

COMENTARIOS Y PROPUESTAS DE CUBA SOBRE EL DOCUMENTO TITULADO “ELEMENTOS” DEL PROCESO PREPARATORIO DE LA III CONFERENCIA INTERNACIONAL DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO.

Cuestiones Generales:

En opinión de la República de Cuba es importante que quede explícitamente reflejado en el documento final de la III Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo para el Desarrollo que no existe una fórmula única o conjunto de medidas aplicable para el financiamiento del desarrollo de todos los países y que por tanto los elementos son una lista indicativa de medidas y políticas que constituye un menú discrecional de opciones para cada país atendiendo a sus particularidades, necesidades, circunstancias, viabilidad de las medidas y niveles de desarrollo. Los países deben conservar lo que se llama sus espacios de políticas para legislar y establecer y aplicar las medidas o normas que sean factibles o necesarias.

El documento sugiere endosar, alentar y/o establecer compromisos de aplicación por los países de varias iniciativas que no han sido negociadas multilateralmente por todos los Estados miembros, sino son iniciativas del Fondo Monetario Internacional (FMI), de la OECD y de algunos países que cuentan con una participación o membresía limitada y reducida. Como regla, no se deben adoptar automática, ni acríticamente iniciativas fuera del marco de las Naciones Unidas, sin someter su contenido y reglas a un escrutinio y una negociación multilateral amplia, transparente y participativa en el marco de esta Organización.

Una de las grandes omisiones de los elementos de este documento que debe ser corregida es la necesidad de poner fin y abstenerse de adoptar y/o aplicar medidas coercitivas unilaterales, incluso con alcance o efectos extraterritoriales, que son contrarias a la Carta de las Naciones Unidas, al Derecho Internacional o a las reglas multilaterales del comercio que impidan o limiten el desarrollo sostenible de un país y su acceso al financiamiento público o privado internacional, al financiamiento multilateral o regional, al comercio o a la tecnología.

A. Finanzas públicas internas

En relación con incrementar los ingresos públicos a través de mejorar la administración fiscal, es positivo fortalecer la administración tributaria, pero es impensable que todos los países en desarrollo, en particular los PMAs y las economías pequeñas y vulnerables como las de los Pequeños Estados Insulares (SIDS) de menores ingresos que no tienen por lo general grandes empresas y donde la pobreza es el común denominador, sean capaces ampliar la base impositiva y aumentar sustancialmente sus ingresos mediante impuestos, como se propone.

Formalizar el sector informal cuyos niveles de ingresos son generalmente de supervivencia en el contexto de ampliar la base impositiva puede ser una idea teóricamente encomiable, pero poco práctica en la realidad. El sector informal tiene tan bajos niveles de ingreso que es imposible gravarlo sin afectar seriamente el nivel de ingresos y de vida de los más pobres que sobreviven trabajando en ese sector.

La progresividad del sistema tributario puede mejorar la recaudación de recursos internos y la distribución de los ingresos, pero generalmente los capitales nacionales y extranjeros consideran los altos impuestos o el incremento de estos como un desestímulo a la inversión, lo cual sería contrario a la opción de política de cofinanciar el desarrollo con inversión nacional y extranjera. Habría que equilibrar, si es que es posible, opciones de políticas contradictorias. Una verdadera movilización de recursos internos solo puede ser generada por un alto crecimiento económico sostenido y equitativo.

En cuanto a las propuestas de eliminar subsidios perjudiciales, la relativa a poner un precio a las emisiones de carbono no debe ser incluida porque puede prejuzgar negociaciones en curso en el contexto de la Convención de Cambio Climático que es el marco técnico especializado adecuado para tratar una propuesta de esa naturaleza. Por otra parte, desde el punto de vista de su contenido, el desarrollo de los países en desarrollo conducirá a la creación de nuevas industrias que conllevará al aumento de las emisiones de carbono y poner un precio o impuestos a estas durante la etapa de despegue de sectores emergentes puede crear una desventaja económica comparativa y poner en peligro su supervivencia y ulterior desarrollo.

Sobre la sugerencia de usar los sistemas de compras gubernamentales para apoyar un desarrollo sostenible efectivo y equitativo y eliminar los obstáculos a acuerdos internacionales, hay que tener en cuenta que numerosos países en desarrollo se han opuesto históricamente al establecimiento de acuerdos multilaterales en materia de compras gubernamentales que han visto esto como un intento de los países desarrollados, que tienen mayor competitividad, de avanzar los propios intereses comerciales de sus empresas. De hecho, este tema ha hecho fracasar algunas conferencias ministeriales de OMC, donde ha sido objeto de negociaciones, por lo que esto no parecería ser una idea de consenso.

Cumplir con las normas del Código Revisado de Transparencia Fiscal no sería aceptable para todos los Miembros. Esta es una iniciativa del FMI del cual no son miembros todos los Estados y fue aprobada por su Junta Ejecutiva en la que los Directores de la misma por los países desarrollados tienen la mayoría de los votos y pueden imponer por tanto sus puntos de vista y propuestas.

Acerca de la idea de alentar a los gobiernos a unirse a la llamada Alianza para el Gobierno Abierto, no estamos en contra de que los gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos, pero el contenido de la mencionada iniciativa no ha sido negociado multilateralmente. Esta no es una idea del marco de la ONU, sino fue lanzada por EE.UU. en el año 2011; contó inicialmente con solo 8 países (Brasil,

Indonesia, Mexico, Noruega, Filipinas, Sudafrica, Reino Unido y los EE.UU.) y actualmente son miembros unos 64 países. Casi la mitad de sus actuales miembros son países desarrollados y el resto son fundamentalmente países latinoamericanos y un pequeño grupo de países africanos.

En relación con la idea de alentar a los países aplicar la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés) fue idea del entonces premier británico, Tony Blair y finalmente se acordó en una Conferencia convocada por el gobierno británico en Londres en junio del 2003 con el fin declarado de incrementar la transparencia de los pagos y los ingresos en el sector extractivo. Actualmente solo tiene 48 países miembros, de ellos solo tres son países desarrollados: Reino Unido, Noruega y los EE.UU., mientras que otros países que poseen importantes compañías mineras con actividades en los países en desarrollo no son parte de esta "Iniciativa"

Acerca del fortalecimiento de la cooperación internacional en materia fiscal, para evitar la elusión y la evasión fiscal, obviamente es crucial una verdadera cooperación internacional para resolver el problema de las corrientes financieras ilícitas y combatir de manera efectiva la elusión y la evasión fiscal internacional.

Sin embargo, uno de los problemas fundamentales es que las actuales normas fiscales mundiales se elaboran a puertas cerradas en la OCDE y en el G 20, lo que excluye al 80% de los países, por lo que sería recomendable establecer un nuevo órgano intergubernamental sobre cooperación internacional en materia tributaria y destinar los recursos necesarios que le permitan funcionar de forma efectiva, dado que el actual Comité de la ONU en esta materia es el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Materia Fiscal de Naciones Unidas.

Asegurar, como se propone, que los resultados del llamado proceso Base Erosion and Profit Shifting (BEPS por sus siglas en inglés) sean de utilidad a los países en desarrollo, será difícil mientras se mantenga en el marco limitado de la OCDE. Esta ya ha admitido en un informe al Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G20 sobre el impacto de la BEPS en los países de bajo ingreso, de julio de 2014 que su trabajo no toma en cuenta algunas de las preocupaciones mayores de los países en desarrollo. Es imprescindible un proceso multilateral en el marco de las Naciones Unidas porque si solo algunos países se ponen de acuerdo para evitar las corrientes ilícitas y las fugas fiscales, estas prácticas simplemente se mudarán a otros países que no han negociado, ni son parte de tales eventuales acuerdos.

Otro de los problemas es que el sistema fiscal mundial en general opera de forma en que el pago de impuestos de las empresas transnacionales se realiza en los países en los que se encuentran sus sedes centrales, que son en su mayoría países desarrollados en lugar de en los países en los que producen las materias primas o los bienes. Con el fin de corregir esa limitación, deben revisarse los acuerdos fiscales y tratados de inversión internacionales para que den prioridad al pago de impuestos en los países 'de origen'.

B. Financiación privada nacional e internacional

En relación con la inclusión financiera, el reto que hay que poner de manera explícita es la necesidad de potenciar el sector de las microfinanzas en las economías subdesarrolladas. El desarrollo de este segmento del sistema financiero contribuirá directamente no sólo a una mayor inclusión financiera sino, además, a una mejor canalización de las remesas y a un mayor dinamismo del desarrollo local.

En materia de movilización de recursos privados se siguen poniendo énfasis en el tema de las remesas y poco se ha avanzado en la movilización del ahorro privado. Es cierto que las remesas han aumentado de manera significativa desde Monterrey a la fecha, pero lo que aumenta con mayor dinamismo son las remesas familiares y no las colectivas que son las más propensas a contribuir al desarrollo local.

Si bien las remesas se siguen considerando por algunos como una fuente alternativa de financiación al desarrollo y es un flujo privado-privado que hay que considerar cuando se hace referencia a la canalización de recursos privados, su contribución está más por el lado del papel de las remesas a aliviar los problemas de pobreza de muchas familias y no exactamente en la canalización productiva de las mismas.

Sin embargo, es importante considerar dos cuestiones. Primero, para muchas países las remesas se están constituyendo no sólo en una importante fuente de ingresos sino también de acumulación, por tanto habría que considerar formas de compilar esos flujos de manera más transparentes para poder conocer realmente el impacto de las remesas. No se puede asumir que porque aumenten las remesas, se están canalizando mayores flujos domésticos para el desarrollo. Siempre se ha dicho que las remesas se van esencialmente en consumo pero es preciso clarificar el peso de las mismas como fuente de acumulación.

Segundo, el análisis de las remesas en el documento se centra fundamentalmente por el lado de la demanda, o sea, desde la perspectiva de los países receptores. Sólo se habla del tema del costo de las remesas; habría que considerar, además, los problemas que aún prevalecen en los países emisores de remesas para que aquellos migrantes, todavía ilegales, envíen sus remesas a familiares y también habría que tener en cuenta la problemática de las Agencias remesadoras o los mecanismos de intermediación de esas remesas. Son tres las dimensiones de este fenómeno: países receptores, países emisores y agencias remesadoras.

En cuanto al fortalecimiento del impacto de desarrollo sostenible de las inversiones y la idea de requerir que todas las compañías lleven a cabo un informe obligatorio de lo medioambiental, social y de gobernanza (ESG por sus siglas en inglés) o que los gobierno determinen el balance adecuado entre informe voluntario u obligatorio, no hay una clara definición de ESG, ni indicadores multilateralmente acordados. Existen numerosas firmas y consultorías que establecen sus propios ESG o que brindan asesoría y

opiniones en esta materia, pero que pueden diferir de una a otra. Muchos consideran que tiene una esencia intangible, subjetiva, cualitativa, no cuantificable y difícil de verificar, así como que no existe aceptación universal a su contenido y supuestas mediciones.

Acerca de fortalecer el potencial de las Asociaciones Público Privadas (PPPs por sus siglas en inglés) enfrentando los riesgos, estas asociaciones deben ser analizadas cuidadosamente y consideradas solamente si no se dispone de otras opciones de financiamiento más baratas y menos riesgosas. Cada vez existe más evidencia –incluyendo un reciente informe del Grupo de Evaluación Independiente (IEG, por su sigla en inglés) del Banco Mundial¹ –muestra que las APP tienen serios problemas:

- Es un método de financiamiento muy caro, debido en parte, a las demandas de retornos anuales de entre 20% y 25% por parte de los financiadores de capital y otros acreedores, y costos de hasta 10% para concretar el financiamiento.²
- Este costo es con frecuencia nada transparente y no declarado.
- Tienden además a ser financiamientos de alto riesgo. La evidencia de los países desarrollados muestra que entre 25% y 35% de tales proyectos fracasan en el cumplimiento de los planes debido a los sobrecostos, los retrasos en la implementación o malas especificaciones de trabajo y bancarrota o incapacidad de repago del financiamiento. En los países en desarrollo las tasas de fracaso son incluso más altas.³
- Si fracasan, las APP terminan “privatizando las utilidades y socializando las pérdidas” cuando el sector público tiene que rescatar el proyecto.

Cuando se implementan los proyectos de PPP los elementos clave que deben considerarse incluyen: un exhaustivo análisis costo-beneficios; la completa transparencia a lo largo de todo el proceso; un diseño y una implementación cuidadosos; el involucramiento de las partes locales interesadas; una supervisión y regulación estricta, incluyendo una contabilidad transparente, así como un monitoreo y una evaluación fuertes.

También deben establecerse a nivel de Naciones Unidas sistemas de gobernanza y de rendición de cuentas para asociaciones multi-parte antes de que se establezca y se lleve a adelante cualquier asociación. Es necesario que existan criterios claros, aplicados *ex ante*, para determinar si un actor del sector privado concreto se ajusta a un asociación en la búsqueda de los objetivos post 2015. Los estados miembros de Naciones Unidas deben estar a la vanguardia

¹ <http://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/world-bank-group-support-ppp>

² Griffiths, Jesse; Martin, Mathew; Pereira, Javier; Strawson, Tim. (2014). *Financing for Development Post-2015: improving the contribution of private finance*. Unión Europea.

³ Idem

en la formulación de un marco de rendición de cuentas y de gobernanza basado en criterios que incluya la supervisión, la regulación, la evaluación por una tercera parte independiente y un monitoreo y una redacción de informes sobre asociaciones con el sector privado transparentes.

En las alianzas con el sector privado deberían considerarse la pertinencia de ciertos estímulos fiscales. Con relación a la Inversión Extranjera Directa (IED), por ejemplo, que se constituye en la fuente de financiamiento más importante en la actualidad, pudiera valorarse la pertinencia de destinar un porcentaje "x" de las utilidades reinvertidas a la contribución de los ODM o de las metas establecidas en la agenda de desarrollo post 2015. La reinversión de utilidades ya, por naturaleza, generalmente tiene preferencias en términos fiscales.

C: Finanzas públicas internacionales

En la Sección C sobre Finanzas públicas internacionales la propuesta de implementar mecanismos financieros innovadores a una escala mayor, uno de los problemas es que como se indica en la propia nota al pie no existe una definición establecida del concepto de finanzas innovadoras para el desarrollo, lo que hace riesgoso que la comunidad internacional promueva cuestiones poco conocidas. Aunque esta idea no debe abandonarse completamente, debe ser explícito que estos no son sustitutos, sino complementos de los mecanismos financieros públicos internacionales tradicionales.

Los flujos financieros tienen carácter procíclico, de manera que la prolongación de la crisis económica y financiera global seguirá impactando negativamente en los montos canalizados. Si en condiciones de relativa estabilidad de la economía mundial no se cumplían los compromisos, en un contexto de crisis la tendencia siempre será a la contracción. La crisis son consustanciales al desarrollo del capitalismo, por tanto, esa es una variable que hay que considerar a futuro a la hora de diseñar nuevas metas.

Sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA por sus siglas en inglés), los compromisos contraídos por los donantes ante la Organización de Naciones Unidas - 0.7% y 0,15% de INB como AOD para los subdesarrollados y los PMA, respectivamente-, deben cumplirse. Sin embargo, esos índices de compromisos de ayuda fueron establecidos hace alrededor 40 años y respondían a necesidades, precios y desafíos muy inferiores a los actuales, por lo que sería conveniente actualizarlos con una revisión al alza que refleje el aumento de los precios, necesidades y desafíos.

Sin embargo, existen nuevos desafíos y se han dado cambios significativos en la arquitectura de la AOD. La ayuda es cada vez más fragmentada por la emergencia de nuevos donantes (ONGs, economías emergentes, grupos de la sociedad civil) esto plantea el reto de la contabilidad, la coordinación, la coherencia de las políticas públicas y la previsibilidad de la misma; predomina una nueva filosofía contable que distorsiona el concepto general de la AOD (el alivio o la condonación de la deuda se ha estado incluyendo como parte de la Ayuda y lo que constituye un nuevo aporte en términos de asistencia técnica o dinero fresco disminuye con relación al total).

Adicionalmente, cuando las cifras de AOD han crecido es también porque se han incrementado los fondos de ayuda dedicados a emergencias por desastres o conflictos y a la asistencia de refugiados y desplazados, que tampoco parten de recursos adicionales, sino que se deducen de los destinados a acciones y proyectos de cooperación para el desarrollo, respondiendo a intereses geoestratégicos de los países donantes.

Por otra parte, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), tiende a concentrarse en los países subdesarrollados de mayor tamaño, ingreso y/o atendiendo a los intereses de los donantes. La ayuda oficial para el desarrollo, debe desprenderse de los elementos que la distinguen como instrumento de política exterior de los donantes, con el objetivo de garantizar mayor efectividad.

Una importante medida para financiar el desarrollo, adoptada en 1986 por la Asamblea General en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en su Artículo 7, es que “Todos los Estados deben promover el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y, con ese fin, deben hacer cuanto esté en su poder por lograr el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, así como lograr que los recursos liberados con medidas efectivas de desarme se utilicen para el desarrollo global, en particular de los países en desarrollo.” Esta medida debe ser retomada e incorporada teniendo en cuenta que los gastos militares del mundo son varias veces los fondos que se emplean en la AOD. La sola reducción de los gastos militares sería un mecanismo financiero innovador y liberaría una gran cantidad de recursos para el desarrollo sostenible, además de evitar la muerte y destrucción que causan hoy las guerras y conflictos en muchas partes del mundo.

Aunque no se puede desechar la idea de mecanismos financieros innovadores, alentar a los países, instituciones para el desarrollo y ONGs incorporarse al llamado Grupo piloto sobre Financiamiento Innovador para el Desarrollo, creado en París en febrero de 2006 y con Secretaría con sede en esa ciudad debe ser considerada con cautela por varias razones. Tras nueve años de fundado cuenta con un número limitado de Estados miembros, unos 63 países y solo ha puesto en práctica escasas iniciativas de fuentes y de mecanismos de financiación innovadoras que han sido aplicada por un número muy reducido de países, generalmente desarrollados. Entre estas está el impuesto sobre las transacciones financieras (establecido en Francia desde 2012) del cual se ha destinado 60 millones de euros al desarrollo en el período 2012-2013 o la tasa sobre los pasajes aéreos que aplican 9 países: Camerún, Chile, Francia, Corea, Madagascar, Mali, Mauricio, Niger y República del Congo que ha recaudado 1350 millones de dólares desde el 2006. En general, el financiamiento innovador es inestable, inseguro e impredecible y en algunos casos prácticamente insignificante.

Acerca de la cooperación Sur-Sur y triangular, esta modalidad se ha constituido en una experiencia positiva que debería potenciarse, como complemento y no sustituta de la cooperación Norte-Sur. El documento reconoce esta realidad.

Sólo que en aquellos países en que dicha cooperación se materialice a través de alianzas específicas con diferentes actores (sector privado, organizaciones de la sociedad civil, etc.), las mismas deben ganar en transparencia, ser constituidas en colaboración con los presuntos beneficiarios y bajo un esquema claro de monitoreo y de rendición de cuentas que no sea sólo de competencia de las autoridades, sino que tenga en cuenta la evaluación que los beneficiarios hacen de las políticas públicas implementadas.

Sobre el papel de los Organismos Multilaterales y Regionales de Crédito Internacionales los impactos de la crisis han evidenciado las insuficiencias y la incapacidad dichas instituciones para minimizar y lidiar con la volatilidad de los mercados globales. Esta ha sido una falla importante en materia de financiación al desarrollo, ya que el acceso a recursos no sólo ha sido insuficiente, sino que, además, ha resultado imprevisible y para cumplir con los ODS se requiere de un flujo de recursos externos sostenido sobre todo en aquellas economías más vulnerables.

El reto en esta materia no sólo pasa por la capitalización de esos bancos para que estén en mejores condiciones de dar financiamiento, sino también en el diseño de mecanismos efectivos para medir la efectividad de ese financiamiento y su real contribución al desarrollo.

D. Comercio

Las distorsiones en los mercados agrícolas del mundo no son solo o especialmente por los subsidios a las exportaciones, sino también por las ayudas internas de los países desarrollados que lo distorsionan.

Uno de los problemas fundamentales que enfrentan los países en desarrollo es la volatilidad de los precios de los productos básicos de exportación que son una fuente fundamental de financiación para el desarrollo de muchos países, sin embargo no se propone en el documento ninguna idea para reducir o eliminar la volatilidad de los precios de los productos básicos.

F. La deuda soberana

Acerca de la deuda es muy importante que se reconozca el principio de responsabilidad compartida y las limitaciones en la compilación de la información estadística.

Sin embargo, hay una ausencia importante en el manejo de este tema relacionada con la pertinencia de lograr un Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana a nivel internacional (MRDS).

A fines del 2014 se aprobó un proyecto de resolución en Naciones Unidas para diseñar un marco legal internacional para la reestructuración de la deuda soberana con el propósito de aumentar la estabilidad, la eficacia y la previsibilidad del Sistema Financiero Internacional y lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo, en concordancia con las circunstancias y prioridades nacionales.

No se puede permitir que este aspecto vuelva a desaparecer de la agenda de la reforma de la Arquitectura Financiera Internacional. En este sentido es positivo que la discusión se haya trasladado a las Naciones Unidas ya que esta institución tiene que jugar un papel clave en la concreción del mecanismo, pero también es importante que el FMI contribuya con su asesoramiento y su monitoreo a la puesta en práctica del mismo.

Adicionalmente, habría que tener en cuenta, que si bien este mecanismo ordenaría los procesos de renegociación de deuda, es preciso velar por el potencial riesgo que supone el aumento de la deuda privada con relación a la deuda pública.

La dinámica de crecimiento de la deuda privada está muy por encima del de la deuda pública, lo que supone la acumulación de riesgos potenciales ya que la deuda privada no es susceptible de ser renegociada, si no se paga o se quiebra. No se aprecia hasta el momento señales a nivel internacional de que se están considerando tales riesgos, por tanto, no hay nada que permita despejar las dudas sobre eventuales situaciones de inestabilidad financiera internacional originadas por problemas de endeudamiento no soberano.

G. Temas sistémicos

Con relación a la coherencia entre las diferentes partes del sistema internacional se habla de que la creación de nuevas instituciones financieras internacionales complejizan los esfuerzos de coherencia y que por tanto se requiere de un enfoque que evite duplicaciones.

Los nuevos esquemas de cooperación financiera entre países del Sur (creación del Banco de Desarrollo y el Fondo de Reservas de los BRICs ; iniciativa China Mai en Asia; Banco del Sur; Sistema Único de Compensación de Pagos (SUCRE); etc.) no deben desalentarse. Las instituciones regionales son fuentes alternativas y tienen ventajas comparativas para comprender los problemas de la región y su mayor capacidad para ejercer la regulación y la supervisión. Tampoco se debe desconocer la importancia de establecer efectivos canales de comunicación entre estos y el FMI.

Por otro lado, en el marco de propuestas presentado hay una idea que hay que tomar con suma cautela. Remover los obstáculos al manejo de la cuenta de capital y regulaciones incluyendo acuerdos de inversión y comerciales. Realmente la tendencia que se visualiza ahora no es de liberalización a ultranza, sino más bien de reconocimiento de la pertinencia de los controles de capitales en determinadas circunstancias por la inestabilidad que generan los abruptos movimientos de capital. Incluso esto es algo reconocido por el propio FMI. De modo que hay que ser muy discrecional en la apertura de la cuenta de capitales.

Adicionalmente, pudiera valorarse que en el marco de los controles de capitales que se imponen hoy para contrarrestar la volatilidad de los flujos de capitales y evitar grandes salidas de capital, se exija un impuesto al estilo

Impuesto Tobin. Actualmente se viene perfilando una tendencia a la represión financiera en contraposición a la liberalización a ultranza que predominó en las últimas décadas y esto sería una excelente oportunidad para incorporar al paquete de controles de capital un impuesto de esta naturaleza.