio de 2006, 18 países podrán beneficiarse de la cancelación de su deuda contraída con la Asociación Internacional de Fomento (AIF), y 25 países más podrán hacerlo en los próximos cinco años. Se espera que el monto total de la cancelación de deudas de la AIF ascienda a USD 37.000 millones durante los próximos 40 años. Esta cancelación se realiza de manera directa al recibir los países beneficiados una carta del Banco Mundial anunciándoles que ya no tendrán que realizar más pagos sobre el servicio de su deuda con la AIF por préstamos contraídos antes de la fecha máxima de fines de 2003.

El FMI aprobó la cancelación de la deuda de 17 de los 18 países a quienes se les prometió la cancelación de su deuda en la Cumbre del G8 en

Gleneagles, en julio de 2005. Dos países más también se beneficiarán con la cancelación de su deuda con el FMI: Camboya y Tadjikistán. A partir de enero de 2006 se cancelaron USD 3.300 millones por concepto de deudas que 19 países contrajeron con el FMI. La fecha adoptada para la cancelación es fines de 2004, lo que mejora en un año la decisión de la AIF.

## Las limitaciones del acuerdo

Por lo tanto, el acuerdo del G8 sobre la deuda para nada representa el 100% de la cancelación de la deuda: no cubre el 100% de los países necesitados ni el 100% de sus deudas. La cancelación de la deuda no se extendió a todos los países que la necesitan para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015. Este acuerdo abarca solo la deuda de 17 países empobrecidos con el FMI, el Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo<sup>2</sup>. Las deudas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) quedan excluidas, por ejemplo. Esto es importante para países como Honduras y Bolivia, que deben respectivamente 40% y 32% de sus deudas al BID.

El acuerdo también permanece firmemente unido a la fallida Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) – cuya lista se amplió solamente a un número muy limitado de posibles países aptos de recibir el beneficio: Eritrea, Haití, Kirguistán y Nepal – con sus muy impopulares con-

diciones económicas. Es todo un misterio cuántas extensiones y expansiones más sufrirá esta iniciativa antes de que los acreedores se percaten de que, así como está, no ofrece la solución a las deudas insostenibles ni a la crisis mundial de la deuda externa. Por cierto, ¿qué implica expresamente la IADM si no el reconocimiento de que la Iniciativa PPME fue, y es, muy insuficiente para permitir que los países alcancen los ODM? ¿y también acabar implícitamente con todos los cálculos y metodologías de sostenibilidad?

Luego de la IADM, el peso de la deuda agregada de los países beneficiarios – en Valor Presente Neto (VPN) – descenderá de USD 26.500 millones a USD 11.300 millones, y la relación deuda-exportaciones (también según su VPN) descenderá de 139% a 59%. Por supuesto que esto varía según los países, y aun más según la región en consideración. La relación deuda-exportaciones de Uganda bajará un 79%, mientras la de Guyana descenderá solo 21%. El peso de la deuda de los países africanos incluidos bajará de USD 19.000 millones a USD 6.000 millones (y la relación deuda-exportaciones de 144% a 43.9%), mientras para los países de América Latina (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua) el peso de la deuda descenderá de USD 7.000 millones a USD 5.000 millones y la relación deuda-exportaciones pasa de 127% a 92%.

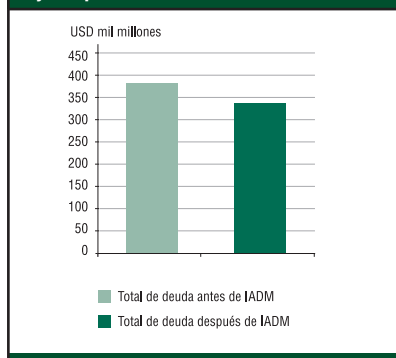
En África, el panorama es mixto: en función de los porcentajes Uganda recibirá la mayor cancelación de su deuda, con 79%. Le siguen Ghana con 76%, y Tanzania y Zambia (ambas con 74%). Los dos países de África Subsahariana con la menor reducción porcentual son Malí con 56% y Mozambique con 48%, principalmente porque ambos le deben dinero a otros acreedores además del FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo. En América Latina, el panorama es más sombrío. En promedio, se cancelará menos de un tercio de la deuda de los cuatro países latinoamericanos PPME, gracias a la exclusión del BID, uno de los principales acreedores de ese continente. Guyana languidece al final de la lista. Su deuda caerá solo 21%, Nicaragua apenas 23%, Honduras un 28% y Bolivia un 31%.

Además, la ventaja financiera neta que obtenga cada país con la IADM dependerá de la calidad de sus políticas e instituciones nacionales, a juicio de las instituciones financieras internacionales (IFI).

## Países excluidos

¿Qué sucede con los países que no pertenecen a la iniciativa PPME que necesitan con urgencia la cancelación de su deuda y que quedaron excluidos del

**GRÁFICO 1. Países de bajos ingresos. Monto de deuda a largo plazo antes y después de la IADM**



<sup>2</sup> El Fondo Africano de Desarrollo provee financiación para el desarrollo en condiciones concesionarias a países de bajos ingresos de África, que no pueden acceder a los términos no concesionales del Banco Africano de Desarrollo. Según su política de préstamos, la reducción de la pobreza es el principal objetivo de las actividades de desarrollo del Fondo en países prestatarios.

<sup>1</sup> Alex Wilks es Coordinador de EURODAD y Francesco Oddone es Consultor en Política de Deudas e Incidencia de la misma organización.

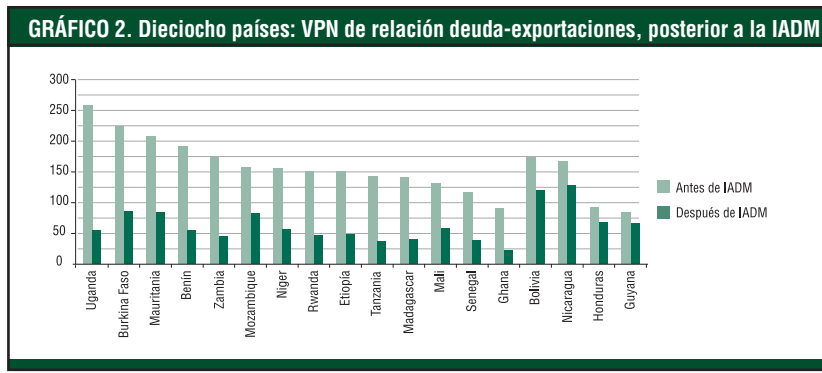
acuerdo? Una vez más, el acuerdo sólo abarca un número muy limitado de países que necesitan la cancelación urgente de su deuda para poder cumplir con los objetivos de desarrollo que acordó la comunidad internacional. Un ejemplo es Indonesia, un país de ingresos medios bajos donde más de 50% de sus 220 millones de habitantes viven por debajo del umbral de pobreza de USD 2 diarios, y que debe la asombrosa cifra de USD 130.000 millones, de los cuales USD 60.000 millones fueron contraídos con acreedores oficiales. O Ecuador, con una deuda pendiente de USD 17.000 millones, con más de USD 6.000 millones debidos a acreedores bilaterales y multilaterales.

Cuando se le pregunta, el Banco Mundial responde siempre que en la actualidad no hay debate en curso sobre la cancelación de la deuda a otros países fuera de la iniciativa PPME (incluidos los cuatro países mencionados anteriormente). No obstante, dado que ya hemos experimentado cuatro extensiones a la iniciativa PPME y dos series de expansiones de países, se podría sospechar que sólo será cuestión de tiempo antes de que las IFI y la comunidad internacional en general se percaten de que países empobrecidos como Kenya y muchos más también necesitan la cancelación integral de su deuda. Pero, lamentablemente, el tiempo cuesta vidas y oportunidades perdidas para demasiada gente.

### De la capacidad de pago de la deuda a una estrategia basada en los derechos

Un paso necesario es un cambio radical en el concepto de la sostenibilidad de la deuda. Tal como es ahora, simplemente refleja la capacidad de cierto deudor para pagar sus deudas, cualesquiera sean las consecuencias sobre su desarrollo socioeconómico. Este principio, incluido en el reciente Marco de Sostenibilidad de la Deuda de las IFI, sencillamente no toma en cuenta las necesidades urgentes que enfrentan muchos países para poder alcanzar los ODM. También ignora por completo los orígenes ilegítimos de gran parte de la deuda, contraída con dudosos propósitos por regímenes antidemocráticos ante el pleno conocimiento de los acreedores del Norte.

Tomemos el caso de Nigeria, una democracia joven y pobre que quedó sistemáticamente excluida de la iniciativa PPME. Como consecuencia de la intensa presión interna (del Parlamento, el Gobierno y la sociedad civil) y con el apoyo del gobierno británico, entonces en la presidencia del G8, Nigeria obtuvo un acuerdo sobre su deuda con el Club de París en 2005. El mismo ascendió a la cancelación de 60% de su deuda bilateral (USD 18.000 millones de un total de USD 31.000 millones). Pero para poder conseguirlo, al Gobierno de Nigeria se le pidió que pagara – por adelantado y en efectivo – USD 12.500 millones en un plazo de solo seis meses. ¡Eso representa más de lo que la IADM le va a entregar al resto de África en los próximos 10 años! Y esos recursos salen del Sur hacia el Norte, y no en la dirección opuesta, donde son muy necesarios



para combatir la pobreza y abordar los numerosos y graves problemas que padece el mayor de los países africanos. Son necesarios en Abuja y en Lagos para financiar la estrategia gubernamental para alcanzar los ODM (existe y se llama Estrategia Nacional de Empoderamiento Económico y Desarrollo) que incluso fuera aprobada por el FMI en su Instrumento de Apoyo a la Política Económica, y no en las arcas de los organismos de crédito a las exportaciones del Norte, que podrían usarlos para generar más daños en el Sur.

### La mirada hacia el futuro

La cancelación de los saldos de su deuda que algunos países consiguieron en los últimos meses ayuda en algo a reducir el problema que las instituciones acreedoras del Norte proporcionan con una mano y retiran con la otra. Las transferencias netas de la deuda fueron menos USD 240 millones durante 2004 para África Subsahariana; es decir, el pago de los intereses fue superior al ingreso neto de deuda. El total del servicio sobre la deuda que pagó África subsahariana durante el mismo año ascendió a la asombrosa suma de USD 15.200 millones. Las IFI reconocen que los países de la "IADM necesitarían aun sustanciales desembolsos de recursos para preservar su sostenibilidad de la deuda si la ayuda se aumentara sustancialmente para ayudarlos a cumplir con los ODM". Gobiernos como los de Zambia y Uganda recibieron con beneplácito el acuerdo de Gleneagles mediante al anuncio de planes con gastos adicionales, por ejemplo, para el tratamiento contra el VIH/SIDA. Pero no habían leído la letra chica del acuerdo. Los ministros de Economía del G8 declararon que, en el futuro, la financiación procedente del Banco Mundial para los países que hubieran obtenido la cancelación de sus deudas se vería reducida, lo que les dejaba una escasa ganancia neta. Dao Dounantié, el Secretario General de la Coalition des Alternatives Dette et Développement, una coalición de organizaciones de Malí, declaró que "nadie en Malí puede decir aún cuánto fue lo ahorrado con esta iniciativa. Por este motivo y porque las IFI nunca antes habían honrado sus compromisos, somos cautos. Reconocemos, no obstante, que – si se aplica – este será un pequeño paso adelante, particularmente porque incluye la cancelación de la deuda".

Además, los países más ricos simplemente no están proporcionando los fondos blandos que hacen falta para tratar de alcanzar los ODM. Que los donantes estén exagerando falsamente la Asistencia Oficial al Desarrollo que declaran incluyendo toda la cancelación de la deuda (incluso la que es consecuencia de los subsidios a los créditos para las exportaciones de las compañías del Norte que trabajan en Irak y Nigeria durante períodos absolutamente antidemocráticos) es un intento patente de engañar al público. Eurodad y muchos grupos más hacen campaña por la transparencia de las declaraciones sobre la ayuda, y exigen que se proporcionen fondos adicionales.

Aunque ciertamente valió la pena, y sentó un precedente importante en materia de cancelación de deuda, el acuerdo del G8 de 2005 no es lo suficientemente global en las deudas que abarca, ni en los países que cubre. El problema de acabar con el remanente de deudas pasadas no está para nada concluido, y los activistas seguirán señalando las profundas injusticias que implican que los gobiernos tengan que favorecer a los acreedores en lugar de a su propio pueblo. También destacaremos los grandes problemas que afectan al sistema financiero internacional, que está estructuralmente inclinado hacia los ricos y poderosos, y sistemáticamente orientado en contra de la capacidad de los países en desarrollo para poder alcanzar los ODM. ■

### Otras lecturas

- "Justice for Latin America on IDB debts", Documento conjunto de ONG, enero de 2005. Disponible en: <[www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=682](http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=682)>.
- Christian Aid, "What about us? Debt and the countries the G8 left behind". Septiembre de 2005. Disponible en: <[www.christian-aid.org/indepth/509debt/index.htm](http://www.christian-aid.org/indepth/509debt/index.htm)>.
- Proyecto Deuda y Comercio del Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR), "Zambia After HIPC Surgery And The Completion Point". Disponible en: <[www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Zambiaafterhipcsurgery.pdf](http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Zambiaafterhipcsurgery.pdf)>.
- Eurodad, "G8 Debt Deal One Year On: What Happened? What Next?". Disponible en: <[www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/G8\\_debt\\_deal\\_one\\_year\\_on\\_final\\_version.pdf](http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/G8_debt_deal_one_year_on_final_version.pdf)>.
- Jubilee Debt Campaign, "The Good, the Bad and the Ugly - one year on briefing". Disponible en: <[www.jubileedebtcampaign.org.uk/?lid=2098](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/?lid=2098)>.
- Oxfam, "The view from the summit – Gleneagles G8 one year on". Disponible en: <[www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/debt\\_aid/bn\\_gleneagles\\_oneyear.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/bn_gleneagles_oneyear.htm)>.

# AMÉRICA LATINA: DEUDA, INVERSIONES, FUGA DE CAPITALES

Iara Pietricovsky<sup>1</sup>

El producto bruto interno (PBI) de América Latina presenta una caída hasta 2002, acompañando el desempeño de la economía mundial. A partir de ese momento, comienza a presentar señales de una reanudación del crecimiento. Esa tendencia lleva a reducir la relación deuda/PBI, debido al aumento del denominador, aunque deben considerarse otros factores para explicar el comportamiento de la deuda.

La deuda pública en América Latina viene mostrando un aumento desde 1997, alcanzando su pico en 2002. En 2003 se revirtió la tendencia de aumento.

Actualmente el mundo se encuentra en un ciclo de expansión, es decir que existen altas tasas de crecimiento, lo que explica en parte el comportamiento de la relación deuda/PBI en los países de América Latina. Sin embargo, el crecimiento de la región no presentó el mismo crecimiento que el resto del mundo.

Con excepción de Chile, los países presentan un alto nivel de endeudamiento, tanto interno como externo. En el caso brasileño, lo más preocupante es la deuda interna – de los estados y los grandes municipios con el gobierno federal – debido a que es una de las más grandes de América Latina.

Los países de América Latina, y en especial Brasil, están endeudándose más en la medida en que presentan un crecimiento económico mínimo. Existe un gran número de metas macroeconómicas que deben cumplirse, como el superávit primario, además de evitar las equivocaciones en la conducción de la política cambiaria. Argentina, después de la crisis, presenta los mayores niveles de endeudamiento de la región.

La inversión extranjera directa en América Latina registró un aumento en 2004, por primera vez desde 1999, impulsado en gran parte por Argentina, Chile, Colombia y México, que fueron objeto de un aumento de la inversión externa. De todas maneras, las tasas de inversión externa en 2004 son bastante menores que las observadas a mediados de la década de 1990.

Esa tendencia a la disminución de la inversión externa en el comienzo de la década de 2000 se observa en toda América Latina. En países que pasaron por crisis económicas recientemente, como Argentina y Brasil, entre 1999 y 2003 la caída llegó a más del 70%.

<sup>1</sup> La autora es Colegiada de Gestión del Instituto de Estudios Socio-Económicos (INESC), antropóloga y politóloga. Este texto contó con la participación del asesor de Política Internacional, Márcio Pontual; del asesor de Política Fiscal y Presupuestal, Francisco Sadeck; y del asistente de Política Fiscal y Presupuestal, Álvaro Gerin. Los datos que figuran en este artículo se tomaron de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004*.

**TABLA 1. Relación deuda/PBI**

PORCENTAJES DEL PBI	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Argentina</b>									
Deuda pública del gobierno nacional	35,70	34,50	37,60	43,00	45,00	53,70	145,90	138,20	126,5
Interna	8,90	9,60	10,40	13,90	16,40	22,30	52,10	58,2	54,50
Externa	26,8	24,9	27,1	29,1	28,6	31,5	93,7	80	72,1
Pago de intereses del sector público no financiero (porcentaje de los ingresos)	8,8	10,2	11,5	14,4	16,5	21,8	11,3	8,9	...
<b>Resultado primario</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>-2</b>	<b>1,8</b>	<b>4</b>	<b>3,30</b>
<b>Bolivia</b>									
Deuda del sector público no financiero	67	61,7	61,2	65	66,3	74,9	79,3	93,3	85
Interna	14,1	13,6	13,8	16,7	19,4	26,4	29,1	31,6	31,5
Externa	52,9	48,1	47,4	48,3	46,9	48,5	50,2	61,7	53,5
Pago de intereses (porcentaje de los ingresos corrientes)	7,9	5,7	4,7	5,1	5,7	7,5	8,2	10,1	10,6
<b>Resultado primario</b>	<b>0,3</b>	<b>-1,7</b>	<b>-3,2</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>-4,8</b>	<b>-6,8</b>	<b>-5,4</b>	<b>-2,9</b>
<b>Brasil</b>									
Deuda del gobierno central	16,5	19,3	25,3	32,5	32,1	34,4	41,7	37,2	34
Interna	14,9	17,3	21,1	23,9	24,3	25,7	27	26,9	26,9
Externa	1,6	2	4,2	8,5	7,8	8,6	14,7	10,3	7,1
<b>Resultado primario</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>3</b>
<b>Chile</b>									
Resultado global	2,2	2,1	0,4	-2,1	-0,6	-0,5	-1,2	-0,4	2,2
Deuda pública	15,1	13,2	12,5	13,8	13,7	15	15,7	13,1	10,9
Interna	10,9	10	9,3	9,8	10	10,4	10	7,6	6
Externa	4,2	3,2	3,2	4	3,6	4,5	5,7	5,6	4,8
Pago de intereses (porcentaje de los ingresos)	6,4	5,7	5,7	6,2	5,6	5,4	5,5	5,5	4,4
<b>Resultado primario</b>	<b>3,6</b>	<b>3,3</b>	<b>1,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>3,1</b>
<b>Venezuela</b>									
Deuda del sector público no financiero	46,8	31,7	29,1	29	26,7	30	41,9	45,8	39
Interna	7,8	5,1	4,6	5,9	8,8	12,1	14,8	17,7	14,3
Externa	39	26,6	24,5	23	17,9	17,9	27,1	28,1	24,6
Pago de intereses (porcentaje de los ingresos totales)	14,5	9,9	12,8	12,3	9,4	12,5	17,7	16,1	...
<b>Resultado primario</b>	<b>12</b>	<b>6,7</b>	<b>-1,4</b>	<b>4</b>	<b>7,5</b>	<b>-1,2</b>	<b>4,2</b>	<b>5,4</b>	<b>...</b>
<b>Uruguay</b>									
Deuda pública	22	22,6	24	26,2	31,9	41,9	98,7	94,3	74,7
Pago de intereses (porcentaje de los ingresos totales)	7	7,4	6,8	8,4	10,2	12	19,1	26,3	22,9
<b>Resultado primario</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2</b>	<b>-0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>2,4</b>

Fuente: INESC en base a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*.

La captación de inversiones extranjeras en América Latina disminuye de forma continua, revelando las limitaciones de su capacidad de competir por inversiones a nivel mundial, como las de Asia y Europa Oriental. Esta capacidad varía de acuerdo con las estrategias de las empresas multinacionales, como la búsqueda de recursos naturales, nuevas tecnologías y mercados locales o la conquista de mercados de terceros países.

En Brasil, el auge de la entrada de inversiones extranjeras en la economía coincide con las privatizaciones, período en el que hubo una mayor atracción de inversores externos para nuestro mercado. En la actualidad, aún habiéndose adoptado una política económica atractiva para los inversores extranjeros, la inversión externa en Brasil viene disminuyendo gradualmente, llegando en 2004 al volumen más bajo desde 1995, lo que demuestra la ineficacia de esa política.

Existe una tendencia de salida de los recursos de América Latina desde 2000. Después del boom de entrada de recursos en la década de 1990, promovido por las privatizaciones y las políticas de atracción del capital externo, llegó la hora de que los grandes inversores internacionales obtengan sus ganancias con las operaciones. Las escasas nuevas inversiones externas en empresas privatizadas no son suficientes para cubrir las remesas de beneficios e intereses al exterior.

Brasil y Venezuela presentan las mayores disminuciones en las transferencias financieras. Argentina, después de su crisis, presenta un crecimiento en el saldo de transferencias líquidas. En la situación de Argentina, que ya está "en el fondo del pozo", cualquier entrada de recursos representa una evolución. Debe prestarse atención al caso de Chile, que después de las privatizaciones hasta la década de 1990, se encuentra en una situación de constante salida de recursos desde 2000. ■

# Las remesas de los migrantes: ¿una solución a la pobreza?

Carlos Heredia <sup>1</sup>

## El problema: migración y exclusión social

La emigración de los países de América Latina y el Caribe se ha acelerado dramáticamente a partir del año 1980. La incapacidad para crear empleos dignamente remunerados, los conflictos armados, los estragos causados por desastres naturales, la brecha del desarrollo entre el norte y el sur del hemisferio, y las enormes disparidades salariales respecto de los Estados Unidos, han funcionado como factores de expulsión de la población migratoria.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006), consigna que México, la Comunidad del Caribe y Colombia, tienen la mayor cantidad de emigrantes. Entre los países con un mayor porcentaje de su población en el exterior se encuentran Cuba (8,7%), El Salvador (14,5%), México (9,4%), Nicaragua (9,6%), República Dominicana (9,3%) y Uruguay (8,3%). La mitad de los migrantes internacionales de la región son ahora mujeres, que viajan muchas veces solas en busca de oportunidades laborales y se ocupan en servicios domésticos. La migración calificada de profesionales como médicos, enfermeras y profesores amenaza las masas críticas de conocimiento.

Estados Unidos sigue siendo el destino preferido; en 2004 concentraba 18 millones de inmigrantes provenientes de la región, que junto a sus descendientes nacidos allá ya son la primera minoría étnica del país. En 2006 hay 11,5 millones de personas nacidas en México que viven en el país vecino. En buena medida, el modelo económico vigente en México ha favorecido la emigración; lejos de atenuarse, ésta se ha acentuado durante los doce años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá. Hoy la emigración hacia Estados Unidos alcanza a la totalidad de los estados de la República y toca segmentos de ingreso que antes no incluía; en palabras de Armando Bartra (2006):

Se van los pobres que ahorraron para el viaje o encontraron pollero que les fie, pero se van también los acomodados; agarran camino los campesinos, como sacan boleto los urbanos; se mandan mudar los indios y migran los mestizos; marchan hombro con hombro priistas, perredistas, panistas y zapatistas; desertan a la vez católicos y protestantes; se despiden los niños, los jóvenes y los viejos; los hombres y las mujeres; los analfabetas y los doctorados. La patria, toda, se desangra demográficamente en el gabacho ritmo de medio millón de tráfugas al año, más de cuarenta mil al mes, uno por minuto.

Con frecuencia, la emigración es definitiva, pues va mucho más allá que una situación de movilidad laboral temporal u estacional. En los estados de Michoacán y Zacatecas, por ejemplo, hay decenas de localidades marcadas por la ausencia permanente de personas en edad de trabajar. Un porcentaje significativo de dicha población envía periódicamente remesas a sus familias en sus respectivos países de origen. Las remesas se han transformado en una de las principales fuentes de financiamiento externo para la región. Su utilización, su medición, los costos de transferencia, su potencial productivo, son temas de investigación. Un estudio reciente de la CEPAL indica que su repercusión en términos de pobreza en toda la población es poco significativa, si bien para los hogares que las reciben son un ingreso estratégico.

## Impacto de la migración y de las remesas sobre la pobreza

En esta sección trataremos de dilucidar en qué medida las remesas constituyen un mecanismo para que la población pobre financie por sí misma su salida de la pobreza. El tema específico es el acceso de los pobres a las finanzas y a los recursos públicos y su contribución para la erradicación de la pobreza.

De entrada, las remesas no son fondos públicos; no deberían ser consideradas como ayuda al desarrollo, pues se trata de salarios que los emigrantes han ganado. Es su dinero. Se trata de recursos privados que no son susceptibles de ser asignados por parte de los gobiernos. Sólo en la medida en que los propios migrantes etiqueten su dinero para invertirse en alguna obra de beneficio comunitario podrán los recursos contabilizarse como fondos para el desarrollo. En América Latina, las remesas duplican con creces el nivel de la ayuda al desarrollo. En México son la

segunda fuente de ingresos en moneda extranjera a nivel nacional, sólo después de los hidrocarburos y desplazando así a la inversión extranjera directa y los ingresos por turismo.

La "adicción" que México ha desarrollado por las remesas enviadas por los migrantes se ha vuelto imprescindible para el 21% de las familias. Estos flujos pasaron de USD 1.043 millones en 1982 a cerca de USD 22.000 millones en 2006. Aunque el migrante gane 10 veces más en Estados Unidos, el monto de dinero que llega efectivamente a México es casi igual a lo que percibiría aquí.

"Cuando un trabajador está en Estados Unidos, el 80% o 90% de su ingreso va a mantenerlo allá, eso se pierde. Lo que llega a México es ese pequeño excedente que el trabajador puede ahorrar... y eso sin contar el gasto del traslado a EU... ello pone en duda que la migración sea una salida para las familias pobres del país" señala Agustín Escobar, del CIESAS -Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Reforma, México DF, 21 febrero 2006)

Los envíos monetarios no siempre se traducen en una mejoría en la calidad de vida de la familia receptora. Las remesas familiares tienen por objeto contribuir a la manutención de los parientes que permanecen en el lugar de origen del trabajador expatriado. Están dirigidas a sufragar su gasto cotidiano en subsistencia básica. De acuerdo con el Dr. Jorge Santibáñez Romellón (2005), Presidente del Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, Baja California, para el caso de mexicanos residentes en Estados Unidos que vienen de visita a México, sus envíos de dinero se utilizan de la siguiente manera:

Comida, renta, vestido y salud	69%
Comprar, reparar o mejorar vivienda	22%
Uso productivo	5%
Otros	4%

A su vez, un estudio de 2003 del Pew Hispanic Center arroja los siguientes porcentajes del patrón de uso de remesas:

Gastos de consumo	78%
Educación	7%
Ahorro	8%
Inversión	1%
Otros	5%

<sup>1</sup> Economista mexicano, socio de la ONG Equipo PUEBLO, AC. El presente artículo recoge el pensamiento de expertos académicos y de especialistas de la sociedad civil sobre el tema. No presenta una investigación original, sino que sintetiza el "estado del arte" sobre migración, remesas, pobreza y desarrollo en América Latina y el Caribe, con énfasis en el caso de México.

**TABLA 1**

Tipos de remesas, usos y áreas de atención prioritaria				
TIPOS DE REMESAS	REMITENTE	RECEPTOR	USOS	ÁREAS DE DE ATENCIÓN
Familiares	Migrantes individuales	Parientes en los pueblos o ciudades natales	Gasto en necesidades básicas de las familias	Costos de envío Bancarización (de y receptores)
	Migrantes individuales	Parientes, socios o el propio migrante	Inversión en negocios y pequeñas empresas	Atención individual Asistencia técnica, información
Colectivas o comunitarias	Clubes de migrantes	Organizaciones, líderes o autoridades en los pueblos natales	Gasto social: infraestructura en pequeña escala	Conocimiento demandas locales Conciliar demandas locales con programas o fondos de apoyo
	Clubes de migrantes	Socios e inversionistas	Inversión productiva en pequeñas y medianas empresas	Evaluación de condiciones para la inversión Asistencia técnica e información

Fuente: Elaboración de Rodolfo Tuirán (2006).

Puede haber distintas clasificaciones del uso final de las remesas, pero en todos los casos tiene absoluta prioridad el consumo, cuyos componentes fundamentales son: alimentos, bebidas y tabaco; vestido y calzado; vivienda; enseres domésticos; salud; transporte y comunicación; educación; y esparcimiento. El rubro “otros” que pudiera incluir, de manera no exclusiva, las inversiones de los migrantes, no excede en ningún caso el 5%.

Todavía más complicado resulta el expediente de ubicar a las remesas como mecanismo de alivio de la pobreza. Se trata de flujos continuos pero cuyo propósito es fundamentalmente la subsistencia; no se dirigen a la formación de capital o a la creación de riqueza nueva. Es un ingreso destinado prioritariamente al consumo inmediato, y no a la generación estable o permanente de ingresos nuevos. Sólo un porcentaje muy pequeño se asigna al ahorro o a la inversión. La continuidad en el flujo de remesas se ha convertido para el gobierno mexicano en un asunto de seguridad nacional, que es imperativo “blindar” para su permanencia, al menos en el corto plazo.

**Soluciones para el desarrollo**

Enfrentamos el desafío de encontrar mecanismos para minimizar los costos y capitalizar los impactos positivos de la migración internacional sobre los diferentes países, en términos de remesas, ahorro, mercados y nuevas habilidades de los migrantes.

“Por demasiado tiempo, México ha se ha jactado del hecho de contar con muchos migrantes en los Estados Unidos, llamándolos héroes, en vez de ubicarlos como actores de una tragedia

nacional. Se exhibe el incremento en el monto de las remesas que los migrantes envían a casa como un indicador de éxito, cuando en realidad representa un indicador del fracaso”, afirma el Dr. Jorge Santibáñez, citado por Ginger Thompson en The New York Times (2006).

Hace falta un cuestionamiento a nuestros gobiernos y nuestras sociedades respecto a la enorme sangría que el éxodo de los migrantes representa para la capacidad productiva del país y al desgarramiento del tejido social que se deriva de la separación forzosa de familias que permanecen divididas. Hasta hoy no existe en México una estrategia de alcance nacional para propiciar que las oportunidades económicas lleguen a las regiones de donde son oriundos los migrantes, ni se han enfocado los esfuerzos al fortalecimiento de dichas comunidades. En ausencia de aquéllas, se han promovido usos alternativos de las remesas, en mecanismos de ahorro o inversión, o en su canalización hacia el financiamiento de proyectos de desarrollo.

**Remesas familiares: arraigo y bancarización de los migrantes**

El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsa los proyectos de desarrollo a través de la captación de los recursos de los migrantes en Estados Unidos y de su integración al sector financiero formal. Su gerente, Donald F. Terry (2006) plantea recomendaciones fundamentales para:

- *Instituciones de remesas:* mejorar la transparencia, promover la competencia justa, aplicar tecnologías apropiadas, expandir los servicios financieros;

- *Autoridades públicas:* no estorbar, mejorar la información, promover los conocimientos financieros elementales; evitar abusos contra los migrantes;
- *Sociedad civil:* apoyar la inclusión social y financiera de las familias binacionales en sus comunidades, promover la capacitación, atacar obstáculos para el impacto de las remesas en el desarrollo.

Otra tarea fundamental es la promoción del empleo para los menores de 15 años, que emigran de sus comunidades en busca de oportunidades y tienden a no regresar.

**Remesas colectivas: programa 3 x 1 de co-financiamiento**

Un ejemplo de financiamiento de proyectos comunitarios en México es la Iniciativa Ciudadana 3 por 1, un mecanismo de co-financiamiento por el cual por cada dólar que aportan los clubes de oriundos, cada uno de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) aportan también un dólar con ese propósito conjunto. Empiezan a participar en este mecanismo la banca multilateral de desarrollo e incluso compañías involucradas en el negocio de envío de remesas, para hacer el fondo 4 por 1 o 5 por 1.

Los programas comunitarios generan un sentido de pertenencia e identidad de los migrantes con sus comunidades de origen. Las remesas colectivas se destinan a obras de infraestructura básica y de beneficio social, como: urbanización, agua potable, alcantarillado, centros de desarrollo comunitario, pavimentación de calles y carreteras, proyectos productivos, infra-

estructura educativa, de salud y deportiva, y otras como ferias del pueblo o ceremonias religiosas. Se pretende que los proyectos incluyan procesos de capacitación y de evaluación; que sean económicamente redituables y auto-sustentables; que estén apoyados por una gestión profesional, responsable y con transparencia de los recursos públicos relacionados con las remesas; y que se inscriban en una perspectiva de desarrollo regional integral.

En suma: las remesas son recursos privados que pueden representar un alivio pasajero para la pobreza, pero deben entenderse como un complemento y no como un sustituto de políticas públicas destinadas a fomentar la producción, el empleo y el crecimiento, a combatir la exclusión, a reducir la desigualdad y a impulsar la cohesión económica y social en nuestros países. Además, no debe suponerse que seguirán creciendo de manera estable en el futuro. “Son flujos financieros que arrojan elevados beneficios financieros, pero a un costo humano muy alto. Hay todavía mucho por hacer para ofrecer los incentivos y capacidades necesarias que permitan a la gente colocar su dinero de modo que les sirva mejor a ellos, a sus familias y a su futuro” (Terry 2005).

Finalmente, a decir de Rodolfo García Zamora (2005), para que los esfuerzos e iniciativas de los migrantes y sus organizaciones tengan un impacto significativo en sus comunidades de origen y en el país, es necesaria una política de Estado, integral y de largo plazo, que los incorpore y los haga partícipes del proceso de desarrollo. ■

## Referencias

- Banco Mundial (2006). “Las consecuencias económicas de las remesas y la migración”, Washington DC. Disponible en: <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.
- Bartra, A. (2005). “Trashumantes mexicanos”, *MX Sin Fronteras*, Nº 23, Chicago, noviembre.
- CEPAL (2006). “Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe”, documento presentado al trigésimo primer periodo de sesiones de la CEPAL. Montevideo, marzo.
- García Zamora, R. (2005). “Migración internacional y remesas colectivas en Zacatecas”, *Foreign Affairs* en español, Vol. 5. Nº 3, México DF, julio-septiembre.
- Heredia, C. (2006). “La relación con Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana”, en Jorge Eduardo Navarrete (Coordinador): *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México DF.
- Santibáñez Romellón, J. (2005). “El programa 3 x 1 desde una perspectiva de las remesas y el desarrollo sostenible”, ponencia al Seminario “México: migración, remesas y el programa 3 por 1”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2 de junio.
- Sin Fronteras*, Memoria del “Seminario-taller regional sobre uso de remesas y aprovechamiento de nuevas habilidades de migrantes retornados”, San Salvador, julio de 2000; México, octubre de 2001. Disponible en: <[www.sinfronteras.org.mx](http://www.sinfronteras.org.mx)>.
- Terry, D. (2005). “Para mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo”, *Foreign Affairs* en español, Vol. 5, Nº 3, México DF, julio-septiembre.
- Thompson, G. (2006). “Some in Mexico See Border Wall as Opportunity”, *The New York Times*, 25 de mayo.
- Tuirán, R. (2005). “Remesas familiares y colectivas en México”. Ponencia presentada al Seminario “México: migración, remesas y el programa 3 por 1”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2 de junio.

# Impuestos internacionales: llegó la hora

Peter Wahl <sup>1</sup>

Los impuestos internacionales son un paradigma totalmente nuevo. Su puesta en práctica es una innovación de importancia histórica porque, hasta ahora, los impuestos han estado vinculados estrechamente con el concepto del Estado nacional. Sin embargo, hoy en día han surgido las condiciones para la fijación de impuestos internacionales y eso ha sido como consecuencia de la globalización. Ya están las condiciones dadas para el establecimiento de impuestos internacionales

En 1996, una serie de integrantes del personal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicaron un libro (Ul Haq *et al.* 1996) en el cual proponían la aplicación de un impuesto internacional sobre las transacciones monetarias (la llamada tasa Tobin). Podría decirse que la publicación abrió la discusión sobre los impuestos internacionales. Desde entonces, el debate ha crecido en intensidad. Esto no causa sorpresa ya que, después de todo, los impuestos no son tan solo una variable económica más entre otras.

## Impuestos: algo más que una variable económica entre otras

A través de su función doble – generar recursos financieros y servir como un medio para lograr efectos reguladores – los impuestos resultan un instrumento central para dar forma a los procesos sociales. Junto con el monopolio sobre el uso de la fuerza, puede decirse que los impuestos constituyen el segundo pilar del concepto moderno del Estado.

No obstante, en la actualidad, para el modelo económico dominante los impuestos son, ante todo, una “externalidad negativa”. Y por esta razón los puntos centrales de la política fiscal neoliberal son:

- la reducción de impuestos, sobre todo para las empresas comerciales y los sectores ricos;
- el traslado de la carga impositiva hacia los impuestos al consumo y los impuestos masivos;
- la imposición de políticas de austeridad gubernamental dirigidas al ideal del “estado mínimo”; y
- la promoción de la competencia internacional en el ámbito impositivo como forma de presionar a los países que no siguen el modelo a que se sometan a la doctrina neoliberal impositiva dominante.

El resultado es un proceso implacable de redistribución negativa del ingreso, la exacerbación de la polarización social, una creciente presión para privatizar la infraestructura pública, la pérdida de capacidad de los sectores gubernamental y estatal para actuar y resolver los problemas acuciantes. En definitiva, la ejecución de la ideología neoliberal en materia impositiva conduce inexorablemente a la desintegración social con consecuencias políticas impredecibles.

Por esto, al hablar de política tributaria en general y de los impuestos internacionales en particular, no nos referimos exclusivamente al dinero sino también a la posibilidad de recuperar espacio político y opciones políticas. En una situación en la cual el margen y el alcance de los instrumentos nacionales de política se ven menoscabados dentro de las condiciones impuestas por la globalización, los impuestos internacionales deben ser considerados como los instrumentos que tienen un gran potencial práctico para regular la globalización. Los impuestos internacionales son un elemento importante para crear alternativas frente al paradigma neoliberal y al mismo tiempo resultan un componente indispensable de un orden mundial posneoliberal.

## El problema de la legitimidad vinculada a los impuestos internacionales

En el Estado nacional democrático, la legitimidad de los impuestos se basa en el proceso de las democracias parlamentarias. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa de 1789, estableció la norma que todavía hoy sigue siendo válida: “Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración” (Artículo 14). O, abreviado, “No puede haber impuestos sin representación”.

Dado que hasta ahora no existe representación parlamentaria por fuera del Estado nacional, es decir, no existe un parlamento internacional o mundial, y ni que hablar un Estado mundial<sup>2</sup>, no existe, en el sentido del principio de representatividad parlamentaria, una legitimidad democrática para los impuestos internacionales y, por consiguiente, tampoco una base en el derecho público o internacional. Esto es un hecho que debe ser considerado con seriedad, y que toda propuesta a favor de los impuestos internacionales deberá resolver. Después de todo, si atribuimos validez absoluta al principio

de que “No puede haber impuestos sin representación”, no habría necesidad, por supuesto, de cualquier otra discusión al respecto.

En otras palabras, es correcto comenzar diciendo que no sería posible aplicar los impuestos internacionales sobre la base de la tradición legal utilizada normalmente para legitimar los impuestos. Pero también deberíamos tener en cuenta aquí que la globalización no formaba parte de la argumentación de las teorías democráticas históricas. El Estado nacional territorial ha sido – y continúa siendo – idéntico, en torno al espacio social que brinda la democracia parlamentaria. El hecho de que ahora la globalización haya relativizado, por lo menos, el principio de la territorialidad a través de la transnacionalización de la economía y de la comunicación, tiene consecuencias fundamentales en el funcionamiento de la democracia parlamentaria en general y en los impuestos en particular. Por esta razón resulta recomendable comenzar por analizar los impactos de la globalización en los impuestos nacionales.

## Globalización e impuestos

Los sistemas impositivos que se crearon en el transcurso de los siglos XIX y XX fueron concebidos para la economía comparativamente cerrada del Estado nacional. El capital y el trabajo estaban vinculados al territorio en grados aproximadamente iguales. Fue relativamente fácil para la legislación impositiva nacional establecer la base fiscal nacional. Pero la globalización dio origen a una situación nueva. Su núcleo económico se manifiesta en la creciente desaparición de las fronteras nacionales en pos de los movimientos de capital, de bienes y de servicios. Y en este sentido, no ha habido otro factor de producción tan móvil como el capital.

## Nuevas posibilidades para la evasión y defraudación fiscal

La globalización, pues, ha ofrecido nuevas fórmulas a los actores mundiales para eludir las obligaciones fiscales nacionales. Y esto a su vez contribuye a erosionar la base impositiva del Estado nacional. Al respecto, se utilizan diversos mecanismos:

- La liberalización de los mercados financieros ha subvertido la mayoría de los controles nacionales sobre los movimientos de capital. También han surgido cada vez más posibilidades de realizar transferencias financieras eludiendo los impuestos nacionales.
- Al mismo tiempo, la mayoría de los Estados nacionales están abocados activamente a la reducción de impuestos sobre las ganancias empresariales, la renta del capital y los grandes

1 Colaborador de la ONG alemana WEED – Economía Mundial, Ecología & Desarrollo – y fundador de Attac Alemania. Es experto en el sistema financiero internacional.

2 Que esto sea o no deseable en primer lugar, es un asunto totalmente diferente.



patrimonios. Muchos gobiernos creen que para atraer capitales a sus economías deben aumentar el atractivo como zona de radicación empresarial mediante la reducción de impuestos a los inversionistas. La competencia entre zonas de ese tipo vinculada a la globalización está alimentando una carrera por la reducción de impuestos que en forma creciente adopta formas perversas de dumping impositivo.

- Las empresas transnacionales tienen formas de distribuir sus ganancias y pérdidas a través de los lugares de radicación empresarial cuyas condiciones fiscales les resulten más favorables.
- Utilizando procedimientos tales como la transferencia de precios, esas empresas también pueden generar ganancias o pérdidas artificiales. Una de las fórmulas utilizadas en este caso es que la casa matriz de una empresa facture a una filial por productos intermedios, servicios, patentes y similares, a precios excesivamente elevados o bajos.
- Los centros bancarios off-shore o paraísos fiscales, ofrecen otros incentivos para la defraudación o evasión impositiva.

El resultado es que las recaudaciones fiscales por impuestos a las empresas y al patrimonio han comenzado a desmoronarse. Esta es una de las principales razones de la crisis estructural de las finanzas nacionales.

### Nuevas formas de obtener ganancias

En forma paralela a los nuevos problemas impositivos que asedian al Estado nacional, la globalización también ha abierto nuevas fuentes para las ganancias empresariales (Wahl, 2005b). Algunas de esas nuevas formas de obtener ganancias todavía pueden ser fácilmente pasibles de la aplicación de impuestos en el marco nacional. Pero el carácter de otra gran parte de esas nuevas actividades altamente rentables les permite, por su naturaleza, eludir las obligaciones impositivas nacionales.

Ahora, si alguien se beneficia de esta forma con la globalización, en realidad es lógico que se apliquen impuestos mundiales a sus ganancias y que los ingresos se utilicen para financiar el medio ambiente, el desarrollo y otros bienes públicos mundiales. El Informe Landau considera, por esta razón, que la aplicación de impuestos internacionales a las transnacionales es “una contrapartida normal a los ingresos [que las transnacionales] obtienen de la globalización” (Landau, 2004, p. 16).

### La globalización como legitimación de los impuestos internacionales

La erosión que provoca la globalización a la base impositiva de los Estados nacionales no es tan solo un problema económico. Este proceso afecta al mismo tiempo lo medular de la condición del Estado moderno y la democracia. Una gran parte de la soberanía democrática se pierde porque se le priva de los recursos materiales que necesita para dar forma y sustento a la comunidad. Si la crisis crónica

de las finanzas públicas provoca un mayor deterioro de la infraestructura social y material de la comunidad, entonces eso también traerá como consecuencia la erosión de los espacios y opciones de la política democrática.

Por lo tanto, puede considerarse que los impuestos internacionales tienen legitimidad democrática porque devuelven al soberano – la ciudadanía – parte de los espacios que necesita para configurar positivamente las condiciones de vida de la comunidad. Si bien esto ciertamente no puede ser considerado una solución total a los problemas que enfrenta la democracia con relación a la globalización, constituye al menos un momento clave de democratización. Si no queremos que el argumento de que “no puede haber impuestos sin representación” pierda su esencia democrática – el poder del soberano para formular y aplicar las políticas públicas – entonces habrá que tener en cuenta las nuevas interrelaciones entre globalización y fijación de impuestos.

### Los impuestos como instrumento de regulación

Otra ventaja destacable de los impuestos es su función reguladora. Pueden ser utilizados para establecer incentivos con el propósito de perseguir ciertos objetivos económicos o sociopolíticos. Considerados en términos económicos, los impuestos pueden servir para eliminar o compensar externalidades negativas y/o crear externalidades positivas.

Pero debemos recordar que un efecto regulador exitoso también puede provocar un debilitamiento de la recaudación fiscal y tender, incluso, hacia su completa desaparición. Si no es esto lo que se desea, o si el resultado final fueran nuevas externalidades negativas, es fundamental buscar un equilibrio adecuado entre el efecto regulador y la recaudación fiscal. Los impuestos internacionales también podrían ser utilizados para lograr esos efectos reguladores – por ejemplo, a través de un impuesto a las transacciones de divisas destinado a absorber un exceso de liquidez de los mercados que resulte perjudicial desde el punto de vista macroeconómico, o un impuesto al tráfico aéreo que baje el consumo de combustible o reduzca las emisiones.

### La asignación de los montos recaudados a fines específicos como factor clave de legitimidad

Y por último, pero no menos importante, la asignación de la recaudación de impuestos internacionales para fines que gozan de un elevado prestigio moral puede servir para fomentar la aceptación de dichos impuestos. Por esta razón los partidarios de los impuestos internacionales están a favor de comenzar utilizando los ingresos de esa recaudación para financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Naciones Unidas, 2004).

Por regla, la cuestión de la asignación de la recaudación impositiva a fondos específicos para determinados fines no compete a los impuestos

nacionales, y ese es precisamente uno de los principios fundamentales de la política fiscal nacional. Sin embargo, actualmente es posible observar cada vez más excepciones a este principio en el caso de los impuestos nacionales. Por ejemplo, los ingresos obtenidos por la aplicación del impuesto ecológico alemán se destinan al financiamiento de gastos sociales. También, los aportes de los países miembros de la Unión Europea (UE) para el financiamiento de las instituciones de la comunidad se financian a través de un determinado porcentaje asignado de lo recaudado por el impuesto al valor agregado. Y el impuesto religioso que se recauda oficialmente en Dinamarca, Alemania y Suiza contiene claramente algunas características de asignación de los montos recaudados a fondos específicos.

### Las propuestas más importantes en materia de impuestos internacionales

La propuesta más popular en materia de impuestos internacionales es la presentada por el Premio Nobel de Economía, James Tobin, de un impuesto sobre las transacciones de divisas. La idea básica se retrotrae a Keynes. El concepto y sus diversas variantes han sido elaborados de manera muy detallada y diferenciada. Algunos estudios recientes han diseñado los aspectos jurídicos y técnicos, tanto así que el impuesto a las transacciones monetarias (CTT, por su sigla en inglés) está prácticamente listo para su aplicación. Representa una variante modificada y en dos etapas de la propuesta Tobin (Jetin y Denys, 2005). Los aspectos que resta resolver no son mucho más que una cuestión de voluntad política necesaria para dar el primer paso.

A pesar de la resistencia generalizada, la cantidad de partidarios del impuesto continúa creciendo. Los parlamentos francés y canadiense se han pronunciado a favor del impuesto. En 2004, el parlamento belga sancionó incluso una ley al respecto, si bien entrará en vigor solamente si se suman otros países de la UE. Entre los partidarios de un CTT figuran el Premio Nobel Joseph Stiglitz, la comisión investigadora alemana Bundestag sobre la globalización (Deutscher Bundestag, 2002), el multimillonario y filántropo George Soros, el presidente francés Jacques Chirac y el Primer Ministro austríaco Wolfgang Schüssel. De igual forma, el ex canciller alemán Gerhard Schröder se expresó a favor del impuesto en el Foro Económico Mundial de Davos realizado en 2005. Ya en 2002 el Ministerio alemán de Cooperación y Desarrollo Económico (BMZ) encargó un estudio que llegó a la conclusión de que una variante en dos etapas del impuesto Tobin no solamente era viable sino también aconsejable en términos de la política de desarrollo (Spahn 2002).

El éxito más reciente de los partidarios de un CTT es una resolución adoptada por el parlamento austríaco el 27 de abril de 2006, en la cual reclama al gobierno que analice, “en el marco de las instituciones europeas, la viabilidad de un impuesto aplicable en toda la UE – por ejemplo, un impuesto a las transacciones de divisas, un impuesto en el área

del transporte aéreo, del transporte marítimo, de los recursos naturales, etc. – y al mismo tiempo trabajar para adoptar medidas uniformes para la aplicación de dicho impuesto, sin poner en riesgo los objetivos de Lisboa”.

Aun cuando otros impuestos también han sido incluidos en las agendas, sería absolutamente fundamental no abandonar el CTT o confrontar un impuesto o un tipo de impuesto con otros. El CTT toca el corazón de una globalización dominada por los mercados financieros. Sin el control político de los mercados financieros, las alternativas al paradigma neoliberal dominante están condenadas a ser cada vez más precarias.

Por cierto, el CTT no es el único instrumento apto para regular los mercados financieros internacionales, pero su aplicación sentaría un precedente. Esto, y no la supuesta debilidad del impuesto, es también la razón por la cual el CTT ha enfrentado una resistencia tan vehemente. De hecho, lo que algunas instituciones – desde el Deutsche Bank hasta el Banco Central Europeo – han presentado como argumentos idóneos, en general no se ha abordado adecuadamente ni siquiera en los propios documentos de sus defensores (BCE, 2004; por una evaluación crítica, ver Wahl, 2005a).

## Impuestos ambientales

Si analizamos más exhaustivamente los impuestos ambientales irremediamente se encuentra que la lógica de los impuestos internacionales es bastante convincente:

- Muchos problemas ambientales son de naturaleza internacional o mundial, y no pueden abordarse únicamente desde el marco nacional. Por esta razón también resulta evidente que debe haber un mecanismo financiero internacional.
- Desde el punto de vista económico, el daño ambiental es una externalidad negativa. Es decir que ese daño origina costos de los cuales los responsables no se hacen cargo. Un impuesto o una contribución serviría para internalizar esos costos al exigir a sus responsables que los paguen, por lo menos parcialmente.
- Numerosos bienes ambientales son lo que se denomina bienes públicos mundiales, o bienes comunes mundiales, y por lo tanto deberían ser financiados públicamente, es decir, a través de impuestos.

## El impuesto a los pasajes aéreos

Desde el 1º de julio de 2006, Francia cobra un impuesto a los pasajes aéreos, cuya recaudación se vuelca a un fondo para combatir el SIDA, la malaria y la tuberculosis en el mundo en desarrollo. Francia lo considera como un elemento que coadyuva a lograr los ODM. El gobierno chileno también se ha decidido a aplicar un impuesto a los pasajes aéreos y ya inició los procedimientos legislativos debidos. Asimismo, Brasil planea introducir un impuesto a los pasajes aéreos en el transcurso de 2006. No-

## EL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES MONETARIAS

Sony Kapoor

### Algunas características técnicas

Contrariamente a las percepciones comúnmente esgrimidas de que el CTT solo puede funcionar si se lo aplica universalmente, es posible aplicarlo unilateralmente sobre una sola divisa. Para divisas tales como las libras británicas, el real brasileño, la rupia india y las coronas sueca, danesa y noruega, se trata de una oportunidad única para aplicar el impuesto sin tener que contar primero con la aprobación de otros países.

Hasta ahora, la oposición más fuerte al CTT provino de los Estados Unidos, pero otro rasgo atractivo de la propuesta es que en realidad no es necesario que Estados Unidos participe para que el régimen funcione. Esto es porque toda vez que se comercializa un dólar estadounidense en el mercado de divisas, siempre es contra otra moneda (la mayor de las veces importante). En la medida que una cantidad suficiente de otras monedas importantes, tales como el yen japonés, el euro y la libra británica suscriban al régimen del CTT, es posible capturar fácilmente la mayoría de las transacciones en dólares.

### Utilizando el dinero para el desarrollo

La recaudación devengada del CTT debería asignarse directamente al desarrollo. Este sería entonces uno de los impuestos más progresistas del mundo – redistribuir dinero del mercado más rico del mundo, a quienes más lo necesitan – de quienes más se han beneficiado de la globalización, a quienes han sido dejados a la zaga.

Sin embargo, los principales beneficiarios del CTT serían las economías emergentes (o de medianos ingresos) que ganarían mucho más si liberaran los miles de millones de dólares que actualmente tienen confinados en reservas de divisas improductivas. La rebaja de costos que traería el saneamiento de las reservas, los menores costos de oportunidad y la mayor estabilidad financiera podrían generar dividendos anuales que se ubicarían muy por encima de los cien mil millones de dólares.

El total de los ingresos recaudados por el CTT dependería del grado de adhesión, especialmente de las principales monedas, tales como el euro, la libra británica, el franco suizo, el yen japonés y el dólar estadounidense. Es bastante probable que un pequeño grupo de países (o incluso un país solo, como Noruega) pueda, en el corto plazo, aplicar el CTT, pero seguramente llevará bastante más tiempo lograr una adhesión más generalizada. ■

ruega y la República de Corea así como otros países, se han sumado a la iniciativa”.

El Reino Unido ha anunciado que destinará una cierta cantidad de la recaudación del gravamen ya existente sobre los pasajes al fondo contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis. Esto es parte de un acuerdo franco-británico. Francia apoya, a cambio, el proyecto piloto británico de un Servicio Financiero Internacional que también está destinado al financiamiento de los ODM.

El impuesto francés sobre los pasajes aéreos recauda una tasa de EUR 1 para los vuelos locales y entre los países de la UE en clase económica. La tasa para primera clase y clase “business” es de EUR 10. Para vuelos intercontinentales las tasas varían entre EUR 4 y EUR 40 por pasaje.

El argumento para aplicar tasas más altas en los pasajes de primera clase y “business” no tiene que ver con una política distributiva. El 60% de los ingresos de las compañías aéreas proviene de esas clases, por consiguiente la recaudación fiscal es alta. En total, el gobierno francés calcula recaudar hasta EUR 200 millones de ese impuesto.

3 Congo, Chipre, Guatemala, Guinea, Côte d'Ivoire, Jordania, Luxemburgo, Madagascar, Mauricio, Nicaragua.

Las estimaciones para el impuesto aéreo brasileño calculan un ingreso de USD 12 millones y en el caso chileno sería entre USD 5 millones y USD 6 millones. Se trata de cantidades relativamente pequeñas, pero políticamente importa como un proyecto de asociación Norte-Sur fuera de la relación tradicional donante-receptor.

No obstante, en términos ambientales, tasas fiscales tan bajas como éstas no generan prácticamente efecto regulador alguno. Incluso quienes viajan en vuelos económicos con tasas con descuento no tendrán problema alguno en pagar uno o cuatro Euros más por vuelo, mientras que quienes vuelan en primera clase y clase “business” seguramente no cambiarán a otro medio de transporte ni dejarán de viajar por el impuesto. Cualquier intento de aumentar drásticamente la tasa impositiva con el objeto de reducir el volumen del transporte aéreo seguramente se enfrentará a problemas políticos prácticamente infranqueables. Siquiera en los países industrializados, el impuesto a los pasajes aéreos es un impuesto masivo. El impuesto a los pasajes aéreos no sirve como instrumento para regular la globalización, por lo menos considerado en términos de los criterios expuestos anteriormente. Solo resulta aceptable desde el punto de vista de su función como primer

impuesto internacional, como trampolín hacia el nuevo paradigma.

En cuanto a la decisión sobre el destino de la recaudación de esas tasas, Francia ha optado por un fondo dedicado, llamado Facilidad Internacional para la Compra de Medicamentos (IDPF, por su sigla en inglés). Y aquí se puede apreciar, nuevamente, la verdad del refrán que dice que el diablo está en los detalles. Brasil, por ejemplo, ya ha sugerido que volcará solamente una parte de su recaudación del impuesto a la IDPF, reservando un cierto porcentaje a los gastos nacionales. Sabiendo que Brasil cuenta ahora con una industria farmacéutica propia que produce, entre otros medicamentos, genéricos contra el SIDA, no se puede menos que concluir que uno de los objetivos del gobierno brasileño es fomentar la industria farmacéutica nacional. No obstante, desde el punto de vista del desarrollo, indudablemente también tiene sentido no despilfarrar los fondos destinados a combatir las epidemias en medicamentos fabricados por las transnacionales farmacéuticas del Norte. En este sentido, esos ingresos fiscales podrían ser utilizados para matar dos pájaros de un tiro: combatir las epidemias y fortalecer la competitividad de la producción farmacéutica en los países recientemente desarrollados.

### Impuesto a las emisiones y al CO<sub>2</sub>

En vista del reducido efecto regulador del impuesto a los pasajes aéreos, el organismo alemán WBGU (Consejo Científico del Gobierno Federal para el Cambio Climático) propone un impuesto a las emisiones de los aviones – desde el ruido hasta los gases (WBGU, 2002). Este mecanismo, se argumenta, crearía un incentivo para construir motores de aviones con baja emisión de gases.

En lo que se refiere a los impuestos ecológicos internacionales, una de las propuestas más antiguas y a la vez más populares es la de la aplicación de un impuesto al dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). La preocupación principal aquí sería el efecto regulador del impuesto, es decir, la reducción del gas de efecto invernadero más importante. Bajo la presión del cambio climático, el impuesto sobre el CO<sub>2</sub> parecía, hasta mediados de los años 90, que tenía buenas perspectivas de ser adoptado. No obstante, posteriormente el Protocolo de Kyoto cambió el paradigma en favor de los derechos de emisión comerciables. Una de las principales funciones del protocolo fue, en otras palabras, bloquear un impuesto al CO<sub>2</sub>. Tras la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto el 16 de febrero de 2002, la situación podría cambiar. Porque una cosa es cierta: las metas de reducción del Protocolo de Kyoto – asumiendo en primer lugar que se alcanzaran – no resultarían suficientes para impedir una catástrofe climática. Por otro lado, todavía no resulta claro qué estrategias de protección climática podrían adoptarse en los próximos años. Es posible que ésta sea una buena oportunidad para ocupar ese vacío con el impuesto al CO<sub>2</sub>.

La propuesta de un impuesto al queroseno también goza de cierto grado de popularidad. No habría problema en aplicarlo en los vuelos nacionales y eu-

ropeos, pero cobrarlo en los vuelos internacionales implicaría problemas legales dado que el queroseno ha sido eximido de impuestos en cientos de acuerdos bilaterales de tráfico aéreo.

Otras propuestas al respecto son los gravámenes sobre la utilización de corredores aéreos, impuestos a los viajes marítimos, a las emisiones y al transporte de mercadería peligrosa, así como la aplicación de tarifas a la utilización de estrechos marítimos.

### Impuestos con efecto económico regulador

Junto con el CTT, también hay una buena cantidad de otros impuestos con efecto económico regulador en debate, como por ejemplo la aplicación de impuestos internacionales sobre las empresas transnacionales. Un impuesto de este tipo tendría una base impositiva muy amplia. Actualmente se recaudan aproximadamente USD 860 mil millones por concepto de impuestos a las transnacionales (Landau, 2004, p. 93). Una recaudación general de tan solo un 5% generaría unos USD 43.000 millones de ingreso fiscal. Técnicamente sería sencillo aplicar un impuesto de este tipo – después de todo, ya existen impuestos sobre las transnacionales – y también contendría un alto grado de justicia distributiva (Cossart, 2005). Su aspecto problemático sería que resultaría difícil introducirlo a escala regional por diversas circunstancias: porque implicaría desventajas competitivas para las compañías que estuvieran obligadas a pagarlo; porque la recaudación podría fluctuar drásticamente debido a factores cíclicos; y porque hay una resistencia política fuerte a impuestos de este tipo, en gran medida por la influencia de las transnacionales y de su grupo de presión en los medios políticos y mediáticos.

### Impuesto al secreto bancario y a los centros “off-shore”

Bajo el título “La transparencia bancaria como bien público”, en el Informe Landau se señala: “El secreto bancario responde exactamente a lo que los economistas definen como externalidad negativa. En otras palabras, puede considerarse que el secreto bancario provoca un ‘mal público mundial’” (Landau, 2004, p. 96). Sin duda la propuesta de aplicar un impuesto a las transacciones ciertamente tendría amplia aceptación en países que tienen secreto bancario estricto, si alguno de esos países tuviera el coraje de tomar la delantera en el proyecto.

Actualmente existen numerosas propuestas innovadoras en discusión, la mayoría de ellas aún en la etapa de las ideas, y por lo tanto se manejan solamente con estimaciones aproximadas. Esto no es razón para descartarlas, sino que sería importante seguir desarrollándolas y sobre todo no perderlas de vista. Entre esas propuestas figuran los impuestos a las transacciones de títulos o a las inversiones de cartera.

Otras de las posibilidades serían los impuestos a las inversiones directas y al comercio electrónico.

Las propuestas sobre la aplicación de impuestos a la utilización del espacio atmosférico para los satélites o a la utilización del espectro electromagnético podrían parecer exóticas. Pero en realidad ambos casos son ejemplos de administración y control de los espacios públicos, en principio similar al que se ejerce con la instalación de parqueímetros en las calles públicas. La Unión Internacional de las Telecomunicaciones en Ginebra ya está aplicando una tarifa para el registro de satélites y para la adjudicación de frecuencias radiales. Fácilmente podrían aumentarse esas tarifas y convertirlas en un impuesto anual.

### ¿Cuál es el componente internacional en los impuestos internacionales?

El impuesto francés a los pasajes aéreos será recaudado por las autoridades fiscales francesas por la compra de todos los pasajes de aerolíneas realizados en territorio francés. En este sentido, el nuevo impuesto podría asemejarse a cualquier otro impuesto nacional normal. Sus elementos innovadores radican en que:

- se recauda en concierto con otros países. Es solamente por razones prácticas que el proceso de aplicación se hará en forma escalonada, comenzando por Francia y luego seguido por Chile y Brasil. En otras palabras, la primera característica de un impuesto internacional es que se recauda en forma simultánea con otros países, por lo menos dos países. El objetivo de este impuesto a los pasajes aéreos es aumentar continuamente la cantidad de países que lo apliquen, idealmente todos los países del mundo.
- los montos recaudados se asignan a fondos específicos de utilización internacional, en este caso para el combate del SIDA, la malaria y la tuberculosis, definido como una de las metas de los ODM.

Compete a cada Estado nacional el cobro del impuesto, y la soberanía sobre la utilización de lo recaudado queda en el ámbito de los Estados nacionales en cuestión. En otras palabras, los impuestos internacionales no requieren necesariamente una organización internacional. No obstante, también sería posible pensar en otras configuraciones más abarcativas. Por ejemplo, una institución multilateral podría recaudar el impuesto, y las decisiones acerca de la utilización de lo recaudado podrían adoptarse sobre bases multilaterales. Claro que esto presupone una integración multilateral mucho mayor de la que tenemos actualmente. La UE es ahora prácticamente el único lugar donde se han adoptado algunas medidas rudimentarias para aumentar el nivel de integración.

### El proceso político

El proceso de establecer impuestos internacionales implica una dinámica considerable. Además de los actores de la sociedad civil en numerosos países, el gobierno francés está asumiendo un papel de liderazgo. La conferencia internacional sobre “Financiamiento Innovador para el Desarrollo” (Innovative Development Financing), realizada en

París entre el 28 de febrero y el 1º de marzo de 2006 y cuyo anfitrión fue el presidente francés Jacques Chirac, marcó un hito.

La Conferencia de París fue el punto culminante del proceso iniciado por el PNUD en 1996. Se trata de un corto período, en especial si consideramos el hecho de que, en términos históricos, la aplicación de impuestos internacionales es un fenómeno totalmente nuevo ya que hasta ahora los impuestos se han concebido únicamente dentro del marco nacional.

El CTT – atacado fuertemente sobre todo por los círculos financieros – ha dominado hasta ahora el debate. Pero en vistas de los problemas políticos de aceptación que el CTT ha enfrentado en los últimos años, se ha iniciado también un debate en torno a otros tipos de impuestos. En 2002, por ejemplo, el WBGU publicó un informe que analizaba más exhaustivamente la aplicación de impuestos a los pasajes aéreos y otros instrumentos de política ambiental (WBGU, 2002).

El estudio más influyente al respecto publicado hasta ahora es el llamado Informe Landau (Landau, 2004). Elaborado a pedido del presidente francés Jacques Chirac, el informe analiza toda una gama de conceptos diversos en torno a los impuestos internacionales. A la vez, ha servido de base para un informe presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas por el llamado Grupo Lula, iniciado por Francia, Brasil, Chile y España. El grupo tiene ahora más de 40 miembros.

Con los votos de 115 países, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2004 una resolución que exhorta a examinar los impuestos internacionales como instrumento de financiamiento para el desarrollo. Los problemas asociados con el financiamiento de los ODM ejercen cada vez mayor presión, lo que lleva a buscar la creación de nuevas fuentes de financiamiento adicionales. La evaluación provisoria de los avances realizados en los cinco años de trabajo para la aplicación de los ODM demuestra que no será posible alcanzarlos utilizando los instrumentos convencionales de financiamiento del desarrollo (Sachs, 2005).

El FMI y el Banco Mundial trataron el tema en su sesión anual de primavera de 2005, y entre tanto se realizó un análisis interno que sopesó los pros y contras de las diversas propuestas presentadas hasta ahora (Banco Mundial/FMI, 2005). Si bien en el informe no se formulan recomendaciones, sí se señalan los problemas políticos que generaría la aceptación de los impuestos internacionales. De hecho, es principalmente Estados Unidos el que rechaza rotundamente cualquier tipo de impuesto internacional. Para citar un ejemplo, en 2005 Washington reclamó – y logró – que se borrara el término “impuestos internacionales” de la Declaración Final adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Aun así, la iniciativa francesa da pie ahora a una nueva dinámica. La estrategia de promover avances plurilaterales está demostrando dar buenos resultados: a partir de la formación de una “Coalicción de Voluntarios”, un grupo está abriendo ca-

mino y promoviendo el proyecto sin esperar a que surja primero un consenso universal. Para citar un ejemplo, en la conferencia de París se formó un “Grupo Piloto para Aportes Solidarios en pos del Desarrollo”, una alianza que se extiende más allá del grupo básico de países que ya habían declarado su voluntad de adoptar un impuesto a los pasajes aéreos. Treinta y ocho países se han unido al grupo (entre ellos, por ejemplo, Bélgica, Alemania, Reino Unido, India, México, Austria, España, Sudáfrica y República de Corea). Se trata de un marco institucional destinado a garantizar la continuidad del proceso. El grupo también está abierto a la participación de la sociedad civil.

En julio de 2006, el gobierno brasileño realizó una conferencia de seguimiento donde se discutieron los detalles de la IDPF y el proceso posterior. Noruega será el próximo presidente del grupo piloto y celebrará una conferencia a principios de 2007<sup>4</sup>.

## Conclusión

Debidamente concebidos y formulados, los impuestos internacionales pueden – al igual que los impuestos nacionales – ser utilizados para generar efectos reguladores. En otras palabras, los impuestos internacionales ofrecerían a las autoridades un instrumento que podría contribuir a regular el proceso de globalización. La adopción de un impuesto internacional representaría un paso adelante hacia la democratización y la configuración equitativa de la globalización, sobre lo cual Jacques Chirac observó correctamente: “Tal como se desarrolla hoy en día la globalización, no solamente no reduce la desigualdad sino que la profundiza cada vez más”.

Además, utilizando la segunda función básica de los impuestos, es decir, la generación de recursos financieros, un impuesto internacional podría servir también para crear nuevas opciones de política. En especial, resultará imposible financiar los ODM sin la aplicación de instrumentos financieros no convencionales. El frente de los partidarios de los impuestos internacionales es cada vez más amplio. Con la adopción del impuesto a los pasajes aéreos, Francia, Brasil, Chile y otros países, se han atrevido a dar el primer paso hacia un paradigma completamente nuevo.

No obstante, la resistencia política al proyecto es también un factor que hay que reconocer. Al fin y al cabo, el proyecto va en contra de cierto espíritu de la época que en general considera a los impuestos como “externalidades negativas”. En este sentido, el debate en torno a los impuestos internacionales tiene también una dimensión sociopolítica fundamental, en donde se trata de reemplazar una actitud no diferenciada y antiestatista adversa a los impuestos per se – la clave del neoliberalismo para detentar el poder hegemónico – por un abordaje del tema esclarecido democráticamente.

El filósofo alemán Arthur Schopenhauer dijo una vez: “Toda buena idea atraviesa tres etapas. En

la primera se la declara idiota; en la segunda se la rechaza duramente; en la tercera se aplica”. En lo que a los impuestos internacionales se refiere, nos encontramos actualmente entre la segunda y la tercera etapa. ■

## REFERENCIAS

- Banco Central Europeo (BCE) (2004). “Opinion of the European Central Bank on the Belgian Law for a Currency Transaction Tax”. (CON/2004/34). Frankfurt/M.
- Banco Mundial/FMI (2005). *Moving Forward: Financing Modalities Toward the MDGs, Draft Report for Development Committee Meeting* – 17 de abril de 2005, SecM2005-0125. Washington.
- Cossart, J. (2004). “International Taxation: A Resource for Global Public Goods”. Presentación de Power Point en un taller de WEED. Liberdade Brazil and Heinrich Böll Stiftung, Sao Paulo 2004, sin publicar.
- Deutscher Bundestag (2002). “Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten”. Drucksache 14/9200, Berlin.
- German Advisory Council on Global Change (WBGU) (2002). *Charging the Use of Global Commons*. Informe especial, Berlin.
- Jetin, B. y Denys, L. (2005). *Ready for Implementation. Technical and Legal Aspects of a Currency Transaction Tax and Its Implementation in the EU*. Berlin.
- Landau, J.P. (2004). *Les nouvelles contributions financières internationales*, Rapport au Président de la République. Paris.
- Naciones Unidas (2004). *Rapport du groupe technique sur les mécanismes innovants de financement*. Ginebra.
- Sachs, J. (2005). *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Informe al Secretario General de la ONU. Washington.
- Spahn, P.B. (2002). *Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit*. Bonn/Frankfurt.
- Ul Haq, M., Kaul, I. y Grunberg, I. (eds.) (1966). *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. Nueva York/Londres.
- Wahl, P. (2005a). Comentarios sobre la “Opinion of the European Central Bank on the Belgian Law for a Currency Transaction Tax”, del 4 de noviembre de 2004 (CON/2004/34). World Economy, Ecology and Development – WEED. Elaborado para la Audiencia de la Comisión Especial sobre la Globalización, de la Cámara de Representantes belga. Bruselas, 13 de julio de 2005. Disponible en: <www.weed-online.org/uploads/WEED\_ECB\_CTT.pdf>.
- Wahl, P. (2005b). *Internationale Steuern. Globalisierung regulieren – Entwicklung finanzieren*. Berlin.

4 Ver en este Informe, Foster, J. “Beyond consultation: innovative sources”

# Evasión impositiva global

Tax Justice Network

Mike Lewis

Que no se pueda financiar el desarrollo y, en particular, que los países ricos no hayan cumplido con el aumento prometido de sus presupuestos de ayuda es, en gran parte debido a falta de voluntad política. Los estados del Mundo Mayoritario no tienen la capacidad de solventar sus gastos en salud, educación e infraestructura de manera sustentable porque no tienen la posibilidad de generar suficientes recaudaciones impositivas para el gasto social. Esta crisis fiscal es alimentada por una arquitectura financiera global de evasión de impuestos y fuga de capitales, en gran parte apuntalada por el Mundo Minoritario. Combatir las causas de esta crisis fiscal no solo ayudaría a cubrir el déficit actual en el financiamiento del desarrollo a nivel mundial, sino que también corregiría los aspectos del sistema financiero internacional que contribuyen en forma masiva a la generación de pobreza y a la inequidad global.

Durante los últimos 25 años, la movilidad transfronteriza de capital ha crecido, y se ha impuesto un modelo de desarrollo que exhorta a los países en desarrollo a ofrecer incentivos impositivos para recibir inversiones del extranjero y recomienda el acceso de la economía doméstica a los flujos financieros internacionales. Las finanzas liberalizadas y la ideología económica han promovido la proliferación de mecanismos que habilitan a los individuos ricos y a las corporaciones a evadir sus contribuciones fiscales<sup>1</sup>. Entre el comienzo de los años 70 y el fin de 2004, el número de paraísos fiscales reconocidos se ha incrementado desde cer-

ca de 25 a 72<sup>2</sup>. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima que el volumen del comercio mundial que pasa por los paraísos fiscales de manera documentada ha crecido durante este período desde un bajo porcentaje a más de 50%; pese a que estos lugares representan apenas un 3% del producto bruto mundial<sup>3</sup>. Esta extraordinaria discrepancia es una indicación del grado en que la mayoría de las principales corporaciones aprovechan la movilidad transnacional de sus capitales para lavar sus ganancias a través de paraísos fiscales y regímenes de impuestos bajos, utilizando una variedad de mecanismos, como la refacturación y los precios de transferencia (bienes comerciados entre compañías con un dueño común a precios arbitrarios, independientes del mercado y que permiten bajar impuestos declarando costos altos y precios de venta bajos en los lugares de mayor tributación de las ganancias), o como las transacciones realizadas hacia compañías de papel y hacia fondos fiduciarios secretos extraterritoriales<sup>4</sup>. Esta economía extra-territorial informal o “en negro” ha erosionado la base fiscal de los estados de seguridad social, particularmente los del Sur Global. Si se pudiera hacer pagar impuestos a esta riqueza evasiva se obtendrían los recursos necesarios para financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

## La escala de la evasión global de impuestos

Es urgente y necesario el estudio empírico de la evasión global de impuestos. Tal estudio se ve obstaculizado por el obsesivo secretismo sobre las transacciones y depósitos en los paraísos fiscales. Aún así, des-

de la última vez que Social Watch publicó un informe sobre la evasión de impuestos a nivel global, en 2004, se han realizado algunas estimaciones de la magnitud del problema. Los cálculos de la Red de Justicia Fiscal sugieren que alrededor de USD 11,5 billones de las fortunas privadas únicamente de los “Individuos de Alto Valor Neto” se encuentran depositados en paraísos fiscales, en su mayor parte no declarados, y por lo tanto libres de contribución impositiva, en sus propios países de residencia (Tax Justice Network, 2005, p. 34-37)<sup>5</sup>. Los beneficios que se obtendrían del aporte impositivo de estas fortunas individuales – sin siquiera considerar las sumas indudablemente mayores escondidas en paraísos fiscales por las empresas – serían mucho mayores que cualquier incremento realista en los presupuestos que los países ricos dedican a la ayuda externa. Las ganancias anuales que se obtienen de estos capitales no declarados probablemente sean de unos USD 860.000 millones<sup>6</sup>. Gravar este ingreso a una tasa moderada de 30% generaría alrededor de USD 255.000 millones por año, suficiente para financiar en su totalidad los ODM<sup>7</sup>. En pocas palabras, el mero hecho de que los que son muy ricos paguen sus impuestos generaría suficientes fondos para financiar en forma inmediata la reducción de la pobreza mundial a la mitad.

## La carga global de deudas del Sur

Obtener los desgloses regionales de la evasión global de impuestos es aún más difícil que lograr estimaciones globales. Ciertamente, gran parte de la riqueza individual y corporativa absorbida por los paraísos fiscales proviene de países ricos del Mundo Minoritario. Pero es plausible que los países del Sur sufran la evasión de impuestos de manera desproporcionada, tanto porque es mayor el daño que les ocasionan la fuga de capitales y los flujos de dinero sucio a través de sus fronteras hacia los paraísos fiscales, como porque su carencia de recursos también afecta a las autoridades recaudadoras y por consiguiente es menor su capacidad institucional para evitar la evasión fiscal. Alex Cobham (2005), economista de la Universidad de

1 Esta estrategia para el desarrollo no solo ha erosionado el nivel de recaudación fiscal en el mundo en desarrollo, sino que también ha aumentado la vulnerabilidad de los países en desarrollo frente a la inestabilidad financiera internacional. Un ejemplo notable fue la formación del Bangkok International Banking Facility (BIBF) en 1992, como parte de una estrategia agresiva realizada por el gobierno de Tailandia para mejorar el acceso de las empresas tailandesas a los mercados financieros internacionales. Los bancos del BIBF, podían realizar depósitos o pedir préstamos en el extranjero, y realizar préstamos en moneda extranjera en Tailandia y en el exterior, funcionando esencialmente como un centro extraterritorial con incentivos impositivos y exoneraciones reglamentarias en sus negocios internacionales. Cuando comenzó la crisis financiera en Asia en 1997, el BIBF representaba casi la mitad de los préstamos extranjeros de la nación. La resultante crisis de deuda y la reversión económica derivó en la caída del PBI de Tailandia en casi un 12%, y tuvo impactos severos en el nivel de empleo y de salarios, llevando a más de un millón de personas en Tailandia a la pobreza. Ver Oxfam GB (2000).

2 Los paraísos fiscales, se describen aquí como países o territorios cuyas leyes pueden ser utilizadas para evadir o eludir los impuestos que deben pagarse en otro país bajo las leyes de este último. Las características de un paraíso fiscal incluyen las jurisdicciones donde los no residentes que conduzcan actividades pagan pocos o ningún impuesto, donde no existe un intercambio efectivo de información fiscal con otros países; la falta de transparencia se garantiza así de manera legal para las organizaciones que allí se establecen; las corporaciones pertenecientes a no residentes no enfrentan ningún requisito de actividad local substancial alguna (de hecho, para algunas corporaciones puede estar prohibido realizar negocios en la jurisdicción en la que se incorporan) Red de Justicia Fiscal, 2005, p. 12-13.

3 El ministro de finanzas de Francia, D Strauss-Kahn, dirigiéndose al Grupo de Expertos de París en marzo de 1999, citado en Christensen y Hampton (1999).

4 Por más información sobre los mecanismos de la elusión de impuestos a nivel multinacional, incluyendo la fijación de precios de transferencia, capitalización delgada, refacturación, inversiones corporativas, vehículos de propósito especial, fondos fiduciarios, ver Red de Justicia Fiscal, 2005.

5 Estimaciones realizadas utilizando valores de la riqueza extraterritorial de: World Wealth Report de Merrill Lynch / Cap Gemini 1998; y de Global Wealth Report del Boston Consulting Group 2003.

6 Basándose en estimaciones de Merrill Lynch / Cap Gemini 1998; y del Boston Consulting Group, los accionistas de la riqueza esperan tasas de retorno de sus activos de 7-8% al año.

7 El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas estimó en 2005 que alcanzar los ODM requerirá de un valor estimado de USD 135.000 millones de Asistencia Oficial al Desarrollo, un valor que subirá a USD 195.000 millones en 2015. Ver: <[www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=15497&Cr=MDGs&Cr1=WHO](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=15497&Cr=MDGs&Cr1=WHO)>.

Oxford, utilizó un modelo económico simple para estimar el monto global de recaudación fiscal perdido por culpa de fortunas individuales colocadas en paraísos off-shore y por ganancias empresariales contablemente desviadas fuera de sus fronteras. Cobham estima que los países en desarrollo pierden anualmente USD 50.000 millones de recaudación por cada uno de estos mecanismos. Considerando también una pérdida en recaudación por evasión impositiva a nivel doméstico debido a las economías informales de los países en desarrollo, estimada en USD 285.000 millones, Cobham concluye que este lavado de ganancias individuales y empresariales resulta en una astronómica pérdida de USD 385.000 millones al año en los países en desarrollo. Más del 50% del efectivo y capitales de los individuos ricos de América Latina se encuentran depositados en bancos offshore (Boston Consulting Group, 2003). Existen pocos datos para el caso de África, pero la mayoría de los analistas asumen que la proporción es similar o superior a la de América Latina. En 1999, *The Economist* estimó que solamente los líderes africanos tienen USD 20.000 millones en cuentas bancarias en tan solo un paraíso fiscal: Suiza. Una cifra superior en más del 30% al monto que los países de África Subsahariana pagaban anualmente por su deuda externa (Owuso, Garrett y Croft, 2000).

Esta fuga de los recursos financieros y de la base impositiva del Sur global no solo es catastrófica a nivel doméstico para el gasto social en estos países empobrecidos. También es internacionalmente regresiva, ya que estos flujos, en abrumadora mayoría, se dirigen hacia el Mundo Minoritario. Aunque los paraísos fiscales incluyen algunos países en desarrollo tales como Uruguay o Santo Tomé y Príncipe, la mayoría están ligados a las jurisdicciones ricas de la OCDE (35 de los 72 paraísos fiscales están jurisdiccionalmente, económicamente o históricamente ligados al Reino Unido). La arquitectura financiera de países que en su mayoría son ricos sostiene así un robo global desde el Sur hacia el Norte, absorbiendo los capitales de las regiones empobrecidas hacia las cuentas bancarias y fondos fiduciarios de Suiza y las británicas Islas Caimán. Los economistas James Boyce y Leoncé Ndikumana de la Universidad de Amherst (2002) estimaron que entre 1970 y 1996, la fuga acumulada de capitales privados desde 30 países seriamente endeudados al sur del Sahara representaba el 170% del PBI de la región. Esto ha destruido tanto la inversión doméstica como la recaudación impositiva en África<sup>8</sup>. Gran parte de este di-

nero se ha ido a través de los paraísos fiscales del Norte. A esta tasa de fuga de capital, Ndikumana sostiene que África – un continente de cuya deuda se habla continuamente – puede en cierta manera interpretarse como un prestamista neto para el resto del mundo.

### Efectos sistémicos de la evasión mundial de impuestos

Evitar la evasión de impuestos podría solventar los gastos necesarios para financiar de manera sustentable la salud, educación e infraestructura en los países en desarrollo y, en el largo plazo, permitirles incluso enfrentar de manera sustentable del financiamiento de sus deudas. Se requieren acciones para detener la evasión no solo por esta capacidad de proveer los recursos necesarios para el desarrollo, sino porque los paraísos fiscales y la evasión de impuestos socavan la equidad económica.

Como los capitales que pueden moverse fuera de fronteras se benefician con los paraísos fiscales y los mecanismos de evasión impositiva internacional, los individuos que son suficientemente ricos como para expandir sus activos a nivel internacional se encuentran en una posición financiera particularmente ventajosa respecto a las personas comunes. Estos mecanismos proporcionan ventajas para las empresas multinacionales frente a las de capital nacional. Incluso quienes sostienen que el crecimiento de la empresa privada en los países en desarrollo es la ruta para alcanzar una reducción de la pobreza deben reconocer el daño ocasionado por los paraísos fiscales y la evasión de impuestos en los sectores empresariales y en la acumulación de riqueza a nivel doméstico en los países en desarrollo (OCDE, 2004). Finalmente, el secreto bancario y los servicios financieros proporcionados por las instituciones financieras mundiales que operan offshore proporcionan los medios que hacen posible la corrupción política, el fraude, el desfalco, el tráfico ilegal de armas, y el comercio internacional de drogas. La falta de transparencia en los mercados financieros internacionales contribuye a la expansión del crimen globalizado, el terrorismo, el soborno realizado por empresas transnacionales sobre jerarcas con remuneraciones insuficientes, y el asalto a los recursos realizado por las compañías y las elites políticas. Los países ricos donantes continúan insistiendo en que la corrupción en el Sur Global es una amenaza para el desarrollo; pero los paraísos fiscales que se encuentran dentro de las jurisdicciones de los mismos países donantes, las empresas con sede central en estos países y los bancos que operan en los mismos proporcionan la

infraestructura para el lavado de dinero procedente de la corrupción y de todo tipo de transacciones comerciales ilícitas<sup>9</sup>.

Más siniestros aún pueden ser los efectos fiscales sistemáticos de la evasión y elusión de impuestos a nivel internacional, los cuales pueden presionar a los estados a bajar sus propias tasas impositivas para atraer directamente las inversiones extranjeras en una carrera hasta la ruina, cuyas consecuencias para la equidad y el desarrollo económico se describen en detalle en el capítulo sobre la competencia impositiva<sup>10</sup>.

### Lo que se puede hacer

El desarrollo sustentable, independiente de la ayuda externa, libre de la deuda, con participación ciudadana y rendición de cuentas transparentes continuará siendo un objetivo difícil de alcanzar si los países en desarrollo no logran movilizar sus propios recursos domésticos. Y ello no es posible por la escala desmesurada de la evasión de impuestos. Los impuestos globales y los mecanismos financieros innovadores resultan vitales para cubrir a corto plazo las necesidades financieras del desarrollo. Pero deben acoplarse con un mecanismo financiero tradicional: que los ricos y las empresas paguen sus impuestos como es debido.

Esta meta “tradicional”, sin embargo, indefectiblemente requerirá de acciones legales y financieras. En contraste con otras áreas, tales como la propiedad intelectual y las leyes de acceso al mercado, las políticas y leyes impositivas han fracasado en adaptarse a la globalización y siguen siendo netamente nacionales, mientras que el capital se ha vuelto transnacional. La legislación nacional puede enlentecer la erosión de las bases impositivas nacionales, cerrando ciertos mecanismos de evasión de impuestos o poniendo fin al secreto bancario y los beneficios impositivos para no-residentes. De igual manera, los esfuerzos para que las empresas tengan mayor transparencia y responsabilidad social en el pago de impuestos pueden resultar valiosos, especialmente en sectores económicos como las industrias extractivas, dominadas por las compañías multinacionales con una historia de fugas de ganancias desde los países en desarrollo hacia los paraísos fiscales. La Iniciativa para la Transparencia en la Industria Extractiva (ITIE) es una herramienta necesaria para ello, aunque aún carece del

<sup>8</sup> Este porcentaje incluye las ganancias derivadas de los intereses sobre el volumen de capital fugado.

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, el reciente informe del UK's All-Party Parliamentary Group sobre África (2006).

<sup>10</sup> Véase capítulo temático de Peter Wahl, “Impuestos internacionales: llegó la hora” en este Informe.

apoyo de países y compañías claves<sup>11</sup>. Los compromisos de las naciones para enfrentar la evasión de impuestos en el ámbito de sus jurisdicciones deberían ser monitoreados y documentados por instituciones financieras internacionales como parte de las iniciativas globales para combatir la corrupción. Se deberían publicar informes públicos sobre los esfuerzos demostrables de los paraísos fiscales para implementar medidas de transparencia así como contra la evasión.

Pero enfrentar adecuadamente el problema generado por la movilidad internacional de capital requerirá finalmente de acciones internacionales y multilaterales. Entre ellas:

- El intercambio automático de información entre los países sobre los pagos de interés, dividendos, regalías, cánones y otros ingresos pagados por bancos e instituciones financieras a ciudadanos de otros países.
- Un acuerdo internacional básico sobre impuestos a las empresas que afecte a las ganancias en los países donde éstas se obtienen.
- Un principio general contra la evasión, consagrado por leyes nacionales o internacionales, que daría fin a la “carrera armamentista” en la evasión de impuestos desatada por contadores creativos que descubren un agujero legal tan pronto como otro es cerrado por las autoridades de recaudación.

La concreción de estos objetivos se facilitaría mediante la creación de una Autoridad Impositiva Mundial, tal como fue propuesto en 1999 por el entonces director del área fiscal del FMI, Vito Tanzi. Esta entidad tendría a cargo la responsabilidad de asegurar que los sistemas impositivos nacionales y de los territorios dependientes no deriven en implicancias perjudiciales a nivel internacional; trabajando para la cooperación internacional en las áreas clave de intercambio de información, recaudación de impuestos empresariales y combate a la evasión.

Las Naciones Unidas deberían, idealmente, proiciar el ámbito para el establecimiento de una autoridad impositiva global a través del fortalecimiento substancial del Comité de Expertos en Cooperación en Materia Fiscal de las Naciones Unidas, el cual sesionó por primera vez en diciembre 2005. Pero el Comité es actualmente dominado por los países de la OCDE y los paraísos fiscales, y la representación de los intereses de los países en desarrollo es aún

insuficiente. La Iniciativa contra las Prácticas Impositivas Perjudiciales de la OCDE ha realizado avances respecto a la creación de un marco para la negociación de acuerdos de intercambio de información tributaria (AIIT) sobre una base bilateral. Asimismo la iniciativa ha sido ampliada, de modo que cubra no solo las jurisdicciones de los paraísos fiscales de las pequeñas islas, sino también aquellas de actores importantes tales como Suiza y el Reino Unido, excluidos anteriormente de la lista de los paraísos fiscales de la OCDE. Su último tratado impositivo modelo incluye una cláusula que anula el secreto bancario y que podría ser efectiva en el combate contra la evasión impositiva. En la práctica, sin embargo, muy pocos AIIT han sido negociados y los gobiernos de los países en desarrollo necesitan un considerable apoyo para la negociación de dichos tratados, y para utilizar en manera efectiva la información disponible.

En última instancia, si suponemos que las instituciones internacionales como las Naciones Unidas y la OCDE deben responder de manera adecuada a un desafío global sin precedentes contra la evasión de impuestos, entonces la sociedad civil global debe presionarles, así como a los gobiernos nacionales, a tomar decisiones. La apuesta, tal como lo demuestra claramente este artículo, no podría ser más alta: el riesgo de destruir la seguridad social en el Sur global, y el potencial para financiar medidas que reduzcan la pobreza global a la mitad. ■

### ACCIONES DE LA RED DE JUSTICIA FISCAL

En 2006, en el Foro Social Mundial en Bamako se anunció una propuesta para la formación de una Red de Justicia Fiscal para África, cuyo lanzamiento tendrá lugar en el Foro Social Mundial del 2007 en Nairobi, Kenya. Este lanzamiento será un paso crucial para una nueva lucha por el desarrollo global, al frente de la cual deben estar los activistas y los conductores de campañas del Mundo Mayoritario. Le invitamos a unirse a nosotros. <[www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net)>. ■

### Referencias

- Boston Consulting Group (2003). *Global Wealth Report 2003*.
- Boyce, J.K. y Ndikumana, L. (2002). *Public debts and private assets: explaining capital flight from sub-Saharan African Countries*. Universidad de Massachusetts, Departamento de Economía e Instituto de Investigación de Economía Política. Documento de trabajo Nº 32. Disponible en: <[www.umass.edu/peri/pdfs/WP32.pdf](http://www.umass.edu/peri/pdfs/WP32.pdf)>.
- Christensen, J. y Hampton, M. (1999). "All Good Things Come to an End," *The World Today*. Vol 55, Nº 8/9 (Royal Institute of International Affairs).
- Cobham, A. (2005). *Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance*. Queen Elizabeth House, Serie Documentos de Trabajo Nº 129, Oxford.
- OCDE (2004). *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development*. Disponible en: <[webdomino1.oecd.org/COMNET/DCD/PovNet.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/priv\\_sect.pdf](http://webdomino1.oecd.org/COMNET/DCD/PovNet.nsf/viewHtml/index/$FILE/priv_sect.pdf)>.
- Owuso, K., Garrett, J. y Croft, S. (2000). *Eye of the Needle: Africa debt report*. Jubilee 2000. Disponible en: <[www.jubileeresearch.org/analysis/reports/needle.htm](http://www.jubileeresearch.org/analysis/reports/needle.htm)>.
- Oxfam GB (2000). *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*. Oxfam Policy Paper, 8 de junio. Disponible en: <[www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/debt\\_aid/tax\\_havens.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/tax_havens.htm)>.
- Tax Justice Network (2005). *Tax Us If You Can*. Disponible en: <[www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc\\_-\\_eng\\_-\\_web\\_file.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc_-_eng_-_web_file.pdf)>.
- UK All-Party Parliamentary Group on Africa (2006). *The Other Side of the Coin: The UK and corruption in Africa*. Disponible en: <[www.africaappg.org.uk/download/other%20side%20of%20the%20coin%20PDF.pdf](http://www.africaappg.org.uk/download/other%20side%20of%20the%20coin%20PDF.pdf)>.

11 <[www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org)>.

# Las fuentes innovadoras: más allá del *tabú*

North South Institute  
John W. Foster<sup>1</sup>

## La Financiación para el Desarrollo: el proceso formal

El proceso de Financiación para el Desarrollo, liderado por Naciones Unidas se inició en el contexto de la crisis asiática en la década de 1990. En 1997-1998, la Asamblea General aprobó convocar una Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, que finalmente se realizó en 2002, en Monterrey, México, junto con un Foro social global que reunió a varios miles de representantes de la sociedad civil. Muchos integrantes de Social Watch participaron en estos eventos, y nuestra organización ha seguido con atención el proceso, facilitando la representación y la presentación de aportes de la sociedad civil. A partir de Monterrey, han tenido lugar reuniones regulares de alto nivel sobre el tema, se ha investigado y se ha creado una Oficina de Financiación para el Desarrollo que funciona actualmente dentro del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en la sede de Naciones Unidas en Nueva York<sup>2</sup>.

Algunas características notables de este proceso son las siguientes:

- **Una agenda amplia.** Monterrey abarcó una variedad muy importante de temas relacionados con la financiación del desarrollo que preocupan a la sociedad civil, tales como la deuda y las crisis financieras, la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), el comercio y el desarrollo. También incluyó temas sistémicos como la gobernanza de las instituciones financieras internacionales, la representación y el poder relativo de los países en desarrollo en ellas.
- **Cobertura internacional.** El proceso de la Financiación para el Desarrollo (FpD) no solo incluye a las Naciones Unidas y sus agencias sino además al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI), a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y más recientemente también a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). El proceso es amplio e incluyente. Para las organizaciones de la sociedad civil que se pre-

ocupan por cómo funciona todo el sistema internacional, representa una oportunidad que no existe en otros lugares.

- **Participación de los "actores sociales".** Desde el período de planificación de Monterrey hasta el presente, el proceso ha incluido la participación y ha permitido la expresión de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. La oficina de FpD participa en conjunto con representantes de estos sectores en estudios y consultas, y se ha recurrido a las redes de ONG para asegurar en las reuniones la presencia de portavoces de estas organizaciones. El proceso es relativamente abierto; las organizaciones pueden acceder incluso si no tienen status consultivo en el Consejo Económico y Social (ECOSOC).
- **Lugar de iniciativas.** Aunque el proceso no ha podido embarcar a todos los miembros de Naciones Unidas en una misma dirección, ni ha logrado tampoco que el Banco Mundial, el FMI o la OMC rindan cuentas ante ese organismo, se ha constituido en un foro en el cual se presentan y se ponen a prueba iniciativas como las de los mecanismos innovadores de financiación que analizamos a continuación.

## ¿Por qué planteamos la Financiación para el Desarrollo ahora?

La Conferencia de Monterrey acordó que se haría una revisión profunda de la implementación del consenso logrado en cinco años, o sea en 2006. En realidad, es probable que esta revisión se postergue un par de años más. Las Naciones Unidas considerarán y, esperemos, decidirán la realización de una conferencia de revisión en la sesión de la Asamblea General que comienza en septiembre de 2006. Qatar se ha ofrecido como sede y la fecha prevista es 2008 o 2009.

En esta etapa es importante que las Naciones Unidas aseguren que:

- existirá una *conferencia de alto nivel* que revisará el "consenso" de Monterrey,
- la agenda será amplia e incluirá temas sistémicos y temas de gobernanza,
- esa conferencia contará con un *proceso preparatorio completo* que incluya sesiones preliminares para preparar la evaluación de los avances y las propuestas para seguir adelante,
- las *organizaciones de la sociedad civil (OSC) participarán plenamente* del proceso preparatorio y organizaciones como las que están representadas en este informe y sus múltiples aliados y socios podrán aprovechar el proceso

para comprometer a los gobiernos en la consecución de estos objetivos iniciales.

En 2002 en Monterrey, las OSC dejaron muy claro que si bien valoraban la amplitud de la agenda, aceptaban las oportunidades de participar en las mesas redondas y en los demás foros, y apreciaban el apoyo brindado al foro de la sociedad civil, no adherían al llamado "Consenso de Monterrey" adoptado por la Conferencia intergubernamental. Es de justicia aclarar que muchas OSC mantienen esa misma posición en la actualidad, y aprovechan la oportunidad de participar, pero continúan cuestionando los resultados consensuados por los gobiernos y las instituciones económicas internacionales.

El proceso de FpD fue resultado de iniciativas de los países en desarrollo y de ingresos medios. Tiene debilidades y limitaciones obvias. Sin embargo, ofrece oportunidades para participar que no existen en otros lugares, en particular para quienes se preocupan por los temas de la gobernanza, la democracia y la transparencia, por cómo las distintas partes del sistema funcionan a favor o en contra del desarrollo. Puede ser además, un foro en el que poner a consideración nuevas propuestas y construir nuevos apoyos.

## Rompiendo tabúes: los instrumentos innovadores plantean la idea de impuestos mundiales para los bienes mundiales

Después de años en los que se aceptó en forma generalizada la ilusión de que la globalización de la economía era suficiente para resolver todos los problemas del desarrollo, la comunidad internacional finalmente está aceptando la necesidad de la solidaridad. La solución es crear nuevos mecanismos financieros que movilicen parte de los beneficios de la globalización. Las propuestas se consideraban completamente irrealistas hace muy poco tiempo. Eran incluso tabú para las organizaciones internacionales. Hoy se están discutiendo en los principales foros internacionales... Con estas contribuciones, vamos a ampliar nuestra base de solidaridad, utilizando una fracción de la nueva riqueza creada por el proceso de globalización, que en gran parte escapa a los impuestos que imponen los Estados Nacionales. Vamos a usar las técnicas más avanzadas de nuestra economía moderna en beneficio de los más pobres<sup>3</sup>.

1 John W. Foster es Investigador principal del North South Institute de Canadá, ha estado siguiendo el proceso de Financiación para el Desarrollo de Naciones Unidas desde 2000 y participó en la Conferencia de París sobre la Financiación de la Innovación en marzo de 2006.

2 Por información detallada consultar: <[www.un.org/esa/ffd/](http://www.un.org/esa/ffd/)>

3 Discurso de Jacques Chirac, Presidente de la República. Conferencia Internacional de París "Solidarity and Globalization: Innovative Financing for Development and Against Pandemics." Paris, 28 de febrero-1 marzo de 2006. Disponible en su versión original en inglés: <[www.diplomatie.gouv.fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/)>



Cuando el Presidente de Brasil Lula Da Silva y el de Francia Jacques Chirac anunciaron la Acción contra el Hambre y la Pobreza en una reunión de Naciones Unidas en 2004, pensar que esto pudiera concretarse en un plazo de dos años en una serie de instrumentos innovadores para obtener financiación adicional para el desarrollo y la atención de necesidades prioritarias específicas de salud (como el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria) parecía un sueño. Era palpable la hostilidad hacia la idea de nuevos impuestos de carácter posiblemente mundial como el Impuesto a las Transacciones Monetarias (CTT por sus siglas en inglés), particularmente en Washington. La idea de un impuesto a los pasajes aéreos o al carbono parecía igualmente irrealista.

El 1º de julio de 2006, Francia implementó un impuesto al pasaje aéreo, Chile comenzó a aplicar uno similar en enero, más de una docena de países en el mundo se han sumado a medidas similares, y se ha creado un "Grupo líder sobre impuestos solidarios para financiar el desarrollo" que está integrado por más de 40 gobiernos. El Grupo ha venido creciendo y actualmente está desarrollando una agencia para la compra de medicamentos denominada UNITAID, que usará los fondos resultantes de estas acciones impositivas para proporcionar un suministro constante y asequible de medicamentos a quienes los necesitan.

### El impuesto

En la Conferencia de París, el Presidente Chirac convocó a realizar una gran conferencia ministerial internacional para marcar los avances realizados y para impulsar la agenda. Fue notable la participación de un número significativo de ONG que trabajan en temas del SIDA, el desarrollo y la reforma financiera tanto en los expositores como en los asistentes<sup>4</sup>.

El gobierno francés detalló su intención de comenzar a cobrar un tributo graduado de acuerdo a la clase y destino del servicio aéreo. En conjunto con Gordon Brown del Reino Unido, confirmó que el Reino Unido contribuiría al fondo fiduciario creado por el impuesto a los pasajes aéreos, y que Francia contribuiría a la iniciativa del Reino Unido de crear un mecanismo de Servicio Financiero Internacional para la Inmunización. El fondo iniciado por Francia estaría destinado a resolver el suministro sistemático y sustentable

de medicamentos esenciales para salvar las vidas de las personas afectadas por el VIH/SIDA y otras enfermedades.

### La Facilidad Internacional de Compra de Medicamentos (FIAM) o UNITAID

En una declaración conjunta (2 de junio de 2006) Brasil, Chile, Francia y Noruega establecieron los "cimientos" de la FIAM, designada como UNITAID en todas las lenguas. Destacando que existen al menos seis millones de personas con VIH/SIDA en el mundo que requieren tratamiento retro-viral (actualmente disponible solamente para 1, 2 millones), los auspiciantes declararon que "es imperativo que se cambie la escala en la cual está disponible el tratamiento lo que a su vez implica cambiar la escala de movilización de los recursos."<sup>5</sup>

UNITAID tiene por objetivo ayudar a lograr poner a disposición de los países más pobres los medicamentos esenciales para combatir el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria. Sostiene los principios de solidaridad, complementariedad, sustentabilidad, predictabilidad, adicionalidad, adaptabilidad, asociación, independencia, responsabilidad y eficiencia de la asistencia: un objetivo ambicioso.

UNITAID busca utilizar nuevos fondos adicionales a través de mecanismos innovadores para proporcionar fuentes de financiación constantes y previsibles para agrupar las compras de medicamentos, proporcionar nuevo ímpetu a los procesos de precalificación de los medicamentos y apoyar el fortalecimiento de las agencias reguladoras nacionales en el control de calidad de los fármacos. Espera promover la diversificación de los productos genéricos, inducir la reducción de precios y atraer a nuevos fabricantes.

En la actualidad, se piensa que desde el punto de vista organizacional, este mecanismo será un "pequeño organismo legalmente incorporado a una organización existente". Su dirección será compartida por un Directorio con la responsabilidad de vigilar el fondo fiduciario y la secretaría y un foro consultivo, que reunirá al menos una vez por año a "donantes y otros actores", permitiendo "la presentación de informes y una amplia rendición de cuentas". Para el primer año se crearán formas internas de estas estructuras y la Organización Mundial de la Salud (OMS) se hará cargo de la secretaría y actuará como administrador de los fondos. La cues-

tion de la representación de las OSC, las personas que conviven con el VIH/SIDA y los grupos vulnerables en las estructuras de dirección sigue estando en discusión.

Los auspiciantes ya han dado participación de manera informal a las ONG interesadas y a las personas que conviven con la enfermedad, han dado la bienvenida a las compañías farmacéuticas y a las principales organizaciones multilaterales que actúan en el área, como la OMC, el Fondo Global, UNAIDS, UNICEF, el Banco Mundial y el PNUD, y han recibido contribuciones constructivas tanto de la Fundación Gates como de la Fundación Clinton.

### De las intenciones a la puesta en práctica

El número de países que apoya el lanzamiento de un "Impuesto solidario" que grave los pasajes aéreos sigue creciendo. Corea del Sur se ha sumado al grupo de 15 países que pretende ponerlo en marcha este año; hay rumores de que India, Guatemala y China también lo están considerando.

Por otra parte, el fondo de UNITAID también continúa desarrollándose. Mientras se espera que el impuesto francés contribuya con una suma de unos USD 250 millones anuales al comienzo, España ha acordado aportar fondos por USD 100 millones anuales en los primeros cuatro años sin ningún impuesto, Noruega USD 25 millones, Brasil USD 12 millones y Chile USD 4 millones. Francia indica que el 90% de los recursos que se obtengan con el impuesto se destinarán al FIAM y 10% al Servicio Financiero Internacional para Inmunización.

El 2 de junio de 2006, como parte de los preparativos de la Copa Mundial de Fútbol disputada en Alemania, la FIFA, a través del Jugador del Año 1995 George Weah, subrayó el compromiso de la organización deportiva con los derechos humanos, anunciando que en cada uno de los 64 partidos antes del puntapié inicial, los capitanes de ambos equipos intercambiarían dos pelotas oficiales con la marca de UNITAID.

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajaron en los aspectos financieros de esta actividad no solo se reunieron en París en febrero, sino que participaron además en la primera reunión plenaria del Grupo líder en Brasilia en julio de 2006.

### Avances y desafíos

Mientras los temas de la gobernanza del nuevo mecanismo siguen en debate, las OSC han realizado duras críticas a la actual respuesta al VIH/SIDA enmarcada en las políticas y los acuerdos de propiedad intelectual de la OMC. Como lo han señalado varios voceros, de qué sirve recolectar recursos significativamente mayores para la compra de

4 A la Conferencia de París asistieron aproximadamente 600 personas, incluidos representantes de 93 países, 3 jefes de estado, más de 70 ministros, el Secretario General de Naciones Unidas y representantes de muchas organizaciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales.

5 Resulta interesante que esta declaración la hicieran dos ministros de relaciones exteriores (Brasil y Francia) un ministro de salud (Chile) y un ministro de desarrollo (Noruega). Esta mezcla transversal de sectores es característica del enfoque de estas iniciativas.

medicamentos, si los países todavía deben pagar a las compañías precios que duplican o triplican los precios más bajos, y el dinero se recicla fundamentalmente en el Norte, dejando a un gran número de enfermos sin tratamiento.

Se ha sugerido enérgicamente que la iniciativa UNITAID solo logrará contribuir en forma significativa a conseguir el acceso universal al tratamiento en 2010 si: a) combina sus esfuerzos con los de otros compradores para ganar capacidad de negociación, b) trabaja para apoyar a los gobiernos en que puedan hacer uso de todas las flexibilidades y aperturas que existen en el régimen de los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y se opone a que éstos se sigan ampliando y c) trabaja para romper las barreras de las patentes.

No está muy claro que los gobiernos adquieran una voluntad real de usar en forma más efectiva y eficiente los recursos a través de estas medidas, y probablemente – al igual que el logro de la declaración de Doha sobre propiedad intelectual y salud – esto dependa de la movilización y las presiones que ejerza la sociedad civil.

### *No se trata solo de los pasajes de avión*

La iniciativa de una modalidad innovadora de financiación involucra un menú de proyectos prácticos, como el Servicio Financiero Internacional (IFF por sus siglas en inglés) y el IFF para inmunización propuestos por Gordon Brown, el impuesto al pasaje en avión de Chirac, el impulso de Chile a una nueva ronda sobre Derechos Especiales de Giro, o el interés que mantiene el Ministro de Desarrollo alemán en el Impuesto a las transacciones monetarias, y otros. Las organizaciones no gubernamentales tienen un interés vital en varias de estas iniciativas, así como en levantar otros temas, entre ellos el impuesto al carbono, la cancelación de la deuda y un acuerdo sobre impuestos internacionales y la “justicia impositiva”. Las conferencias de París y Brasilia expresaron un interés significativo en avanzar en las acciones de los gobiernos contra la evasión impositiva y los paraísos fiscales.

### **Mirando al futuro**

¿Qué es lo que más importa?

- Como lo señalara el Presidente Chirac en París en marzo de 2006, estas iniciativas rompen un tabú (generado por las fuertes presiones estadounidenses) que durante años impidió que avanzaran negociaciones y acciones en torno a los impuestos internacionales, como el impuesto a las transacciones monetarias.

- La iniciativa general fue propuesta por una productiva combinación de liderazgos Norte-Sur (los Presidentes Lula y Chirac), y a ésta se han sumado Chile, España, Alemania, Argelia y últimamente muchos otros países.
- La iniciativa de un impuesto al pasaje de avión abre una brecha en una de las principales limitaciones conceptuales de los impuestos internacionales que es que, para poner en marcha un impuesto internacional es necesario que el mismo cuente con apoyo universal. El principio de un impuesto internacional administrado a nivel nacional traspasa esa barrera.
- El vínculo entre los nuevos instrumentos de financiación y los problemas urgentes de salud es el ingrediente esencial para el apoyo político y la implementación.
- Hasta el presente, el liderazgo del proceso ha impulsado la participación de los actores sociales no gubernamentales y otros.
- El enfoque adoptado proporciona un menú con una gama de posibilidades, en el cual distintos países asumen el liderazgo de una o más de las opciones.

Estos esfuerzos innovadores de financiación para el desarrollo llevados adelante por coaliciones que tienen un “pensamiento similar” han contado con el apoyo del Secretario General de Naciones Unidas, han surgido en parte a partir del marco promisorio del proceso de Financiación para el Desarrollo de Naciones Unidas y su oficina, y han usado a las Naciones Unidas para difundir, promover e informar la participación y los avances que se realizan. Las OSC en la reunión del Grupo Líder en Brasilia argumentaron que éste debía ser el año de los “pilotos”. Habiendo puesto en práctica el impuesto a las aerolíneas y UNITAID en un tiempo relativamente corto, se alentó a los gobiernos a mantener el impulso a través de iniciativas que permitan implementar un piloto del Impuesto a las Transacciones Monetarias y la realización y desarrollo de conferencias e iniciativas sobre evasión impositiva, paraísos fiscales, transferencia de precios y otras formas de “fuga” de recursos vitales del Sur hacia el Norte.

La revisión de la Conferencia de Financiación para el Desarrollo en 2008-2009 que está propuesta, debe destacar qué condiciones ha posibilitado la existencia de estas iniciativas y cómo se podría favorecer nuevas iniciativas de este orden. Nos ofrece una oportunidad para ampliar la agenda y considerar temas de más largo plazo relacionados con la gobernanza económica mundial y las políticas económicas para un desarrollo sustentable equitativo. ■

# Las promesas de la Unión Europea

Eurostep

Simon Stocker<sup>1</sup>

Europe External Policy Advisors (EEPA)

Mirjam van Reisen

En 2005 la Unión Europea (UE) se posicionó como líder mundial en la movilización de recursos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y definió su marco de financiación para el período 2007-2013, lo que abarca casi la totalidad del lapso hasta 2015. La naturaleza de estas perspectivas financieras proporciona un fuerte indicio, en función de los fondos disponibles y las prioridades para su implementación, de si realmente se está reafirmando el compromiso con el cumplimiento de los ODM.

## Promesas de financiación de la UE

Por primera vez se fijó un calendario para que la UE cumpla la meta que fijara la ONU hace años para gastar el 0,7% del Producto Nacional Bruto. Aunque la mayoría de los países donantes no alcanzaron ni superaron esa meta, quienes sí lo hicieron son integrantes de la UE<sup>2</sup>. Con la meta interina para que la UE alcance el nivel mínimo promedio de 0,56% para 2009, el compromiso actual apunta a que 15 de los “antiguos” Estados miembros alcancen la meta del 0,7% para 2015, en coincidencia con la fecha límite para cumplir muchos de los ODM, incluido el de reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven en la pobreza absoluta.

Los fondos que la Comisión Europea destina a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) seguirán siendo los mismos, y por lo tanto el incremento de la financiación se canalizará en gran medida directamente a través de los Estados miembros de la UE.

## ¿Se amplía la definición de ayuda al desarrollo?

El compromiso de respaldo a los ODM también se confirma en las declaraciones de políticas de desarrollo adoptadas por la UE a fines de 2005. Tanto el Consenso Europeo sobre el Desarrollo<sup>3</sup>, que fija la política de desarrollo de la UE para los próximos años, como la Estrategia de la UE para África (Consejo de la Unión Europea, 2005) otorgan un lugar destacado a la centralidad de los ODM en las estrategias de cooperación de la UE hacia los países en desarrollo.

1 Simon Stocker es Director de Eurostep y Mirjam van Reisen es Directora de Europe External Policy Advisors (EEPA).

2 Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia proporcionan al menos 0,7% de su INB anual a la AOD. Noruega es el único país fuera de la UE que pertenece a este grupo.

3 Acordado entre el Parlamento, la Comisión y el Consejo Europeos en 2005.

TABLA 1. Promesas de ayuda de la UE

AÑO META	15 ESTADOS MIEMBROS DE LA UE (ALEMANIA, AUSTRIA, BÉLGICA, DINAMARCA, ESPAÑA, FINLANDIA, FRANCIA, GRECIA, IRLANDA, ITALIA, LUXEMBURGO, PAÍSES BAJOS, PORTUGAL, REINO UNIDO Y SUECIA)		10 ESTADOS MIEMBROS DE LA UE (REPÚBLICA CHECA, CHIPRE, ESLOVAQUIA, ESLOVENIA, ESTONIA, HUNGRÍA, LETONIA, LITUANIA, MALTA Y POLONIA)	
	MÍNIMO INDIVIDUAL	PROMEDIO COLECTIVO	MÍNIMO INDIVIDUAL	PROMEDIO COLECTIVO
2006	0,33%	0,39%	-	-
2010	0,51%	0,56%	Específico de cada país	0,17%
2015	0,7%	0,7%	0,33%	0,33%

Nota: todos los porcentajes son AOD como proporción del Ingreso Nacional Bruto.

Fuente: Joint European NGO Report (2006). EU aid: Genuine leadership or misleading figures?

Sin embargo, ambos documentos también otorgan un creciente énfasis a temas relacionados con la seguridad en el contexto de la “guerra contra el terror” y la proliferación de armas de destrucción masiva y con la inmigración. Las pautas utilizadas para la programación de la ayuda de la UE al desarrollo entre 2007 y 2013 incluyen las pautas sobre la guerra contra el terrorismo y la inmigración, lo que demuestra la seriedad de la Comisión Europea en su intento por utilizar el dinero destinado al desarrollo con estos fines (Eurostep, 2006).

Las políticas de la UE coinciden cada vez más en integrar los fondos para el desarrollo de la Comisión Europea y de los Estados miembros, en línea con la Declaración de París sobre la armonización de la ayuda. Por lo tanto, el mayor alcance de la ayuda, que abarca a la guerra contra el terrorismo y la inmigración, tiene repercusiones no solo para la ayuda de la Comisión Europea sino también para la ayuda dada por los 25 Estados miembros de la UE.

Además, la Comisión Europea destina fondos considerables a la financiación de obras de transporte e infraestructura. En su programación para los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), un tercio de los fondos a distribuir son destinados a este tipo de obras. Aunque los mismos cumplen con los criterios de la AOD, su importancia para el cumplimiento de los ODM no es tan clara, y – desde la perspectiva de los ODM – estos programas carecen de fundamento.

Al mismo tiempo, se revisa la definición de desarrollo para que incluya aspectos nuevos del gasto dentro de la AOD, lo cual refuerza las posibilidades de que los donantes incrementen sus niveles de AOD sin proporcionar necesariamente financiación adicional a los países en desarrollo. La Comisaria Europea, Benita Ferrero-Waldner, declaró recientemente que la Comisión deseaba ampliar la definición de desarrollo para permitirle usar los fondos designados al desarrollo en el contexto de un nuevo marco jurídico que rigiera la ayuda de la UE al desarrollo. Aunque la

Comisión no brindó los motivos específicos del por qué sería necesario un cambio en la definición, sí señaló que tiene que ver específicamente con la cooperación de la UE hacia países como China e India, grandes economías con mercados en crecimiento a las cuales la UE desearía claramente aumentar su acceso (EEPA, 2006b).

## La Declaración de París

La UE encabeza la aplicación de la Declaración de París de 2005 sobre la armonización de la ayuda, la alineación con los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y los Programas Nacionales de Desarrollo, y la coordinación de los donantes. La Comisión Europea se propone programar 50% de su ayuda para el período de 2007 a 2013 a través del apoyo presupuestario general o sectorial. La Comisión también argumenta que, a través del apoyo presupuestario, apuntará a los sectores de los ODM.

En su Resolución de 2006 sobre la corrupción, el Parlamento Europeo advirtió que la corrupción y los cambios en el presupuesto podrían socavar la eficacia del apoyo presupuestario en el cumplimiento de los ODM y recomienda que sólo se acuerde el apoyo presupuestario sectorial dedicado a los sectores de los ODM, especialmente la salud y la educación. Dado el monto de los fondos que se pretende destinar a través del apoyo presupuestario en el lapso hasta 2013, la UE asume un riesgo formidable en cuanto si el apoyo presupuestario no funciona para aumentar la inversión en los sectores de los ODM, serán insuficientes las medidas correctivas para llevar inversiones a los ODM.

La Comisión Europea está fijando niveles de incentivos para los países que reciben apoyo presupuestario y tienen un buen desempeño. Es fundamental que los indicadores de desempeño den una alta prioridad a los ODM, si es que los ODM han de lograrse a través del apoyo presupuestario. De no ser así, faltarán incentivos para que los países

socios inviertan en los ODM (Comisión Europea, 2006). Asimismo, es necesario plantear la interrogante de cómo se mide el desempeño, y cuáles indicadores se emplean para medir el desempeño en el apoyo presupuestario. Esta puede ser una zona importante para que los Watchers desarrollen experiencia adicional.

Los temas transversales son particularmente vulnerables mediante el apoyo presupuestario, dado que no son tratados como sectores. Social Watch y Eurostep publicaron un informe que identificaba este asunto en 2005, llamado "Accountability Upside Down" (Eurostep/Social Watch, 2005), que llevó a una conferencia organizada por UNIFEM con la Comisión Europea en 2005 en la cual se identificó cómo se podía aplicar la igualdad de género mediante las nuevas modalidades de ayuda. La conferencia identificó varios instrumentos, en particular la integración de la dimensión de género en el proceso de elaboración del presupuesto, y el seguimiento de la aplicación de los instrumentos internacionales que promueven la justicia de género, la CEDAW, la Plataforma de Acción de Beijing y la Declaración del Milenio. El Índice de Equidad de Género de Social Watch se presentó como una herramienta para los indicadores de desempeño sobre igualdad de género.

Actualmente, Ghana es el país piloto para la aplicación del apoyo presupuestario de la UE de manera coordinada con los Estados miembros. Dado que la revisión de la Declaración de París también tendrá lugar en Ghana en 2008, queda claro que la UE tiene la esperanza de que prosperen los resultados del apoyo presupuestario en este país. Será importante discernir si el apoyo presupuestario está ayudando a producir cambios en los presupuestos nacionales en el sentido de los ODM, y si estos cambios presupuestarios conducen a una mayor inversión en los ODM y mayores resultados hacia su realización.

## Comercio

Los intereses comerciales son un tema fundamental para la UE, donde la Comisión Europea desempeña un papel central<sup>4</sup>. Dentro de la actual Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la UE destacó sistemáticamente que asume un método que define nuevas reglas comerciales en defensa de los intereses de los países en desarrollo. Sin embargo, esa no es la opinión de la mayoría de los países en desarrollo, que critican a la UE por mantener un régimen de subsidios a la agricultura que otorgan ventajas injustas a los productores europeos, lo cual socava la competitividad de los productores en los países en desarrollo. Un documento reciente sobre las propuestas presupuestarias de la UE señaló directamente que la política comercial de la UE está motivada por medidas defensivas y ofensivas para proteger sus propios intereses esenciales (EEPA, 2006b).

El régimen de comercio *Todo salvo las armas* de la UE para los Países de Menos Adelantados (PMA)

4 La Comisión Europea es responsable de gestionar las políticas comerciales de la UE y de negociar las reglas y convenios comerciales en representación de la UE.

## OBSERVACIONES SOBRE EL APOYO PRESUPUESTARIO

Cecilia Alemany (Social Watch)

Una tendencia de las Nuevas Perspectivas Financieras de la UE para 2007-2013 es que el apoyo presupuestario se está convirtiendo en un instrumento generalizado para canalizar la cooperación en los países en desarrollo. Este mecanismo se orienta a reducir los altos costos que implican la mediación y administración de la cooperación, y apunta a expandir las líneas estratégicas del desempeño presupuestario nacional.

Aunque ya existen algunos casos exitosos, aún no queda claro si el apoyo presupuestario es eficaz. Los requisitos para su aprobación pueden variar y, en algunos casos, presentan un nuevo cuello de botella. Asimismo, es necesario aclarar los mecanismos de supervisión, no solo para cumplir los requisitos de la UE como donante, sino también ante la sociedad civil y la ciudadanía del país supuestamente beneficiario.

La supervisión del apoyo presupuestario y el desempeño presupuestario por parte de los ciudadanos es viable en algunos países y está institucionalizada como complemento del control que ejercen los parlamentos. Pero en muchos países no existen esas condiciones para poder participar; se carece de la cultura de la consulta o de políticas de transparencia. Además, el apoyo presupuestario también beneficiará a algunos gobiernos con elevados porcentajes de corrupción. Sería percibido como contradictorio que la UE señalara con el dedo los niveles de corrupción de los países en desarrollo, o señalara los déficit públicos de algunos países mientras, simultáneamente, inyecta financiación directa a sus presupuestos.

Por otra parte, el apoyo presupuestario constituye una parte de la tendencia de los países donantes hacia la alineación y armonización de los donantes (una tendencia que refuerza la Declaración de París). La misma requiere que los donantes negocien en bloque con las autoridades nacionales. La lógica es la de la eficiencia, desde la perspectiva de la UE, pero en los hechos reduce la capacidad de negociación de los países receptores de la cooperación. ■

no proporcionó opciones realmente significativas a los productores de estos países ya que no aborda las limitaciones que imponen la producción de artículos a un nivel aceptable para la UE.

Junto con las negociaciones de la OMC, la UE ha estado negociando con diferentes grupos regionales para establecer tratados regionales de libre comercio. Para el grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico, el campo de acción para negociar los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) se delimitó en el Acuerdo de Cotonou, como acuerdo sucesor de la Convención de Lomé. La UE forzó la inclusión de las negociaciones sobre los AAE a los países ACP de manera que para 2008 los arreglos comerciales de la UE serían compatibles con las normas de la OMC. Ante las críticas referidas a que con las negociaciones de los AAE la UE una vez más dejaba fuera las limitaciones sobre la oferta de los países de ACP, los países de la UE declararon que ofrecerán ayuda a cambio de comercio para apoyar los costos de ajuste de los AAE, una vez que se hayan instalado. Sin embargo, esto se financiará con el presupuesto existente para la ayuda y por lo tanto la compensación por las pérdidas de los países de ACP se pagará del presupuesto para el desarrollo, lo que reducirá los fondos para los ODM. Dentro de las negociaciones presupuestarias en curso, el dinero "adicional" prometido para compensar la modificación del convenio que la UE tenía sobre el azúcar con los países de ACP será financiado con un recorte en los recursos para el desarrollo social, lo que afecta especialmente al sector de la financiación de los ODM para la salud y la

educación. Esto sucede además de otros recortes presupuestarios que apuntan específicamente a los ODM (EEPA, 2006a).

## Cancelación de la deuda

Aunque los compromisos asumidos por la UE en 2005 para realizar los ODM fueron bien recibidos, persiste la inquietud sobre cómo se llevarán a la práctica y siguen las medidas para cambiar el marco en que se realiza la cooperación con la UE. Un informe publicado en mayo de 2006 analizó el uso actual de la ayuda de la UE. Redactado en conjunto por varias ONG de toda Europa, el informe concluyó que un tercio de toda la ayuda oficial (aproximadamente USD 14.400 millones) que proporcionó en 2005 la UE (los Estados miembros y la Comunidad Europea en su conjunto) no llegó a los países en desarrollo y permaneció en el país donante. Entre estos egresos se incluyen la cancelación de deudas (USD 9.600 millones, de los cuales la mayor parte fue la cancelación de deudas por créditos a las exportaciones de Iraq), la financiación de los costos de los inmigrantes que provienen de países en desarrollo (USD mil millones), y los costos de la educación para alumnos extranjeros (USD 1.200 millones). Aunque estos egresos pueden constarse como ayuda oficial según las definiciones que fijara la OCDE/CAD<sup>5</sup>, los mismos no brindan recursos para ser utilizados en los países en desarrollo con fines de alcanzar los ODM. Por ejemplo, en el caso de

5 El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

## INICIATIVAS PRESUPUESTARIAS DE GÉNERO EN EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE/COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES

### Network of East–West Women (NNEW)

El primer presupuesto con perspectiva de género creado en Australia a mediados de la década de 1980 se transformó en la inspiración para varias iniciativas del planeta. Sin embargo, la aplicación de la idea en Europa y especialmente en Europa Central y Oriental no ha sido rápida. El Secretariado de la Comunidad del Commonwealth<sup>1</sup>, al que pertenece Australia, fomentó un programa de respaldo a las iniciativas de presupuesto femenino a partir de 1996. El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) brindó apoyo de diversos tipos en diferentes programas<sup>2</sup>. En 2005 el Consejo de Europa publicó un Informe sobre Presupuesto de Género<sup>3</sup>. La estrategia de transversalización del género y del presupuesto de género avanzó en reconocimiento y legitimidad. En algunos países de la región Europa Central y del Este/Comunidad de Estados Independientes el presupuesto de género adquirió una rápida popularidad, especialmente en Kosovo y Georgia.

### Kosovo

La ONG de mujeres Shoqata Afariste e Gruas SHE-ERA<sup>4</sup> preparó el primer análisis en Kosovo sobre presupuesto de género y el impacto que las políticas fiscales tienen sobre el nivel de pobreza de las mujeres rurales en el municipio de Gjakova. El estudio presenta las conclusiones de la investigación realizada en Gjakova y se concentra en la posibilidad de aplicar una perspectiva de género a las partidas presupuestaria del municipio de Gjakova. La investigación identifica causas, problemas y oportunidades para incorporar el equilibrio de

género a la distribución de los recursos, comenzando por el plano local, con especial atención al Departamento de Agricultura. La investigación reveló que la aplicación de políticas equilibradas en asuntos de género en el sector de desarrollo de la agricultura encuentra cinco principales obstáculos: la necesidad de empoderar a las agricultoras del medio rural de Gjakova, la falta de propiedad de las mujeres sobre la tierra que labran, las limitaciones del presupuesto municipal y el apoyo insuficiente del gobierno local al desarrollo de la agricultura rural, la necesidad constante de generar capacidades en la Oficina Municipal de Género, y la necesidad de generar las capacidades de la sociedad civil para la abogacía sobre un presupuesto equilibrado en materia de género en las políticas municipales de todos los sectores.

### Polonia<sup>5</sup>

La red Network of East-West Women (NEWW) abogó por la aplicación del presupuesto de género en Polonia. NEWW coordinó la Iniciativa sobre Presupuesto de Género de Gdansk, dirigida a identificar áreas a mejorar y presentar recomendaciones de acción. El Informe<sup>6</sup> plantea numerosos puntos que tienen un impacto inmediato en la vida de los ciudadanos y ciudadanas de Gdansk. Entre los problemas más importantes que deben enfrentar los habitantes de Gdansk están: la falta de programas para personas de la tercera edad (hombres y mujeres), el tratamiento desigual que reciben hombres y mujeres en el mercado de trabajo y la escasa actividad profesional de las mujeres, el desempleo de largo plazo de mujeres y hombres. El informe invitó a profundizar la discusión sobre problemas vitales para Gdansk y a hallar soluciones posibles. También sugirió que análisis de este tipo pueden ser un instrumento para combatir la discriminación. El proyecto presentó al *gender budgeting* como un instrumento excelente para que la ciudad, las autoridades locales y la comunidad local aboguen por más transparencia y la apliquen en los gastos que benefician a la comunidad local. ■

1 Integrada por 53 estados independientes que trabajan juntos por el desarrollo, la democracia y la paz de sus ciudadanos: <[www.thecommonwealth.org](http://www.thecommonwealth.org)>.

2 Budlender, D. (2001). "Review of gender budget initiatives", Community Agency for Social Enquiry. <[www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf](http://www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf)>.

3 Dirección General de Derechos Humanos (2005). "Gender budgeting: Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB)". Estrasburgo.

4 Shoqata Afariste e Gruas/Asociación Empresarial de Mujeres (2006). "The Story behind the Numbers: Women and Employment in Central and Eastern Europe and the CIS: Gender Budget analysis and the impact of fiscal policies on the poverty level of rural women in the municipality of Gjakova in Kosovo". Gjakova, Kosovo.

5 Por más información, consulte a Zofia Lapniewska: [zofia@neww.org.pl](mailto:zofia@neww.org.pl)

6 Balandynowicz-Panfil, K. y Opacka, U. (2005). "Gda\_sk Gender Budget Initiative". NEWW, Gdansk, Polonia.

la cancelación de la deuda, los gobiernos donantes se comprometieron en 2002, en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo, que la cancelación de la deuda se aplicaría a través del uso de recursos nuevos. Ya que las mismas eran condonaciones de deuda, las cancelaciones no se expresaban en fondos adicionales puestos a disposición de los ODM. Los países beneficiados con la cancelación de deudas no habrían podido pagar las deudas canceladas, por lo que el nivel de ayuda adicional registrado por los donantes se limitó simplemente a un ejercicio contable que infló los niveles de AOD.

### Conclusiones

Lamentablemente, todo indica que la aplicación de las promesas es meramente un truco contable, y no un incremento de la inversión en los ODM. La "guerra contra el terror" y los temas de la inmigración están incluidos en los programas de ayuda como forma de "ampliar" la definición de la AOD junto a prioridades en materia de infraestructura que siguen en pie desde hace tiempo. Nuevas modalidades de ayuda probadas en gran escala tras la Declaración

de París – que la UE está liderando – desvinculan la ayuda a la distribución en áreas específicas. Aunque estas nuevas modalidades de ayuda pueden proporcionar ciertas oportunidades, la hipótesis de que puedan profundizar los ODM no está comprobada. Dado que la UE es por lejos el mayor contribuyente a la AOD, el mayor auspiciante de los ODM, y actualmente muy activo en el ensayo a gran escala de nuevas modalidades de ayuda, podría concluirse que existe un peligro considerable de que la inversión en los sectores de ODM siga siendo mínima, y que la AOD no esté dirigida a su consecución. Además, el rumbo de las negociaciones comerciales no parece ayudar a los socios de los países en desarrollo y, en los casos en que ameritan compensación u otras medidas, las mismas se toman de los fondos existentes de desarrollo y se redirigen de la inversión directa en zonas de ODM.

Por lo tanto, el rol de la UE para el logro del ODM 8 puede considerarse sumamente débil, y actualmente no existe convicción ni voluntad política para aplicar las promesas asumidas para la realización de los ODM. ■

### Referencias

- Consejo de la Unión Europea (2005). *The EU and Africa: towards a strategic Partnership*. Brussels: 15961/05.
- EEPA (2006b). *Debate on 2007 Budget in Joint Hearing Budget Committee and Foreign Affairs Committee, May 30th 2006*. [en línea]. Disponible en: <[www.eepa.be](http://www.eepa.be)>.
- Comisión Europea (2006). *Issues Paper Towards an European Consensus on governance in development cooperation*. Bruselas: Comisión Europea.
- Parlamento Europeo. Consejo de la Unión Europea. Comisión Europea (2005). *Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus'*. Bruselas: (2006/C 46/01).
- Eurostep (2006). *EC aid programming for ACP countries* [en línea]. Disponible en: <[www.acp-programming.eu](http://www.acp-programming.eu)>.
- Eurostep/Social Watch (2005). *Accountability upside down*. [en línea]. Disponible en: <[www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/PUB\\_Unifem\\_OECD\\_RV.pdf](http://www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/PUB_Unifem_OECD_RV.pdf)>.
- EEPA (2006a). *Budgeting for the realisation of the MDGs*. [en línea]. Disponible en: <[www.eepa.be/wcm/dmdocuments/Paper\\_FPAAnalysis\\_060403.pdf](http://www.eepa.be/wcm/dmdocuments/Paper_FPAAnalysis_060403.pdf)>.

# El mundo árabe: entre los derechos humanos y la seguridad

Arab NGO Network for Development  
Ziad Abdel Samad  
Kinda Mohamadieh<sup>1</sup>

La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (Nueva York, 2000) fijó un plan de desarrollo mundial basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que los países de todo el mundo se comprometieron a alcanzar. La Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002) se celebró con el propósito de indagar sobre los mecanismos de financiación de este proceso de desarrollo. La misma concluyó en el Consenso de Monterrey, que destacó varios asuntos importantes, entre ellos: puntos de acción para movilizar los recursos financieros nacionales; la movilización de los recursos internacionales para el desarrollo, incluida la inversión extranjera directa; tratar los flujos del comercio internacional como un motor de desarrollo; aumentar la cooperación financiera y técnica internacionales; resolver los problemas de la deuda externa; y abordar la coherencia de los sistemas monetarios, financiero y comercial internacionales. Luego, durante la Cumbre Mundial de la ONU realizada en septiembre de 2005, los países donantes renovaron su compromiso para mejorar la eficacia de la ayuda a través de la armonización de los trámites y la alineación de la ayuda con las prioridades de los países en desarrollo, y escalar la asistencia al desarrollo dirigida a generar capacidades nacionales (como la “ayuda a cambio de comercio”), darle prioridad a los Países Menos Adelantados (PMA) y a los países que padecen crisis y la pandemia de VIH/SIDA.

Sin embargo, entre los países desarrollados y los países en desarrollo surgieron dos puntos de vista distintos con respecto a los temas en discusión. Los países desarrollados promueven un vínculo entre el incremento de la ayuda y las políticas de liberalización del comercio, mientras que los países en desarrollo hacen hincapié en la necesidad de aumentar la ayuda pero sin condiciones. Su principal inquietud es el incremento de las condicionalidades impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de los flujos de ayuda. En consecuencia, la promesa de un paquete de ayuda a cambio de comercio que hicieran los países desarrollados en la 6ª Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en diciembre de 2005, fue sumamente cuestionada. Los países en desarrollo manifestaron la inquietud de que este paquete los limitaría considerablemente en el

proceso de negociación. También les preocupaba que la ayuda fuera gestionada por las instituciones financieras internacionales (IFI), lo que daría pie a que estas instituciones les impusieran aún más condicionalidades.

El desafío principal es reestructurar la corriente de ayuda y su gestión, aumentando los nexos entre la ayuda y las necesidades de desarrollo humano. Al reforzar estos vínculos y la eficiencia de los mecanismos empleados, la ayuda será más sensible a las necesidades nacionales y los gobiernos serán más responsables ante los resultados previstos de los flujos de ayuda.

Vale la pena señalar que los ODM trataron la ayuda y la deuda en sus metas 13 y 15, incluidas dentro del Objetivo 8: fomentar una alianza mundial para el desarrollo. La meta 13 se propone abordar las necesidades especiales de los PMA, lo que incluye el acceso sin aranceles ni cuotas para las exportaciones de los PMA; mejorar el programa de reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y cancelar la deuda bilateral oficial; y hacer disponible más Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) para los países que se comprometieron a reducir la pobreza. La meta 15 llama a tratar integralmente los problemas de deuda que padecen los países en desarrollo a través de medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo. Estos elementos esbozan una conexión entre el marco de desarrollo internacional y el debate en torno a la ayuda y la deuda, pero las metas no abordan varios de los puntos claves del problema de la ayuda.

Al discutir el incremento de la ayuda para los países comprometidos con la erradicación de la pobreza, no hay aclaración alguna en cuanto a las estrategias específicas de reducción de la pobreza previstas. ¿Se refiere a estrategias basadas en el enfoque de las IFI utilizadas para ejercer presión sobre los países en desarrollo, o a las estrategias basadas en auténticos objetivos y necesidades nacionales? Tampoco existe aclaración ni orientación alguna sobre el tipo de medidas nacionales e internacionales que puedan considerarse vinculadas a la sostenibilidad de la deuda. Esta ambigüedad permite a los países desarrollados y las IFI seguir vinculando la reducción de la deuda a otras medidas limitantes, como la liberalización económica, la privatización y demás medidas de ajuste estructural.

Uno de los principales obstáculos para que la ayuda sea eficaz radica en que los flujos de la ayuda están sumamente vinculados a consideraciones de política internacional. Las promesas de los donantes no se sostienen de un año a otro y fluctúan en gran medida según los factores políticos y las prioridades

del momento. Asimismo, la ayuda no puede verse aislada de las condiciones impuestas por el sistema internacional de comercio o las políticas externas de los países desarrollados. Los países desarrollados y las IFI dan con una mano ayuda y toman con la otra los costos de la integración a la fuerza en el sistema internacional de comercio. Esto crea un sistema de ayuda que en el mejor de los casos es superficial y en el peor es manipulador. Todos estos factores llevaron a que los países más desarrollados no cumplieran la promesa de comprometer 0,7% de su ingreso nacional bruto (INB) a la AOD, una promesa que se remonta a la década de 1970<sup>2</sup>. Según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2005 Estados Unidos destinó a la AOD una cifra levemente superior a 0,2% de su INB, o USD 27.500 millones. Solo los Países Bajos, Noruega, Suecia, Luxemburgo y Dinamarca superaron la meta del 0,7% del INB y alcanzaron el 0,8% y más. Japón destinó a la AOD aproximadamente 0,3% del INB o USD 13.100 millones. Italia y España dedicaron este mismo porcentaje (que ascendió a USD 5.100 millones y USD 3.100 millones respectivamente). Francia y Reino Unido se aproximaron al 0,5% del INB (USD 10.100 millones y USD 10.800 millones respectivamente).

## Política de ayuda de Estados Unidos y la Unión Europea hacia la región árabe

La Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo se celebró mientras se replanteaban numerosas consideraciones en el proceso político mundial y regional y en los frentes económico, político y de seguridad, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. De hecho, en el Consenso de Monterrey se destacó que, luego de los atentados del 11/9, “es ahora más apremiante la necesidad de que mejore la colaboración entre todas las partes interesadas para promover un crecimiento económico sostenido y hacer frente a los problemas a largo plazo de la financiación para el desarrollo.” La Asamblea General de la ONU, reunida el 16 de noviembre de 2001, concluyó que el terrorismo deberá abordarse en forma paralela con la pobreza, el subdesarrollo y la desigualdad<sup>3</sup>.

En este contexto, la región árabe ha sido sujeto de una mayor atención internacional, especialmente

<sup>1</sup> Ziad Abdel Samad es director ejecutivo del Arab NGO Network for Development (ANND); Kinda Mohamadieh es la coordinadora de programas de ANND.

<sup>2</sup> Los gobiernos donantes prometieron gastar 0,7% de su INB en la AOD en la Asamblea General de la ONU celebrada en 1970 (Resolución de la Asamblea General de la ONU 2626), hace más de 35 años. La fecha límite para alcanzar el objetivo se fijó para mediados de esa misma década.  
<sup>3</sup> Plenario de la 56ª Asamblea General, 57ª Sesión (PM), comunicado de prensa GA/9971, <[www.un.org/news/Press/docs/2001/ga9971.doc.htm](http://www.un.org/news/Press/docs/2001/ga9971.doc.htm)>.

de Estados Unidos y la Unión Europea (UE). Se propusieron diversas iniciativas como soluciones o puertas para el cambio y la democratización en la región. Se generó la percepción de que las amenazas del terrorismo están arraigadas en movimientos islámicos radicales enquistados en la región árabe. La elevada influencia de estos movimientos se atribuyó a la falta de buena gobernanza y democracia, así como a las mediocres condiciones de desarrollo y los altos niveles de pobreza.

De manera acorde, las políticas de Estados Unidos y la UE que se concentran en la democracia de la región árabe adoptaron claramente "la idea de utilizar la asistencia al desarrollo como herramienta de política exterior"<sup>4</sup>. Sin embargo, haciendo caso omiso de la Declaración del Milenio adoptada por 189 jefes de Estado en septiembre de 2000, tanto Estados Unidos como la UE ignoran la necesidad de interrelacionar la paz y la seguridad junto con la democracia y la erradicación de la pobreza. Sus iniciativas llaman a la construcción pacífica de la paz y la resolución pacífica de los conflictos, pero al mismo tiempo practican y respaldan la ocupación extranjera de territorios, la expansión de bases militares extranjeras, y el constante doble discurso en torno a la aplicación de leyes y resoluciones internacionales con relación a los derechos de los ciudadanos de la región árabe, ya sea en Palestina, Iraq o los países árabes con bases militares extranjeras. En consecuencia, las políticas que adoptaron para enfrentar el terrorismo y fomentar el desarrollo y la democracia en la región árabe no inciden en uno de los principales factores detrás del crecimiento del terrorismo: la sensación de humillación y odio que algunos ciudadanos de esta región han acumulado debido a las prácticas previamente mencionadas.

En febrero de 2002, el Senado de Estados Unidos resolvió que "los programas de asistencia exterior de Estados Unidos deben desempeñar un papel importante en la lucha mundial contra el terrorismo para complementar los objetivos de seguridad nacional de Estados Unidos."<sup>5</sup> Durante 2004, el gobierno de Estados Unidos presentó una nueva estrategia llamada "Iniciativa para el Gran Medio Oriente" (MEPI, por sus siglas en inglés). La misma se propuso como una herramienta para alcanzar las reformas políticas y enfrentar el fundamentalismo islámico, que la iniciativa consideraba la raíz del creciente terrorismo en el planeta. Asimismo, hubo varias iniciativas europeas, incluida la "Asociación Estratégica con el Mediterráneo y el Medio Oriente" (MEDA, por sus siglas en inglés), de la UE, que se basa en la integración euro-mediterránea conocida como el Proceso de Barcelona<sup>6</sup>.

Estados Unidos presentó la MEPI en la Cumbre de los países del G-8 de 2004, donde fue modificada a raíz del escepticismo y las sugerencias de la UE. La iniciativa modificada, llamada ahora la "Iniciativa Amplia para Medio Oriente y África del Norte", incluía retórica nueva. Se refería al conflicto de Palestina y la ocupación de Iraq como importantes problemas que exigían soluciones inmediatas. También destacaba que la democratización no puede ser un proceso impuesto desde el exterior, sino que debe ser una dinámica interna que tome en consideración la participación nacional y que refleje las necesidades y los aspectos culturales locales. Por su parte, la iniciativa de la UE se transformó en la "Política de Vecindad Europea", que se propuso en el marco de la expansión de la UE de mayo de 2004. Se supone que esta política se basa en planes de acción nacionales que abarcan una variedad de áreas claves para la acción específica: el diálogo y la reforma política; el comercio y medidas que preparen a los socios para obtener paulatinamente una participación en el mercado interno de la UE; justicia y asuntos internos; energía, transporte, sociedad de la información, medio ambiente e investigación e innovación; y política social. Sin embargo, esta retórica sigue sin reflejarse en mecanismos eficientes en las iniciativas existentes.

Vale la pena destacar que todas estas propuestas e iniciativas de reformas (la iniciativa de Estados Unidos, la iniciativa de asociación euro-mediterránea y la de los países del G8) incluyen tres grandes temas:

- La promoción de la democracia y el buen gobierno (incluidos asuntos como elecciones libres, intercambio parlamentario, libertad de expresión e iniciativas de medios de comunicación independientes, libertad de asociación, mejora de la sociedad civil, etc.),
- La construcción de la sociedad del conocimiento (mediante la iniciativa de la educación básica),
- La expansión de oportunidades económicas, la creación de foros, iniciativas comerciales y de financiación para el crecimiento.

### Las iniciativas de ayuda de Estados Unidos y la UE

Los principales brazos de las iniciativas de reforma de Estados Unidos y la UE en la región árabe son la Iniciativa MEPI y MEDA, el principal instrumento financiero de la Asociación Euro-mediterránea. MEDA se creó en la Convención de Barcelona de 1995 y pasó de la categoría MEDA I a MEDA II en 2000. Desde su creación, MEDA ha invertido en programas de apoyo a los esfuerzos de reformas políticas, económicas y educativas y al empoderamiento de la mujer en los países de Medio Oriente. Con MEDA I, la UE comprometió más de EUR 3.400 millones en el período 1995-1999, seguidos por los EUR 5.350 millones destinados a MEDA II (2000-2006). Asimismo, el Banco Europeo de Inversión proporcionó EUR 7.400 millones en préstamos al área euro-mediterránea<sup>7</sup>.

En el período 1995-1999, aproximadamente 86% de los recursos destinados a MEDA se canalizaron en forma bilateral a estados "socios" en Medio Oriente (Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez, Autoridad Palestina, Turquía e Israel). Un 12% de los recursos se destinó a actividades regionales que beneficiarían a todos los socios del Mediterráneo y los estados miembros de la UE. El 2% restante se fijó para las oficinas de asistencia técnica. Entre tanto, el Parlamento Europeo lanzó la Iniciativa Europea por la Democracia y los Derechos Humanos (EIHDR, por sus siglas en inglés) en 1994. En la actualidad, EIHDR está financiada con EUR 132 millones para sus actividades en todo el mundo, de los cuales 10% aproximadamente se destina a Medio Oriente. EIHDR funciona como una unidad dentro de EuropeAid, que la Comisión Europea creó en 2001<sup>8</sup>. Vale la pena señalar que los fondos de MEDA se utilizan primordialmente para programas gubernamentales, mientras los recursos de EIHDR (la suma relativamente insignificante de EUR 1,3 millones para Medio Oriente) se destinan a organizaciones no gubernamentales (ONG)<sup>9</sup>. Según un estudio publicado por el Institute for Peace<sup>10</sup>, de Estados Unidos, la UE no asignó alta prioridad a los contactos con ONG árabes, y se otorgaron fondos a aquellos grupos con una visión decididamente laica, pro-occidental y a organizaciones apolíticas tales como los grupos ecologistas.

Entre los requisitos exigidos para elegir a los países que recibirían apoyo para su transición económica y la creación de una zona de libre comercio euro-mediterránea por MEDA II están la creación de un programa de reformas aprobado por el FMI y el Banco Mundial o la aplicación de programas percibidos como análogos, en coordinación con estas instituciones pero no necesariamente con su respaldo financiero, según el alcance y la eficacia de las reformas<sup>11</sup>. Al mismo tiempo, el nexo entre el nivel de democratización y reformas de un país y los fondos que recibe no es expreso. Por ejemplo, "Egipto, a pesar de sus malos antecedentes, recibió una cantidad de ayuda desmedida a lo largo de los años debido a su rol crítico en el proceso de paz de Medio Oriente"<sup>12</sup>. Asimismo, Túnez es considerado un modelo para la asociación por varios gobiernos europeos, a pesar de las claras violaciones contra los procesos democráticos y los derechos humanos que comete constantemente. Por ejemplo, fue evidente que el presidente francés Jacques Chirac desechó esas condiciones en su comunicado de prensa durante una visita a Túnez en diciembre de 2003, cuando saludó "el progreso y los cambios radicales de

4 Hirvonen, P. (2005). *Why recent increases in development aid fail to help the poor*. Global Policy Forum, p. 7.

5 *Ibid*, basado en la Resolución 204 del Senado de Estados Unidos, 5 de febrero de 2002.

6 El acuerdo de asociación incluye a 8 países árabes, además de Turquía e Israel, y 25 países europeos. El Proceso de Barcelona se inauguró en 1995 y procura crear un mercado de libre comercio entre Europa y los países del Mediterráneo para 2010.

7 EuroMed Special Feature (2001). *From Meda I to Meda II, What's New?* Nº 21, 3 de mayo. Disponible en: <ec.europa.eu/comm/external\_relations/euromed/publication/special\_feature21\_en.pdf>.

8 Yacoubian, M. (2004). *Promoting Middle East Democracy: European Initiatives*. Informe Especial Nº 127, p. 4. Disponible en: <www.usip.org/pubs/specialreports/sr127.html>.

9 EuroMed Special Feature (2001). *Op cit*, p. 7.  
10 <www.usip.org>.

11 Cifras de la cooperación euro-mediterránea. Disponible en el portal de la Unión Europea: <europa.eu.int/comm/external\_relations/euromed/meda.htm#2>.

12 EuroMed Special Feature (2001). *Op cit*, p. 8.

este país... y los esfuerzos que las autoridades tunicinas aplicaron... para modernizar Túnez<sup>13</sup>.

En virtud de lo anterior, queda claro que la corriente de la ayuda está directamente vinculada al grado con que los países receptores aceptan e integran las políticas y condiciones impuestas por el Banco Mundial y el FMI, que se basan en estrategias de liberalización de los mercados y otorgan prioridad a las políticas de privatización y los intereses de las instituciones multinacionales.

Resulta interesante cómo la Asociación Euro-mediterránea divide a la "región árabe"; incluye a países de Medio Oriente y África del Norte (Marruecos, Túnez, Argelia, Siria, Líbano, Jordania, Palestina y Egipto) y excluye a estados del Golfo como Iraq, entre otros países árabes. Jordania quedó incluida en la Asociación sin justificación ni criterios claros. El aspecto geográfico no es evidente, ni el aspecto cultural, que la Asociación no consideró prioritario. Tampoco existe una ventaja económica para Jordania, cuando se toma en cuenta el aspecto de cómo se complementan los países del sur del Mediterráneo. Por otra parte, Libia quedó excluida del proceso. El embargo impuesto contra Libia por Estados Unidos y la UE se modificó cuando el gobierno libio cambió su política internacional para adaptarse mejor a los intereses de Estados Unidos y la UE, especialmente en relación con su política nuclear. Asimismo, los países europeos que no están en el Mediterráneo, como Reino Unido, Suecia, Finlandia, Bélgica, Países Bajos y demás, son parte de la Asociación.

Estas preguntas sin responder dejan a la Asociación propensa a los cálculos subjetivos, que a menudo se basan en los intereses de los socios europeos y no de la región como un todo. Esta definición geográfica artificial de la región euro-mediterránea, que está claramente orientada por los intereses geopolíticos de los estados europeos, ayuda a reforzar las divisiones entre los países árabes en lugar de crear condiciones más equitativas para todos los países involucrados y facilitar la cooperación y la coordinación entre ellos.

Aunque la Asociación Euro-mediterránea ha visto tres vías principales de acción (incluidos los asuntos de paz y seguridad, economía y libre mercado, así como desarrollo y aspectos culturales), los avances desde 1995 se concentraron en el aspecto económico. Los convenios de asociación comercial bilateral se firmaron y ratificaron con todos los países socios (salvo Siria) con el objetivo de crear una zona de libre comercio. Vale la pena señalar aquí que cuando se evalúan los convenios de asociación se ven consecuencias negativas a corto y mediano plazo en los países socios del Sur. El Estudio de Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad para la Zona de Libre Comercio Euro-mediterránea, prevista para 2010, indica que esta zona de libre comercio podría generar sólo leves mejoras en la situación económica regional, pero importantes costos sociales y ambientales

en los países árabes y en Turquía<sup>14</sup>. Queda claro que sin la debida preparación económica, ni la capacidad para sostener buenas políticas de desarrollo y un ambiente estable y seguro los gobiernos no pueden plasmar políticas económicas y nacionales adecuadas que les permitan beneficiarse de los acuerdos de libre comercio. Por lo tanto, la prioridad desde la perspectiva europea se basa evidentemente en sus propios intereses económicos y comerciales, y no en la generación de una asociación real y sostenida.

No se pueden desatender las tendencias europeas de integrar "la construcción de la paz" en la Asociación, dado que la nueva Política Europea de Vecindad incluye a los países árabes del Mediterráneo y a Israel en planes comunes hacia el año 2010. La posición de la UE sobre el proceso de paz de Medio Oriente señala que su principal objetivo es una "solución de dos Estados que conduzca a un acuerdo global del conflicto israelí-palestino basado en la aplicación del Mapa de Ruta, con Israel y un Estado Palestino democrático, viable, pacífico y soberano conviviendo juntos dentro de fronteras seguras y reconocidas, gozando de relaciones de normalidad con sus vecinos, de acuerdo con las Resoluciones 242, 338, 1397, 1402 y 1515 del Consejo de Seguridad de la ONU, y los principios de la Conferencia de Madrid"<sup>15</sup>. No obstante, la UE no reacciona ante el doble discurso en la aplicación de leyes y resoluciones internacionales relacionadas con el conflicto de Medio Oriente, particularmente con respecto a los derechos de los palestinos. También ignora la necesidad de introducir reformas políticas, económicas y sociales radicales en la región. Por lo tanto, es evidente que la iniciativa europea no busca activar el cambio, sino comprar estabilidad y evitar la inmigración ilegal en masa. El Proceso de Barcelona comenzó concentrándose casi exclusivamente en la ayuda y el comercio<sup>16</sup>; y esto sigue reflejándose en las políticas europeas actuales hacia la región.

Por su parte, la iniciativa MEPI se inició en 2002 como una iniciativa presidencial de Estados Unidos con el respaldo del Congreso. Funciona a través del Departamento de Estado de Estados Unidos y puso en movimiento más de 350 programas en 15 países del Medio Oriente y los territorios palestinos ocupados. Funciona a través de socios, como organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, empresas privadas, universidades, instituciones internacionales y, en algunos casos, los gobiernos de la región. Según el sitio web oficial del programa, hasta la fecha, el Congreso de Estados Unidos dedicó unos USD 300 millones a la MEPI a lo largo de cuatro años fiscales. La financiación de la MEPI se suma a la asistencia económica bilateral que Esta-

dos Unidos proporciona anualmente a los países de Medio Oriente.

La iniciativa MEPI canaliza fondos a proyectos que abordan cuatro grandes pilares: la democracia, que abarca elecciones democráticas, medios de comunicación libres y una justicia independiente; la economía, que incluye a la inversión extranjera directa, inversiones locales y creación de empleo; la educación, que abarca la capacitación, la mejora de los contenidos de los programas de estudios, y el fomento de carreras viables para el mercado de trabajo; y el empoderamiento de la mujer.

Inicialmente, la estrategia de Estados Unidos se dirigió a abordar asuntos de la democracia dentro del marco de la MEPI. Aunque la iniciativa redivide la región e incorpora a Israel como parte de un marco junto a los países árabes, su estrategia descuida la necesidad de la estabilidad y el desarrollo, y por lo tanto no aborda temas esenciales que podrían servir para construir la paz. Mantiene el sesgo hacia Israel y deja de lado las provocaciones que genera la ocupación israelí. También mantiene un doble discurso al aplicar leyes internacionales, dado que es evidente que el respeto y la aplicación de algunas resoluciones de la ONU se impulsieron a la fuerza, incluida la vía militar, mientras otras siguen suspendidas desde hace décadas sin que se apliquen.

La Iniciativa Amplia para Medio Oriente y África del Norte – la iniciativa de Estados Unidos adoptada por el G8 luego de haberla modificado, también conocida como la "Asociación para el Progreso y un Futuro Común" – carece de un sentido real de participación local, especialmente de las organizaciones de la sociedad civil. Tampoco trata los temas esenciales de la lucha contra la pobreza y la conquista del desarrollo. Los fondos de Estados Unidos dirigidos a las organizaciones de la sociedad civil, a diferencia de otras fuentes de financiación extranjeras, generan un importante grado de tensión entre estas organizaciones en la región árabe. Eso es evidente en algunos países árabes más que en otros. La situación se debe a la creencia de algunos grupos de que los fondos recibidos de Estados Unidos no cumplen con las prioridades fijadas por los grupos de la sociedad civil árabes, sino que los lleva a aplicar ciertos intereses guiados por las prioridades de Estados Unidos en la región. En este contexto, los fondos administrados por los grupos de la sociedad civil a través de la iniciativa del G8 provocan la fragmentación de la sociedad civil local debido a la participación en diversas iniciativas paralelas en sociedad con organizaciones de la sociedad civil de los países del G8. Estas iniciativas se concentran en asuntos de gobernanza y transparencia, el diálogo por la democracia, la participación de las mujeres, las reformas judiciales, etc. Además de la falta de coordinación entre estas iniciativas, los grupos locales de la sociedad civil se están convirtiendo en simples herramientas para aplicar políticas fijadas por los grupos fuente de financiación, sin procesos de consulta locales y participativos. Eso plantea problemas con respecto a la pertinencia de las capacidades y la experiencia de las entidades de la sociedad civil que implementan los programas y actividades propuestos.

13 Comunicado de prensa de Jacques Chirac en su visita a Túnez, 4 de diciembre de 2003. Disponible en: <ambafrance-uk.org/article.php3?id\_article=4670>.

14 Martin, I., Byrne, I. y Schade-Poulsen, M. (2004). *The Social Impact of the Euro-Mediterranean Free Trade Areas: A First Approach with Special Reference to the Case of Morocco*. Routledge, Taylor & Francis Group.

15 Postura de la UE sobre el proceso de paz de Medio Oriente, sección sobre relaciones externas. Sitio oficial de la Comisión Europea: <ec.europa.eu/comm/external\_relations/mepp/index.htm>.

16 EuroMed Special Feature (2001). *Op cit*, p. 8.



En consecuencia, plantea serias interrogantes sobre la eficacia de los resultados reales y esperados de esta labor.

## La conexión de la ayuda con la militarización y el terrorismo

Estados Unidos fue el primero en vincular la militarización, el terrorismo y la ayuda. Impuso una condición a los países e instituciones que se benefician con sus programas de ayuda por la cual los receptores no deben trabajar con organizaciones o individuos que el gobierno de Estados Unidos considere estén vinculados con el terrorismo.

La UE también está vinculando la ayuda a la lucha contra el terrorismo. Los ministros europeos advierten a los países que sus relaciones con el poderoso bloque económico se resentirán si no cooperan en la lucha contra el terrorismo. "La ayuda y el comercio podrían verse afectados si la lucha contra el terrorismo se considera insuficiente", lo cual llevaría a acusaciones de "comprometer la neutralidad, imparcialidad e independencia de la asistencia humanitaria", declaró un funcionario de la UE.<sup>17</sup> Vale la pena mencionar que en mayo de 1995, la UE elaboró una cláusula sobre democracia y derechos humanos que rige las relaciones con terceros países que estipuló la suspensión de la ayuda y el comercio ante la posibilidad de graves violaciones de los derechos humanos (COM 95(216), 23 mayo de 1995)<sup>18</sup>. En la práctica estos dos enfoques podrían entrar en seria oposición, como se explicará más adelante.

La categorización para vincular la ayuda con el terrorismo no se basa en una definición específica, clara y objetiva del terrorismo y los terroristas. Por lo tanto, es de suma importancia que la ONU adopte una definición justa que tome en cuenta todos los factores, realidades y circunstancias que generan el terrorismo. Los vínculos entre terrorismo y desarrollo no sólo no fueron totalmente explorados ni explicados por Estados Unidos y la UE, sino que la definición actualmente adoptada por la ONU se concentra en el terrorismo individual y deja de lado el terrorismo de Estado; se concentra en la violación de los derechos humanos y de las leyes internacionales y nacionales en el plano individual, pero no refiere a la violación de derechos y leyes internacionales por parte de los estados.

## ¿Qué significan las medidas antiterroristas para la región árabe?

Los esfuerzos emprendidos en nombre de la lucha contra el terrorismo en Estados Unidos abarcan medidas que se considera limitan las libertades civiles e individuales, y por lo tanto afectan los derechos civiles y políticos de la ciudadanía estadounidense. Ahora, mediante sus programas de ayuda, Estados Unidos y la UE intentan imponer medidas antiterroristas a sus socios (incluidos los países árabes) como "elementos esenciales del diálogo político". Esto se señ

17 Bianchi, S. (2004) "Politics-EU: War on Terror Threatens Aid". IPS, 25 de marzo. Disponible en: <[www.ipsnews.net/interna.asp?idnews=23031](http://www.ipsnews.net/interna.asp?idnews=23031)>.

18 EuroMed Special Feature (2001). *Op cit*, p. 4.

ló en la declaración surgida tras una de las reuniones de cancilleres de la UE en Bruselas, en marzo de 2004.

En la opinión de las ONG humanitarias y de desarrollo, esto podría afectar la política de ayuda de la UE, ya que representa el riesgo de que la ayuda se use como instrumento en la guerra contra el terrorismo (como señalara Howard Mollet, analista político en British Overseas NGOs for Development). Mientras se intenta lograr la "coherencia" entre la política de desarrollo y la política exterior, la UE no puede garantizar límites claros entre coherencia, cooperación y subordinación, y tampoco existen garantías de que estos fondos no vayan a ser financiados a través de los fondos existentes de desarrollo. De hecho, la UE indicó que las inquietudes antiterroristas se integrarán a "todos los programas externos de asistencia pertinentes"<sup>19</sup>. Algunos gobiernos árabes con extensos antecedentes de violaciones de los derechos humanos usarán los reclamos de seguridad de Estados Unidos y la UE para seguir imponiendo restricciones adicionales a las libertades individuales, incluidas la libertad de asociación y expresión, en la región árabe. Las actuales políticas de la UE y Estados Unidos refuerzan la capacidad de los gobiernos árabes para violar los derechos humanos básicos de sus ciudadanos.

Por otra parte, países como Turquía, Jordania, Pakistán, Indonesia y Filipinas (considerados fundamentales en la "guerra contra el terror") recibieron incrementos considerables en préstamos y ayuda de Estados Unidos, en parte del Fondo de Respaldo Económico (FRE), una categoría de asistencia por razones de seguridad empleada durante la Guerra Fría para apoyar a aliados geopolíticos claves<sup>20</sup>. Los incrementos en los fondos militares y del FRE se dan en gran medida a costa de la ayuda humanitaria y de desarrollo, cuyos programas centrales, como la educación y la salud infantil y materna, sufrieron una reducción estimada de aproximadamente USD 400 millones en 2005, según un análisis presupuestario de InterAction<sup>21</sup>, una coalición integrada por 160 grupos estadounidenses de ayuda y desarrollo.

Todas estas medidas se aplican con pocos intentos de examinar las verdaderas causas del terrorismo y los factores que lo generan. Esto nunca conducirá a la victoria en la guerra contra el terrorismo. Además, la reducción de la ayuda social y económica agravará las carencias en materia de necesidades básicas y aumentará la pobreza, que es el factor principal detrás de la delincuencia y el terrorismo.

## La ayuda y las relaciones con Israel

Para Estados Unidos, el concepto de "apertura" (hacia los países vecinos) va de la mano con la resolución del conflicto con Israel. Las relaciones con Israel son un indicador para las relaciones con el mundo rico y "civilizado". Luego de sus tratados de paz

con Israel, la ayuda económica a Egipto y Jordania aumentó drásticamente. Israel y Egipto siguen siendo los mayores receptores bilaterales, recibiendo casi USD 5.000 millones de la ayuda. Vale la pena señalar que gran parte de los USD 3.000 millones destinados a Israel se utilizan en créditos militares<sup>22</sup>.

En el caso palestino, en el contexto de las negociaciones para "un acuerdo a toda costa", la moderación palestina se recompensa con una enormidad de promesas, pero sólo con gotas de apoyo. Esto genera una atmósfera de intimidación y duda que sigue a todo intento de una posición independiente sobre el proceso de paz<sup>23</sup>. El doble discurso y la subjetividad de los procesos y los mecanismos de ayuda quedaron claramente reflejados luego de que el pueblo palestino eligió democráticamente a Hamas y Estados Unidos y la UE amenazaron con cesar la corriente de ayuda a Palestina debido a los resultados electorales. Aunque Estados Unidos siempre aseguró ser un defensor de la democracia, las elecciones palestinas no lograron su reconocimiento debido al evidente conflicto entre Hamas y los intereses de Israel.

El presupuesto de ayuda externa para 2007 que aprobó el Comité de Asignación de Fondos de la Cámara de Representantes de Estados Unidos incluye USD 2.460 millones para Israel, de los cuales USD 2.340 millones se destinan a la ayuda militar y el resto a la ayuda civil. La ayuda de Estados Unidos a Israel se calcula según una fórmula fijada a fines de la década de 1990, cuyo objetivo es eliminar la ayuda de carácter civil de Estados Unidos hacia Israel. Esto se basa en el supuesto de que el Congreso de Estados Unidos no apoyaría la ayuda civil por mucho tiempo a un país con una economía desarrollada como la israelí. Con esta fórmula, la ayuda militar de Estados Unidos a Israel aumentaría USD 60 millones al año hasta un techo de USD 2.400 millones anuales, comenzando en 2009. Israel recibirá sus últimos USD 60 millones de ayuda civil de Estados Unidos en el año fiscal 2008. Egipto recibirá el segundo mayor monto de ayuda de Estados Unidos en su historia, con un total de USD 1.700 millones, de los cuales USD 1.300 millones se destinan a fines militares. Es de señalar que la Cámara de Representantes de Estados Unidos, cuya ayuda exterior ascenderá a USD 23.100 millones en 2007, dedicará la cifra limitada de USD 3.400 millones a la lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria; USD 522 millones a los esfuerzos de estabilización en Iraq; y USD 962 millones para Afganistán<sup>24</sup>.

22 Shah, A. (2006) "The US and Foreign Aid Assistance". Global Issues that Sustain Everyone, Sustainable Development. Disponible en: <[www.globalissues.org/TradeRelated/Debt/USAid.asp#AidisActuallyHamperingDevelopment](http://www.globalissues.org/TradeRelated/Debt/USAid.asp#AidisActuallyHamperingDevelopment)>.

23 Abou Chakra, S. (diciembre de 2005). "Alternative Priorities". Trabajo preparado para ANND como aporte del *Annual Report on the Reality of Aid Security, Development, and Cooperation*.

24 Este párrafo se basa en el artículo "US aid for Israel USD 2.46 billion in 2007", *Globes Online, Israel Business Arena*, 28 de mayo de 2006. <[www.globes.co.il](http://www.globes.co.il)>

## Las consecuencias de la ayuda en su gestión actual

La Conferencia de Monterrey puso el mismo énfasis en tres pilares de la financiación para el desarrollo: (1) más libre comercio, incluida la inversión extranjera directa, pero con un sistema de comercio más democrático, transparente y justo; (2) más ayuda, con la atención puesta en la calidad de la misma y en ayuda oficial al desarrollo sin condiciones ni vínculos; y (3) la reducción sostenida de la deuda. Sin embargo, mediante un rápido análisis de la política de ayuda hacia la región árabe, se puede concluir fácilmente que está sumamente vinculada a las decisiones políticas calculadas estratégicamente, y concentrada en fomentar el libre comercio, que sigue siendo uno de los principales objetivos para toda ayuda canalizada a la región. Esta política de ayuda rara vez conduce al desarrollo, porque el comercio por sí solo no puede garantizar el comercio y el desarrollo sostenido.

Las políticas comerciales de Estados Unidos y la UE no reflejan la voluntad seria de ayudar a los países en desarrollo, ya que insisten en subsidiar sus propios sectores agrícolas, mediante el uso indebido de las medidas antidumping, el abuso de sus derechos de propiedad intelectual, y la modificación de las reglas del comercio en los servicios. Esto quedó reflejado en las negociaciones comerciales y las sucesivas reuniones ministeriales y mini-ministeriales de la OMC en Doha, Cancún, Hong Kong y Ginebra. Además, las distintas autoridades – desde las instituciones financieras internacionales a los gobiernos nacionales – perciben las reformas económicas que se condicionan a gran parte de la AOD como un asunto de liberalización económica y comercial y más privatizaciones. Este supuesto limita en gran medida la función del estado en la regulación económica y reduce las opciones políticas. También disminuye las reformas sociales al mero establecimiento de redes de seguridad para contrarrestar los efectos negativos resultantes de estas políticas de reforma económica. De esta forma, la AOD está cada vez más condicionada por la “guerra contra el terror”, y la reacción a los resultados electorales en Palestina es un ejemplo interesante. El problema de la deuda nunca se negoció en serio; sigue siendo, como en el caso de Líbano, una forma de imponer más condiciones destinadas a la liberalización y las privatizaciones.

La Asamblea General de la ONU destacó en reiteradas ocasiones las relaciones que existen entre la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos en la Cumbre Mundial de septiembre de 2005. La correlación entre la seguridad y el desarrollo es el principio básico del pensamiento político y sociológico moderno. Los problemas de seguridad y desarrollo sólo se pueden resolver juntos, en un esfuerzo integral por enfrentar las condiciones que, por una parte, provocan estabilidad e inestabilidad y, por otra, estimulan u obstaculizan el desarrollo<sup>25</sup>.

Las zonas que reciben la ayuda de la comunidad de donantes se superponen con distintos ámbi-

tos que las organizaciones de la sociedad civil de la región árabe trabajan para fomentar y fortalecer, como la buena gobernanza, la libertad de expresión, buenos sistemas electorales, independencia del sistema judicial, y el empoderamiento de la mujer, entre otros. No obstante, el contexto circundante que los propios países donantes fomentan está dificultando el proceso de cambio en la región árabe. Tres factores principales tienen un efecto directo y negativo en el impacto alcanzado por las corrientes de ayuda con fines de financiación para el desarrollo en la región. Estos son:

- El doble discurso de Estados Unidos y la UE con respecto a las resoluciones de la ONU y la decisión de la Corte Internacional de 2004<sup>26</sup> sobre los derechos del pueblo palestino. Además, las armas nucleares de Israel siguen siendo un tema tabú, mientras persisten la inseguridad en la región y las tendencias hacia la militarización y el fortalecimiento de las políticas de defensa.
- El nexo entre la ayuda y el terrorismo está debilitando la capacidad de sostener una corriente eficiente y efectiva de ayuda basada en las necesidades nacionales de los países receptores, y no en los reclamos de política exterior de los países donantes. Esta estrategia también brinda justificación a la prioridad otorgada a las políticas de defensa y seguridad a costa del desarrollo y la seguridad social, que históricamente ha sido el principal dilema de la región árabe.
- Los regímenes antidemocráticos de la región árabe, que continúan reprimiendo las libertades, violando los derechos humanos y limitando el espacio de las organizaciones de la sociedad civil, reciben el apoyo constante de diversos países donantes por razones relacionadas con las fuentes de energía y petróleo o las bases militares ubicadas en varios países árabes<sup>27</sup>.

Ningún esfuerzo ayudará a la región de manera auténtica a menos que los derechos de todas las personas sean protegidos de manera acorde a las convenciones y leyes internacionales y las resoluciones de la ONU. El cambio exige la introducción de reformas radicales en distintos planos: político, económico, social y cultural. Para que las reformas sean eficaces deberán ser integrales y tomar en cuenta todas estas consideraciones; deben apuntar a crear regímenes que respeten los derechos humanos y la democracia y adopten políticas conducentes a la justicia social. Desde la perspectiva

de las organizaciones de la sociedad civil árabe, no existe oposición a las iniciativas que aboguen por la democracia y el respeto por los derechos humanos. La paz, la seguridad y políticas socioeconómicas adecuadas además de la democracia y los derechos humanos serían los principales factores necesarios para que las sociedades de la región prosperen. Además, el cambio requiere la aplicación de una solución justa e integral al conflicto palestino-israelí y un cese real y efectivo de toda forma de ocupación extranjera en Iraq.

Idealmente, la ayuda debe complementar los planes de desarrollo locales. Esto requiere abordar los obstáculos “nacionales” que afectan a estos planes, como el desorden jurídico, la ausencia de democracia y la corrupción generalizada, además de la falta de experiencia y escasez de tecnología. Si las condiciones están relacionadas con temas como la libertad para votar, el derecho a la libertad de expresión y asociación y la independencia del sistema judicial, en lugar de la privatización y la eliminación de subsidios que respalden a los servicios básicos, entonces el régimen de ayuda podría transformarse en el impulso desarrollista que necesitan los países pobres.

Los planes de desarrollo nacionales deben atender las necesidades de la mayoría de la población que vive por debajo de la línea de pobreza en la mayoría de los países de la región. La ayuda externa a estos planes contribuirá a elevar el nivel de vida de la gente real, y no simplemente a elevar los indicadores generales de la economía que en realidad sólo benefician a una minoría de los sectores más favorecidos, principalmente porque no existe una redistribución equitativa de la riqueza. Es fundamental destacar que la ayuda externa debe apuntar a políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad, lo que dependerá de la armonización de las políticas, práctica y procedimientos de los organismos de asistencia al desarrollo, así como de las capacidades públicas nacionales para absorber, gestionar y distribuir esta ayuda.

Por su parte, la sociedad civil puede desempeñar un papel fundamental en el proceso de reformar los mecanismos de la ayuda, garantizar su extensión y hacerlos más abiertos a las necesidades locales y nacionales, y por lo tanto más sostenibles dentro de las políticas de desarrollo de los países en desarrollo. ■

26 La Corte Internacional de Justicia expidió una declaración en 2004 respecto a la construcción del muro de separación de Israel, donde señaló que el mismo es el principal obstáculo para el desarrollo económico, social y humano en los territorios palestinos ocupados. El muro provoca la humillación de los palestinos, lo que genera más tensiones y aumenta la inseguridad y la inestabilidad.

27 Estas conductas antidemocráticas de los gobiernos árabes generan más corrupción y contribuyen a un uso inadecuado de la ayuda. La falta de transparencia y de rendición de cuentas son los motivos directos detrás de la falta de responsabilidad.

25 Lobe, J. (2004). *Op. cit.*

# ¿Y si los pobres pudieran erradicar la pobreza con sus propios recursos?

Global Policy Forum Europe  
Jens Martens<sup>1</sup>

Durante décadas la cooperación para el desarrollo se ha basado en el supuesto de que los países del Sur necesitan para su desarrollo la *ayuda* monetaria del rico Norte. Un símbolo de esta “sociedad” (un eufemismo para lo que con demasiada frecuencia son relaciones paternalistas de donante-receptor) es la promesa incumplida hecha hace 35 años por los países desarrollados de asignar 0,7% de su producto bruto interno (PBI) a la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD)<sup>2</sup>. Desde el momento en que se hizo esta promesa, el discurso sobre la financiación para el desarrollo se ha concentrado en la cuestión de cómo movilizar más dinero para el Sur, ya sea por un incremento de AOD o por medio de nuevos instrumentos financieros tales como impuestos globales.

Sin embargo, por útil que sea, esta “asistencia” no es la solución. No es suficiente y, a largo plazo, los países del Sur solo podrán superar su dependencia de los donantes ricos cuando sus gobiernos sean capaces de movilizar suficientes recursos nacionales como para garantizar el acceso universal a bienes y servicios públicos esenciales de razonable calidad. Se hacen necesarias nuevas perspectivas.

Los puntos de partida básicos para el logro de este objetivo incluyen, entre otros, un sistema fiscal eficiente que permita a los gobiernos generar los recursos necesarios y presupuestos transparentes y democráticos (“participativos”), centrados en el financiamiento de tareas clave para el desarrollo. Las más urgentes de esas tareas están enunciadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que abordan temas tales como la educación, la salud, la nutrición, la provisión de agua potable y la seguridad social.

Sin embargo, hasta ahora la movilización de recursos nacionales y el fortalecimiento de políticas fiscales para la erradicación de la pobreza y la redistribución social se han encontrado con diversos obstáculos internos y externos.

## Miles de millones perdidos por la evasión fiscal

Los países del Sur pierden miles de millones de dólares de ingresos potenciales cada año. Algunas de las causas fundamentales de estas *pérdidas* son las siguientes:

- Sistemas fiscales ineficientes que no llegan a los terratenientes, las corporaciones extranje-

ras y los individuos acaudalados. Esto es acompañado por una administración financiera corrupta que no está en condiciones de detener la caída del ingreso fiscal.

- Por medio de los recortes fiscales y las frecuentes exenciones fiscales para los inversores extranjeros, los países en desarrollo renuncian a ingresos sin asegurar los correspondientes beneficios de desarrollo de las inversiones que promueven con esas medidas. Esto es particularmente notable en las más de 3.000 zonas de procesamiento de exportaciones que existen en la actualidad (llamadas a veces “zonas francas”), en las que los derechos de los trabajadores y las normas ambientales a menudo se encuentran suspendidos. La competencia para atraer inversiones extranjeras se convierte en una “competencia de suma nula” en términos fiscales. Las empresas transnacionales salen beneficiadas con esta práctica pero las poblaciones locales rara vez llegan a ver los beneficios.
- La globalización de las actividades corporativas permite que las firmas que tienen una presencia transnacional manipulen los precios de sus transacciones internas de manera tal que las ganancias sean declaradas en los países donde los impuestos son más bajos, lo cual es conocido como “precios de transferencia”. Mientras que los mercados y la producción están globalizados y el dinero puede circular por el mundo en segundos, las políticas fiscales están confinadas a las fronteras nacionales.
- Aún los países que tienen sistemas fiscales que funcionan adecuadamente, pierden miles de millones de dólares al año a causa de las fugas de capital a los paraísos fiscales.
- Finalmente, la presión existente para la liberalización del comercio y la reducción de tarifas priva a muchos países del Sur de ingresos vitales. En África en particular, las tarifas de aduana, aranceles y otros impuestos constituyen un porcentaje importante de los ingresos del gobierno. Suprimir las tarifas sin establecer un reemplazo provoca un vacío en el presupuesto.

Solo es posible hacer una estimación de los recursos que se pierden por la fuga de capital, la elusión y el fraude fiscal ya que no hay estadísticas oficiales acerca de estos fenómenos. Sin embargo, se puede evaluar la dimensión del problema a partir de las siguientes cifras:

- Si los países con bajos ingresos ajustasen sus impuestos, fortaleciesen su administración fi-

nanciera y aboliesen las exenciones fiscales para los inversores transnacionales, de modo que la proporción de los ingresos públicos en relación al producto bruto interno (que fue de 12,0% en 2003) se elevase al nivel promedio en los países ricos (25,7% en 2003), los ingresos de sus gobiernos aumentarían aproximadamente USD 140.000 millones por año<sup>3</sup>.

- El ingreso fiscal de los países en desarrollo aumentaría en más de USD 285.000 millones al año si la economía informal pudiese integrarse por completo a la economía formal y se le aplicasen los impuestos correspondientes. Quizás esto no sea realista pero aún una integración parcial produciría muchos miles de millones en ingresos adicionales.
- Solo en Estados Unidos, la manipulación de la contabilidad de los precios en las transacciones intra-firma y la declaración falsa de precios de importaciones y exportaciones llevó a un déficit en los ingresos de USD 53.000 millones en un año. Hasta ahora no hay cifras disponibles para los países en desarrollo pero de todos modos, los presupuestos públicos registran considerables pérdidas fiscales.
- A nivel mundial, las fugas de capital hacia los paraísos fiscales dan por resultado pérdidas para los gobiernos estimadas en USD 255.000 millones al año debidas a impuestos a los ingresos y a la propiedad no cobrados. De este total, es muy probable que aproximadamente 20%, unos USD 50.000 millones, correspondan a los países del Sur (Cobham, 2005a, p. 10).

En contraste con estas cifras, el Proyecto de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas ha estimado que para alcanzar los ODM, en 2006 los países de bajos ingresos deberían gastar USD 180.000 millones en servicios esenciales, o USD 43.000 millones más que en 2002. Aun así, esos gastos nacionales deberían ser sostenidos por un incremento de USD 73.000 millones en AOD entre 2002 y 2006. En consecuencia, el cumplimiento de los ODM requiere tanto un aumento sustancial de la asistencia para el desarrollo como importantes ingresos fiscales adicionales en los países del Sur. En otras palabras, solo será posible lograr los ODM si en los países del Sur se bloquean los resquicios fiscales y se reduce drásticamente la evasión fiscal.

<sup>3</sup> Sin embargo, en los países más pobres, donde la mayoría de la población vive en los márgenes de los mínimos niveles de vida aceptables, un incremento en la proporción de ingresos fiscales en relación al PBI al nivel de los países industrializados es muy poco probable.

<sup>1</sup> El autor es Director Ejecutivo de Global Policy Forum Europe.

<sup>2</sup> Resolución A/RES/2626 (XXV) de la Asamblea General de la ONU (1970).

Sin embargo, la existencia de sistemas fiscales funcionales, la reducción en la fuga de capitales y la aplicación eficiente de impuestos a las elites ricas y las corporaciones transnacionales no garantiza que los gobiernos usen realmente los ingresos adicionales para el combate de la pobreza y el desarrollo de sus países. Y esto se debe a que paralelamente a los obstáculos existentes por el lado de los ingresos, hay varios problemas del lado del gasto público que pueden impedir el uso de los ingresos públicos de manera tal que contribuya verdaderamente al desarrollo.

### La redistribución en los presupuestos proporcionaría miles de millones para el desarrollo social

Muchos gobiernos del Sur no gastan una parte sustancial del ingreso público en medidas para combatir la pobreza sino que gran proporción de esos ingresos generalmente exiguos se destinan al servicio de la deuda, a subsidios que no ayudan al desarrollo y dañan el medio ambiente y al presupuesto militar. Esto se debe en parte a la presión de los acreedores externos (incluyendo al FMI y al Banco Mundial) o de estados vecinos hostiles. Pero parte de la responsabilidad por el mal uso de los recursos recae en los gobiernos mismos de esos países. Las sumas que se encuentran en juego son enormes:

- En 2004 los gobiernos de África, Asia, América Latina y la Comunidad de Estados Independientes (ex Unión Soviética), gastaron USD 333.700 millones en el servicio de su deuda externa.
- Los subsidios de los países que no pertenecen a la OCDE para agricultura, agua, energía, producción forestal, pesca y otros sectores ambientalmente relevantes se han estimado en USD 340.000 millones por año.
- El gasto militar anual de los países del Sur llegó en 2004 a USD 193.000 millones.
- Al mismo tiempo, en muchos países en desarrollo el gasto público en educación y salud permaneció estancado. Particularmente en el área de la salud, los costos se están transfiriendo de los presupuestos públicos a los privados. Esto afecta sobre todo a los pobres.

Una reforma de los presupuestos gubernamentales liberaría miles de millones para la erradicación de la pobreza y los programas de desarrollo social. Los costos estimados de implementación de los ODM implican que los presupuestos públicos para los servicios esenciales deben más que duplicarse de aquí a 2015. Para los países del Sur esto

solo será posible si junto a un incremento del ingreso fiscal, reducen sus pagos de servicio de la deuda, recortan los subsidios dañinos y disminuyen su gasto militar. Sin embargo, la posibilidad de reformar la distribución de recursos en los presupuestos nacionales de los países en desarrollo no debería ocultar el hecho de que en los presupuestos de los países ricos existen posibilidades mucho mayores de ahorrar y utilizar mejor los fondos. Aproximadamente USD 725.000 millones anuales se gastan en subsidios, que son problemáticos por razones sociales y ambientales. El gasto militar de los países ricos fue en 2004 de USD 842.000 millones, más de cuatro veces mayor que los presupuestos de defensa de todos los países del Sur en su conjunto. La administración de Bush gasta USD 10.000 millones *por mes* solo en la guerra en Iraq y Afganistán, más de lo que las Naciones Unidas y todos sus programas y fondos de desarrollo gastan en un año.

### Pasos hacia la justicia fiscal mundial y reformas fiscales eco-sociales

En años recientes, ONG, movimientos sociales y comités de expertos internacionales han formulado recomendaciones integrales para el logro de la justicia fiscal mundial y la implementación de reformas fiscales eco-sociales. La materialización de las mismas requiere un cambio de paradigma en el discurso internacional sobre el financiamiento para el desarrollo y la implementación de los ODM en los siguientes términos:

**1. Construcción de sistemas fiscales eficientes y justos.** Una condición básica para el fortalecimiento de los ingresos públicos es un sistema fiscal de base amplia. Los ricos y los grandes terratenientes deberían pagar más. Se deberían aplicar más impuestos al capital y el consumo de recursos que al trabajo. Un impuesto al valor agregado plano es regresivo y recarga a los pobres. Los gobiernos y parlamentos de los países concernientes tienen la responsabilidad de realizar este tipo de reformas tributarias. La cooperación para el desarrollo debería apoyar activamente estas reformas por medio de la construcción de capacidades y la asistencia técnica.

**2. Fortalecimiento de la administración tributaria y la gestión de finanzas públicas.** Un sistema fiscal es eficiente en la misma medida que lo es la maquinaria administrativa que lo implementa. En muchos países la administración tributaria aún necesita ser conformada o al menos, fortalecida. Esto incluye el marco legal, el personal y la infraestruc-

tura técnica. Este es el único modo de reducir la economía informal que no paga impuestos, superar la elusión fiscal y prevenir la evasión fiscal. En este aspecto, la cooperación para el desarrollo puede brindar un apoyo técnico y financiero crucial.

**3. Eficiente aplicación de impuestos a empresas transnacionales.** Las exenciones o incentivos fiscales para los inversores transnacionales en zonas de procesamiento de exportaciones son contraproducentes. Deberían abolirse, en lo posible de un modo coordinado internacionalmente (ver más abajo). Además se deberían dictar leyes contra la manipulación de los precios de transferencia y crear las capacidades técnicas necesarias para implementarlas. En vista del rápido desarrollo tecnológico, la cooperación y el apoyo internacionales son aquí una necesidad urgente.

**4. Cumplimiento de las obligaciones fiscales como parte de la responsabilidad de las empresas.** El debate sobre la responsabilidad social de las empresas se ha concentrado hasta ahora en los estándares ambientales y sociales fundamentales, los derechos humanos y la corrupción. Hasta el momento las cuestiones tributarias han tenido un rol mínimo en este debate. Solo los Lineamientos para Empresas Multinacionales de la OCDE requieren, en el capítulo X: "Es importante que las empresas contribuyan a las finanzas públicas de los países anfitriones realizando puntualmente los pagos de sus obligaciones fiscales. Las empresas deberían especialmente cumplir con las leyes y normas tributarias en todos los países en que operan, haciendo todos los esfuerzos necesarios para actuar en concordancia con la letra y el espíritu de dichas leyes y normas. Esto incluye medidas tales como proporcionar a las autoridades relevantes la información necesaria para que éstas determinen correctamente los impuestos correspondientes en relación a sus operaciones y ajustar las prácticas de precios de transferencia al principio de precio normal en mercado abierto." Estas normas deberían aplicarse a todas las empresas, particularmente aquellas que participan en el Pacto Mundial promovido por la ONU. Una empresa que evade impuestos mediante trucos contables no debería definirse como "socialmente responsable".

**5. Normas obligatorias sobre transparencia en los flujos de pagos.** Los impuestos y regalías de las inversiones extranjeras en los sectores de petróleo, gas natural y minería tienen gran importancia para los países ricos en estos recursos. A menudo los montos de estos impuestos no son publicados por los gobiernos ni por las empresas involucradas pero la

falta de transparencia facilita la corrupción y la evasión fiscal. Puesto que revelar información puede generar desventajas competitivas para algunas empresas, no tiene sentido confiar en las iniciativas voluntarias y los gobiernos deberían hacer obligatorio para las empresas que cotizan en la Bolsa – especialmente las compañías petroleras y mineras – revelar toda la información acerca de los impuestos y regalías que pagan, como así también derechos y otros flujos financieros entre ellas y las instituciones públicas en todos los países en que operan.

**6. Lucha contra la corrupción y el soborno.** Para reducir las pérdidas debidas al fraude, la corrupción y el soborno, es necesario que se implementen normas y procedimientos más estrictos tanto en los países correspondientes como a nivel internacional. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción tiene aquí un rol importante. Entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005 y ha sido firmada por 140 países y ratificada por 60 (hasta agosto de 2006). Ahora deberá ser ratificada cuanto antes por más países y convertirse luego en ley nacional. Es preciso establecer un mecanismo de monitoreo para que la Conferencia de Estados Parte pueda examinar su implementación país por país.

**7. Fortalecimiento de la cooperación fiscal internacional.** El éxito de las reformas tributarias nacionales depende de una mayor cooperación internacional entre los gobiernos dado que la libertad de movimiento del capital transnacional limita las posibilidades de éxito de los gobiernos si actúan individualmente. En la “competencia de suma nula” fiscal mundial, los gobiernos que compitan solos en esta carrera inevitablemente serán los perdedores. En contraste, una política fiscal mejor coordinada beneficiaría a una amplia mayoría de países (con la excepción de algunos de los paraísos fiscales más agresivos).

**8. Mejor sistema de intercambio de información entre los departamentos de ingresos fiscales.** Un primer paso en la lucha contra la evasión fiscal sería la creación de un sistema automático de intercambio de información entre los departamentos de ingresos fiscales de los diferentes países donde opera un inversor. Los países y territorios que no estén dispuestos a participar deberían ser sancionados de manera adecuada por las Naciones Unidas.

**9. Implementación de un impuesto internacional mínimo sobre las ganancias de las empresas.** Para contrarrestar la competencia fiscal dañina con el propósito de atraer inversores extranjeros, es necesario

que exista un mínimo de armonización y nuevas bases para la imposición de impuestos a las empresas. Se pueden poner en práctica diversos principios tales como el principio de “impuesto unitario” o la aplicación universal del principio de residencia. La implementación de un impuesto mínimo sobre las ganancias de las empresas o un impuesto especial para las empresas transnacionales sería políticamente significativo pero requeriría una armonización de los sistemas fiscales.

**10. Establecimiento de una organización fiscal internacional.** Actualmente no existe un foro intergubernamental a nivel mundial donde tratar cuestiones fiscales. La OCDE ha realizado un trabajo pionero con sus actividades contra la competencia fiscal dañina, los paraísos fiscales y la manipulación de los precios de transferencia. Sin embargo, las actividades contra los paraísos fiscales son a lo sumo moderadas y además, los países del Sur no son socios iguales en la OCDE. Para cubrir este vacío global en la gobernanza, en 2002 el panel Zedillo, en su informe preparatorio para la Conferencia de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo, propuso la creación de una Organización Fiscal Internacional. Hasta ahora solo se ha logrado ascender el grupo informal de expertos fiscales de las Naciones Unidas a Grupo Especial de Expertos sobre Cooperación Internacional en Asuntos Fiscales en 2004. Aún quedan pasos pendientes para la creación de un foro fiscal intergubernamental bajo el auspicio de las Naciones Unidas.

**11. No más presión para la liberalización en las negociaciones comerciales internacionales.** Dado que los presupuestos de muchos países, particularmente en África, dependen de los ingresos aduaneros, la liberalización comercial forzada lleva a una importante pérdida de ingresos. Los gobiernos de los países afectados no pueden compensar a corto plazo estas reducciones. Por lo tanto, la Unión Europea y los Estados Unidos deberían dejar de presionar a estos países para que reduzcan sus tarifas, tanto en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio como en los tratados comerciales regionales o bilaterales. Los países afectados (de acuerdo con el principio de “Tratamiento Especial y Diferencial” para los países pobres) deberían en cambio poder determinar de manera independiente la velocidad y dimensión de los futuros pasos hacia la liberalización.

**12. Abandonar los condicionamientos defectuosos de la política fiscal.** El FMI generalmente exige que los países endeudados reduzcan su gasto público y

privaticen los servicios públicos, tales como la provisión de agua por ejemplo. Al mismo tiempo, requiere la reducción de tarifas y la aplicación uniforme del impuesto al valor agregado para compensar la pérdida de ingresos. Las políticas neoliberales del FMI han ido debilitando las bases de ingresos y con ello, el espacio político de los gobiernos, y en muchos países han contribuido a profundizar la brecha entre los ricos y los pobres. El FMI y otros donantes deberían sacar las conclusiones correctas de estas experiencias y abandonar esta interferencia en la política fiscal de los países receptores. Simultáneamente, se debería realizar una evaluación independiente y completa de las consecuencias concretas de las intervenciones del FMI y el Banco Mundial en la política presupuestaria de cada uno de los países del Sur.

**13. La sostenibilidad de la deuda debería depender de la capacidad para lograr los ODM.** En muchos países, una parte sustancial del presupuesto nacional debe usarse para el servicio de la deuda y en consecuencia, no se encuentra disponible para el combate a la pobreza y la financiación de los ODM. Existe una urgente necesidad de realizar una evaluación independiente de la sostenibilidad de la deuda en esos países, para reemplazar las evaluaciones poco confiables hechas por el FMI y el Banco Mundial. En su informe a la Cumbre del Milenio+5 en 2005, el Secretario General de la ONU exigió que se defina la sostenibilidad de la deuda de modo tal que un país deudor solo tenga que servir su deuda después de haber garantizado los recursos necesarios para lograr los ODM. En este sentido, la deuda interna de un estado debe considerarse de la misma manera que la deuda externa.

**14. Eliminar los subsidios dañinos – también en el Sur.** Los subsidios devoran cada año varios billones de dólares en los países del Sur. Una enorme parte de ellos beneficia emprendimientos ambiental o socialmente dañinos, como los incentivos financieros para empresas transnacionales o los subsidios para bajar el precio del petróleo. En el marco de una reforma fiscal eco-social, estos subsidios deberían disminuir. La cooperación para el desarrollo puede promover este proceso brindando apoyo, por ejemplo, para la implementación de tecnologías de ahorro de energía.

**15. Reducción del gasto militar y consolidación de la paz.** En muchos países, la reducción del presupuesto militar liberaría grandes sumas para el gasto en educación y salud. Sin embargo, una condición para esto es que esos países reciban mayor

apoyo en el contexto de la prevención de conflictos civiles y en las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz. La nueva Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU puede tener un rol importante si cuenta con los recursos financieros necesarios. Al mismo tiempo, los países grandes productores de armas (en particular los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad) tienen la responsabilidad de mejorar la regulación y el control de sus exportaciones de armas y de apoyar un tratado mundial de comercio de armas.

**16. Presupuestos transparentes y con enfoque de género.** El libre acceso a la información completa sobre presupuestos y los controles efectivos (de los departamentos de auditoría, por ejemplo) son condiciones básicas para aumentar la responsabilidad de los gobiernos por el uso de los fondos públicos. Solo de esta manera se podrá garantizar que los ingresos públicos adicionales se usen realmente para combatir la pobreza e implementar los ODM. En consecuencia, los gobiernos deberían garantizar la participación efectiva de la sociedad civil en la planificación del presupuesto, especialmente en el contexto de las estrategias nacionales para la implementación de los ODM. Con la ayuda de un análisis del presupuesto desde un enfoque de género, se debería determinar en particular si los gobiernos cumplen, y en qué medida, con sus compromisos de promover la igualdad de género. De modo similar, se debería determinar si los presupuestos cumplen con la obligación de garantizar los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

**17. Apoyo al presupuesto.** La provisión de AOD en forma de apoyo directo para el presupuesto puede fortalecer las instituciones y la responsabilidad política (y pertenencia u *ownership*) de los gobiernos receptores. De este modo se pueden reducir los costos de las transacciones, se puede superar la "proyectitis" y mejorar la coordinación entre los donantes. Sin embargo, el apoyo al presupuesto solo tiene sentido si se cumplen los criterios de transparencia antes mencionados, si los ciudadanos tienen

participación democrática y si se garantiza el control independiente de la utilización de fondos. Además deben existir, o se deben construir, las capacidades necesarias para hacer un uso eficiente de los recursos presupuestarios adicionales. Finalmente, se debe garantizar la provisión de apoyos al presupuesto a largo plazo, de modo que los receptores puedan planear sus presupuestos con la seguridad de que los fondos estarán disponibles y no estarán sujetos a dañinos condicionamientos políticos.

La implementación de estos y otros pasos para el logro de la justicia fiscal mundial y la realización de reformas fiscales eco-sociales no será fácil y solo será posible como resultado de la movilización social y política. Aunque la mayor parte de la población resultará beneficiada por las reformas esbozadas, éstas afectarán adversamente a los beneficiarios del sistema actual, incluyendo a las élites corruptas de algunos países del Sur, a individuos acaudalados que colocan su fortuna en paraísos fiscales y a aquellas empresas transnacionales que maximizan sus ganancias mediante la manipulación de los precios de transferencia y la externalización de la producción en zonas de procesamiento de exportaciones. Del otro lado del espectro se encuentran los millones de personas cuyo nivel de vida mejoraría notablemente con un incremento del gasto público en educación y salud, políticas sociales activas y más inversiones nacionales en infraestructura pública.

El cambio de paradigma necesario en las políticas económicas, financieras y de desarrollo internacionales dependerá considerablemente de las acciones realizadas por grupos de la sociedad civil, especialmente ante la influencia política de los poderosos grupos de presión que actúan en nombre de los ricos y las corporaciones transnacionales, los cuales se benefician del actual status quo. Las campañas y redes de la sociedad civil, tales como la Tax Justice Network, la campaña "Hagan Público lo que Pagan" y las iniciativas para promover presupuestos participativos, con un enfoque de género y de derechos humanos han dado los primeros pasos fundamentales en esta dirección. ■

## Lecturas sugeridas

- Baker, R.W. (2005). *Capitalism's Achilles Heel. Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Hoboken: Wiley.
- Banco Mundial (2006). *World Development Indicators*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Baunsgaard, T. y Keen, M. (2005). "Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization". Washington DC: FMI. FMI Working Paper 05/112.
- Christian Aid (2005). *The Shirts off their Backs – How Tax Policies Fleece the Poor*. London: Christian Aid.
- Cobham, A. (2005a). "Tax evasion, tax avoidance and development finance". Oxford: Queen Elizabeth House. QEH Working Paper Series.
- Cobham, A. (2005b). "Taxation Policy and Development". Oxford: Oxford Council on Good Governance. OCGG Economy analysis No. 2.
- Epstein, G.A. et al. (2005). *Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries*. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.
- Fondo Monetario Internacional (2005). *World Economic Outlook 2005*. Washington, D.C.: FMI.
- Giegold, S. (2003). "Steueroasen: trockenlegen! Die verborgenen Billionen für Entwicklung und soziale Gerechtigkeit heranziehen". Hamburg: VSA-Verlag. AttacBasisTexte 4.
- Liebert, N. (2004). *Globalisierung, Steuervermeidung und Steuersenkungswettbewerb – Die zunehmende Umverteilung von unten nach oben*. Berlin: WEED.
- Murphy, R. (2005). *Fiscal Paradise or Tax on Development? What is the role of the tax haven?* London: Tax Justice Network.
- OCDE (2001). *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*. Paris: OCDE.
- OCDE (2005). "Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction". A DAC Reference Document. Paris: OCDE.
- Proyecto del Milenio ONU (2005). "Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals". Nueva York. Disponible en: <[www.unmillenniumproject.org](http://www.unmillenniumproject.org)>.
- Shultz, J. (2005). *Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*. Nueva York: Open Society Institute.
- Tax Justice Network (2005a). *Tax us if you can*. Londres: Tax Justice Network.
- Tax Justice Network (2005b). "The Price of Offshore". Briefing Paper. Londres: Tax Justice Network.