

# El empleo de los mercados financieros internacionales para cumplir los ODM: ¿parte del problema o una posible solución?

Fondazione Culturale di Banca Etica

Andrea Baranes

## Introducción

Si bien en las últimas décadas la economía mundial tuvo un crecimiento constante, la distancia entre ricos y pobres aumentó drásticamente, y esta tendencia no muestra indicios de disminuir.

En la economía mundial de hoy el mundo financiero internacional posee enormes responsabilidades en esta situación.

Para contrastar la distancia cada vez más creciente entre ricos y pobres, la Organización de las Naciones Unidas presentó en 2000 los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con la intención de erradicar la pobreza y aplicar otros objetivos de desarrollo antes de 2015.

Uno de los principales desafíos que enfrentan los países es cómo recaudar los fondos necesarios para cumplir esos objetivos. El Banco Mundial calculó la cifra entre USD 40.000 millones y USD 70.000 millones anuales hasta 2015. Para reunirlos se presentaron varias propuestas.

El presente artículo se propone contribuir al debate y el análisis de las responsabilidades del mundo financiero, proponiendo posibles mejoras y cambios.

En primer lugar se describirá la situación actual, concentrándose en el papel y las responsabilidades de las instituciones de desarrollo internacional y los mercados financieros. Al análisis de algunos de los instrumentos propuestos para recaudar los fondos necesarios le seguirán las principales críticas realizadas a estos instrumentos.

Entre los instrumentos propuestos se analizan el Fondo Financiero Internacional (IFF, por sus siglas en inglés) de Gran Bretaña, el Impuesto Tobin, el Impuesto al Carbono, y otros posibles impuestos internacionales. En segundo lugar, otro aspecto a tomar en cuenta es el interés creciente por la Responsabilidad Social Empresarial (RSE). El debate en torno a la responsabilidad de los mercados financieros y la necesidad de aplicar cambios radicales estimuló a muchas organizaciones internacionales e instituciones financieras a desarrollar pautas éticas y códigos de conducta con el fin de mejorar sus actitudes sociales y para con el medio ambiente. Aunque esas iniciativas tienden a reducir el impacto negativo de las firmas privadas, existe la necesidad urgente de estudiar y llamar la atención a las diversas prácticas (radicalmente diferentes) de RSE.

La parte final del presente artículo abordará la financiación y el microcrédito éticos como instrumentos adicionales en la lucha contra la pobreza. Se trata de estrategias de crédito y financiación completamente diferentes que se proponen reducir los impactos negativos y producir en su lugar otros positivos. Pro-

porcionan un ejemplo concreto para la comunidad financiera de hoy.

## Instituciones internacionales, desarrollo y deuda externa

El primer elemento a tomar en cuenta cuando analizamos la lucha contra la pobreza es la deuda. Gracias a las campañas internacionales de activistas y bases sociales, la deuda se convirtió en uno de los principales temas de la agenda internacional. La deuda de los países en desarrollo se calcula en aproximadamente USD 2,5 billones. Según estadísticas de la ONU, en los últimos años se produjo un traspaso neto de dinero del Sur al Norte. En otras palabras, a pesar de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), a pesar del dinero que los trabajadores inmigrantes envían a sus hogares en el Sur, y a pesar de las demás formas de ayuda, el volumen de la amortización y las tasas de interés crea un movimiento financiero neto de los países más pobres hacia los más ricos.

Asimismo, mientras que los países más ricos del mundo se comprometieron a proporcionar 0,7% de su ingreso nacional bruto (INB) al desarrollo y la ayuda para la cooperación, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el volumen internacional de la AOD descendió de USD 68.000 millones a USD 65.000 millones entre 1992 y 2002, lo que corresponde a una reducción de 0,11% (de 0,34% a 0,23%).

En los últimos años se dirigieron varias críticas a las iniciativas que pretendían reducir o eliminar la deuda de los países pobres pero no cumplieron con ese objetivo. Recordamos la Iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados, un programa dirigido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Recientemente el FMI reconoció que la propuesta planteada por las organizaciones de la sociedad civil para que vendiera parte de sus reservas de oro con el fin de cancelar las deudas podría ser factible y no afectaría excesivamente a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) ni al propio mercado del oro. No obstante, parece muy improbable que esa posibilidad se considere seriamente o se ejecute.

Se acusa a las dos IFI creadas en Bretton Woods en 1944 por la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas de ser responsables, al menos parcialmente, de las actuales diferencias económicas y financieras entre los estados y de muchos de los problemas de deuda. Numerosos proyectos financiados por el Banco Mundial no ayudaron a desarrollar a los países receptores, sino que provocaron pesadas y negativas consecuencias sociales y ambientales como el incremento de la deuda y la corrupción.

También se sucedieron consecuencias negativas similares cuando los proyectos fueron auspiciados por organismos de crédito para las exportaciones. Estos

últimos son empresas de seguros controladas por el Estado que apoyan y auspician a las firmas inversoras en los países en desarrollo. Los organismos de este tipo suelen carecer de pautas que evalúen las consecuencias sociales y ambientales de sus actividades, y sólo llevan al incremento de proyectos sin utilidad para los países más pobres.

También los programas de ajuste estructural promovidos por las IFI en los últimos 30 años perdieron su lucha contra la pobreza. En muchos casos causaron efectos negativos directos e indirectos que la agravaron.

Esos programas siempre incluían políticas macroeconómicas, del tipo de recortes del gasto estatal o metas inflacionarias, así como reformas estructurales, por ejemplo la liberalización de los mercados y la privatización de empresas públicas.

Asimismo se debe señalar que la Organización Mundial del Comercio (OMC), creada hace aproximadamente 10 años, se convirtió en una de las organizaciones internacionales más poderosas, transformándose cada vez más en el organismo rector de la economía mundial.

## Función y dimensión de los mercados financieros

La OMC, por medio del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), fomenta la liberalización de la asistencia financiera. Esto amenaza la capacidad de los países en desarrollo para mantener el control sobre ámbitos de fundamental importancia para su desarrollo como la banca, los seguros y las finanzas. Los mercados financieros están prácticamente liberalizados en la aldea financiera global de hoy.

En los últimos 30 años los mercados financieros experimentaron un crecimiento mucho más importante que la economía real. Estudios independientes indican que el valor mundial de las transacciones financieras alcanzó USD 220 billones en 1992, mientras que el valor del comercio en productos y servicios para el mismo año se calcula en USD 4,3 billones, o sea apenas 2% de la actividad financiera. Se cree que el crecimiento del mercado financiero y de su liberalización es una de las principales causas de las desigualdades de hoy y de las últimas crisis, incluidas las crisis que afectaron al sudeste asiático en 1997 y a Argentina en 2001.

Las siguientes son algunas de las consecuencias más dramáticas del crecimiento del mercado financiero:

- el progresivo traspaso de recursos y poder desde las actividades productivas (como la agricultura, la industria y los servicios) a las actividades financieras
- las empresas se fijan más en cómo cotizan diariamente en la bolsa que en las estrategias de largo plazo que cumplan con los compromisos internacionales sobre el desarrollo sostenible

- especulaciones financieras y monetarias responsables de las más recientes crisis financieras internacionales
- los precios de las materias primas de la producción agrícola y extractiva son fijados por unas pocas bolsas de valores occidentales, lo cual pone en riesgo la posibilidad de que los países en desarrollo consigan precios justos y adecuados para sus productos de exportación y a cambio puedan reunir recursos suficientes para combatir la pobreza en sus países
- el poder del sector financiero se invierte en influir en las decisiones políticas contra la voluntad y los intereses de los ciudadanos.

## Responsabilidad social de las empresas

El debate en torno a las inversiones financieras éticas y socialmente responsables, y en especial en torno a la responsabilidad social empresarial (RSE), va en aumento. La RSE se reconoce como una herramienta importante ya que considera no sólo las consecuencias económicas de las transacciones comerciales sino también sus repercusiones extraeconómicas, ambientales y sociales.

Al mismo tiempo, los neoliberales que tienen el apoyo de las principales IFI creen que el papel del Estado debe reducirse y la expansión del libre mercado convertirse en la solución para el crecimiento y el desarrollo. De esta manera, las firmas virtuosas son recompensadas por el mercado y los consumidores a medida que se eliminan progresivamente los reglamentos y controles.

Lamentablemente, la Comisión Europea parece inclinarse hacia este enfoque neoliberal. En su Libro Verde sobre la "Promoción de un marco europeo para la Responsabilidad Social Empresarial" se define a la RSE "esencialmente como un concepto por el cual las compañías deciden por propia voluntad contribuir con una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio". Este enfoque exclusivamente voluntario hacia la RSE no abarca la falta de información disponible al público en general y los consumidores acerca de la RSE. Asimismo puede aumentar las iniciativas de "lavado verde de imagen"<sup>1</sup> por las cuales las firmas adoptan códigos de conducta no obligatoria o declaraciones de RSE sin modificar sustancialmente sus políticas y prácticas. Si tomamos en cuenta que las empresas privadas tienen fines de lucro, las compañías podrán decidir la adopción de un código de conducta solamente si les garantiza futuras ganancias. Por consiguiente, aspectos importantes del desarrollo como la integración social, el medio ambiente y los derechos de los trabajadores, pueden reducirse a una mera evaluación económica.

1 Nota del editor: traducción del término en inglés "greenwash", con el que ecologistas y demás críticos denominaron a la actividad que otorga una imagen pública positiva a las prácticas ambientales presuntamente deficientes. El término surgió tras la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. Grupos de presión empresariales vieron a la Cumbre de la Tierra como una plataforma eminente desde la cual poder redefinir su papel y dar forma al debate incipiente sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Más aun, la RSE podría tener un efecto bumerang y ser el primer paso hacia la pérdida de derechos que se conquistaron en las últimas décadas, como los derechos laborales, sociales y ambientales. Se corre el peligro de la desregulación y de otorgar al sector privado la facultad de la aplicación voluntaria. También, a pesar de que algunas declaraciones de RSE incluyen compromisos importantes, las iniciativas de RSE suelen estar limitadas al sector financiero. Por lo tanto, es imposible considerar que la RSE pueda proporcionar un mínimo de igualdad de condiciones que respete los derechos consagrados en las convenciones y los compromisos fundamentales de derechos humanos asumidos por la comunidad internacional.

## El Mecanismo de Financiación Internacional

En 2003 el gobierno del Reino Unido propuso la creación de un Mecanismo de Financiación Internacional o IFF (International Financial Facility en inglés) con la intención de recaudar fondos a través de la venta de bonos como medio de cumplir con los ODM en los próximos 10 años. Este instrumento financiero, aunque no está totalmente definido, podría ser emitido por la OCDE para que los países ricos lo suscriban y luego se ofrezca al público en general. Los bonos tendrían un plazo de vencimiento de 10 a 15 años. El dinero recaudado se utilizaría entonces para combatir la pobreza. Sin embargo, por lo habitual se considera que los bonos son una de las principales causas de las injusticias económicas del mundo.

Aún no queda claro si el IFF recaudaría la totalidad de la cantidad necesaria para cumplir con los ODM. Una primera evaluación sugiere que el IFF podría generar una pérdida neta de la ayuda. Además, no es posible pronosticar qué podría ocurrir cuando, una vez que se llegue a la fecha límite de 2015, se deba devolver todo el dinero. Naturalmente, eso provocaría un drástico descenso en los aportes de la AOD. Durante la vigencia del bono es posible que los países suscriptores decidan incluir los montos dentro de sus aportes a la AOD, lo cual reduciría el volumen neto donado. O puede que encuentren otras formas de bajar los números para incumplir la meta de 0,7% del INB.

La crítica más grave que se le hace a la iniciativa IFF está vinculada al hecho de que el problema de la amortización de la deuda se transfiere a las generaciones futuras. Algunos gobiernos argumentan que la crisis económica actual les dificulta aumentar su AOD, y por lo tanto apoyan al IFF como forma de garantizar un cierto nivel de la AOD.

Ese podría ser el caso de Italia, que según las estadísticas de la OCDE es el último país en la lista de donantes en función del porcentaje de AOD: en 2003 aportó 0,17% de su INB, y en 2004 había bajado a 0,15%. El gobierno italiano, no obstante, gastó más de 1.000 millones (USD 1.270 millones) en misiones militares en el exterior, especialmente en Iraq, y compró 121 aviones de combate Eurofighter 2000 a un costo de más de EUR 14.200 millones (unos USD 18.000 millones). Por coincidencia, el pago de esos gastos debería concluir en 2015, el mismo año del cumplimiento de los ODM.

En la actualidad no queda claro a cuál autoridad se le debe otorgar la facultad de administrar el dinero del IFF. Una posibilidad es que la cantidad, total o en parte, sea gestionada por el Banco Mundial. Cuando el Ministerio de Hacienda de Reino Unido presentó el IFF explicó que los países receptores de donaciones o préstamos especialmente ventajosos (o sea aquellos con plazos de vencimiento muy largos, sin obligación de pagar intereses, etc.) deben ser sometidos a condiciones rigurosas, como la buena gobernanza, compromisos contra la corrupción, obligaciones de transparencia y la liberalización de sus mercados.

En los últimos 30 años las IFI y sus partidarios impusieron condiciones a los países en desarrollo bajo la forma de programas de ajuste estructural. Por lo tanto, parece inaceptable imponer condiciones específicas diseñadas para liberalizar los mercados de los países y aplicar principios de libre mercado, teniendo en cuenta el daño que ya provocaron las políticas de libre comercio en esos mismos países.

Si el IFF no toma en cuenta la función general de las IFI podría llevar al incremento del poder de las mismas y agravar la situación de dependencia de los países más pobres con la OMC, el Banco Mundial, el FMI y los mercados financieros en general.

## Impuestos internacionales

Para poder cumplir con los ODM y tener un impacto positivo en la lucha contra la pobreza hacen falta un cambio radical en las instituciones internacionales y una solución adecuada a la crisis de la deuda.

En los últimos años se plantearon propuestas innovadoras para financiar el desarrollo, como los impuestos internacionales. El impuesto que probablemente haya recibido más atención es el impuesto Tobin, que grava las especulaciones monetarias internacionales y lleva el nombre del ganador del premio Nobel de Economía que propuso este mecanismo por primera vez.

Recientes estadísticas muestran que el mercado de las divisas alcanzó un valor de USD 1,5 billones por día. Esta cifra debe compararse con el monto total del comercio internacional de productos y servicios, que se calcula en USD 4,3 billones por año. Eso significa que el volumen de dinero que maneja el comercio cada año equivale al volumen que maneja el mercado de divisas en tres días.

Por lo tanto se sugiere cobrar un pequeño impuesto a cada transacción de divisas, independientemente del contenido y la cantidad de la transacción. Esto crearía una desventaja exclusivamente para quienes, con fines especulativos, realizan numerosas transacciones por día, y no para las firmas que importan o exportan gran cantidad de productos con menos frecuencia. Este impuesto otorgaría a los gobiernos un instrumento para controlar los mercados financieros. Los ingresos podrían utilizarse para financiar programas de desarrollo en la lucha contra la pobreza sin muchos de los inconvenientes discutidos anteriormente relativos a la propuesta del IFF. Otra ventaja es que los gobiernos no podrían utilizar con facilidad para otros fines las cantidades recaudadas mediante este tipo de impuesto, y así disminuir sus aportes a la AOD. El informe de Landau encargado por el presidente



francés Jaques Chirac, junto con los gobiernos de España, Brasil y Chile, señala la posibilidad de utilizar los impuestos internacionales para financiar los ODM.

Entre otros impuestos internacionales consideraremos aquellos que pretenden reducir la contaminación. Por ejemplo, algunos gobiernos europeos, especialmente el francés y el alemán, comenzaron a discutir la posibilidad de gravar los pasajes aéreos para utilizar al menos parte de los ingresos obtenidos para financiar los ODM. El Impuesto al Carbono sobre las emisiones de dióxido de carbono también desencadenó un debate importante. Este impuesto se basa en el principio de "quien contamina paga". Lamentablemente, muchas iniciativas relativas al Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y relacionadas con el comercio de las emisiones de carbono permiten que las compañías compren y vendan cantidades importantes de emisiones de dióxido de carbono. Por consiguiente, el principio básico de quien contamina paga se convierte en el principio de "quien paga puede contaminar". Este es un ejemplo de problema ambiental manejado exclusivamente mediante conceptos económicos o financieros, lo que aumenta el poder y la influencia de los mercados financieros sobre los temas ambientales.

Como en el caso de la RSE, el enfoque voluntario puede llevar a las empresas privadas a adoptar códigos de conducta que sólo tomen en cuenta los ingresos y los gastos.

### Enfoques financieros alternativos

La discusión sobre la lucha contra la pobreza mediante el uso de instrumentos como la RSE y los impuestos internacionales, entre otros, utiliza las palabras "banca ética" al referirse a estos instrumentos económicos.

Sin embargo, la banca ética implica un claro compromiso con la transparencia y la democracia, donde el dinero no es el fin sino el medio para fomentar los derechos sociales, proteger el medio ambiente y alcanzar el desarrollo sostenible. Por consiguiente, los bancos éticos no financian todas sus actividades sobre el principio de la maximización de la ganancia, pero consideran al crédito como instrumento fundamental para erradicar la pobreza. El acceso al crédito es considerado un derecho en sí mismo, o en otras palabras, un bien común, por oposición a la liberalización del comercio y la mercantilización de los derechos humanos. Estas experiencias crecen tanto en el Sur como en el Norte, y son la prueba viviente de que un cambio radical en la economía y el sector financiero de hoy no sólo es deseable sino también factible.

En el contexto de la banca ética, el microcrédito desempeña un papel fundamental, que consiste en pequeños préstamos utilizados con fines productivos, como la apertura de una pequeña empresa. La importancia de esta práctica para erradicar la pobreza fue reconocida recientemente por la ONU, que declaró a 2005 el Año Internacional del Microcrédito. En los países en desarrollo millones de hombres y mujeres, principales receptores de esos préstamos, mejoran razonablemente sus ingresos y nivel de vida en general gracias a las iniciativas del microcrédito. En el Sur se fundaron va-

rios pequeños bancos éticos donde la propiedad del capital accionario, los recursos gerenciales y los empleados son locales. Este es un ejemplo concreto de un procedimiento útil para combatir la pobreza que fomenta el autodesarrollo y no la caridad.

Uno de los principales problemas de esas iniciativas es la necesidad de alcanzar cierta dimensión crítica, o el punto en que se recuperan los gastos incurridos, que permita la autosuficiencia de los pequeños bancos éticos del Sur. En muchos casos, organizaciones del Norte u organismos de la ONU ayudaron a estas experiencias en su etapa inicial, aunque queda mucho por hacer. Una de las mayores críticas que se le hacen a los impuestos internacionales, y al impuesto a las transacciones monetarias, es que si esas medidas se aplican las cantidades recaudadas disminuirían rápidamente. De esta manera el impuesto no permitiría financiar la lucha contra la pobreza a largo plazo. Incluso si esa crítica se confirmara en los hechos, los ingresos procedentes de un impuesto a las transacciones monetarias podrían ser muy eficaces para ayudar en la creación y el inicio de bancos éticos, programas de microcréditos o iniciativas similares en el Sur, las que exigen apoyo inicial y recursos financieros antes de lograr la autosuficiencia.

Eso podría iniciar un proceso sostenible de autodesarrollo en los países más pobres, gestionado directamente por los ciudadanos de esos países y para su beneficio. También sería una forma eficaz de combinar la lucha contra la contaminación o las transacciones especulativas, con la lucha contra la pobreza. Asimismo ayudaría a invertir el inaceptable flujo financiero que, junto con la complicidad de las IFI, la deuda externa y los mercados financieros, sigue absorbiendo los recursos de los países más pobres para el beneficio exclusivo de los más ricos.

### Conclusiones

La comunidad internacional se cuestiona en la actualidad cómo hacer para cumplir con los ODM, ya que en los primeros cinco años desde su presentación parecería haberse avanzado muy poco. Esto sucede aunque se asumieron nuevos compromisos en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en marzo de 2002 en Monterrey, México. El debate hoy parece concentrarse en colocar un parche, útil pero insuficiente, sobre el problema. Los enormes desequilibrios e injusticias que caracterizan a la presente situación no parecen haberse tenido en cuenta.

No podemos ignorar las responsabilidades de las instituciones internacionales, como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, el FMI o la OMC, o de las agencias de créditos a las exportaciones, los bancos privados y demás firmas financieras. También debe encontrarse una solución adecuada y definitiva a la deuda de los países en desarrollo y es necesario detener el avance hacia la liberalización y la privatización absolutas del comercio, la economía y la banca.

Es necesario concebir un enfoque nuevo hacia el desarrollo humano y sostenible. A pesar del crecimiento constante de la riqueza mundial, millones de personas siguen viviendo en la pobreza extrema. La metodología de la huella ecológica ha demostrado que el

enfoque actual para medir el desarrollo que sólo toma en cuenta al crecimiento económico, calculado por los incrementos del INB, es incoherente, falso, incompleto e insostenible.

El cambio debe abordar varias iniciativas distintas. Hace falta una reforma radical de la gobernanza económica internacional ya que, en la actualidad, las reglas económicas, financieras y comerciales controlan y dictan las decisiones políticas de los países y los gobiernos. Este enfoque debe invertirse para llevar las inquietudes humanas, ambientales y de derechos sociales al centro de todos los procesos de decisión internacionales. El Banco Mundial y el FMI deben dejar de imponer condiciones a los países más pobres, y la OMC debe someterse a un control externo democrático y transparente que evalúe las repercusiones sociales y ambientales de los asuntos comerciales. El proceso de decisión debe ser democrático, justo y transparente, en el que todas las partes interesadas tengan un papel que desempeñar. Resulta inaceptable que hoy en día el Club de París<sup>2</sup> o las propias IFI sean los principales acreedores así como los árbitros autodesignados para hallar la solución a la crisis de la deuda.

Al mismo tiempo es necesario implementar instrumentos innovadores como los impuestos internacionales. Esos impuestos deben limitar los impactos negativos para los países pobres y recaudar los recursos necesarios para cumplir los ODM, aunque colaboren más extensamente en la lucha contra la pobreza y el hambre.

Ya existen algunas iniciativas concretas, y el deber de la comunidad internacional es apoyarlas. El movimiento por la justicia en el comercio exterior demuestra (junto con otras iniciativas de banca ética) que es posible un enfoque distinto en el comercio y que los seres humanos, sus relaciones sociales y el medio ambiente pueden estar en el centro de los procesos de decisión económica. Por lo tanto es importante aclarar el concepto de la RSE, con el fin de erradicar las iniciativas de lavado verde de imagen, que no ofrecen una solución adecuada y con las que sólo se corre el riesgo de echar a perder y bloquear las iniciativas más interesantes y útiles.

Por motivos de responsabilidad empresarial hace falta un enfoque de RSE. Por ejemplo, el uso correcto de los recursos hídricos o las iniciativas de ahorro de energía no se deben decidir según el balance de ingresos y gastos, o dejarse simplemente a las iniciativas voluntarias. No debemos referirnos a este tipo de iniciativas sencillamente como "responsabilidad empresarial" o "banca ética". Todos los interesados deberían tener el derecho de participar y exigir transparencia en todas las actividades. La comunidad financiera debe cambiar y todos los aportes son fundamentales para ayudar a asegurar que en los próximos años las actividades financieras no provoquen más daños y, en cambio, ayuden a resolver los problemas sociales y ambientales. ■

2 El Club de París es un grupo informal de técnicos financieros de los gobiernos de 19 de los países más ricos del mundo que otorga servicios financieros tales como la reestructura de la deuda, la reducción de la deuda y condonación de la deuda a los países endeudados y sus acreedores. Los deudores con frecuencia son recomendados por el FMI.

