

ARTÍCULO ORIGINAL

CUBA Y LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS
INTERNACIONALES: EXPLORANDO VÍAS DE
ACERCAMIENTO

Cuba and the International Financial Institutions: exploring a
drawing close

Dra. Marlén Sánchez Gutiérrez^{1*}

¹ Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), La Habana, Cuba.

.....
* Autor para correspondencia:
marlens@rect.uh.cu

Recibido: Noviembre, 2015

Aceptado: Diciembre, 2015

Resumen:

El artículo incursiona en la pertinencia de un relacionamiento de Cuba con las Instituciones Financieras Internacionales y propone una hoja de ruta para tal acercamiento a partir de la identificación de dos escenarios: el vigente, caracterizado por las limitaciones impuestas por el bloqueo y un escenario de mediano plazo determinado por una flexibilización o levantamiento del mismo. Se definen las premisas de partida para abordar el tema desde un punto de vista pragmático y para cada uno de los escenarios diseñados se identifican las prioridades, las modalidades de acercamiento y los interlocutores del diálogo. Por último, se ofrecen un conjunto de recomendaciones para abordar el tema desde la academia, que pudieran ser de utilidad para los diseñadores de política.

Palabras clave: FMI, Banco Mundial, CAF, Cuba, flujos financieros, instituciones financieras

Abstract

The paper analyzes the importance of a Cuban drawing close to the International Financial Institutions and it proposes a route sheet for this close. Two main sceneries have been designed. The current one, characterized by the limitations imposed by the Revista Cubana de Economía Internacional

US blockade and another characterized by a lifting of it. The paper defines some starting premises and it also identifies for each scenario the priorities, modalities of drawing close and talking. Finally, some recommendations are given from an academic approach that could be useful for the policy maker.

Key words: IMF, World Bank, CAF, Cuba, financial flows, financial institutions.

Introducción

Las restricciones financieras de Cuba están asociadas, al menos, a tres grupos de problemas. En primer término, aquellos relacionados con los desequilibrios de balanza de pagos y la escasez de reservas; en segundo lugar, sobresalen las dificultades generadas por la deuda externa acumulada y; por último, resaltan las limitaciones para acceder a corrientes privadas de capital y la significativa concentración del financiamiento de carácter oficial.

El proceso de actualización del modelo económico cubano obliga a repensar el acceso de Cuba a los mercados internacionales de capitales. Sin embargo, el foco de atención ha estado, hasta el momento, en la generación de incentivos para canalizar flujos privados por la vía de la Inversión Extranjera Directa (IED). Muy poco se ha avanzado en materia de diversificación de fuentes oficiales bilaterales y no parece priorizarse el financiamiento oficial de carácter multilateral.

En ese contexto el presente trabajo evalúa las limitaciones de Cuba para acceder a los mercados financieros internacionales analizando las causas externas e internas que explican dichos obstáculos y; en un segundo momento, ofrece un marco de propuestas para explorar un acercamiento de Cuba a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), identificando las razones que explican la conveniencia de tal acercamiento pero alertando también sobre los costos que tal decisión acarrea.

El objetivo es demostrar la pertinencia de un relacionamiento de Cuba con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y proponer una hoja de ruta para tal acercamiento a partir de la identificación de dos escenarios: el vigente, caracterizado por las limitaciones impuestas por el bloqueo y un escenario de mediano plazo determinado por un levantamiento del mismo. Se definen las premisas de partida para abordar el tema desde un punto de vista pragmático y para cada uno de los escenarios diseñados se identifican las prioridades, las modalidades de acercamiento y los interlocutores del diálogo.

Finalmente, se ofrecen un conjunto de recomendaciones para abordar el tema desde la academia con un sentido pragmático pero objetivo, que pudieran ser de utilidad para los diseñadores de política cuando decidan priorizar el tema.

I. Limitaciones de Cuba para acceder a los mercados financieros internacionales.

El deterioro de las finanzas externas de Cuba y las restricciones para insertarse en los mercados financieros internacionales son resultado de la acción combinada de factores externos e internos. Dentro de los factores externos sobresalen las *tendencias prevalecientes en los mercados internacionales de capitales* y el recrudescimiento del *bloqueo* de Estados Unidos a partir de los años 90's. Los internos, en cambio, están asociados a la *deformación de la estructura económica*, a la *inadecuada generación de incentivos para atraer capital foráneo*, a los *problemas de liquidez*, los *altos niveles de deuda* y el *elevado riesgo país* que dificulta el acceso a nuevos recursos.

Sobre los factores externos... ¿Cómo impactan las tendencias?

El cambio de patrón de financiamiento a escala internacional que tuvo lugar desde fines de los 80's, centrado en un desplazamiento de los préstamos bancarios por las operaciones con títulos valores, puso a las economías subdesarrolladas en una situación de extrema vulnerabilidad. Endeudarse en los mercados internacionales de capitales por la vía de los bonos se tradujo en importante reto para aquellas naciones con poca credibilidad y un alto riesgo país pero muchas de ellas lograron retornar a los mercados internacionales de capitales y crear y desarrollar sus propios mercados domésticos. Sin embargo, para Cuba ese reto sigue latente ya que el país no ha incursionado en este segmento de los mercados financieros.

Por otro lado, el mayor dinamismo del endeudamiento privado y los cambios en la composición de la deuda soberana complejizan los procesos de renegociación. No existe a nivel internacional un mecanismo para reestructurar una deuda soberana denominada en bonos, se trata de una deuda muy dispersa entre acreedores anónimos, que cambia de manos con mucha rapidez por lo que se hace difícil ordenar un proceso de renegociación¹. La deuda privada, por su parte, no es susceptible de ser renegociada, los Bancos Centrales, como prestamistas de última instancia, tienen que asumirla o simplemente dejar quebrar a la institución endeudada. Es cierto que Cuba no tiene deuda soberana denominada en bonos, ni tampoco una deuda privada pero la observancia de estas tendencias son importantes porque el país está inmenso en proceso de transformación que está sentando las bases para su reinserción financiera internacional.

En materia de canalización de flujos financieros son las corrientes privadas las que predominan en detrimento de las oficiales, este financiamiento es más caro y más selectivo que los flujos de carácter oficial.

Adicionalmente, por la alta volatilidad de la inversión en cartera se ha exacerbado la inestabilidad y la incertidumbre en las economías receptoras de esos recursos, las

¹ Este es un tema que actualmente se debate en el marco de las Naciones Unidas. El 9 de septiembre del 2014 se adoptó en la Asamblea General, la **Resolución No.68/304. Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes.**

cuales son cada vez más vulnerables a los movimientos de las tasas de interés y los tipos de cambio en las principales plazas financieras. Los altos niveles de apalancamiento con que operan los bancos y la ampliación de los diferenciales de tasas de interés entre países desarrollados y subdesarrollados acentúan tal inestabilidad ya que provocan abruptos movimientos de capitales: en el primer caso por la fuga hacia inversiones más seguras, en el segundo por la búsqueda de mayores márgenes de rentabilidad y ganancia.

De modo que los retos para Cuba se multiplican por la falta de credibilidad para colocar títulos en los mercados internacionales, la ausencia de un mercado de valores domésticos y la fragilidad de su sistema financiero. Esto reduce el acceso de Cuba a los mercados de capitales a dos fuentes de recursos: los **préstamos** y la **Inversión Extranjera Directa (IED)**.

Los préstamos son esencialmente **oficiales bilaterales**, altamente concentrados en unos pocos países (China, Venezuela, Brasil), predominan también los préstamos comerciales y en menor cuantía aquellos con acreedores privados. En general, el acceso a los flujos de carácter oficial es limitado por la imposibilidad de acceder al financiamiento otorgado por los Organismos Financieros Internacionales, lo que cierra prácticamente todas las fuentes disponibles de financiamiento multilateral, y por la baja prioridad que los donantes internacionales le conceden a Cuba al clasificar en el grupo de países de renta media y altos indicadores de desarrollo social.

Sobre los factores externos... Bloqueo vs IFI

Más allá del impacto negativo que tiene la imposibilidad de usar el dólar estadounidense para las transacciones comerciales y financieras internacionales en términos del incremento del riesgo cambiario, el bloqueo impide acceder a créditos de bancos en los EE.UU. y de sus filiales en terceros países, también a sistemas informativos y servicios bancarios norteamericanos e internacionales, lo cual provoca rezago tecnológico, demoras, inseguridad y aumento del costo de las operaciones bancarias.

Es la esfera de las finanzas internacionales del país el escenario donde se pueda apreciar, quizás con más claridad, el alcance del daño provocado por el bloqueo norteamericano. En un contexto económico internacional, caracterizado por una creciente integración e interconexión entre las economías y los mercados como resultado de la globalización, donde las transacciones de todo tipo se realizan a través de sofisticadas redes de comunicación y sistemas integrados, a Cuba se le impide beneficiarse de esas ventajas.

Por otro lado, como resultado de la persecución a las transacciones financieras cubanas prevalece una tendencia cada vez más creciente hacia el cierre de cuentas de bancos cubanos por parte de entidades financieras y bancarias extranjeras, así como la limitación de los negocios en la Habana. De modo, que las empresas

extranjeras que operaban con dichos bancos se ven obligadas a tramitar sus operaciones a través de bancos intermediarios con los cuales no necesariamente mantienen cuentas, lo que conlleva el traspaso al importador cubano de costos adicionales.

La continua aplicación extraterritorial de las leyes del bloqueo de Estados Unidos contra Cuba, no sólo afecta a los bancos y a las empresas que operan con la nación sino que, además, impide el acceso de Cuba al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Banco Mundial (BM) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mucho se ha comentado sobre la imposibilidad de Cuba de acceder a estas instituciones pero poco se conoce sobre los pormenores del marco legal de tales prohibiciones. Ver Recuadro No.1.

Recuadro No. 1. LEY HELMS BURTON.

TITULO 1. SECCION 104.

Sec. 104. OPOSICION DE LOS ESTADOS UNIDOS AL INGRESO DE CUBA EN LAS ORGANIZACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

a) OPOSICION CONTINUA AL INGRESO DE CUBA EN INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES.

1) **GENERAL.**- Con excepción de lo previsto en el párrafo 2), el Secretario del Tesoro dará instrucciones a los directores ejecutivos estadounidenses de instituciones financieras internacionales para que, con la voz y el voto de los Estados Unidos, se opongan a la admisión de Cuba como miembro de la institución hasta tanto el Presidente, con arreglo al párrafo 3) del inciso c) de la sección 203, dé a conocer su determinación de que se encuentra en el poder un Gobierno cubano electo democráticamente.

2) **GOBIERNO DE TRANSICION.**- Una vez que el Presidente comunique su determinación, con arreglo al apartado 1) del inciso c) de la sección 203, de que hay un gobierno de transición en el poder en Cuba:

A) Se exhorta al Presidente a que adopte medidas para apoyar la tramitación de la solicitud de ingreso de Cuba en cualquier institución financiera internacional, siempre y cuando dicho ingreso entre en vigor después que se haya instaurado en el poder en Cuba un gobierno electo democráticamente; y

B) se autoriza al Secretario del Tesoro a dar instrucciones a los directores ejecutivos estadounidenses de las instituciones financieras internacionales para que apoyen el otorgamiento de préstamos y cualquier otra asistencia a Cuba, sólo en la medida en que dichos préstamos o asistencia contribuyan a sentar bases sólidas para un gobierno electo democráticamente en la Isla.

b) REDUCCION DE LOS PAGOS DE LOS ESTADOS UNIDOS A INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES.- Si alguna institución financiera internacional aprueba un préstamo u otro tipo de asistencia al Gobierno cubano a pesar de la oposición de los Estados Unidos, el Secretario del Tesoro retendrá de los pagos a esa institución una suma igual al monto de dicho préstamo u otra asistencia, con respecto a cada uno de los tipos de pago siguientes:

1) La parte pagada del incremento del capital social de dicha institución;

2) la parte exigible del incremento del capital social de dicha institución.

c) DEFINICION.- A los efectos de esta sección, la frase "institución financiera internacional" significa el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Asociación Internacional de Fomento, la Corporación Financiera Internacional, el Organismo de Garantía de las Inversiones Multilaterales y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Fuente: "Ley para la libertad y la solidaridad democrática cubana (ley de la libertad) de 1996". 1 de Marzo de 1996.

La observancia de este marco normativo resulta de gran importancia en cualquier intento de considerar un acercamiento de Cuba a las IFI. Es cierto que EE.UU tiene poder de veto en el FMI y el BM pero también es cierto que para ser miembros de esas instituciones no se requiere del 85% de los votos. En el caso del FMI se necesita

no menos de las 2/3 partes de los mismos, lo que equivale al 66 %; adicionalmente, la resolución de una nueva membresía debe contar con la mayoría simple por lo que no necesariamente la oposición de los EE.UU bloquearía el acceso de Cuba². (IMF, 2014)

Los factores internos...

Las **causas internas** están asociadas, en parte, a los problemas estructurales y productivos que se expresan en un bajo nivel de generación de ahorro interno y una alta dependencia del financiamiento externo para garantizar la reproducción ampliada; el reducido nivel de liquidez de la economía; los altos niveles de endeudamiento externo y la limitada capacidad para cumplir con los compromisos de la misma. Esta situación provoca un círculo vicioso en el cual, por la poca disponibilidad de liquidez de la economía, no se puede cumplir con las obligaciones externas y, en consecuencia, se restringe aún más el acceso a nuevas fuentes de financiamiento.

Además, el marco normativo y de política hasta el momento no ha incentivado suficientemente la atracción de capitales foráneos para el desarrollo en ninguna de sus modalidades. Se requiere de una política de incentivos adecuada, de un marco legal flexible y de una coherente articulación de dichos flujos con la estrategia de desarrollo nacional que no ha sido una constante en la lógica reinante hasta el momento. Es de esperar que con la nueva ley de IED y las transformaciones que se vienen implementando en términos de la transformación de la empresa estatal y la descentralización de la economía, mejoren los incentivos en esta materia.

De cualquier manera, hay que tener en cuenta que son múltiples los factores que inciden en la creación de un ambiente favorable y atractivo para la IED y que van más allá del progreso normativo. Se precisa avanzar en las transformaciones propuestas en el proceso de implementación de los lineamientos y articular adecuadamente las diferentes políticas de la política económica para conseguir impulsar un mayor flujo de recursos hacia el país en forma de IED.

Finalmente, otra de las limitaciones de Cuba para acceder a recursos financieros externos es el desconocimiento por parte de los actores nacionales de las posibilidades que brindan los fondos de cooperación internacional y las vías de acceso a los mismos. Paradójicamente, en ocasiones, hay disponibilidad de financiamiento pero no se pueden canalizar por trabas burocráticas o por la inadecuada comprensión sobre el manejo de fondos para proyectos específicos.

² De modo que hay cierto margen de acción para intentar solicitar una membresía, pero no se puede pecar de ingenuidad, ambas instituciones son funcionales a los intereses de EE.UU, el FMI funge como una especie de brazo del Tesoro norteamericano y es en el Departamento de Estado de EE.UU donde se realiza la ceremonia de firma de los Artículos del Convenio Constitutivo del FMI y donde se deposita el original de dicho documento. De cualquier manera, a los efectos de este trabajo no se considera una entrada a las IFI con hostilidad de los EE.UU, ese es un escenario que se ha descartado desde el inicio.

II. Propuesta para un acercamiento de Cuba a las Instituciones Financieras Internacionales.

Si bien este tema no es una prioridad en estos momentos en la agenda de gobierno cubano hay ciertos indicios que indican que ha dejado de ser tabú. Se comienza a discutir en los medios académicos, en un contexto en que se expanden los canales de diálogo entre diseñadores de política y la academia como resultado del proceso de transformación en curso.

La pertinencia de este debate es indiscutible, ante una eventual flexibilización del bloqueo Cuba tiene que estar preparada para relacionarse con las Instituciones de Bretton Woods (IBW), por tanto hay que anticiparse. Es preciso conocer las ventajas y desventajas de ser miembros de esas instituciones, cuáles son las oportunidades que brindan, dónde están los riesgos, cómo prepararse para negociar con ellas, cómo abordar el tema de la condicionalidad. Se trata de un proceso de aprendizaje que requiere tiempo para cambiar mentalidades y abordar el tema desde una perspectiva pragmática pero que legitime la soberanía en el diseño de una estrategia de desarrollo propia. Después de tantos años sin depender de las Instituciones Financieras Internacionales, es posible utilizarlas de manera funcional a los intereses de la nación sin poner al país a merced de sus decisiones de política.

Son varias las razones que explican la conveniencia de una membresía de Cuba a las IBW:

1. Necesidad de romper con el aislamiento económico y financiero.

El FMI y el Banco Mundial no son exactamente el paradigma de organismos multilaterales del crédito que necesita el actual mundo globalizado, pero no hay otras instituciones a nivel global que desempeñen igual rol. Estas agrupan a 188 Estados miembros y constituyen agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas del cual Cuba es parte. Es cierto que las políticas de dichas instituciones tienen un marcado sesgo neoliberal pero se trata de un problema de inclusión financiera internacional. Cuba es fundador del GATT y miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y ha sorteado durante todos estos años las contradicciones del Sistema Multilateral de Comercio, su creciente complejidad, asimetrías y distribución inequitativa de los supuestos beneficios esperados de la liberalización comercial.

2. Beneficio de contar con un garante para acceder a los mercados internacionales de capitales y un facilitador en los procesos de renegociación de deuda. Función que desempeña el FMI.
3. Posibilidad de acceder a recursos multilaterales (financieros y no financieros) que son menos costosos que los flujos privados.

4. Conveniencia de canalizar financiamiento compensatorio para atender desequilibrios de balanza de pagos y también recursos de inversión.
5. Opción de compensar la ausencia de beneficios en términos de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Cuba no se beneficia de los flujos de ayuda por clasificar como país de ingreso medio
6. Excelente ocasión para contabilizar la cooperación internacional de Cuba a otros países³.
7. Oportunidad de compartir proyectos sociales en los cuales Cuba tiene experiencia acumulada y reconocimiento internacional.

Desde luego a estos beneficios se contraponen costos asociados a los compromisos que se asumen al ingresar a dichas instituciones y que, desde Cuba, pudieran considerarse que menoscaban la autonomía e integridad de la dirección económica del país. En este contexto, pareciera que los temas más sensibles de un relacionamiento de Cuba con las IFI estarían asociados a:

1. La aceptación de las obligaciones de los Artículos del Acuerdo particularmente las contenidas en el *Artículo IV: Obligaciones referentes a regímenes de cambio*⁴, y en el *Artículo VIII: Obligaciones Generales de los países miembros*⁵.
2. La obligatoriedad de brindar la información estadística requerida para armonizar las bases de datos utilizadas en estudios, investigaciones y diseño de políticas. La disponibilidad de información ha sido siempre un tema de alta

³ La asistencia médica y/o educacional cubana no siempre ha sido un bien transable; "...hasta el 2004, las misiones de cooperación internacional fueron asumidas con recursos mayoritariamente aportados por Cuba. De tal forma, siguiendo la metodología empleada entonces para calcular la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), se estimó que en los años 80 Cuba destinó a ese objetivo el 0,72% de su PIB, cifra que se elevaría al 2% en 2004, muy por encima del compromiso de 0,7% asumido por los países más desarrollados del mundo, pero escasamente cumplido solo por un pequeño número de ellos" (Rodríguez, 2014).

⁴ Donde parecen contempladas las obligaciones generales en materia de regímenes cambiarios, su supervisión, el tema de las paridades y las monedas circulantes en cada territorio. (FMI, 2011)

⁵ Se refiere a la obligación de evitar los pagos corrientes y las prácticas monetarias discriminatorias. Estipula todo lo relacionado con la convertibilidad de saldos en poder de otros países miembros, la información que habrá de facilitarse al Fondo, las consultas entre los países miembros respecto a convenios internacionales vigentes, así como la obligación de colaborar en cuanto a las políticas relativas a activos de reserva. (FMI, 2011)

sensibilidad por la parte de Cuba, las estadísticas económicas, particularmente las monetarias y financieras, se manejan con mucha discrecionalidad. La razón más convincente que se ha alegado al respecto ha sido el bloqueo y la necesidad de evitar manipulaciones indeseadas; incluso en los marcos de la OMC, Cuba goza de ciertas exenciones en esta materia. Es de esperar que en un contexto de no bloqueo, se pueda ganar en flexibilidad.

3. El consentimiento para ejercer el monitoreo y supervisión del FMI como parte del ejercicio de Consulta del cumplimiento del Artículo IV. Anualmente, directivos del Fondo realizan una visita a los países miembros para revisar su desempeño económico. Al final de la misma se redacta un informe y se somete a la Junta de Gobierno; si se perciben riesgos importantes para la nación, para la región o para el sistema financiero internacional se formulan recomendaciones que deben ser observadas por los países implicados. Aceptar esta intromisión en una etapa de cambios, de redefinición de políticas y estrategias es improbable en el corto plazo
4. El costo del pago de suscripción de la cuota. Por los problemas de medición de los indicadores de la economía cubana, como resultado de la existencia de un tipo de cambio no fundamentado económicamente, la cuota de Cuba pudiera estar reflejando un monto muy superior al real. Dada la limitada disponibilidad actual de recursos de la economía, el país pudiera verse en problemas para manejar sus suscripciones. De cualquier manera esta problemática debe verse con un criterio de inversión y no de gasto. Además, es de esperar que el proceso de unificación monetaria y cambiaria se concrete mucho antes de que Cuba decida si se relaciona o no con las IBW por lo que se podrá contar con un cálculo más objetivo de la cuota.
5. La condicionalidad del financiamiento. Este es, sin dudas, el principal obstáculo a sortear porque es un tema de alta sensibilidad política. El FMI ha sido altamente criticado por la excesiva condicionalidad de sus préstamos, la recomendación de políticas de austeridad de dudosa efectividad en la consecución del crecimiento económico y la estabilidad financiera y que tienen un elevado impacto social.

A pesar de los intentos por racionalizar la condicionalidad y enfocarla hacia áreas de estricta competencia del FMI, desde su primera revisión en el 2002⁶

⁶ Después de la experiencia crítica de los 80's y los 90's. Una nueva revisión de la condicionalidad tuvo lugar en 2011 cuando el FMI decide flexibilizar dicho concepto. La flexibilidad que se propone consiste en focalizar y adecuar las condiciones del financiamiento a la solidez de las políticas y las variables macroeconómicas claves de los receptores de estos flujos. El Fondo se arroga el derecho de que cuando corresponda, hará un uso más frecuente de criterios de habilitación fijados de antemano (condicionalidad ex ante) en lugar de los criterios tradicionales (condicionalidad ex post) como base para brindar acceso a sus recursos. Aunque "las reformas estructurales seguirán formando parte de los programas respaldados por

Dra. Marlén Sánchez Gutiérrez

la misma se mantiene en aumento tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Sigue centrándose en limitar el espacio fiscal reduciendo la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones sobre el manejo del gasto y los ingresos y continúa concentrándose mayoritariamente en áreas económicas sensibles como la liberalización y la privatización. La implementación de los programas de ajuste requiere de importantes cambios de políticas que ciertamente escapan de la competencia del mandato original del FMI y que son prerrogativa exclusiva de los gobiernos.

No obstante, sería oportuno darle una mirada a la naturaleza jurídica de la condicionalidad para saber a priori como manejarla.

Primero, el programa de ajuste se negocia con las autoridades de los países que solicitan el financiamiento, por tanto la posición que asuma el gobierno de turno de un país para negociar vis a vis con el Fondo es clave. Desde luego, las circunstancias en que se solicita la ayuda del FMI es también un factor esencial, un mismo país en circunstancias diferentes puede aceptar condiciones que en mejores condiciones no aceptaría, todo depende de su necesidad de recursos y de su acceso a otras fuentes alternativas de financiación, pero el punto es que siempre hay un margen de negociación. Lo que pasa es que en la práctica la condicionalidad se ha expresado como una relación de poder que en última instancia refleja las asimetrías que prevalecen hacia el interior del FMI. Paul Volcker dijo en una ocasión: ““When the Fund consults with a poor and weak country, the country gets in line. When it consults with a big and strong country, the Fund gets in line”. (Buire, 2003).

Segundo, están establecidos lineamientos específicos para aplicar la condicionalidad y algunos de ellos se incumplen, particularmente aquellos relacionados con la necesidad de tener debidamente en cuenta los objetivos políticos y sociales internos de los países miembros, así como la no imposición de condiciones dirigidas a temas de naturaleza esencialmente política. El conocimiento de lo establecido y normado por el propio FMI en esta materia resulta esencial no sólo durante el proceso de negociación de un programa de ajuste sino durante todo el período de relacionamiento con el Fondo, forma parte de los derechos de los países miembros y deben ejercerse.

Tercero, es cierto que la carta de intención que firman los países que reciben el financiamiento del Fondo constituye la expresión jurídica de los programas de ajuste pero **técnicamente no es un contrato legal**, no hay obligación legal de cumplir los acuerdos. Se trata de una decisión unilateral del Fondo, no es

el FMI cuando sea necesario, ... su supervisión ya no será tan estigmatizadora porque los países no necesitarán exenciones formales si no cumplen con una reforma estructural para una fecha determinada”. De modo que el monitoreo de las políticas ya no dependerá de criterios de ejecución estructurales como antes sino que será más flexible. (FMI, 2009)

un acuerdo jurídico entre el Fondo y el país miembro (Leckow, 2002). Por tanto, las consecuencias legales asociadas al fracaso o al no cumplimiento de un programa de ajuste se minimizan, es un recurso que puede usarse a favor del prestatario.

De modo que, suponiendo que se aceptaron en la negociación del programa de ajuste condiciones que ya no son posibles de aplicar porque asfixian a la nación o porque sentaron metas demasiado ambiciosas para el corto y mediano plazo, legalmente nada ata a las autoridades a continuar con el programa, puede abandonarlo y optar por una reestructuración que obviamente entrañaría nuevos retos pero sería menos costosa que seguir atrapados en la inercia de los programas de ajustes. Se trata de una decisión soberana del prestatario, como toda decisión política es difícil porque el país efectivamente requiere recursos con urgencia pero es preciso decidir lo más beneficioso para la nación.

La experiencia más reciente de Grecia ha demostrado que las concesiones tienen un techo y el límite de ese techo lo ponen los gobiernos, no el FMI. Existe el recurso de argumentar sólidamente desde el derecho internacional la ilegitimidad e ilegalidad de parte de la deuda y también la violación de los estatutos del FMI.⁷

En resumen, de lo que se trata es de realizar un balance costo-beneficio. El momento no es de decidir, es de explorar un acercamiento a ambas instituciones como proceso de aprendizaje que permita discernir lo que se puede asimilar y lo que necesariamente hay que rechazar en un relacionamiento futuro. Está claro que son instituciones funcionales a las economías capitalistas, pero también están resultando funcionales a las llamadas "economías socialistas". Cuba ha ratificado que seguirá construyendo el socialismo, pero el modelo económico está todavía en construcción y todo apunta hacia un modelo mixto (planificación y mercado), con un papel importante del Estado en las decisiones estratégicas de la nación, dueño de las principales empresas del país y con una agenda social prioritaria pero sostenible económicamente.

De cualquier manera, para abordar el tema desde un punto de vista pragmático puede ser útil definir algunas **premisas de partida**:

1. La conveniencia de separar el FMI del Banco Mundial. Está claro que técnicamente es imposible porque son instituciones gemelas y para ser miembro del Banco Mundial hay que ser miembro del FMI, pero el Fondo ha sido ampliamente criticado no sólo por la condicionalidad y efectividad de sus

⁷ Grecia ha constituido un Comité de Auditoría de su deuda, esta decisión es inédita a nivel europeo. Nunca antes ningún parlamento, ninguna institución de un Estado de la Unión Europea había tomado este tipo de iniciativas. El mandato ha sido, además, muy claro: identificar la parte ilegítima, ilegal, odiosa y/o insostenible de la deuda reclamada a Grecia hoy en día.

políticas, sino también por sus visibles problemas de legitimidad, por la cantidad y oportunidad del financiamiento otorgado (demasiado poco y demasiado tarde) y por su incapacidad para prever y manejar situaciones de crisis. En cierta forma en Cuba el Banco Mundial está menos satanizado que el FMI, ciertamente se ha dado un distanciamiento entre ambas instituciones desde fines de los 90's por lo que, estratégicamente, es conveniente enfocarse en los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BDM) y evitar así identificar, a priori, el relacionamiento de Cuba con las instituciones financieras internacionales directamente con el FMI.

2. El pragmatismo de ingresar al FMI bajo un criterio de puente, que sirva de puerta de entrada para acceder a los mercados internacionales de capitales, mejorar la calificación crediticia de la deuda, acceder a recursos del Banco Mundial pero hacer un uso muy discrecional de los recursos financieros del Fondo para evitar los efectos indeseados de la condicionalidad y de la acumulación de atrasos que se traduzcan en problemas de insostenibilidad de deuda.
3. La pertinencia de comenzar el proceso de exploración por los bancos de desarrollo multilaterales de carácter regional, particularmente aquellos en los que EE.UU no es miembro.
4. Aprovechar el costo de oportunidad. Parece ser éste el momento adecuado para abordar el tema desde una perspectiva amplia y pragmática, son varias las señales positivas que se perciben desde Cuba y desde el exterior, que permitirían impulsar esta discusión cuanto antes.

Por un lado, el nuevo enfoque que prevalece sobre la reinserción internacional de Cuba abre una oportunidad de repensar el acceso del país a los mercados financieros internacionales *no sólo por la vía de los flujos privados*. Por el otro, los retos que la reforma en curso le está planteando al sistema financiero. La necesidad de financiamiento del sector público y también la del sector no estatal, supera con creces la capacidad del sistema financiero doméstico, por tanto, sería muy ventajoso si Cuba pudiera contar con el financiamiento de los Bancos de Desarrollo y también con asistencia técnica en múltiples campos. Adicionalmente, sería muy útil aprovechar la experiencia de la banca de desarrollo en términos de diseño de políticas, manejo estadístico, usos de software financieros, sistemas de comunicación y plataformas tecnológicas.

Otro elemento asociado al costo de oportunidad tiene que ver con la ya comentada extensión del diálogo entre la academia y los hacedores de política; esto abre un espacio para que desde la academia se pueda ir avanzando en la conceptualización del tema, en la identificación de los posibles nichos y eventuales riesgos e intentar después colocar el tema en la agenda gubernamental con la fundamentación adecuada.

Desde fuera de Cuba también se están emitiendo señales muy interesantes. Las transformaciones en Cuba han despertado mucho interés en inversores internacionales y el proceso en curso de normalización de las relaciones con Estados Unidos impone nuevas urgencias con independencia de que aún se mantenga el bloqueo.

Todo ello obliga a anticiparse y a prepararse para un escenario en el que Cuba pueda solicitar su membresía a las IFI. Con independencia de las diferencias que aún prevalecen y prevalecerán entre Estados Unidos y Cuba, los acontecimientos relacionados con la normalización de los vínculos entre ambos países están teniendo lugar de manera muy rápida, de modo que la variable tiempo desempeña un papel esencial en cualquier intento de relacionamiento con los bancos multilaterales de desarrollo.

Sin embargo, el tema sigue siendo políticamente sensible; hay resistencia al cambio dentro de Cuba y eso puede frenar los intentos de darle prioridad a este tema en el corto plazo. Existe, además, cierto desconocimiento sobre el papel que desempeñan las IFI a nivel global y de las potenciales oportunidades que pudieran derivarse de los vínculos con las mismas.

En este contexto es que se proponen dos escenarios para explorar un acercamiento de Cuba a los BDM: el escenario corriente, con bloqueo y un escenario de flexibilización o eliminación del mismo.

ESCENARIO I. CONTEXTO ACTUAL

Al menos tres dimensiones deberían considerarse en este escenario: ***las prioridades, las modalidades de acercamiento y los interlocutores del diálogo.***

Sobre las prioridades...

La propuesta es centrar la atención en un primer momento en aquellos BDM de carácter regional en los que EE.UU no sea miembro: la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y, el nuevo Banco de Desarrollo de los BRIC's.

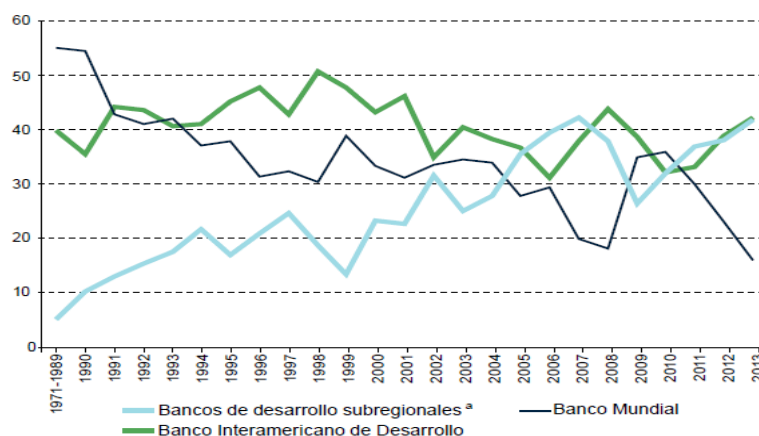
En general, en los últimos 15 años, se ha experimentado una creciente importancia de los bancos de desarrollo subregionales de América Latina y el Caribe que se materializa no sólo en la expansión del crédito, sino también en un mayor grado de diversificación sectorial con énfasis en el financiamiento de infraestructura y del sector productivo y más recientemente en la intermediación financiera.

Los bancos de desarrollo subregionales han incrementado de manera sustancial su volumen de préstamos y su participación relativa en el total de los créditos de carácter

multilateral recibidos por la región. “En 2011, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la CAF y el Banco de Desarrollo del Caribe, concedieron préstamos a la región por un total de casi 12.000 millones de dólares, cifra que representa el 36% del total de créditos otorgados por los bancos de desarrollo multilaterales a América Latina y el Caribe. Por su parte, el BID concedió el 34% y el Banco Mundial el 30%”. (CEPAL, 2015)

El siguiente gráfico muestra la mayor importancia que han venido adquiriendo los bancos de desarrollo subregionales en el total del financiamiento multilateral canalizado hacia América Latina y el Caribe al tiempo que disminuye, de manera significativa, el peso del Banco Mundial. Por otro lado, destaca el mayor carácter contracíclico de estas instituciones respecto al grupo del Banco Mundial evidenciado, particularmente, a partir de la crisis subprime.

América Latina y el Caribe: participación de los bancos de desarrollo en el crédito total multilateral, 1971-2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Notas sobre financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión desde el desarrollo sostenible”, Santiago de Chile, 2015, inédito.
^a Incluye el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo de América LatinaCAF y el Banco de Desarrollo del Caribe.

De cualquier manera, la prioridad en este escenario debería de ser la **CAF** por varias razones:

Primero, porque es un ejemplo de cooperación sur-sur que ha demostrado sostenibilidad económica desde su fundación en 1970. Cuenta, además, con una excelente calificación de riesgo como banca de desarrollo.

Segundo, por su membresía. Se trata de una institución genuinamente regional, no está EE.UU y tampoco es exclusiva para los países de la Comunidad Andina, de hecho hay países que se han retirado de la Comunidad Andina (CAN) y siguen como miembros plenos de la CAF, es el caso de Chile y Venezuela. Por otro lado, las economías más sólidas de la región forman parte de la CAF y dentro de los 5 principales accionistas, tres pertenecen a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Tercero, por su clientela. Pueden ser gobiernos de los Estados accionistas, instituciones financieras bancarias o no bancarias y empresas (públicas y privadas).

Cuarto, por sus funciones. Todas son absolutamente coherentes con las nuevas necesidades y retos que el proceso de transformación en curso le está planteando al sistema financiero doméstico; en particular el financiamiento al sector estatal y el emergente sector no estatal (particularmente las cooperativas), el manejo de las microfinanzas, la actualización de software financiero y plataformas tecnológicas.

Quinto, por los programas estratégicos en curso en estos momentos. Los cuatro vigentes son absolutamente coherentes con la agenda estratégica de Cuba: desarrollo de infraestructura; desarrollo social; ambiental y; competitividad e inserción internacional. Los mayores créditos aprobados por la CAF en los últimos años han estado dirigidos al sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones y al de suministro de electricidad, gas y agua.

Sexto, por el volumen de recursos canalizados hacia la región que supera ampliamente el financiamiento otorgado por el Banco Mundial y compite, a niveles muy parejos, con el del BID. Incluso, ante la imposibilidad de Cuba de contar con un prestamista de última instancia, la CAF pudiera ser de utilidad en la canalización de recursos durante el proceso de reunificación monetaria⁸.

Con relación al **BDC**, Cuba tiene una relación muy estrecha con la Comunidad del Caribe (CARICOM) a pesar de no ser miembro de la institución ni de tener el estatus de observador. Según la Carta Constitutiva del BDC se permite la membresía a Estados y Territorios de la región; Estados extra regionales pero miembros de las Naciones Unidas o algunas de sus agencias especializadas y; a instituciones. Teniendo en cuenta esta disposición, existen tres categorías de miembros: los regionales; otros miembros regionales y miembros no regionales. En las dos últimas categorías, si bien no se puede solicitar préstamos al Banco, los países tienen derecho a voto y, pueden, además beneficiarse de asistencia técnica, de diversas facilidades para incentivar la inversión pública y privada y de otros servicios.

La idea es explorar un acercamiento en cualquiera de las modalidades posibles e ir ganando experiencia sobre el desempeño de ese tipo de instituciones y las oportunidades que brindan. Es cierto que el desarrollo requiere de financiamiento pero el papel de los bancos de desarrollo va mucho más allá de suministrar recursos financieros. La creación de capacidades, la identificación y promoción de oportunidades de inversión, así como la transferencia de conocimientos son variables

⁸ El Fondo Latinoamericano de Reservas de la Comunidad Andina (FLAR), que también pudiera ser una opción a valorar por la parte de Cuba, se descarta en este trabajo porque el mismo ha tratado de enfocarse en los Bancos de Desarrollo Multilaterales y no en los Fondos de Reserva. La referencia al FMI es obligada porque necesariamente es la puerta de entrada al Banco Mundial.

claves para consolidar el desarrollo, por tanto se inscriben dentro de las funciones de tales instituciones. Lo que resulta paradójico es que China sea miembro del BDC⁹, que Brasil haya solicitado su membresía y que Cuba esté totalmente al margen siendo el país más grande del Caribe insular.

El **Banco de Desarrollo de los BRIC's**, por su parte, si bien es un banco en construcción todavía, debería seguirse muy de cerca por parte de Cuba dadas sus buenas relaciones con Brasil, Rusia y China. Quizás sería pertinente que desde un inicio se solicitara, al menos, un status de observador. Al igual que con la CAF y el BDC, técnicamente no hay ningún impedimento para relacionarse con dichas instituciones, sólo se trata de acercarse, explorar posibilidades e inconvenientes y luego balancear costos y beneficios.

Paralelamente en este escenario, aunque en un perfil más bajo, debería darse un acercamiento al BID, al Banco Mundial y al FMI a través de las modalidades que se sugerirán más adelante. La idea es preparar el terreno para una futura membresía, ganar experiencias, explorar posibilidades de capacitación, formas de aprendizaje y relacionamiento con no miembros.

Sobre las modalidades de acercamiento....

Las modalidades de acercamiento dependerán del tipo de institución con la cual se hará el relacionamiento pero se pueden identificar algunos denominadores comunes:

1. **Misiones de intercambio** a diferentes niveles, académico y oficial o una combinación de ambos. En el caso de la CAF una combinación de ambos pudiera ser útil porque el intercambio académico es apenas incipiente pese a que es donde más oportunidades se avizoran en el corto plazo. Esta es una alternativa que pasaría sólo por la consideración de las autoridades cubanas, no existen trabas; al parecer ya se han dado conversaciones informales fuera del ámbito académico. Para el caso del BDC y el BID, valdría la pena concretar misiones de intercambio a través de proyectos específicos dirigidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o concretar proyectos académicos enfocados en la extracción de lecciones que puedan tributar a futuros estudios de un corte más oficial.
2. **Expandir el diálogo informal y abrir nuevos canales de intercambio.** Expandir porque ya existen diálogos informales con el BID, con el BM y con el FMI, eso hay que potenciarlo y hay que intentar que en ese proceso cambien los receptores del diálogo para que el mismo no se agote, o sea, es preciso que participen en las discusiones académicas funcionarios de gobiernos con capacidad de decisión. Adicionalmente, deberían construirse nuevos puentes que permitan conocer más a fondo las particularidades de esas instituciones que en ocasiones sólo se perciben cuando se conocen las mismas por dentro.

⁹ Desde luego como prestatario.

Esto se logra con misiones de intercambio en ambas direcciones y con acceso a capacitación. Técnicamente no hay impedimentos para ello, es sólo un problema de voluntad política.

3. **Identificar campos o sectores específicos en los que convendría contar con el apoyo de los BMD.** Sería muy útil combinar temas nobles con necesidades prácticas, las urgencias de Cuba pudieran estar en sector agricultura, infraestructura, transporte, microfinanzas, etc. Debe prevalecer un enfoque pragmático, en materia de asistencia técnica, por ejemplo, la capacitación y el entrenamiento son campos menos sensibles que el asesoramiento de políticas. Empezar por lo más sano puede ser una buena táctica.
4. **Solicitar el status de observador en algunos de los bancos de desarrollo.**

Sobre los interlocutores...

Los interlocutores pudieran ser la academia, algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC), socios económicos y políticos de Cuba y algunas agencias especializadas de las Naciones Unidas como la CEPAL y otras radicadas en Cuba como el PNUD, por ejemplo

En este escenario, definitivamente la academia debe de ser la puerta de entrada, es la academia quien estará en mejores condiciones de explicar las ventajas, desventajas, potenciales oportunidades y retos de un relacionamiento de Cuba con las IFI. La academia podrá igualmente contribuir a cambiar la percepción absolutamente negativa que actualmente existe sobre dichas instituciones y contribuir a una mejor comprensión sobre cómo convivir con ellas y sacar beneficios al mismo tiempo.

La ANEC es una ONG que en su momento mostró contar con capacidad para convocar eventos internacionales de alto nivel. Durante 12 años consecutivos realizó una Conferencia sobre Globalización y Problemas del Desarrollo que logró reunir en la Habana a varios premios nobel, funcionarios de organismos internacionales e importantes académicos de diferentes corrientes ideológicas del mundo entero. Fue la ANEC la organización que sirvió de puente para iniciar los intercambios informales con el FMI, el Banco Mundial y el BID, y quien llevó a la Habana a los primeros funcionarios de dichas instituciones.

Por otro lado, los socios económicos y políticos de Cuba pueden jugar un papel decisivo. Tres de los países del ALBA son miembros de la CAF, clasifican dentro de los accionistas principales y tienen agendas similares a la nuestra, por lo que la interlocución no parece que sea un problema. Brasil, por su parte, puede desempeñar un papel activo en el FMI ya que desde hace algún tiempo sostiene una posición muy favorable a la entrada de Cuba, también Nicaragua, Rusia. Incluso desde este primer escenario dichos socios pudieran ir presionando a favor de una futura membresía de Cuba.

La interlocución de Naciones Unidas puede ser muy interesante. La apertura de créditos al sector no estatal de pequeña escala en el país, puede generar sinergias con los bancos de desarrollo regionales y también importantes nichos de cooperación internacional que pudieran ser aprovechados por PNUD, particularmente en proyectos encaminados a modernizar el sistema bancario que requieran de capacitación de la banca cubana en microfinanzas, el fortalecimiento de las centrales de riesgo y los sistemas de credit scoring, entre otros muchos aspectos.

La creación de alianzas estratégicas que incluyan a los gobiernos locales, bajo la forma de créditos asociativos y cadenas financieras de valor pudiera ser otra oportunidad en esta materia. La experiencia previa y las alianzas ya construidas por anteriores programas ayudarían enormemente en el montaje de operaciones de esta índole. Las instituciones locales pudieran servir como garantes y/o contribuir a la selección de los mejores proyectos, con la posibilidad incluso de desarrollar incubadoras de microempresas.

En ocasiones se requieren consultores en temas muy específicos o reforzar determinados programas de capacitación, entrenamientos, incluso asistencia técnica que pudieran contar con el apoyo de algunos de los BDM y también del FMI. Legalmente no existe impedimento alguno para que el FMI y el BM suministren asistencia técnica a países no miembros. No obstante, en este primer escenario, es recomendable se canalicen esos recursos a través de una tercera parte.

ESCENARIO II. FLEXIBILIZACION O LEVANTAMIENTO DEL BLOQUEO

En este escenario hay que definir prioridades y considerar cuatro **variables** claves: una variable **política**, una de **diálogo**, una de **conocimiento** y otra de **tiempo**.

Con relación a las prioridades debería comenzarse por el BID y después enfocarse en solicitar la membresía al FMI y al BM. Lo que se haya avanzado en términos de acercamiento a estas tres instituciones en el escenario anterior será clave para dirigir el relacionamiento durante este escenario.

La idea de priorizar al BID es porque se trata de una institución diseñada para atender los problemas específicos de la región, conoce sus particularidades, resulta más fácil identificar posibilidades de inversión, ejercer la regulación y la supervisión. Es cierto que, según el Convenio Constitutivo para ser miembro del BID hay que ser miembro de la OEA, pero esto no sería un impedimento para que Cuba solicite su status de observador, se percibe interés en potenciar los vínculos y en apoyar una entrada de Cuba. Además, después de la presencia de Cuba en la 7ma Cumbre de las Américas, se allanan muchos de los obstáculos que tradicionalmente se han impuesto en esta materia configurándose un escenario de mayor flexibilidad para un acercamiento al BID. Un contexto de no bloqueo, de seguro desmantelaría cualquier otro impedimento que quedara en el camino.

Bajo este escenario Cuba ya estaría en condiciones de solicitar su membresía al FMI y al BM, ya estaría familiarizada con el procedimiento de entrada y preparada para manejarse en esas instituciones. Sólo que habría que incorporarle a esta ecuación de mediano o largo plazo cuatro variables esenciales.

1. **Variable política.** Indicaría un eventual rechazo de Cuba a entrar a estas instituciones llegado el momento cero, lo cual sería un error político. Durante años, Cuba ha alegado que en virtud del bloqueo la nación no puede acceder a créditos de las instituciones financieras internacionales como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En un contexto de no bloqueo, la decisión de relacionarse con dichos organismos pasa a ser una prerrogativa exclusiva del gobierno cubano y debería ser coherente con los argumentos esgrimidos hasta el momento.
2. **Variable diálogo.** Cambiaría el diálogo y también los interlocutores, se transitaría de las visitas e intercambios informales a los oficiales, sería otro nivel de discusión, funcional al procedimiento que se requiere para los procesos de admisión. El rol de la academia igual cambiaría, se limitaría a acompañar el proceso desde afuera y serían entonces los principales socios económicos y políticos de Cuba los que tendrían que apoyar desde adentro la membresía cubana, convirtiéndose en los principales interlocutores del diálogo. Brasil, sigue pareciendo ser el interlocutor más factible, incluso pudiera constituirse en el Director Ejecutivo seleccionado¹⁰ para representar los intereses de Cuba si se decidiera entrar al Fondo. Hay evidencias de que dicho país ha adoptado una posición muy favorable a Cuba en el ejercicio de sus funciones como Director Ejecutivo.
3. **Variable conocimiento.** Será muy conveniente considerar las experiencias de países como China y Vietnam en el uso de los recursos de las IFI, cómo han funcionado los programas de cooperación técnica en esos países, su efectividad, su contribución al desarrollo, de esta forma se ganaría en claridad sobre dónde pueden estar potenciales nichos desde la perspectiva de Cuba. También las experiencias de los antiguos países socialistas pudiera ser muy interesante considerarla, incluso desde el escenario anterior, con vista a conocer cómo fue el proceso de entrada, cuáles fueron las exigencias, los

¹⁰ Son 24 los Directores ejecutivos que representan a los 188 miembros, Según Héctor Torres, ex primer Director Ejecutivo Alternativo de la silla de Brasil, cuatro de ellos pudieran ser los patrocinadores de Cuba por su nivel de relaciones históricas y presente con el país: México, Brasil, Canadá y Chile. México no siempre tiene un Director Ejecutivo en el Fondo rota cada cierto tiempo, en cambio Brasil y Canadá si lo tienen. Argentina, para constituirse en un opción para Cuba debería antes normalizar su situación con el Fondo, la última Consulta "anual" del Artículo IV tuvo lugar hace 7 años; por tanto, entre Brasil y Canadá estarían la selección, Canadá representa a 10 países del Caribe anglófono, es un socio comercial importante de Cuba, pero Brasil también lo es, ya sería una decisión política. (Torres, 2015)

requerimientos, así como el papel desempeñado por el FMI y el BM durante la transición.

En materia de conocimiento, Cuba también tiene mucho que aportar a los BMD, la experiencia cubana en materia de programas sociales, particularmente educación y salud es ampliamente reconocida a nivel mundial. Por otro lado, siendo ya miembro de estas instituciones, podría comenzar a contabilizarse el apoyo que Cuba ofrece a otros países, la colaboración cubana en el exterior es realmente significativa y se diluye totalmente en las estadísticas internacionales de cooperación internacional, incluso en las de cooperación sur-sur. El país no clasifica como receptor de flujos de ayuda pero tampoco se considera como donante.

4. **Variable tiempo.** El proceso de admisión a cualquiera de las instituciones financieras consideradas tiene su trámite y la canalización de los recursos necesarios también. Por eso se hace necesario abordar el tema cuanto antes y sentar las bases para un relacionamiento con FMI, BM y BID desde el primer escenario aún y cuando la prioridad sean los BMD de carácter regional.

III. Asistencia técnica vs Asistencia financiera. Una mirada a algunas experiencias Internacionales.

Los principales beneficios que pudieran derivarse de un relacionamiento de Cuba con las IFI en el corto y mediano plazo pudieran estar por el lado de la cooperación técnica. La transferencia de conocimientos, el intercambio de experiencias y la generación de capacidades contribuyen a desarrollar marcos regulatorios e instituciones más efectivas y también a extraer lecciones sobre aquellas cuestiones que deben evitarse.

Las modalidades empleadas son múltiples: entrenamientos orientados hacia diferentes temas financieros y macroeconómicos, talleres, seminarios, cursos, investigaciones y asesoramiento de políticas. En el caso del FMI, la asistencia técnica se administra desde su sede en Washington, y se ejecuta a través de una amplia red conformada por su Instituto de Capacitación, centros regionales, programas de asistencia, fondos específicos y otras actividades apoyadas por donantes bilaterales.

El Centro de Capacitación publica a inicios de cada año un catálogo que describe de manera detallada toda la información relacionada con los programas de formación propuestos, los cuales son revisados sistemáticamente para actualizarlos en función de las necesidades de sus receptores. El catálogo no sólo resume la capacitación ofrecida por la sede de la institución, sino también incluye la de los centros regionales.

Dos de estos centros están ubicados en América Latina y el Caribe y son hacia los que habría que mirar. Ellos son el *Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana* creado en el 2009, del cual se benefician Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la

Dra. Marlén Sánchez Gutiérrez

República Dominicana y; el *Centro Regional de Asistencia Técnica para el Caribe* que brinda asistencia a 20 naciones caribeñas y opera desde el 2001. (IMF, 2010)

Dichos centros ofrecen ayuda a nivel regional y doméstico, los mismos no sólo se han constituido en importantes vehículos para canalizar recursos a los países miembros del Fondo sino que contribuyen a armonizar políticas, estadísticas y marcos regulatorios en el plano regional. Además, establecen importantes sinergias con otros donantes y todo ello permite una mejor coordinación de la ayuda.

En general se brinda capacitación especializada sobre asuntos macroeconómicos y financieros que son agrupados en tres grandes grupos: temas fiscales, problemáticas del sector monetario y financiero y, manejo estadístico.

De lo que se trata es de valorar dentro de la amplia gama de capacitación propuesta qué puede resultar funcional para Cuba, incluso bajo el primer escenario planteado en este trabajo. Dentro de las modalidades, la capacitación y los entrenamientos definitivamente son menos sensibles que el asesoramiento de políticas, en este ámbito pudiera abrirse una ventana de oportunidades.

Desde el punto de vista de los temas habría que priorizar aquellos más “nobles”: manejo estadístico, programación financiera, tecnologías de la información y las comunicaciones, software financiero, etc. Existe un amplio campo en materia de metodologías internacionales para la compilación de datos relacionados con la balanza de pagos, las finanzas públicas y el sector real de la economía en el cual Cuba pudiera insertarse y hasta socializar sus propias metodologías de compilación. Por otro lado, como resultado de las limitaciones con las que se ha visto obligado a operar el sistema financiero cubano las necesidades de conocimiento, uso y práctica de las más sofisticadas tecnologías de la información son significativas, esta puede ser otra puerta de entrada.

Siguiendo esta lógica, considerar las experiencias de China, Vietnam y Rusia en el manejo de los recursos financieros y no financieros del FMI y del Banco Mundial pudiera resultar útil. Si bien abordar el tema en todas sus dimensiones escapa de los propósitos de este trabajo valdría la pena aportar algunos elementos al respecto.

China es miembro fundador de ambas instituciones y sólo ha hecho uso de los recursos financieros del Fondo en dos ocasiones. En 1981 mediante un acuerdo stand-by recibió 450 millones de DEG¹¹ y en 1986 recibió otro desembolso por valor de 597.7 millones de DEG; ambos créditos fueron reembolsados adecuadamente. (IMF, 2015)

¹¹ Derechos Especiales de Giro, moneda escritural del FMI, conformada por cuatro divisas: dólar de Estados Unidos, euro, yen y libra esterlina.

En cambio la cooperación por la vía de asistencia técnica se ha incrementado notablemente desde 1990. Dicha asistencia se ha materializado en forma de misiones de intercambio, visitas de expertos, seminarios, y ha estado enfocada en áreas de política fiscal y administración de impuestos; política comercial; legislación bancaria; desarrollo de instrumentos monetarios; mercado interbancario; convertibilidad de la Cuenta Corriente y la Cuenta de Capital y Financiera; unificación del mercado cambiario y; estadísticas económicas y financieras.

Los principales programas de entrenamiento demandados por funcionarios chinos han sido en el campo de la programación y el análisis financiero, así como en los diseños metodológicos establecidos para la compilación de la balanza de pagos y las estadísticas sobre finanzas públicas.

Con relación al Banco Mundial, China ha mostrado una excelente capacidad para utilizar y potenciar los recursos de esa institución. De hecho, se reafirma como el tercer prestatario más importante del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Desde 1981 hasta la actualidad tiene registrado un total de 515 proyectos, de ellos 336 con el BIRF, 71 con la Agencia Internacional de Fomento (AIF, ventanilla concesional del Banco Mundial) y 99 con otras instituciones del grupo. El nivel de abandono en los proyectos es bajo, solo se contabilizan 17 en todo el período, alrededor de un 3%; se han cerrado 343 proyectos y 132 se encuentran activos. (BM, 2015)

Desde el punto de vista de la distribución sectorial, China ha tenido en cuenta las prioridades de su estrategia de desarrollo. En este contexto, ha canalizado un monto significativo de recursos para el desarrollo de la administración pública, incluida la administración de gobierno a nivel central y subnacional. También ha priorizado los problemas de abastecimiento de agua, saneamiento y protección contra inundaciones; medio ambiente, energía, electricidad; agricultura; infraestructura para el transporte (camino, carretera) y; los servicios sociales.

Vietnam, por su parte, se unió al FMI en 1956 y desde 1990 hasta la fecha ha solicitado en tres oportunidades asistencia financiera aunque por montos inferiores a los de China. Concertó un acuerdo stand-by en 1993 por valor de 145 millones de DEG, otra facilidad de crédito asociada a los antiguos programas de ajuste estructural en 1994 por un monto de 362.4 millones de DEG y finalmente concretó en el 2001 un acuerdo para facilitar el crecimiento y la reducción de la pobreza de una cuantía de 290 millones de DEG. (IMF, 2015a). El país no tiene atrasos ni deuda pendiente de pago.

La asistencia técnica proporcionada por el Fondo a Vietnam, se reforzó a partir de la segunda etapa de la Renovación socialista¹² del país que se caracterizó por impulsar una economía de mercado orientada al socialismo a partir de la transformación de la empresa estatal, la banca y las inversiones.

La cooperación se ha canalizado tanto desde la sede del FMI como desde los centros regionales y se ha centrado esencialmente en áreas de administración del gasto público, políticas impositivas, transparencia fiscal, operaciones monetarias y cambiarias, banca central, reestructuración bancaria y supervisión, estadísticas económicas, etc. Se han ofrecido entrenamientos a funcionarios vietnamitas en análisis financiero, programación monetaria, finanzas públicas, metodología de la balanza de pagos y estadísticas financieras del gobierno. Adicionalmente, se han organizado seminarios específicos sobre economías centralmente planificadas en transición.

El relacionamiento de Vietnam con el Banco Mundial ha sido muy diferente al de China. Por su nivel de ingreso, los vínculos más fuertes de este país han estado por el lado de la AIF, de hecho clasifica como el sexto prestatario en importancia de dicha institución, de modo que ha gozado de los mayores privilegios que brinda el grupo en términos de concesionalidad. Desde 1978 a la fecha tiene registrados 222 proyectos, activos 65 y abandonados sólo 6, mostrando la tasa de abandono más baja de los tres países seleccionados. (BM, 2015)

Para Vietnam el sector de la industria ha sido prioritario, el grueso de los proyectos han estado dirigidos a incentivar esta rama tan decisiva para el desarrollo del país. La administración pública y los servicios sociales son los sectores que le siguen en orden de prioridad y, también han sido foco de atención lo relacionado con el abastecimiento de agua, saneamiento y protección contra inundaciones, así como los temas de medio ambiente y energía.

Por otra parte, el caso de Rusia es un ejemplo típico de lo que no se debe hacer. A diferencia de China y Vietnam, la relación de Rusia con el FMI ha sido ampliamente cuestionable. Durante los 90's se dependió excesivamente del Fondo para monitorear la transición al capitalismo y el costo social fue muy elevado. Los programas de ajuste recomendados por el Fondo tardaron en lograr la estabilización macroeconómica y el proceso de privatización fue un fracaso. Lejos de diseñarse una genuina estrategia de desarrollo institucional con carácter gradual, se llevó a cabo una reforma radical fundamentada en las mismas recetas que el Fondo había recomendado a América Latina durante los 80's que terminó por arrastrar a Rusia a la ola de crisis que tuvieron lugar en los 90's.

¹² Así se conoce el proceso de transformación económica de Vietnam. El mismo tiene dos etapas: una de apertura (1986-1996) y otra de industrialización y modernización (2001-2020). (González, 2015)

Dra. Marlén Sánchez Gutiérrez

Desde 1992 hasta 1999 hubo desembolsos anuales de miles de millones de DEG a la cuenta general de recursos de Rusia en el FMI. Las recompras comenzaron en 1996 y perduraron hasta el 2005. Solamente el crédito de 1998, a raíz de la crisis rusa, superó los 13 000 millones de DEG. (IMF, 2015b)

Con el Banco Mundial la estrategia seguida parece haber sido más coherente aunque el país ha mostrado problemas para darle continuidad a proyectos que en un momento consideró prioritarios. Los vínculos más fuertes han sido con el BIRF, institución con la que se han realizado la casi totalidad de los mismos. Desde 1993 hasta la fecha, Rusia ha concretado 116 proyectos, se han cerrado ya 66 y sólo 12 se mantienen activos. La tasa de abandono es alta, alrededor del 25% de los proyectos registrados en el período que se analiza. Desde el punto de vista sectorial, la prioridad para Rusia ha estado en el área de administración pública y de gobierno, fundamentalmente a nivel nacional, pero también ha canalizado recursos para fortalecer los servicios sociales y desarrollar el sector de energía, medio ambiente y electricidad. (BM, 2015)

En resumen, al menos cinco lecciones pueden derivarse de esta rápida lectura a los vínculos de China, Vietnam y Rusia con las IBW:

Primera, la discrecionalidad en el uso de los recursos financieros del FMI reduce la incertidumbre respecto a la injerencia del Fondo en los asuntos internos de un país. No es deseable ni aconsejable convertirse en asiduo prestatario.

Segunda, la funcionalidad de la asistencia técnica si se logra insertar en la estrategia de desarrollo nacional y si se concreta en modalidades y temas que verdaderamente contribuyan a generar conocimientos, capacidades y a aumentar la efectividad en el diseño e implementación de las políticas nacionales.

Tercera, la conveniencia de priorizar los recursos del Banco Mundial para financiar esencialmente el sector de la administración pública y de gobierno en vez de promover el sector privado.

Cuarta, la importancia de aprovechar la experiencia acumulada por el Banco Mundial en materia de proyectos destinados al sector de la energía, el medio ambiente, infraestructura de carreteras, agricultura y tratamiento del agua.

Quinta, la posibilidad de diseñar una estrategia diferenciada para el relacionamiento con las diferentes instituciones que conforman el grupo del Banco Mundial acorde con las necesidades de desarrollo y las prioridades nacionales.

IV. Ideas Finales

- Es cierto que, en general, el financiamiento de los BDM sigue siendo insuficiente con relación a las crecientes necesidades de las naciones pero un enfoque más pragmático permitiría apreciar lo que significaría un escenario hipotético sin la

existencia de estas instituciones. De modo que lo importante es concebirlas como una alternativa que permite complementar los esfuerzos nacionales para financiar el desarrollo y que, por la naturaleza de estos flujos, reportan beneficios en términos del costo del financiamiento, la generación de capacidades, la transferencia de conocimientos y de experiencias, así como de la canalización de recursos técnicos y financieros.

- Valdría la pena proponerse transitar por dos sendas: una táctica, orientada a un acercamiento a los BDM con la academia como principal interlocutor; y otra, de carácter estratégico dirigida a crear las bases para un relacionamiento más directo con las IBW en un escenario de flexibilización o levantamiento del bloqueo. El segundo camino es complejo porque requiere de cambios profundos en las relaciones Cuba-EEUU, pero con el proceso de normalización en curso se acortan las distancias; podría esperarse al menos una flexibilización del bloqueo en el mediano plazo que favorezca una entrada de Cuba a las IFI. De cualquier manera, se debería pensar en definir una agenda por la parte cubana y diseñar una hoja de ruta que permita prepararse a diferentes instancias y niveles, para anticiparse a un eventual cambio de escenario.
- Sería conveniente en el orden práctico Intentar divorciar al FMI del BM para ganar en objetividad respecto a las posibilidades y los inconvenientes de aproximarse a cada una de esas instituciones. La historia de ambas instituciones ha reflejado momentos de indiscutible fortalecimiento de los vínculos, entrecruzamiento de las políticas recomendadas y reforzamiento simultáneo de la condicionalidad, pero también ha estado marcada por etapas de distanciamiento. Actualmente ambas instituciones atraviesan un proceso profundo de reforma, que si bien no supone un cambio de paradigma en sus mecanismos de funcionamiento tradicionales, se abren nuevos espacios. Economías emergentes con las cuales Cuba tiene excelentes relaciones van ganando peso en la estructura de gobierno del Fondo y el Banco Mundial.
- Ciertamente el desarrollo requiere de financiamiento pero se necesita mucho más que financiamiento para desarrollarse. En esto contexto, habría que considerar que la función de los bancos de desarrollo no se reduce exclusivamente a la canalización de recursos financieros, los mismos desempeñan un importante papel en la creación de capacidades, la identificación y promoción de oportunidades de inversión, así como la transferencia de conocimientos. Cuba no puede seguir ignorando esas oportunidades.
- Las potencialidades de los BDM de carácter regional y subregional que operan en América Latina y el Caribe son indiscutibles, están diseñadas para atender los problemas específicos de la región, conocen sus particularidades, les es más fácil ejercer la regulación y la supervisión. Además, más allá de la magnitud del financiamiento, las actividades de estas instituciones han mostrado tener un carácter contracíclico, lo cual es particularmente importante para las economías

pequeñas y medianas, sobre todo en un contexto caracterizado por un acentuado sesgo procíclico de los flujos externos.

- Para Cuba, la CAF se presenta como la opción más viable a considerar en cualquier intento de acercamiento a los BDM. Las autoridades deberían enfocar su atención en las posibilidades que en el corto plazo pudiera brindarle un relacionamiento con este banco y pareciera que se comienzan a dar pasos en esta materia. Son muchos los retos que el proceso de reforma le está planteando a la economía cubana y el sistema financiero doméstico se caracteriza por su fragilidad y escaso desarrollo. Cuba atraviesa por un proceso de aprendizaje acelerado y por la poca experiencia que se tiene en el manejo de diversos temas asociados al mercado, el mecanismo de prueba y error se está convirtiendo en la principal alternativa para la implementación de los cambios. Si bien esta práctica es absolutamente válida sería muy conveniente que estuviera acompañada de la experiencia de los bancos de desarrollo en esta materia.
- No se trata de escenarios excluyentes aunque estén concebidos en diferentes plazos. Lo que se logre en el escenario corriente en términos de conocimiento, experiencia y vínculos con las IFI, será determinante para la materialización de las acciones que se proponen en un contexto de flexibilización o levantamiento del bloqueo. Anticiparse a un escenario que necesariamente se impondrá será la clave del éxito. Lo importante es que el país sea capaz de articular de manera adecuada sus objetivos de desarrollo estratégico y sus prioridades y urgencias en el corto plazo, con las posibilidades que brindan las instituciones multilaterales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BM. www.worldbank.org. Proyectos por Países. 2015
2. Buirá, Ariel. An analysis of IMF conditionality. Paper prepared for the XVI Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of 24. Port of Spain, Trinidad and Tobago. February 13-14, 2003.
3. CEPAL. Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media. Santiago de Chile. Marzo, 2015.
4. FMI. El FMI incorpora importantes mejoras a su política de préstamo. 2009. En www.imf.org.
5. _____. Caribbean regional technical Assistance center (CARTAC). Washington DC, December, 2010.
6. _____. Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional 1944. Edición 2011, Washington DC.
7. _____. Membership Resolution and Vote by Board of Governors. 2014 (mimio)
8. _____. China: Financial Position in the Fund as of May 31, 2015
9. _____. Vietnam: Financial Position in the Fund as of May 31, 2015a
10. _____. Russia: Financial Position in the Fund as of May 31, 2015b
11. Leckow, Ross. Conditionality in the International Monetary Fund. Washington DC. May 7, 2002

12. González Ruvislei. La Renovación socialista y la transformación del sistema financiero en Vietnam. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas. Universidad de la Habana, 2015
13. Rodríguez, José Luis. A propósito de Cuba y la colaboración internacional (I)". Septiembre 11, 2014.
14. Torres, Héctor. Could Cuba return to the IMF and the World Bank?. 2015. www.project-syndicate.org/commentary

BIBLIOGRAFIA

1. Banco Mundial. Convenio Constitutivo. Modificación de 1989. Washington DC.
2. _____. Informe Anual. Washington DC, 2014.
3. Banco de Desarrollo del Caribe. Mission Statement. Barbados, West Indies. Abril, 2014.
4. BRICs. Agreement on the New Development Bank. Fortaleza, July 15, 2011
5. BID. Convenio Constitutivo. Reimpreso, enero 1996. Washington, DC. www.iadb.org
6. _____. Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. Informe Anual, 2013. Washington DC, 2014.
7. CAF. Convenio Constitutivo. www.caf.org
8. _____. Informe Anual, 2013. www.caf.org
9. Feinberg, Richard. Extender la mano: la nueva economía de Cuba y la respuesta internacional. Iniciativa para las Américas. Instituto Brookings. Noviembre, 2011.
10. FMI. Articles of Agreement. July 22, 1944. www.imf.org
11. _____. Admission to membership in the IMF. Manual of procedures. Washington, DC, 1990
12. _____. Economías en transición: Análisis del FMI sobre los avances y las perspectivas. Noviembre de 2000
13. _____. Guidelines on Conditionality. Washington DC. September 25, 2002.
14. _____. Quotas—Updated Calculations and Quota Variables, Statistical Appendix, and The Acting Chair's Summing Up of the Board Meeting. Washington DC, August 27, 2009
15. _____. Centro Regional de asistencia técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, (CAPTAC-DR). Documento Programa. Washington DC, abril, 2009
16. _____. Report on the technical assistance evaluation mission to the people's republic of china. Washington DC. November, 2009
17. _____. By Laws. Rules and Regulations. Sixty-Second Issue. Washington DC. May 2011
18. _____. Quota Formula Review—Data Update and Further Considerations
19. Statistical Appendix. Prepared by the Finance and Statistics Departments
20. Washington DC, June 29, 2012
21. _____. IEO. IMF Technical Assistance. Revisiting the 2005 IEO Evaluation, April, 2014.

22. _____. 25 years of transition post-communist Europe and the IMF. Regional Economic Issues. Special Report.. Oct, 2014.
23. _____. Technical Assistance and Training. Factsheet. www.imf.org
24. Primorac, Marina. How does a country join the IMF? Questions and Answers. In Finance and Development, June 1991.
25. "Ley para la libertad y la solidaridad democrática cubana (ley de la libertad) de 1996". 1 de Marzo de 1996.
26. Sánchez Azcue, J. Mario y García Álvarez, Anicia. "La actualización del modelo económico cubano: evolución, oportunidades y desafíos". Agosto, 2014.
27. Silver Mick. IMF Applications of Purchasing Power Parity Estimates. WP/10/253. Washington DC, 2010.
28. Nsouli, Daleh y Feltenstein Andrew. "Big Bang" versus gradualism in economic reforms: an intertemporal analysis with an application to China. Washington DC. August, 2001.
29. Todoulos, Konstantinos and Griffiths Jesse. Conditionally yours. An analysis of the policy conditions attached to IMF loans. EURODAD. April, 2014.
30. United Nations. Resolution No.68/304. Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes. September, 2014.
31. Pujol, Joaquin. "Membership Requirements in the IMF: Possible Implications for Cuba". Paper presented at the First Annual Meeting of the Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE) in Miami, Florida on August 16, 1991.