



INICIATIVA CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA

*Informe del Grupo de Trabajo Técnico sobre
Mecanismos Innovadores para Financiar la Lucha
contra el Hambre y la Pobreza*

VERSIÓN EN ESPAÑOL

INTRODUCCIÓN

MECANISMOS INNOVADORES PARA FINANCIAR LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y EL HAMBRE

Antecedentes

La lucha contra la pobreza y el hambre no es un capítulo nuevo en la agenda internacional.

De la mano del progreso y de los éxitos y promesas de la globalización ha aparecido una nueva conciencia moral para la que resulta imposible seguir viviendo en un planeta en el que más de mil millones de personas están privadas de un nivel de vida mínimamente digno.

No existe ninguna justificación racional para la persistencia del hambre y la miseria, que tienen un altísimo coste humano y ponen en peligro a naciones enteras y a las futuras generaciones. El hambre y la pobreza acarrear la propagación de enfermedades por todo el mundo, contribuyen a la degradación del medio ambiente, originan desplazamientos humanos masivos, acentúan las tensiones, disparan el gasto en armamento, alimentan la inestabilidad política, perturban el comercio y los flujos de inversión y disminuyen el potencial de los mercados.

En los últimos años hemos asistido a un cambio de sensibilidad, reflejado en una sucesión de importantes acontecimientos que han tratado de llamar la atención sobre esta causa. La Cumbre Mundial de la Alimentación, celebrada en 1996, subrayó la importancia que reviste un entorno político, social y económico que permita crear las condiciones por las que el mundo quede liberado de la pobreza y del hambre.

Cuatro años después, la comunidad internacional se adhirió a los objetivos concretos y al calendario establecidos en la Declaración del Milenio relativa al fomento del desarrollo y a la lucha contra la pobreza y el hambre en el mundo. Los gobiernos se comprometieron además a fomentar la educación primaria universal, a impulsar la igualdad de género, a combatir la propagación de las enfermedades y a garantizar la sostenibilidad medioambiental, entre otros objetivos. De modo especial, los gobiernos prometieron “no ahorrar esfuerzos para liberar a nuestros semejantes: hombres, mujeres y niños, del estado abyecto y deshumanizador impuesto por la pobreza extrema”.

En el mismo espíritu de la Declaración del Milenio, la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, destacó la necesidad de construir una verdadera asociación para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se hizo un llamamiento a los países

desarrollados, en particular, para que apoyasen los esfuerzos de los países en desarrollo, proporcionando en especial un mayor flujo en las ayudas, en la inversión, en el alivio de la deuda y en el libre acceso a sus mercados.

La Cumbre de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 reforzó el objetivo de concebir “un mundo libre de la indignidad y la indecencia ocasionadas por la pobreza, la degradación medioambiental y las pautas del desarrollo no sostenible”. El Plan de Aplicación de Johannesburgo afirmaba que, aunque a cada país le corresponde responsabilizarse en primer lugar de su propio desarrollo sostenible y de la erradicación de la pobreza, deberían adoptarse “medidas concertadas y concretas” a todos los niveles en apoyo de los esfuerzos realizados por los países en desarrollo.

El hecho de que la lucha contra la pobreza y el hambre y el fomento del desarrollo fuesen temas importantes en sucesivos acontecimientos de alto nivel indica por sí mismo el común reconocimiento de la necesidad de liberar al mundo de las atroces condiciones impuestas por la pobreza extrema.

Sin embargo, la aplicación de estos compromisos, asumidos por todos los países, sigue siendo irregular y lenta. Los objetivos y las fechas acordados no se cumplirán en las circunstancias actuales. Los compromisos están sobre la mesa, pero no los recursos necesarios.

En el periodo comprendido entre 1999 y 2001, sufrieron desnutrición 842 millones de personas, de las que 798 millones vivían en países en desarrollo. Aunque los países de renta baja son los que resultan más afectados por la pobreza extrema, en los países de renta media hay 280 millones de personas que subsisten con menos de un dólar diario, y 870 millones con menos de dos dólares diarios. En comparación con el periodo 1990-92, el número de personas que sufren desnutrición descendió en 19 millones solamente. Si se permite la persistencia de las tendencias actuales, 600 millones de seres humanos seguirán careciendo en 2015 de las condiciones más elementales de seguridad alimentaria en el mundo en desarrollo.

La Declaración de Ginebra- Compromiso político y financiación del desarrollo

La lucha contra la pobreza y el hambre y el fomento del desarrollo no se llevarán a cabo si no se cubre urgentemente la brecha que existe entre el compromiso político y la financiación del desarrollo. Es precisamente por ello por lo que los Presidentes de Brasil, Chile, Francia y, más recientemente, España, suscriben la Declaración de Ginebra de 2004 con el apoyo del Secretario General de las Naciones Unidas.

La Declaración condujo a la creación del actual Grupo Técnico, cuyo mandato es la exploración de mecanismos financieros innovadores. Su objetivo es recabar apoyo político para intentar traducir el consenso general sobre la necesidad

urgente de erradicar la pobreza y fomentar el desarrollo en acciones concretas, viables y centradas. Un fuerte apoyo político a esta iniciativa podría motivar un análisis más detenido sobre los nuevos mecanismos financieros, con vistas a su efectiva aplicación a corto, medio o largo plazo, según sus diferentes necesidades políticas, económicas y técnicas.

El Grupo continúa el trabajo ya realizado sobre esta materia, incluidos los esfuerzos actualmente realizados bajo los auspicios de las Naciones Unidas. En su 24º Periodo Extraordinario de Sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió a la comunidad internacional que “hiciese un riguroso análisis de las ventajas, desventajas y otras consecuencias de las propuestas presentadas para el desarrollo de nuevas e innovadoras fuentes de financiación, tanto públicas como privadas, para su aplicación al desarrollo social y a la erradicación de la pobreza.”

El presente informe contribuye por lo tanto a un proceso en curso, que es parte de un renovado esfuerzo por atraer la atención mundial sobre la absoluta necesidad de librar al mundo del hambre y de la pobreza.

¿Es la pobreza un impedimento para el crecimiento?

Aunque suponga un desafío movilizar a los países de todo el mundo en torno a una iniciativa que pretende encontrar nuevos mecanismos para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo, se trata de una tarea gratificante.

El crecimiento económico es un elemento decisivo para sacar a las gentes de la pobreza. Se sabe, en efecto, que la incidencia de la pobreza, al igual que su intensidad, tiende a ser menor cuando el crecimiento económico proporciona mayores oportunidades de trabajo y una distribución más adecuada de la asistencia social. La experiencia ha demostrado que los países que han conseguido enfrentarse a la pobreza han disfrutado de mayores índices de crecimiento. Sin embargo, muchos países siguen sufriendo deficiencias estructurales que dificultan el ritmo normal de la actividad económica.

En el periodo 2001-2003 el conjunto de los países en desarrollo experimentó sólo un crecimiento del 1.6%. El PIB de los países latinoamericanos cayó un 1% per capita. Desde 1981, el número de pobres aumentó en el África Subsahariana de 164 a 314 millones. Estas cifras muestran claramente que para el ataque sistemático a la pobreza se requiere una fuerte determinación. Según las estimaciones, para alcanzar los ODM, se necesitará un crecimiento económico anual per capita del 3% como mínimo hasta el año 2015.

La mayoría de estos países carecen de unos niveles adecuados de infraestructura y desarrollo humano que puedan servir de base para un desarrollo económico constante. En particular, el hambre generalizada impide el rendimiento económico de los individuos y reduce drásticamente su capacidad de trabajo. Las fuerzas del mercado son a menudo incapaces de favorecer la

erradicación del hambre por la sencilla razón de que muchos de los más pobres viven fuera del alcance de los mercados.

Está claro también que el hambre, que es tanto causa como consecuencia de la pobreza, no se resolverá si sus aspectos estructurales, internos y externos, no se abordan seriamente. Se necesitan desesperadamente inversiones en sanidad, educación e higiene, así como la expansión de los mercados, y un sistema financiero y de comercio mundial equilibrados, que puedan ofrecer oportunidades de creación y distribución de la riqueza a todos los países que en él participan.

¿Es necesario un nuevo enfoque en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)?

La AOD desempeña un valioso papel al proporcionar a los países los recursos que necesitan urgentemente para desbloquear el crecimiento económico con desarrollo social. La ayuda externa puede ser un factor decisivo para mejorar la infraestructura económica además de los indicadores de educación y de sanidad. Su impacto depende de numerosos factores, entre los que se ha reconocido como especialmente importante el de la previsibilidad de los flujos de ayuda. En los países que cuentan con políticas internas sólidas, los flujos de ayuda tienden a atraer la inversión privada en una proporción de casi 2 USD por cada 1 USD de ayuda.

En cierto sentido es alentador advertir que los flujos de ayuda han ido aumentando en los últimos años. Sin embargo, los compromisos reafirmados en Monterrey de aumentar la AOD al 0.7% del PIB de los países donantes no se están cumpliendo, salvo algunas excepciones.

Existe un fuerte consenso sobre el hecho de que los niveles actuales de ayuda no bastarán para financiar los ODM. Las estimaciones de las Naciones Unidas y del Banco Mundial indican que es necesario incrementar la cantidad de ayuda disponible en la actualidad en 50.000 millones de dólares al año hasta 2015.

No sólo son insuficientes los niveles de ayuda, sino que también tendría que aumentar su efectividad. Debe reconocerse, particularmente, que las cifras de la AOD abarcan una amplia gama de gastos del desarrollo, entre los que se incluyen el alivio de la deuda (que constituye una parte importante de los recientes incrementos de ayuda) y los gastos administrativos de los organismos donantes (que absorbieron 3 mil millones de dólares en 2002). Sólo un tercio de la AOD bilateral se canaliza realmente hacia los gastos en programas y proyectos en países beneficiarios. Los compromisos de ayuda dependen de decisiones presupuestarias internas, condicionadas a su vez por circunstancias políticas cambiantes. Las rápidas variaciones en el flujo de recursos tienen consecuencias muy negativas en la efectividad de las ayudas. Esto lleva a que se suspendan proyectos quizá indefinidamente, y a que aumente la inestabilidad macroeconómica, especialmente cuando se efectúan determinados gastos antes de materializarse los recursos.

La comunidad internacional está realizando distintos esfuerzos para mejorar las actuales vías de concesión de ayudas. La necesidad de armonizar las políticas y las prácticas de los donantes y de combinar la ayuda externa con estrategias de desarrollo propias de cada país de una forma más directa y coordinada ha quedado ampliamente reconocida. Las instituciones de ayuda están trabajando intensamente en estos temas. Estas iniciativas tienen como objeto lograr una mayor eficacia en la ayuda externa.

El suministro de flujos de ayuda más eficientes, concentrados y previsibles, que puedan erradicar la pobreza y fomentar el crecimiento en el mundo, constituye realmente un “bien público”, cuyos beneficios repercutirán en todos los países. A medida que los países en desarrollo consiguen alcanzar índices de crecimiento económico más altos, empiezan a participar en la economía global de una manera más activa e integrada. Los países donantes, por su parte, podrían beneficiarse de obtener mercados más amplios, nuevas oportunidades para la inversión y nuevos socios comerciales.

Unos flujos de ayuda predecibles contribuirán, además, a responder a la polémica cuestión de la capacidad de absorción: si la ayuda fuese más estable, se absorbería y administraría de modo más eficaz y en mayores proporciones. Al ser previsible, contribuiría también a la transparencia en cuanto a la utilización de la ayuda en los países receptores.

Todo esto aboga por la necesidad de establecer un marco de cooperación que pueda fomentar el desarrollo social y garantizar que los beneficios de la globalización sean compartidos por todos los que en ella participan.

No obstante la necesidad de cumplir los compromisos asumidos en términos de incrementar los niveles de ayuda externa, la creación de nuevos mecanismos para la financiación del desarrollo y la lucha contra la pobreza podría contribuir a paliar la deficiencia en los flujos de ayuda al mundo en desarrollo, de una forma estable y previsible, compensando con ello los actuales defectos de la AOD.

Los nuevos mecanismos y el trabajo del Grupo Técnico

El Grupo ha analizado una serie de mecanismos para incrementar los flujos de ayuda, desde los instrumentos de aplicación relativamente sencilla, como los planes de donación voluntaria, hasta otras herramientas que necesitarían una acción política fuerte y concertada.

Muchos de los mecanismos propuestos requerirían, ciertamente, de acuerdos políticos sólidos. Las dificultades provienen, en su mayor parte, del hecho de que los países se aferran tradicionalmente a las prerrogativas de autonomía en materia fiscal y ven con gran prevención la posibilidad de entrar en un proceso de coordinación internacional en este terreno.

Los mecanismos también difieren unos de otros de forma sustancial en términos de su funcionamiento, desde sencillos acuerdos de donación mediante cartas de crédito hasta complejos instrumentos financieros o impositivos. Se prevé que unos tengan carácter obligatorio, otros, voluntario. Algunos podrían definirse con mayor propiedad, no como mecanismos en que sea necesario algún tipo de acuerdo o arreglo internacional, sino como orientaciones para una acción política coordinada, ya sea para incrementar los controles internacionales, por ejemplo sobre los flujos financieros a los paraísos fiscales, debido a su impacto negativo sobre los países en desarrollo, o, en su aspecto positivo, para fomentar inversiones socialmente responsables.

Todos ellos tienen en común, sin embargo, el principio de la racionalidad económica. Su aplicación es técnicamente posible y han sido ya analizados, en diferentes grados de detalle, por acreditados economistas y expertos. Asimismo, todos ellos comparten ciertos principios básicos.

En primer lugar, todos los mecanismos se han concebido como medios de incrementar los flujos de ayuda actuales, y no de sustituirlas. No tendría sentido que la comunidad internacional emprendiese una iniciativa que condujese al final a una disminución de los niveles de AOD. Se basa en el supuesto de que los recursos que se obtengan serán realmente nuevos y adicionales a los ya comprometidos en las Conferencias de Monterrey y Johannesburgo. También se basa en la premisa de que los mecanismos financieros innovadores en la AOD no deberían sustituir a un sistema de comercio multilateral libre, que desempeña un papel muy importante en la lucha contra la pobreza y el hambre y en el fomento del desarrollo.

En segundo lugar, los instrumentos están pensados para proporcionar una ayuda a los países en desarrollo que sea estable, previsible y considerable, debido a la impresión de que la interrupción de los flujos de ayuda reduce en gran medida su eficacia. La lucha contra la pobreza y el fomento del desarrollo económico deben considerarse como procesos a largo plazo, que requieren flujos de ayuda continuos y sistemáticos para garantizar que los proyectos emprendidos en distintos campos (sanidad, educación e higiene, entre otros) se llevarán a cabo íntegramente con resultados positivos para todos.

En tercer lugar, la idea esencial es utilizar los canales bilaterales y multilaterales actualmente en uso para el desembolso de los recursos. El Grupo reconoce la conveniencia de evitar en lo posible la creación de nuevas burocracias, con el consiguiente aumento de los gastos administrativos.

En cuarto lugar, la financiación debería estar disponible preferentemente en forma de donaciones, puesto que numerosas naciones en desarrollo han suscrito duros programas de ajuste fiscal para hacer frente a la deuda pública y suavizar las presiones inflacionistas, en un esfuerzo por crear las condiciones económicas básicas para el crecimiento.

En quinto lugar, los recursos obtenidos deberían manejarse con transparencia para la adecuada rendición de cuentas respecto a su utilización. Dado que muchos mecanismos suponen una acción política decidida y coordinada, la transparencia y la rendición de cuentas serían de gran importancia para mantener altos niveles de apoyo político interno a largo plazo.

Como último punto, pese a su importancia: aunque la búsqueda de nuevos mecanismos de financiación se ha visto impulsada por la urgencia ante las terribles amenazas que plantean la pobreza y el hambre en el mundo, los instrumentos analizados en este informe no se contemplan como meras medidas provisionales ideadas para una ayuda inmediata a los necesitados. Por el contrario, su objetivo es movilizar una cantidad considerable de recursos que pueda erradicar el hambre del mundo, atacando sus causas profundas y sus factores estructurales, y proporcionando a los países en desarrollo condiciones básicas que les permitan iniciar un proceso de desarrollo sostenido.

Este informe no pretende presentar un análisis exhaustivo de todos los mecanismos posibles, ni tampoco proporcionar respuestas definitivas y de carácter normativo sobre cuál de ellos debería adoptarse. Su objetivo es sumarse a otras reflexiones sobre mecanismos financieros innovadores y analizar sus ventajas, impedimentos y retos, en un intento de mostrar que existen, ciertamente, opciones viables para incrementar la acción internacional a través de enfoques innovadores paralelos a los flujos tradicionales de AOD, con el objetivo de hacer que la globalización sea más equilibrada e incluyente.

De esta forma, Brasil, Chile, Francia y España animan a otros países, a las organizaciones multilaterales, a la sociedad civil, en particular las ONG, a la comunidad empresarial, a los sindicatos y a las universidades, a unir sus esfuerzos en la aplicación de las propuestas presentadas en el presente informe, que se propone contribuir a la lucha contra el hambre y la pobreza. Cuanto mayor sea el impulso generado al más alto nivel, mejores serán las perspectivas de que la importante Cumbre convocada por la ONU para septiembre de 2005 sobre la aplicación de los ODM sea un acontecimiento fructífero y orientado a los resultados.

Imposición sobre las transacciones financieras

Introducción

Los activos monetarios y financieros son objeto de intercambio en mercados amplios, profundos y líquidos, muchos de los cuales operan en todo el mundo. Por consiguiente, los volúmenes resultantes son importantes, aun contrastados con los agregados macroeconómicos más comunes.

De ahí que las transacciones financieras nacionales e internacionales (divisas y valores) representen una base impositiva atractiva y muy dinámica. Como estas actividades son muy competitivas y en algunos casos muy homogéneas, forman una base impositiva excepcionalmente móvil.

Ventajas

Con tipos impositivos muy reducidos podrían obtenerse ingresos elevados, siempre que se apliquen de forma relativamente coordinada entre los principales centros financieros. Además, estos impuestos pueden contribuir a corregir externalidades negativas si con ellos se eliminan transacciones consideradas de utilidad nula o perjudiciales desde el punto de vista de la eficiencia del mercado, en el sentido de que generan una excesiva volatilidad de precios.

El impacto que un impuesto sobre las transacciones tendría sobre las decisiones de inversión sería probablemente inapreciable en comparación con el que tendrían otras medidas o con el de la regulación prudencial en relación con las decisiones de cartera de muchas entidades e intermediarios financieros.

En el caso de muchos activos, existen ya costes de transacción considerables en comparación con los cuales un impuesto nuevo y reducido tendría tan sólo un impacto marginal. No obstante, esto no es igual en todos los mercados, por lo que tendría que sopesarse con cautela cualquier nuevo impuesto.

En su conjunto, un tipo impositivo bajo aplicado a las transacciones financieras provocaría una distorsión bastante menor que la aplicación de un tipo más elevado a varias bases alternativas.

Las operaciones con divisas representan un caso especial. En el año 2001 las transacciones con divisas ascendieron a un total de 1.174 millones USD diarios. El grueso de estas transacciones se hizo con las principales divisas de los países desarrollados (30% euro/dólar, 20% dólar/yen y 11% dólar/libra esterlina).

Un posible objetivo de un impuesto sobre estas transacciones sería luchar contra la especulación y contribuir a estabilizar los tipos de cambio. No vamos a entrar ahora en ese aspecto. La única finalidad del impuesto que estamos tratando es

conseguir fondos para financiar el desarrollo, sin que afecte a la eficiencia del mercado. Por ello, el nivel de la imposición tendría que ser reducido (alrededor del 0,01%) para minimizar sus esfuerzos sobre el mercado y el riesgo de evasión.

Es técnicamente viable establecer un impuesto sobre las transacciones con divisas a escala mundial.

Este impuesto podría establecerse sobre el propio cierre de la transacción o sobre los pagos a que dé lugar en los sistemas de pago de las dos divisas objeto de la transacción.

En ambos casos sería necesario declarar la transacción. A diferencia de los que suele suponerse, los sistemas de pago (a excepción del CLS, o Sistema de liquidación con conexión continua, que representa prácticamente el 30% de las transacciones) no son propios de los sistemas de cambio de divisas, y estos sistemas no identifican la naturaleza de las transacciones que pasan por ellos.

Si el impuesto grava el cierre de la transacción, existe la posibilidad de que los back-office se trasladen a jurisdicciones offshore. Esto será menos probable si el impuesto se establece sobre los front-office (traders), puesto que estos gozan, en mayor medida que el back office, de externalidades positivas en los lugares en que están establecidos (mano de obra cualificada, acceso a la información).

Si se establece el impuesto sobre la liquidación de la transacción, el riesgo de evasión será menor. Los sistemas de liquidación funcionan con infraestructuras de gran escala y requieren un marco jurídico muy seguro. Además, estos sistemas han de tener acceso al dinero del banco central y, por consiguiente, a una cuenta en bancos centrales para la compensación del saldo de las transacciones. Por ello, es imposible su deslocalización a centros financieros "exóticos".

Obstáculos y retos

Los impuestos sobre las transacciones financieras suelen ser objeto de crítica desde el punto de vista de la eficiencia económica. Se alega que elevan los costes y reducen el volumen de las transacciones; que modifican artificialmente el horizonte temporal del inversor a costa del corto plazo; que reducen la liquidez del mercado y pueden contribuir indirectamente con ello a aumentar la volatilidad; que por su propia naturaleza dan lugar a fenómenos en cascada. No se puede conocer ni prever su impacto real, que puede ser muy superior al gravamen teórico. Su incidencia es en gran medida arbitraria y existe un riesgo elevado de doble imposición (sobre todo en relación con las transacciones efectuadas a través de intermediarios o empresas de inversión colectiva).

Estos argumentos han alimentado la opinión desfavorable sobre estos impuestos que actualmente albergan algunos economistas.

No obstante, los activos financieros están ya sujetos a una distorsión fiscal considerable como consecuencia, sobre todo, de la profusión de regímenes preferenciales, del tratamiento diferencial de la renta y de los incrementos y disminuciones de patrimonio, de la dificultad para aplicar este tratamiento a los productos derivados (en los que se difumina la distinción entre renta y patrimonio); además, existen dificultades relacionadas con nuestro conocimiento de la renta y de los activos poseídos, junto con las posibilidades de evasión que proceden de unos mercados cada vez más internacionales.

La imposición sobre las transacciones con divisas a escala no mundial causaría muchos problemas y no sería aconsejable.

Si el impuesto se recauda en el lugar de cierre de la operación, el riesgo de deslocalización es superior si se compara con el riesgo asociado a un impuesto a escala mundial. Incluso los front offices tenderían a salir de la zona de imposición. El mercado de cambio de divisas está muy concentrado (20 bancos realizan más del 75% de las transacciones en Estados Unidos, Reino Unido o Francia) y la proximidad al cliente final no reviste importancia en el mercado mayorista.

Si este impuesto se recauda en el lugar de liquidación, existe un riesgo muy elevado de deslocalización si no participan en el sistema los principales centros financieros. Los sistemas de liquidación pueden realizar operaciones de compensación interna fuera de la zona de imposición y liquidar tan sólo posiciones netas en la cuenta del banco central. Con ello, la base imponible estará representada por tan sólo una parte del total de transacciones (por ejemplo, en el sistema CLS, los pagos netos diarios representan tan sólo el 5% del importe mayorista de las transacciones).

En teoría, los bancos centrales podrían poner coto a esta evasión negándose a abrir cuentas para sistemas de liquidación situados fuera de la zona de imposición. Pero esto llevaría a los bancos a crear sistemas de liquidación en los que se recurriera menos al dinero de los bancos centrales, lo que en último término reduciría la eficacia de la política monetaria, algo que no es aconsejable.

Sería preferible declarar exentas las actividades de creación de mercado. Los bancos realizan dos tipos de transacciones en los mercados, a saber, transacciones por cuenta propia, que no difieren de las de los demás operadores, y transacciones de creación de mercado. En estas últimas, intercambian continuamente posiciones en divisas para equilibrar su posición neta a un nivel compatible con el nivel de riesgo que están autorizados a aceptar (y que es objeto de una rigurosa supervisión). Estas transacciones no representan prácticamente ningún coste, y los beneficios diarios se estiman en menos del 0,01% de los volúmenes intercambiados.

Si se gravaran con un impuesto, estas actividades serían una fuente permanente de pérdidas, lo que podría conducir a su concentración aún mayor en un número muy reducido de agentes principales o al completo abandono de estas

actividades, con lo que el mercado adoptaría un modelo diferente de cotización centralizada de precios. Desde el punto de vista de la eficiencia y la estabilidad de los mercados, su efecto sería incierto. Desde el punto de vista del impuesto, una parte considerable de la base imponible desaparecería definitivamente.

Estos dos factores constituyen argumentos a favor de eximir las actividades de los creadores de mercado. No es seguro que sea posible, jurídica y funcionalmente, distinguir una operación de creación de mercado y las operaciones propias de los bancos en el mercado monetario. Es una cuestión que deberán analizar los expertos. La solución a este problema no debe crear distorsiones entre las distintas categorías de transacciones y entre los participantes en el mercado. Para ello puede ser preciso ajustar debidamente la base imponible.

Existe el riesgo de que se cree un gravamen excesivo sobre determinados instrumentos financieros. Los swaps y las transacciones con opciones pueden resultar gravados varias veces.

Una operación de swap combina una operación al contado (componente corto) con una operación a plazo (componente largo). Estas operaciones representan casi la mitad de las transacciones diarias en divisas (según el BPI, en el año 2001 del 1,174 billón de dólares diarios intercambiados en el mercado de divisas, 656.000 millones de dólares correspondieron a operaciones de swap). Estos serían gravados dos veces, lo que tal vez constituya una penalización injustificada si se tiene en cuenta que, en su mayoría, se trata de operaciones concebidas para optimizar el saldo de caja en una serie de divisas.

Este exceso de gravamen sería aún más intenso en el caso de las opciones, aunque se trate de importes más pequeños. Para el vendedor de una opción en divisas, la gestión de la misma durante toda su existencia implica un flujo continuo de operaciones al contado sobre una fracción del importe subyacente.

Han de tenerse en cuenta distintos riesgos de evasión técnica. El impuesto puede eludirse mediante:

- La utilización de productos derivados, por ejemplo reconstituyendo sintéticamente una posición en divisas al contado mediante la combinación de un préstamo y dos transacciones con opciones (una de compra y otra de venta);
- El canje de valores realizables expresados en las dos divisas, en lugar de las propias divisas.

No obstante, estas operaciones son más caras y más arriesgadas que la transacción directa, y probablemente no compensarían si el tipo impositivo que se fijara fuera lo bastante bajo.

El impuesto recaería probablemente en su totalidad sobre los clientes finales, esto es, sobre las empresas que operan a nivel internacional y los gestores de fondos y activos que se dedican a colocar carteras en todo el mundo (incluidos los fondos de inversión de alto riesgo, que pueden desempeñar un importante papel en los mercados de cambio de divisas en algunos períodos). También afectaría a la diversificación de las carteras internacionales, con escasa justificación económica. Sin embargo un tipo muy reducido tendría un efecto inapreciable si se tienen en cuenta las matizaciones indicadas anteriormente.

Conclusión

Pese a los obstáculos mencionados, la propuesta de gravar con un impuesto las transacciones financieras a un tipo muy bajo permitiría recaudar, de forma estable y previsible, un volumen considerable de fondos para el desarrollo, sin interferir en el funcionamiento normal del mercado.

Imposición sobre el comercio de armas

Introducción

En la reunión ampliada del G-8 celebrada en Evian en el año 2003, el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, propuso establecer un impuesto sobre el comercio de armas como forma de recaudar fondos para la erradicación del hambre y de la pobreza. En su opinión, de este impuesto se derivarían beneficios tanto de tipo económico como ético.

Ventajas

Pueden comprenderse de forma intuitiva las ventajas de tipo ético a que aludió el Presidente Lula. Aunque existe desde hace mucho tiempo un debate académico sobre los supuestos efectos económicos positivos colaterales que se derivan del gasto en defensa, no hay duda de que el gasto en armas absorbe importantes recursos financieros, materiales y humanos que de otra forma podrían invertirse en programas sociales. Por esta razón, en muchos países se plantea de forma recurrente el debate sobre la alternativa entre gasto en defensa y gasto social.

Con arreglo al informe del año 2004 del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), en los dos últimos años se ha incrementado notablemente el gasto militar mundial, que con un aumento del 18% en términos reales se aproxima al billón de dólares al año. En el mismo informe se señala que la suma del gasto militar de los países de renta alta fue superior al total de la deuda externa de todos los países de renta baja y 10 veces superior a la suma de sus niveles de ayuda oficial al desarrollo (AOD) en 2001.

Desde esta perspectiva, la creación de este impuesto acarrearía las ventajas siguientes:

- Facilitaría la recaudación de fondos para proyectos de orientación social y, al mismo tiempo, la creación de elementos disuasorios de un comercio que, por lo menos directamente, no guarda relación alguna con fines sociales;
- Partiendo de que existe cierta elasticidad de precios para determinadas categorías de armas, el consiguiente aumento de los precios (pues los productores y los exportadores intentarían trasladar el coste fiscal a los importadores y a los compradores) podría conducir a una disminución de las adquisiciones. No obstante, por razones de seguridad nacional, no es de esperar que se reduzca de forma significativa el gasto público en bienes como las armas. Aun así, partiendo de que, en determinadas circunstancias o para determinadas categorías de armas, existe cierta elasticidad de precios, el establecimiento del impuesto podría llevar a una reducción de la demanda, sobre todo en los países en desarrollo situados en regiones en

las que las tensiones políticas o militares sean escasas o nulas. Sin embargo, también podría provocar que a los Estados más pobres les resulte todavía más difícil adquirir la cantidad mínima de armas que necesitan para defenderse. También podría tener por resultado el reequilibramiento del gasto en equipamiento y el gasto operativo dentro de un determinado presupuesto de defensa que no se modificara. Lógicamente, todo ello conduciría a una menor recaudación de fondos para el desarrollo a través del impuesto, pero sería por una buena razón. El incremento del precio de las armas podría alimentar el debate en algunos países sobre el reparto del gasto público (programas sociales frente a programas de defensa).

- Otro efecto del impuesto podría ser un incremento de la transparencia y del control en el mercado de armas. La propia aplicación de un mecanismo impositivo requeriría el suministro y tratamiento de datos por medio de un sistema normalizado de declaraciones nacionales sobre las exportaciones, las importaciones y las adquisiciones públicas nacionales.
- Resultarían reforzados los actuales llamamientos internacionales a controlar las transferencias desestabilizadoras a países en conflicto, sobre todo a los sometidos a un embargo de armas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- El aumento de la información y de los controles sobre el comercio de armas contribuiría a crear mayor confianza y seguridad entre los Estados, tanto a nivel regional como internacional.

Condiciones y principios

Para diseñar un impuesto sobre las armas, han de tenerse en cuenta dos aspectos principales:

- Todos los países, incluidas las naciones en desarrollo, tienen derecho a defenderse, tanto si producen como si no producen las armas que necesitan. La imposición no debe concebirse ni diseñarse de una forma que discrimine entre productores y no productores, lo que crearía una carga indebida para los países en desarrollo que, por su situación geográfica, se encuentran en un entorno geopolítico difícil.
- El comercio de armas es muy competitivo y a la vez está muy concentrado por el lado de la producción. Por ello, la participación universal es una condición necesaria para la creación del impuesto, pues de otro modo se estarían fomentando las actividades fuera de control y alterándose los flujos comerciales sin obtener efecto alguno sobre el volumen global de compras de armas.

Ello conduce a las dos propuestas siguientes:

- El impuesto debe gravar todas las transacciones de armas convencionales pesadas, nuevas o usadas, incluidas las compras y las donaciones, nacionales o internacionales. La parte del impuesto que grave las ventas nacionales podría considerarse, en la práctica, como una contribución al desarrollo por parte de los productores de armas, en proporción directa a su presupuesto para equipos militares. Se estaría enviando así una importante señal simbólica y política a la comunidad internacional del desarrollo, pues se trataría, en este caso, de un impuesto mundial sobre las armas destinado a luchar contra la pobreza.
- Este impuesto sólo debe crearse cuando se haya logrado el acuerdo de todos los productores de armas convencionales pesadas.

Funcionamiento y alcance

Conviene recordar que hay que distinguir tres categorías básicas: 1) armas convencionales grandes; 2) armas pequeñas y ligeras; y 3) equipos de doble uso utilizados en armas convencionales o en armas de destrucción masiva, pero también en bienes de alta tecnología empleados para fines pacíficos. Podría sentirse la tentación de gravar estas tres categorías. No obstante, tal vez haya que sopesar la cobertura y la efectividad del impuesto.

En la actualidad, el control estatal de las tres categorías no es igual. Es mucho menos riguroso en el caso de las armas pequeñas y ligeras que en el de las grandes armas convencionales o equipos de doble uso. Se estima que existen en el mundo cerca de 600 millones de armas pequeñas y ligeras, producidas por más de 1.000 empresas en por lo menos 98 países. Intentar incluir desde el principio a un universo tan amplio de empresas podría sobrecargar el mecanismo. Además, si se gravan con el impuesto las armas pequeñas y ligeras, la subida de los precios creará nuevos incentivos para un boyante comercio ilícito que no sólo alimenta conflictos internacionales y guerras civiles, sino que agrava también los problemas de mantenimiento del orden público a que se enfrentan numerosos países.

A este respecto ha de respaldarse plenamente el trabajo que se está desarrollando en el marco de las Naciones Unidas para concertar un instrumento internacional para el control y el marcado de las armas pequeñas y ligeras, con arreglo al plan de acción adoptado en julio de 2001 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

Para empezar, podrían tomarse como base las siete categorías de armas convencionales pesadas comprendidas en el Registro de Armas de las Naciones Unidas, a saber, carros de combate, vehículos blindados, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra (incluidos los submarinos) y misiles o lanzamisiles. Pese a sus limitaciones, el Registro presenta la ventaja de utilizar declaraciones oficiales voluntarias de un

número considerable de Estados (120 Estados presentaron declaraciones en 2002 y 164 lo han hecho desde su creación en 1992). En los cuatro últimos años hemos asistido a un incremento notable de la participación. Al mismo tiempo se podría alentar a adherirse a este sistema a países no participantes, especialmente países en desarrollo, si en el mecanismo impositivo se especificara que el acceso a los fondos para el desarrollo generados por el mismo está condicionado a la participación. Por razones prácticas habría que pensar en un proceso de dos fases, incorporándose las armas pequeñas y ligeras en una fecha posterior, cuando se haya demostrado ya la eficacia y seriedad del mecanismo, también en la evitación de lagunas graves y de la evasión fiscal.

Si se fijaran tipos elevados se fomentaría la evasión fiscal y el comercio ilícito, por no hablar de la oposición política redoblada hacia la creación del mecanismo que se suscitaría en los Estados más reticentes y las empresas de armamento. Por otro lado, los tipos bajos plantearían dudas sobre la rentabilidad del sistema. Conviene recordar que será necesario crear un organismo intergubernamental nuevo y quizás costoso para poner en práctica este instrumento y supervisar de manera fiable su cumplimiento. Aunque podría tener de todas formas una repercusión moral y política positiva, un tipo muy reducido, por ejemplo, del 1% o inferior, podría no compensar el esfuerzo desde el punto de vista de los fondos recaudados para fines de desarrollo, una vez deducidos los gastos de administración.

Obstáculos y retos

Ha de prestarse atención a la incidencia última del impuesto y a la definición de valores de referencia, dado que muchas transacciones no siguen los precios de mercado (si es que puede hablarse de precios de mercado cuando los valores son acordados por las propias partes implicadas). Los precios reflejan diversos factores, incluidas las especificaciones y peculiaridades técnicas, que, por razones obvias, no siempre pueden hacerse públicos. Se necesitará recurrir a expertos para establecer parámetros para el cálculo de cifras aproximadas. Diversos centros de investigación respetables, como el SIPRI, han logrado avances importantes a lo largo del tiempo en la fijación de índices de precios, paridades de poder adquisitivo y otros criterios necesarios para disponer de metodologías coherentes. Aunque está basado en una mera recopilación de declaraciones nacionales, sin análisis alguno, el instrumento normalizado de las Naciones Unidas para declarar el gasto militar –que existe desde 1980- podría resultar útil como punto de partida.

También tendrán que examinarse las transacciones que no se refieran a sistemas de armas en sí, sino a componentes o tecnologías para la fabricación de armas bajo licencia en otro país. Para evadir impuestos se puede, por ejemplo, no declarar como armas algunos componentes o subsistemas de determinadas armas. Otro ámbito en el que resulta difícil establecer el valor de la transacción es el de la prestación de servicios intangibles, tales como la formación o la asistencia técnica, que pueden formar parte de una transacción. Los trueques, acuerdos de

compensación y otros tipos de transacción plantearían también dificultades a la hora de determinar el valor que ha de declararse a los efectos del impuesto.

No hay que olvidar las transacciones no comerciales, como las que se derivan de acuerdos de cooperación militar y de donaciones. Si no se someten al impuesto, existe el riesgo de que proliferen los sistemas para evadir impuestos simulando transacciones de índole no comercial. Con independencia del carácter confidencial de algunos de estos acuerdos, existen argumentos de peso a favor de gravar todas estas transferencias de cooperación militar.

Sin embargo, el mayor reto es el de la aplicación del impuesto. Habría que prever un sistema de aclaración y de consulta, tanto para comprobar la exactitud de las declaraciones nacionales como para disuadir de la evasión fiscal.

Al mismo tiempo, debería evitarse proponer la creación de una pesada y costosa maquinaria internacional de control de la aplicación. Una estructura excesivamente ambiciosa se enfrentaría a obstáculos políticos importantes, dado el volumen de recursos que exigiría su puesta en marcha, todo ello a expensas de la finalidad de financiar el desarrollo invocada para justificar la creación de este sistema.

Conclusión

Aunque no pueden infravalorarse las dificultades que habrá que superar, las posibilidades que abre un mecanismo de este tipo merecen ser objeto de atento estudio por la comunidad internacional como forma de vincular desarrollo y paz.

La Facilidad de Financiación Internacional

Introducción

La Facilidad de Financiación Internacional (FFI) es un mecanismo de financiación del desarrollo propuesto por el Gobierno del Reino Unido que permitiría prefinanciar el desembolso de la ayuda gracias a un plan de endeudamiento garantizado por los Estados participantes. Su finalidad es multiplicar por dos los actuales flujos de ayuda y permitir a los países pobres alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015. La meta perseguida es lograr un aumento de la AOD de los 50.000 millones de dólares actuales hasta 100.000 millones de dólares al año, empezando por un aumento de 15.000 - 16.000 millones al año, que se incrementarían en un 4% al año en valor real hasta el año 2015.

La FFI constituye un atractivo instrumento que aportaría una nueva fuente de financiación estable y previsible para el desarrollo. Lleva también implícita una decisión de reparto de la carga entre las generaciones presente y futuras, que deberá ser objeto de análisis.

Funcionamiento y alcance

La FFI consiste en titularizar incrementos comprometidos de la AOD futura a través del mercado de renta fija. Se trata de una plataforma de financiación que desempeña también una función de tesorería. Se encargaría de recopilar periódicamente los compromisos plurianuales formales e irrevocables de los países miembros de realizar aportaciones en el futuro. La FFI emitiría bonos cuyo reembolso quedaría garantizado por esos compromisos. Los desembolsos a los países beneficiarios deberían realizarse hasta el año 2015. A partir de entonces, los recursos de la FFI se destinarían al reembolso de los bonos. La Facilidad se extinguiría para el año 2030.

El producto de esas obligaciones se dedicaría a financiar el desarrollo, principalmente en forma de donaciones. Los fondos estarían “reservados”, es decir, destinados a países, programas o proyectos beneficiarios concretos, según la decisión de los países donantes, que podrían fijar también condiciones para el desembolso de las ayudas. La condicionalidad de la ayuda debería ajustarse a una serie de “principios rectores” de las políticas de ayuda en el marco de la FFI. Entre estos figurarían, por ejemplo, los siguientes: 1) destinar la ayuda a países de renta baja; 2) garantizar que los fondos se destinen a programas o proyectos de reducción de la pobreza, 3) no ligar los fondos a contratos con determinados proveedores de los países donantes; 4) proporcionar los fondos a través de programas plurianuales previsibles que tengan una duración mínima de tres años; 4) desembolsar los fondos principalmente en forma de donaciones, junto con algunos préstamos con un alto grado de concesionalidad; y 5) distribuir los

recursos de forma equitativa, de tal forma que no más del 5% del total de fondos obtenidos con la FFI se destinen a un solo país. Los fondos recaudados por la FFI se desembolsarían por los conductos bilaterales y multilaterales existentes.

Todo el mecanismo se basa en el presupuesto de que la credibilidad de los donantes y la naturaleza vinculante de los compromisos permitirán a la FFI emitir bonos con la máxima calificación en los mercados. La adecuada calificación de los bonos de la FFI deberá garantizarse también mediante la observancia de la limitación prudencial de apalancamiento: cerca del 80% del valor actual neto del flujo de pagos a largo plazo comprometido por los donantes. Al emitir bonos de la FFI en un volumen inferior al 100% de los compromisos de los donantes, la FFI dispondría de la cobertura suficiente para hacer frente al riesgo de impago. La falta de pago por parte de los países donantes se consideraría un incumplimiento soberano.

Ventajas

La principal y más clara ventaja de la FFI es que no requiere una participación universal, por lo que tiene más fácil aplicación a corto plazo. Puede crearse a escala regional por un grupo de países, ya que no supone de manera inmediata una carga sobre la economía y, por lo tanto, no crea problemas de competitividad para los países contribuyentes.

De este modo, generaría recursos de manera estable y previsible, y el ritmo de desembolso estaría desvinculado del de las contribuciones. Con ello se alentaría la adopción de políticas encaminadas a alcanzar un crecimiento sostenible y a crear un entorno apropiado para el comercio y la inversión en los países beneficiarios.

En tercer lugar, podría mobilizarse para realizar actuaciones en respuesta a necesidades vitales urgentes.

Obstáculos y retos

El primer aspecto que merece especial atención es el de la consideración que tendrán estos compromisos financieros y la colocación de los bonos dentro de los sistemas de contabilidad pública. Resulta imperativo impedir que se consignen como obligaciones del Estado en las cuentas nacionales, pues resultarían en un incremento del coeficiente deuda/PIB de los países donantes, lo que constituiría un importante factor disuasorio para que los países donantes contraigan compromisos.

En segundo lugar, como ocurre con todo el endeudamiento, la FFI traslada la carga del reembolso a generaciones futuras, sin ninguna garantía de retorno de la inversión. De ahí que suponga un gran interrogante sobre el futuro a largo plazo. Después de 2015, una parte de los presupuestos de AOD de los países desarrollados debería destinarse a efectuar reembolsos a la FFI. En ese momento

se podría provocar una brusca disminución de los flujos netos hacia los países más pobres. Existe un riesgo real de que las presiones presupuestarias futuras, sobre todo en los países con una población más envejecida, prevalezcan sobre el deseo de reducir la pobreza en otros países.

Sería de esperar que a medio y largo plazo varios países que actualmente reciben ayuda dejen de necesitarla, por haber alcanzado un grado de desarrollo suficiente. Otros, claramente, seguirán necesitando ayuda. Este es el caso de numerosos países del África subsahariana: aun en el mejor de los supuestos de crecimiento y aumento en los ingresos fiscales nacionales, estos países seguirán siendo incapaces de afrontar el gasto público imprescindible para el desarrollo humano. Debería existir un mecanismo que garantice que, después de 2015, seguirá concediéndose ayuda adicional a esos países en un volumen suficiente.

Todavía no se ha diseñado la estructura de gobierno de la FFI. Es importante asegurarse de que los costes organizativos sean los mínimos posibles, para no erosionar el apoyo político a la FFI.

Como la FFI implica compromisos vinculantes, será necesario que los países donantes firmen algún tipo de tratado o acuerdo constitutivo. La puesta en marcha podría retrasarse si en muchos países se requiere la aprobación parlamentaria para la firma de ese tratado o acuerdo, lo que tendría graves consecuencias en relación con la fecha de 2015 fijada para los ODM. Para evitarlo, podría preverse en el acuerdo de la FFI que el mecanismo se ponga en marcha aunque no lo hayan ratificado todos los países firmantes, o con un número muy reducido de ratificaciones.

Con arreglo a la propuesta inicial del Reino Unido, los fondos obtenidos a través de la FFI se destinarían a países de renta baja. No está claro si podrían beneficiarse también de este mecanismo los países de renta media afectados por problemas de hambre y pobreza. Sería interesante estudiar la posibilidad de tener en cuenta no sólo las estadísticas nacionales globales, sino también los indicadores regionales, entre los criterios de la FFI para decidir acerca del destino de los recursos, de manera que algunos países de renta media no resulten excluidos del ámbito de aplicación del mecanismo.

Por lo que respecta a la facultad discrecional de los países donantes de elegir a los países beneficiarios y el destino concreto de los recursos, así como la determinación de si se cumplen las condiciones impuestas para la ayuda, siempre existe el riesgo de que los intereses geopolíticos o de política exterior prevalezcan sobre los criterios estrictamente técnicos y de orientación al desarrollo. Para minimizar este riesgo podría estudiarse la posibilidad de crear parámetros específicos de la FFI para evaluar el cumplimiento de las condiciones fijadas. Dado que también se utilizarán los instrumentos y organismos multilaterales existentes, sus órganos rectores también podrán desempeñar un papel importante para que los recursos se distribuyan de la mejor manera posible.

Como es bien sabido, en la mayoría de los casos la promoción del desarrollo no sólo es cuestión de aportar recursos financieros. Son indispensables unas políticas públicas adecuadas. A este respecto, otra idea que convendría sopesar es la concesión prioritaria de préstamos a países que cuenten con políticas públicas sólidas en materia de desarrollo y ayuda a los desfavorecidos. Esto constituiría un incentivo para que los países beneficiarios adopten políticas de este tipo y creen sinergias positivas.

Conclusión

La FFI constituye un mecanismo creativo que podría servir para abordar de forma eficaz la necesidad imperiosa de recabar recursos para luchar contra la pobreza y el hambre. Lejos de representar impedimentos claros al lanzamiento de la Facilidad, las cuestiones y retos expuestos han de considerarse elementos para un ulterior debate en profundidad encaminado a colmar las lagunas de la propuesta originaria del Reino Unido y suscitar un mayor apoyo internacional a la misma.

También cabe destacar que la FFI presenta interesantes rasgos de complementariedad con los regímenes de imposición internacional esbozados en el presente Informe. En primer lugar, puede utilizarse conjuntamente con otros instrumentos cuando gastos encaminados a beneficiar a la generación presente y a las futuras se combinen estrechamente dentro de un único programa o actuación. En el ámbito de la sanidad, por ejemplo, determinados gastos, como los destinados a vacunas, prevención o educación representan de hecho una inversión para el futuro, mientras que otros son más bien una cuestión de solidaridad inmediata. Ha de ser posible encontrar una financiación adecuada para ambos tipos. En segundo lugar, un recurso de carácter fiscal puede servir para conseguir o consolidar un paquete más sofisticado basado en préstamos y garantías. Por último, la FFI se puede completar con otros instrumentos con el tiempo. Así, seguiría disponiéndose de recursos fiscales a largo plazo, cuando finalice el período de desembolso de la FFI, lo que ayudaría a resolver el problema de la financiación del desarrollo después del año 2015.

DEG para financiar el desarrollo

Introducción

Los derechos especiales de giro (DEG) son activos de reserva internacionales emitidos por el FMI para complementar las reservas oficiales existentes de los países miembros. Se asignan en proporción a las cuotas de cada miembro en el Fondo, y sirven también como unidad de cuenta internacional. Su valor está basado en una cesta de las principales monedas del mundo. En el año 2003, el valor del DEG alcanzó un promedio del equivalente de 1,41 USD.

La idea de emitir nuevos DEG para fines de desarrollo se planteó por primera vez en los años sesenta. Más recientemente, esta propuesta resurgió en el contexto de los esfuerzos internacionales por encontrar nuevas fuentes de financiación con las que alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Posiblemente, las nuevas asignaciones de DEG presentarían más de una ventaja. Aparte de aumentar el volumen de recursos de que actualmente se dispone para luchar contra el hambre y la pobreza, los nuevos DEG corregirían en gran medida la volatilidad financiera y los desequilibrios y contribuirían a crear un entorno económico internacional más propicio para el desarrollo en condiciones de igualdad social.

Funcionamiento y alcance

El DEG no es exactamente una moneda. Más bien, representa un activo potencial frente a las monedas de libre uso de los países miembros del FMI. Los tenedores de DEG pueden obtener esas monedas a cambio de sus DEG mediante dos operaciones: primero, la concertación de acuerdos de canje voluntario entre países miembros; segundo, la designación, por parte del FMI, de países miembros con una sólida situación externa para que compren DEG a miembros con una situación poco firme. Únicamente los Gobiernos, los bancos centrales, el FMI y otros pocos “tenedores oficiales” pueden poseer DEG.

La asignación de DEG proporciona a cada miembro un activo gratuito por el que devenga y paga intereses netos al mismo tipo. Por lo tanto, si las tenencias de DEG de un miembro superan el nivel asignado, éste devenga intereses sobre el excedente; a la inversa, si mantiene menos DEG de los asignados, paga intereses sobre el déficit. El tipo de interés del DEG constituye la base para calcular los intereses que se cobran a los miembros por la financiación ordinaria (no concesional) de los préstamos del FMI. Se basa en el promedio ponderado de los tipos de interés representativos de la deuda a corto plazo en los mercados de dinero de las monedas que integran la cesta de valoración del DEG. En el año 2003, su promedio fue del 1,6%.

Las asignaciones generales de DEG son aprobadas por la Junta de Gobernadores del FMI, que analiza cada cinco años la necesidad de completar los activos de reserva existentes en el mundo. La Junta puede también cancelar asignaciones de DEG. Hasta la fecha, sólo se han asignado DEG en dos ocasiones: en 1970-72 y en 1979-81. En la actualidad, los DEG asignados representan el 1% de las reservas internacionales.

La Junta de Gobernadores del FMI aprobó en septiembre de 1997 una asignación excepcional de DEG mediante la propuesta de una cuarta enmienda del Convenio constitutivo. Esta asignación multiplicaría por dos las asignaciones, que ascenderían a una cifra acumulada de 42.900 millones DEG. Los países que ingresaron en el Fondo después de 1981 –una quinta parte de los miembros del FMI- nunca han recibido asignaciones de DEG. Con esta asignación, todos los miembros del FMI, antiguos y nuevos, podrían participar de forma equitativa en el incremento de las reservas de DEG.

No obstante, la cuarta enmienda todavía no ha entrado en vigor por falta del necesario consenso entre los miembros del FMI. Por lo tanto, la primera tarea pendiente es conseguir el apoyo político necesario para que se apruebe la enmienda.

Tras la aprobación de esta enmienda, los países desarrollados –que reúnen entre sí el 60% de las cuotas- podrían llegar a un acuerdo para poner sus asignaciones a disposición de los países en desarrollo o de los fondos multilaterales existentes capaces de conceder préstamos anticíclicos adaptados a los países en desarrollo. Cabe recordar que el FMI ha de efectuar previamente la designación como tenedor de DEG de cualquier beneficiario potencial de los mismos.

Las transferencias de DEG plantean la cuestión del pago de intereses por los beneficiarios, que deberá resolverse en función de la situación individual de cada país. Por otra parte, las nuevas asignaciones de DEG podrían contribuir a movilizar de manera inmediata recursos para financiar el desarrollo y a crear un entorno económico internacional más favorable para los esfuerzos internos de lucha contra la pobreza y el hambre. En este sentido, la futura reforma del Convenio constitutivo del FMI podría introducir la posibilidad de emitir DEG de dos formas distintas.

En primer lugar, podrían emitirse DEG con carácter temporal durante episodios de tensión financiera generalizada y caída del precio de los productos básicos, cancelándose dichos DEG una vez que se normalicen las condiciones financieras. La decisión de asignar DEG debería tener también en cuenta los problemas de liquidez regionales, como en el caso de las crisis de la deuda de América Latina y de Asia. Las asignaciones podrían canalizarse de forma más eficaz hacia aquellos países que han reducido ya la demanda interna y en los que la actividad económica comienza a resentirse. Los DEG asignados temporalmente permitirían a esos países utilizar libremente sus propias reservas para intentar reactivar la economía interna.

Este planteamiento introduciría un elemento anticíclico en la gestión de la liquidez mundial, ya que los descensos repentinos de los préstamos netos privados resultarían en parte compensados por el aumento de la liquidez oficial, y viceversa. Por otra parte, no se incrementaría la liquidez total a largo plazo, dado que la normalización del préstamo privado llevaría aparejada la cancelación de esos DEG. La producción de los países en desarrollo, que sufre los efectos de las conmociones en los mercados financieros y de productos básicos internacionales, sería de este modo más alta, y el riesgo de aumento de la inflación mundial sería mínimo.

En segundo lugar, puede estudiarse la posibilidad de emitir nuevos DEG con carácter permanente. Podría hacerse una asignación ordinaria permanente de DEG por un importe equivalente a una fracción del incremento anual de la demanda de reservas internacionales; por ejemplo, el 1% de las reservas mundiales existentes en la actualidad. Las nuevas asignaciones podrían dirigirse: i) a todos los miembros del FMI; ii) o sólo a los países en desarrollo, cuyas cuotas en la asignación podrían ajustarse progresivamente con arreglo a su nivel de renta per cápita; o iii) a un fondo o facilidad de préstamo del FMI que ayudaría a los países a conseguir sus objetivos de desarrollo. Gracias a esas asignaciones, los países en desarrollo podrían obtener reservas internacionales más elevadas sin tener que endeudarse en los mercados de capital internacionales o generar mayores excedentes comerciales. Estas dos fuentes de reservas son costosas, tanto desde el punto de vista financiero como de los recursos reales.

Ventajas

La emisión de nuevos DEG destinados a financiar el desarrollo permitiría disponer de recursos inmediatos, que podrían a continuación hacerse llegar a los beneficiarios bien directamente, bien a través de los organismos multilaterales existentes. Esta iniciativa no implicaría la creación de nuevas instituciones para gestionar la transferencia o la financiación.

Además, si se aprobaran otras modificaciones del Convenio constitutivo del FMI, la iniciativa contribuiría en gran medida a crear un sistema monetario y financiero internacional más estable. La definición de reglas previsibles relativas a la creación de mecanismos de liquidez mundial constituiría un eficaz instrumento de prevención y gestión de crisis en los países en desarrollo.

Es indudable que un sistema adecuado que sea capaz de proporcionar a los países en desarrollo fuentes de reservas menos costosas resultaría muy beneficioso para sus economías nacionales. Como se ha dicho antes, para aumentar sus coeficientes de reservas, los países tienen, bien que generar excedentes por cuenta corriente, o bien recibir flujos netos de capital depositados en los bancos centrales con el consiguiente coste.

Por lo general los países en desarrollo siguen enfrentándose a la volatilidad constante del producto de sus exportaciones, que suele depender de los precios internacionales de los productos básicos. A ello se suma que los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo suelen ser lamentablemente procíclicos, si bien han mejorado mucho a partir de los años noventa en comparación con las última décadas. No es preciso subrayar que las recesiones y los desequilibrios macroeconómicos en el mundo desarrollado –aun en países muy bien gobernados- van asociados frecuentemente a una caída de los ingresos procedentes de las exportaciones y a una salida del capital privado, lo que repercute negativamente en la capacidad de un país para atender las demandas sociales más urgentes. Esta visión apunta a una necesidad imperiosa de crear un mecanismo internacional para ayudar de forma más eficaz a los países en desarrollo. La asignación sistemática de nuevos DEG podría ser un paso importante en esta dirección.

Obstáculos y retos

El principal obstáculo a la iniciativa de realizar nuevas asignaciones de DEG es la actual oposición política por parte de algunos países a la aprobación de la cuarta enmienda del Convenio constitutivo del FMI. Pese a que la enmienda se propuso hace casi ocho años, todavía no se ha conseguido el consenso necesario para la aprobación de la propuesta. Los DEG son también objeto de críticas por su potencial impacto inflacionista, aunque ello no es evidente tratándose de los importes que se están considerando en este contexto.

Otras críticas apuntan a que las nuevas asignaciones de DEG podrían ralentizar la adopción de políticas sólidas en los países en desarrollo. Sin embargo, ha de señalarse que los nuevos DEG se destinarían únicamente a programas sólidos y sostenibles dirigidos a reducir la pobreza y fomentar el desarrollo.

Conclusión

La propuesta de aumentar la emisión de DEG en el FMI podría tener ventajas importantes para los países beneficiarios, que no sólo recibirían mayores flujos de recursos, sino que se beneficiarían también de un entorno financiero internacional más estable. Si se movilizara el apoyo político, esta iniciativa podría ponerse en práctica a corto o medio plazo y dar acceso a una fuente de financiación sustancial para luchar contra el hambre y la pobreza.

La evasión fiscal y los paraísos fiscales

La evasión fiscal es un fenómeno de gran magnitud que limita los ingresos fiscales de los Estados, lo que menoscaba especialmente los esfuerzos internos dirigidos a incrementar los ingresos fiscales en los países en desarrollo. Sin embargo, desarrollar las bases impositivas de estos países resulta imprescindible para que puedan financiar su lucha contra la pobreza, incrementar el gasto social, apoyar las actividades de desarrollo económico e incrementar los niveles de productividad. En ocasiones, los serios esfuerzos realizados a nivel nacional han chocado con un volumen de evasión considerable por parte de empresas o particulares que operan a través de paraísos fiscales. El resultado ha sido una disminución de los ingresos fiscales o una mayor presión fiscal sobre los perceptores de rentas no móviles, sectores que en su mayoría se encuentran, evidentemente, por debajo de la banda de renta alta. Ello redundará en una merma de la progresividad del sistema fiscal.

Sobre esta base, se necesita una acción reforzada concertada a nivel internacional para reducir la erosión de las bases impositivas nacionales. Una base impositiva sólida y fiable constituye la primera fuente de financiación para los países que pretenden reforzar los esfuerzos internos encaminados a luchar contra el hambre y la pobreza y, más en general, a incrementar la igualdad. Todas las medidas que se adopten en esta dirección reducirán probablemente la dependencia de fuentes externas o especiales de financiación. Un paso crucial por este camino es intensificar la política interna de mejora de la administración fiscal.

El volumen que se evade cada año de las bases impositivas de los países es muy superior al importe necesario para financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En muchos casos, los esfuerzos por reconstruir las bases impositivas de los países en desarrollo resultan cruciales para la lucha contra la pobreza y el hambre, como complemento necesario de otros mecanismos innovadores de financiación

En la evasión fiscal participan a menudo los centros financieros offshore, ya que la ocultación de rentas busca la protección de aquellos sistemas que combinan una imposición baja o nula con el secreto bancario. La lucha contra la evasión o la elusión fiscal actuando contra los paraísos fiscales reduce un importante factor de distorsión para la asignación de recursos. Contribuye también a reducir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

El sector financiero de los paraísos fiscales realiza el grueso de su negocio con no residentes, pues el volumen de créditos y compromisos externos no guarda proporción alguna con las necesidades de intermediación financiera de la economía interna; la mayoría de las transacciones realizadas o anotadas por el sector financiero tienen su origen en otro país. Estas características no son

exclusivas de los centros financieros offshore. El secreto bancario, en concreto, es una práctica habitual en materia fiscal en muchos países, en distinto grado.

La reducción de la evasión fiscal y el aumento de la transparencia de las operaciones financieras son un bien público internacional. En general, serviría para aumentar el bienestar mundial. Por consiguiente, con una actuación efectiva en este ámbito podrían generarse recursos suficientes para compensar a los paraísos fiscales (por lo general, con poblaciones pequeñas) por el efecto negativo que esa actuación pudiera tener para ellos, sumado todo ello al apoyo internacional para su reconversión productiva.

Al debilitar la base impositiva de los Estados, la evasión fiscal crea distorsiones y desigualdad en la economía mundial, afectando tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados. Dada su escala mundial, el problema de la evasión fiscal ha de abordarse en el contexto del reforzamiento de la cooperación internacional en materia fiscal. Existe, efectivamente, un consenso internacional para luchar contra la evasión fiscal y la falta de transparencia de las actividades financieras. Actualmente están en marcha programas multilaterales en distintos ámbitos.

Es de esperar que estos esfuerzos den frutos positivos en la lucha contra la evasión fiscal y la falta de transparencia de las actividades financieras a escala mundial. Todas las iniciativas se han concebido con miras a persuadir al mayor número posible de jurisdicciones, países y territorios, mediante el diálogo y el ejemplo, para que se ajusten a las pautas marcadas y modifiquen sus prácticas. La mayor parte de los participantes en este empeño se encuentran en la fase de ejecución de los compromisos adquiridos. Es imprescindible que las conversaciones se plasmen en medidas prácticas y generen resultados concretos. En último término, estos diversos ejercicios servirán para combatir la evasión fiscal y avanzar en la corrección de la falta de transparencia de las transacciones financieras internacionales. No deben relajarse estos esfuerzos.

Si no se materializan los resultados esperados, los Estados implicados en este proceso deberán pensar en la adopción de medidas defensivas coordinadas, en particular de índole fiscal.

La mejora del efecto de las remesas

La globalización se ha asociado con el reciente incremento del comercio mundial y de las transacciones financieras internacionales y con sus efectos en la economía mundial. No obstante, otra característica de la globalización es la existencia de importantes flujos de trabajadores.

La decisión de emigrar suele ser fruto de un consenso familiar sobre la necesidad de encontrar una fuente de ingresos adicionales: las remesas del emigrante. Estas nuevas familias, en las que la cabeza de familia suele vivir en el extranjero, se conocen como familias transnacionales.

Según diversas fuentes, el importe de las remesas de emigrantes de los países en desarrollo asciende a unos 80.000 millones USD anuales, cifra superior a la de los flujos de ayuda oficial al desarrollo.

¿Por qué son importantes las remesas en la lucha contra la pobreza y el hambre?
Por tres razones fundamentales:

En primer lugar, las remesas suelen ser mucho menos procíclicas que otros flujos, con lo que constituyen una fuente de financiación más estable y previsible. A diferencia de otros flujos externos privados, las remesas de los trabajadores suelen ser bastante independientes de la coyuntura económica. La documentación de distintos centros de investigación muestra que las remesas presentan un incremento constante en épocas difíciles en las que otros flujos se reducen.

En segundo lugar, los ingresos derivados de las remesas suelen destinarse a gastos básicos, tales como la alimentación, la vivienda y los servicios básicos, con lo que representan una red de seguridad alternativa para los países en desarrollo.

En tercer lugar, los costes de transferencia de las remesas o de intermediación son considerables. Por consiguiente, toda reducción significativa del coste de transferencia de las remesas repercutiría directamente en la lucha contra la pobreza y el hambre.

Pueden proponerse diversas ideas para incrementar las ventajas derivadas de las remesas de los trabajadores:

i) Debería reducirse el coste de transferencia de las remesas. Los costes de transacción deben ser más bajos cuando las remesas se envían a través de entidades financieras reguladas (bancos comerciales y cooperativas de crédito), sobre todo para los inmigrantes que carecen normalmente de acceso a estas entidades en los países anfitriones. Por lo tanto, la primera y principal medida consistiría en que los países desarrollados facilitaran el acceso de los trabajadores

migrantes a las entidades financieras. Es cierto que en los últimos años el sector financiero ha ganado en transparencia y competitividad, reduciendo sus costes. Al mismo tiempo, algunos países han empezado ya a abordar esta cuestión, favoreciendo las medidas encaminadas a reducir estos costes. En cualquier caso, estos siguen siendo demasiado elevados y se necesitan otras actuaciones.

ii) Al mismo tiempo, los sistemas financieros de numerosos países en desarrollo no llegan normalmente a la mayoría de su población. Los servicios financieros se concentran en las capas más ricas de la sociedad. Esta brecha financiera se refleja en mercados financieros que tienden a perpetuar la desigualdad, sobre todo en las zonas rurales. El volumen de las remesas puede constituir un poderoso instrumento para abrir los sistemas financieros a los sectores más pobres de la población de los países en desarrollo. Una de las estrategias para ampliar las ventajas de las remesas es promover la inversión en microempresas y otras iniciativas de creación de empleo; la continuidad de los flujos hacia las familias de los emigrantes podría servir para mejorar el acceso de esas familias a otras fuentes de financiación, en condiciones razonables, del sistema financiero interno. Lógicamente, será más fácil conseguir este objetivo si las remesas se envían a través de bancos o cooperativas de crédito.

Las remesas son hoy una fuente previsible de flujos de capital internacional para las economías en desarrollo y favorecen la estabilidad macroeconómica. Si se canalizan debidamente a través del sistema financiero, pueden contribuir tanto a paliar la pobreza como a reforzar el sistema financiero nacional.

Es esencial reducir el coste de las transferencias. Para lograrlo, ha de incrementarse la competencia y la eficiencia de estos mercados. La asunción de responsabilidad social por parte de las empresas bancarias no debe olvidar esta cuestión.

Ha de ayudarse a los países en desarrollo que lo necesiten a ampliar la base del sector financiero con el fin de canalizar debidamente estos flujos hacia actividades productivas, incluido el acceso a la microfinanciación para las familias beneficiarias.

Aportaciones voluntarias a través de las tarjetas de crédito

Introducción

Las aportaciones voluntarias representan también una dimensión importante del esfuerzo por obtener mayores recursos para luchar contra la pobreza y el hambre. En concreto, las donaciones basadas en las tarjetas de crédito ya se utilizan en muchos lugares del mundo. También con un bajo coste y una aplicación relativamente fácil, existen todavía otras opciones que merece la pena explorar a escala mundial, contando como catalizadores de la acción con la erradicación de la pobreza y el hambre y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Funcionamiento y alcance

El lanzamiento de una tarjeta de afinidad que se identifique con la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio podría partir de la base de otras experiencias positivas en que han participado bancos, compañías de tarjetas de crédito y particulares.

Al igual que sucede con otras tarjetas de afinidad disponibles en muchos países, los clientes solo tendrían que dar su consentimiento para donar un porcentaje de la facturación anual de su tarjeta a la campaña mundial contra el hambre y la pobreza. Los recursos recaudados se centralizarían en una cuenta de las Naciones Unidas, por ejemplo.

Igual que cuando utilizan otras tarjetas de marcas compartidas –es decir, tarjetas asociadas a empresas privadas–, los clientes acumularían puntos en función de la frecuencia y el volumen de sus compras. No obstante, a diferencia de las tarjetas de marcas compartidas, los puntos obtenidos con las compras realizadas con tarjetas de afinidad no van a parar a los propios clientes, sino que se transfieren a las instituciones de su elección.

Podrían también fomentarse las aportaciones a través de tarjetas de crédito mediante la creación de un sitio web diseñado en exclusiva para ese fin. Los particulares darían su consentimiento para realizar la donación de un importe determinado y los bancos se encargarían de recaudar y canalizar los recursos obtenidos. Podrían insertarse vínculos a la página de inicio en los sitios web de bancos, grandes empresas, buscadores y proveedores de Internet.

Por último, junto a las aportaciones centradas en los particulares, merece la pena analizar también opciones que impliquen un esfuerzo voluntario conjunto por parte de los titulares de tarjetas de crédito y las principales compañías de tarjetas de crédito y bancos asociados. Así, algunas de esas empresas y/o bancos podrían donar un porcentaje muy pequeño de los beneficios que obtienen con las cuotas

anuales, intereses, etc. de sus clientes contribuyentes. Dar publicidad a esas contribuciones contribuiría a mejorar su imagen pública de empresa socialmente responsable, aparte de generar otras externalidades positivas, también de tipo financiero, si la empresa o banco participara en los denominados “fondos éticos” que están apareciendo en muchos países (véase el capítulo dedicado a la inversión socialmente responsable).

Ventajas

Aunque no se puede estimar con precisión el volumen de recursos que podría obtenerse a través de las aportaciones voluntarias con tarjetas de crédito, algunas cifras apuntan a que los ingresos podrían ser sustanciales. El volumen de compras anuales efectuadas con tarjeta de crédito en el mundo se estima en 3,2 billones USD.

Se estima que el volumen de compras realizadas con tarjetas de marcas compartidas y tarjetas de afinidad es un 150% superior al de compras realizadas con tarjetas de crédito tradicionales. En el caso de las tarjetas de marcas compartidas, ello obedece a que los clientes encuentran un incentivo para concentrar sus compras de bienes y servicios en una única tarjeta, pues con ello conseguirán mayores ventajas y descuentos de la empresa cuya marca está asociada a la tarjeta. En el caso de las tarjetas de afinidad, el incentivo radicaría en el interés moral de colaborar en la erradicación de la pobreza y del hambre.

El mercado de tarjetas de marcas compartidas y de afinidad lleva algún tiempo en auge. Estas tarjetas representan ya más del 50% del total de tarjetas de crédito en los Estados Unidos.

Por lo tanto, la creación de una “tarjeta de afinidad ODM” por los bancos y empresas interesados sólo tendría ventajas para todos. Los bancos y las empresas de tarjetas de crédito resultarían beneficiados por el mayor consumo de sus productos, contribuyendo al mismo tiempo –y fomentando la contribución de sus clientes- a hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Conclusión

La idea de crear una tarjeta de afinidad asociada a la lucha contra la pobreza y el hambre presenta una serie de ventajas y prácticamente ningún inconveniente. Dado que requiere la coordinación entre un número de actores relativamente limitado y que se basa en experiencias anteriores, la iniciativa podría ponerse en marcha en poco tiempo. Se derivarían ventajas no sólo del volumen de recursos recaudados, sino también de la publicidad que se daría con ello a los Objetivos de Desarrollo del Milenio entre los consumidores y las empresas privadas de todo el mundo.

La inversión socialmente responsable o los “fondos éticos”

Introducción

El sector privado desempeña un papel fundamental en la economía mundial. A medida que las empresas empiezan a cubrir las necesidades de las comunidades locales, los intereses sociales pasan a ocupar un papel más prominente dentro de las estrategias empresariales.

La inversión socialmente responsable (ISR) engloba los procesos de toma de decisión sobre inversiones que aúnan las dimensiones social y medioambiental de una inversión con un análisis financiero riguroso. Básicamente se refiere al enfoque de los inversores consistente en seleccionar como objeto de inversión a aquellas empresas que en sus operaciones tienen en cuenta factores de responsabilidad social empresarial.

La idea que subyace a la ISR es que las cuestiones sociales y medioambientales han de tenerse cada vez más en cuenta como un importante factor para la rentabilidad y sostenibilidad de las empresas a largo plazo.

Las raíces modernas de la inversión social se remontan a los años sesenta, cuando los movimientos sociales, pacifistas y ecologistas despertaron la conciencia sobre la responsabilidad social de las empresas. Durante los dos últimos decenios, la preocupación por el calentamiento del planeta, los derechos humanos y las condiciones laborales ha estado en el eje de la inversión socialmente responsable.

En fechas más recientes, Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, lanzó una importante iniciativa – el Pacto Mundial de NU- que reúne hoy a más de 1.600 empresas de todas partes del mundo que han acordado aplicar una serie de principios comunes en materia de condiciones laborales, protección del medio ambiente y derechos humanos. El Pacto Mundial aspira también a congregar a los organismos de Naciones Unidas, ONG y líderes de la sociedad civil y a fomentar la colaboración para conseguir una economía mundial más sostenible e incluyente.

En este capítulo se presenta una propuesta sobre cómo las prácticas de inversión socialmente responsable pueden asociarse a esfuerzos por parte de las empresas encaminados a erradicar la pobreza y el hambre.

Funcionamiento y alcance

La ISR comprende tres estrategias principales de inversión: la postulación/activismo de los accionistas, la inversión comunitaria y la selección de la cartera.

Los inversores de fondos de inversión, fondos de pensiones y otros tipos de cartera cada vez son más partidarios de recurrir al activismo de los accionistas a través de la presentación de propuestas, las votaciones por poder en relación con los propietarios de la empresa, la asistencia a la juntas generales y el debate con los máximos directivos. El objetivo de este mayor activismo por parte de los inversores es ejercer presión sobre la empresa para que adopte una postura más responsable en cuestiones concretas relacionadas con su comportamiento social o empresarial.

Otros gestores de cartera han optado por destinar una parte de sus inversiones al desarrollo comunitario. La idea subyacente es proporcionar a las organizaciones locales de las comunidades de renta baja servicios financieros básicos tales como banca comunitaria, líneas de crédito comunitario, fondos para préstamos y prestamistas para microempresas.

Al mismo tiempo, la mayor parte de las estrategias de ISR incluyen la selección de la cartera, práctica consistente en incluir o excluir ciertos valores negociables de sus carteras o fondos de inversión en función de determinados criterios sociales o medioambientales.

Los inversores que optan por la selección positiva tienden a dirigir su dinero a empresas que arrojan resultados superiores a la media desde el punto de vista de unos valores predeterminados, como las buenas relaciones laborales, las políticas sociales o la seguridad y utilidad social de sus productos. La participación en campañas públicas contra el hambre y la pobreza podría ser también un interesante criterio de selección para los inversores.

Los inversores pueden seguir también la práctica de la selección negativa, evitando invertir en empresas cuyas prácticas o productos se consideren potencialmente perjudiciales con arreglo a una serie de criterios. Se penaliza también a las empresas que no siguen unas prácticas determinadas en materia de medio ambiente, trabajo, derechos humanos y bienestar de los animales.

La lucha contra el hambre y la pobreza no se ha utilizado explícitamente hasta ahora como factor de selección de ISR. Debería alentarse la creación de carteras de valores de empresas de distintas partes del mundo que se hayan comprometido a destinar recursos a la lucha contra el hambre y la pobreza en los países en desarrollo. Esta selección positiva podría tener buenos resultados financieros y constituir a la vez un incentivo para que las empresas inviertan de forma más sistemática en programas sociales para la erradicación del hambre y de la pobreza.

Los fondos orientados hacia valores sociales (los denominados “fondos éticos”) están teniendo mucho éxito entre los inversores. En Estados Unidos, las carteras selectivas representaron 2,14 billones USD en el año 2003. Más de uno de cada nueve dólares invertidos a través de gestores profesionales en los Estados Unidos ha pasado algún tipo de selección. La selección de empresas socialmente responsables se está extendiendo también en otras partes del mundo. Hoy en día existe una amplia gama de instrumentos de ISR en 21 países. Se estima que los fondos de ISR alcanzan ya la impresionante cifra de 5,9 billones USD en todo el mundo.

De estas cifras se desprende que, aunque la ISR sigue representando una especie de nicho de mercado, cada vez tiene mayor consideración como instrumento que deben tener en cuenta los inversores convencionales.

La inversión socialmente responsable y, en particular, la selección de carteras podría desempeñar un importante papel impulsando a las empresas a realizar una campaña mundial contra la pobreza y el hambre. Aunque esta iniciativa requeriría algún tipo de marco institucional, el mecanismo podría partir de las experiencias positivas realizadas hasta la fecha, todas ellas basadas en la participación voluntaria. Se prevé que la iniciativa tendría gastos administrativos relativamente bajos y no requeriría grandes esfuerzos de coordinación internacional.

Conclusión

Pese a que, por el momento, es difícil cuantificar los ingresos que se derivarían de esta iniciativa, se espera que pueda obtenerse un volumen considerable de recursos que las empresas dediquen a ISR y se vincule en mayor medida la responsabilidad empresarial a causas sociales como la lucha contra la pobreza y el hambre en el mundo en desarrollo.

Observaciones finales

La lista de mecanismos innovadores examinada en este Informe no es exhaustiva ni normativa. El objetivo del Grupo es presentar una panorámica de los aspectos principales de cada uno de los mecanismos analizados. El Informe se ha basado en gran medida en estudios publicados o en fase de borrador de académicos y expertos reconocidos, así como en la literatura disponible en materia de economía pública, especialmente por lo que atañe a aquellas ideas que se vienen planteando desde hace tiempo. Sin embargo, el centro de atención del Grupo fue la premisa de que los instrumentos innovadores debían estar primordialmente orientados a financiar el desarrollo, y no a fines de regulación de los mercados.

Aparte de aquellos mecanismos innovadores que se le encargó expresamente que analizara, el Grupo tuvo que decidir qué mecanismos parecían más prometedores y viables. Para seleccionarlos, el Grupo mantuvo una actitud abierta hacia otras propuestas examinadas en otros foros. El Grupo no ha analizado, por ejemplo, la posibilidad de establecer un impuesto sobre las emisiones de CO₂ para financiar el desarrollo, cuestión que ha acordado debatir más adelante. Ciertamente, todas las ideas son dignas de interés, puesto que el objetivo político de los actuales esfuerzos internacionales en este ámbito está convergiendo hacia un análisis acelerado y en profundidad de opciones que pueden resultar complementarias y, en último término, procurar recursos adicionales para la lucha contra el hambre y la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

No todos los mecanismos estudiados requerirán una participación universal u obligatoria, o la realización de un gasto público. Por el contrario, se trataba de ofrecer un menú para que los distintos actores -gobiernos, organizaciones, el sector privado y los particulares- puedan elegir la forma de contribución que prefieran, además de las modalidades existentes de ayuda o donación que, por supuesto, tendrán que incrementarse y ganar en eficacia en paralelo.

El Grupo es consciente de que existen obstáculos políticos para la adopción de nuevos mecanismos. Al mismo tiempo, no hay duda de que suele requerirse bastante tiempo para que cambie la percepción de un asunto, al igual que para lograr la sensibilización de la opinión pública y su movilización a favor de causas mundiales cuyas consecuencias no se perciben de forma inmediata o no atraen atención suficiente a escala nacional. Es probable que algunas de las propuestas no reciban un apoyo universal y exijan cierta medida de negociación, elemento que formará parte de la labor técnica y, sobre todo, política que tenemos por delante.

No se pretende proponer estos mecanismos como la solución definitiva al problema de la financiación del desarrollo, capaz de reemplazar a las formas tradicionales de ayuda oficial, alivio de la deuda o medidas comerciales que contribuyen a promover el crecimiento en los países en desarrollo. El Grupo

pretendía aún menos propugnar la imposición de tributos por delante de otras formas de contribución, ni defender una rápida puesta en marcha de los mecanismos con independencia de su grado de madurez.

En realidad, algunos de los instrumentos examinados podrían adoptarse a corto plazo, bien porque han alcanzado ya una masa crítica e incorporan suficiente ingeniería financiera, bien por la aparente sencillez de su planteamiento teórico y de su ejecución, o bien por estar basados en experiencias nacionales positivas.

Los mecanismos analizados en este Informe no se conciben tan sólo como medida provisional para atender las necesidades más urgentes de los países en desarrollo. Antes bien, su finalidad es convertirse en una forma de proporcionar flujos de recursos continuos y previsibles a lo largo del tiempo, de manera que los países beneficiarios puedan dedicarse de forma más eficiente a perseguir el desarrollo a largo plazo.

Por lo que respecta a las modalidades de participación, ha de tenerse presente que algunos mecanismos serían compatibles con lo que se denomina “coaliciones de geometría variable”, que reúnen a grupos de interesados. En algunos casos se podría empezar con proyectos piloto, en los que participen unos pocos países interesados. Una vez evaluado su éxito y corregidos sus fallos, estos mecanismos podrían evolucionar hasta alcanzar su total capacidad de financiación, estimulando también a otros países a seguir el ejemplo.

No obstante, en el caso de los sistemas impositivos parece requerirse de entrada la máxima participación posible, que incluya a todos los actores clave. Aunque este requisito puede representar un serio obstáculo para su puesta en marcha, la opción de los mecanismos impositivos sigue siendo digna de seguimiento. Si se mantiene al mínimo la incidencia del impuesto, las distorsiones del mercado y la evasión fiscal pueden ser irrelevantes. Como fuente estable y previsible de recursos, la imposición constituiría un eficaz complemento de la AOD, que adolece de ineficientes fluctuaciones en su nivel derivadas de las contingencias presupuestarias de los donantes. Los mecanismos fiscales podrían complementar a otros instrumentos, ofreciendo la posibilidad de combinar distintas formas de financiación para las medidas más urgentes e inmediatas y para los proyectos estructurales de larga duración.

A excepción de los sistemas de aportaciones voluntarias, para todos los demás mecanismos analizados en el Informe se requeriría algún tipo de acuerdo o convenio ejecutivo entre los gobiernos interesados. El grado de formalidad necesario tendría que decidirse caso por caso. Todo ello subraya la conveniencia de trabajar, como lo ha hecho el Grupo, con un menú que incluya actuaciones voluntarias y del sector privado, junto a medidas que requieren una coordinación principalmente política entre los gobiernos.

Por último, otra cuestión que merece la pena destacar es la importancia de que los recursos que se recauden sean de verdad nuevos y que no se detraigan de los

actuales flujos de AOD. Es indudable que existe el riesgo de que los gobiernos reduzcan su ayuda oficial cuando estén en marcha las nuevas fuentes de financiación. El compromiso y la presión por parte de los propios interesados, los colectivos, ciudadanos y, en la medida de lo posible, los organismos nacionales y multilaterales de ayuda al desarrollo resultará indispensable para evitar o minimizar la posibilidad de que una fuente de financiación reemplace a otra.

La canalización y la utilización de los recursos recaudados con estos mecanismos innovadores estarán guiadas por los principios generales de eficiencia, control y transparencia.

La focalización eficaz de los recursos contribuirá a garantizar que los fondos se asignen debidamente a programas o proyectos específicos. A este respecto resultan cruciales la visibilidad y la concienciación. La asociación de mecanismos concretos a proyectos sociales determinados contribuiría a convencer a la opinión pública de que los recursos se destinan a causas con un marcado sesgo social y de desarrollo.

El Grupo desea subrayar de nuevo que los mecanismos analizados requieren diferentes períodos de maduración. Pero hemos de reconocer que ya es hora de otorgar máxima prioridad a la búsqueda de fuentes alternativas de financiación. La comunidad internacional no puede permitirse adoptar una actitud de espera pasiva. Los recursos no se están generando por sí solos, y la incapacidad para aceptar esta premisa sólo agrava el desfase entre los compromisos asumidos y la financiación necesaria. Cada año perdido representa un incremento de los recursos que se necesitan con miras a la meta de 2015. No perdamos más tiempo.