

Las fuentes innovadoras: más allá del *tabú*

North South Institute
John W. Foster¹

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 York².

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 pobres³.

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/>

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/>

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 asistentes⁴.

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."⁵

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. ■