

## *Costos y beneficios de un regreso de Cuba al FMI y al Banco Mundial: ¿vale la pena explorar?*

DRA. MARLÉN SÁNCHEZ GUTIÉRREZ  
Profesora Titular  
Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI)  
Universidad de la Habana

**22 DE SEPTIEMBRE DE 2015**

### UN POCO DE HISTORIA...

Cuba fue miembro fundador del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (BM), ingresó oficialmente en dichas instituciones en 1946, pero fue uno de los 44 países<sup>1</sup> que en 1944 participó en la Conferencia Internacional de Bretton Woods que tuvo como objetivo fundamental decidir el ordenamiento monetario financiero internacional de postguerra.

Con el triunfo de la Revolución cubana, las relaciones se tensaron con dichas instituciones, es cierto que Cuba se vio imposibilitada a cumplir con sus compromisos y obligaciones con el Fondo pero las consideraciones de orden político tuvieron un peso esencial. A punto de ser declarada “inhabilitada para acceder a recursos del Fondo”, Cuba decidió retirarse en 1964 del Fondo, después de haber liquidado sus deudas; ya desde 1960, el país había decidido salirse del Banco Mundial.

En 1996, con la Ley Helms Burton, prácticamente se cerraron todas las posibilidades de regreso a estas instituciones. Dicha Ley dejaba muy clara la oposición de Estados Unidos al ingreso de Cuba a las Organizaciones Financieras Internacionales incluidas el FMI, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “El Secretario del Tesoro dio instrucciones precisas a los directores ejecutivos estadounidenses de instituciones financieras internacionales para que, con la voz y el voto de los Estados Unidos, se opusieran a la admisión de Cuba como miembro de dichas instituciones hasta tanto se considerara que existiera en el poder un Gobierno cubano electo democráticamente. En caso de que alguna institución financiera internacional aprobase un préstamo u

<sup>1</sup> La delegación cubana estuvo representada por Eduardo I. Montoulieu, J.M. Menocal, Oscar Garcia Montes, Miguel A. Pirez, Ramiro Guerra, Eduardo Durruthy, Luis Machado y Felipe Pazos.

## *Costos y beneficios de un regreso de Cuba al FMI y al Banco Mundial: ¿vale la pena explorar?*

---

otro tipo de asistencia al Gobierno cubano a pesar de la oposición de los Estados Unidos, se retendrían los pagos a esa institución una suma igual al monto de dicho préstamo u otra asistencia”<sup>2</sup>.

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 Cuba<sup>3</sup>.

De modo que, técnicamente, siempre ha existido un margen de acción para intentar solicitar un retorno, pero no se puede pecar de ingenuidad, ambas instituciones son funcionales a los intereses de EE.UU, el FMI es prácticamente un brazo del Tesoro norteamericano y es en el Departamento de Estados 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. Por tanto, intentarlo, hubiera sido un desgaste innecesario por la parte cubana, las presiones y continua hostilidad de EE.UU no lo hubieran permitido.

### **LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO CUBANO Y LOS NUEVOS ESPACIOS...**

El proceso de reforma en curso 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.

Definitivamente el acercamiento de Cuba a las Organizaciones Financieras Internacionales no es una prioridad en estos momentos en la agenda de gobierno cubano, sin embargo, hay ciertos indicios que indican que el tema 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.

La pertinencia de este debate es indiscutible, en reiteradas ocasiones Cuba ha alegado en sus informes sobre los impactos del bloqueo la imposibilidad de acceder al financiamiento de las Instituciones Financieras Internacionales, por tanto si se asume que el obstáculo está en el bloqueo, en un contexto de flexibilización del mismo o de eventual levantamiento, no habría impedimento para el ingreso de Cuba, sería un problema de decisión política.

El proceso de normalización de las relaciones entre Cuba y EE.UU es complejo y largo porque las diferencias entre ambos países son también complejas y grandes. Es cierto que el bloqueo se mantiene, pero también es cierto que estamos más cerca de su funeral que de su bautizo, ante este nuevo escenario y asumiendo que el obstáculo por el lado de Cuba es realmente el bloqueo, ante una eventual flexibilización del mismo sería prudente que las autoridades cubanas estuviesen preparadas para relacionarse con las Instituciones de Bretton Woods (IBW), de modo que vendría bien 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.

---

2 Título 1. Sección 104. “Ley para la libertad y la solidaridad democrática cubana (ley de la libertad) de 1996”. 1 de Marzo de 1996.

3 IMF. Membership Resolution and Vote by Board of Governors. 2014 (mimio)

## *Costos y beneficios de un regreso de Cuba al FMI y al Banco Mundial: ¿vale la pena explorar?*

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 países<sup>4</sup>.
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*<sup>5</sup>, y en el *Artículo VIII: Obligaciones Generales de los países miembros*<sup>6</sup>.
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 sensibilidad por la parte de Cuba, las estadísticas económicas, particularmente las monetarias y

4 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, José Luis. A propósito de Cuba y la colaboración internacional (I). 11 septiembre 2014. CUBADEBATE.

5 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. Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional 1944. Edición 2011, Washington DC.

6 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. Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional 1944. Edición 2011, Washington DC.

## *Costos y beneficios de un regreso de Cuba al FMI y al Banco Mundial: ¿vale la pena explorar?*

---

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 2002 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””<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Buira, 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

## *Costos y beneficios de un regreso de Cuba al FMI y al Banco Mundial: ¿vale la pena explorar?*

---

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 un acuerdo jurídico entre el Fondo y el país miembro<sup>8</sup>. 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.

### **UN ENFOQUE PRAGMÁTICO PUDIERA SER CONVENIENTE...**

Valdría la pena proponerse transitar por dos sendas: una táctica, orientada a un acercamiento a los Bancos de Desarrollo Multilaterales (BM, BID e incluso otros subregionales<sup>9</sup>); 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. En este contexto, pudiera 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 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 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.

---

<sup>8</sup> Leckow, Ross. Conditionality in the International Monetary Fund. Washington DC. May 7, 2002

<sup>9</sup> Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco de Desarrollo del Caribe, Banco de Desarrollo de los BRICS, etc.

## *Costos y beneficios de un regreso de Cuba al FMI y al Banco Mundial: ¿vale la pena explorar?*

---

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: la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y, el nuevo Banco de Desarrollo de los BRIC's.
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.

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.

Ciertamente el desarrollo requiere de financiamiento pero se necesita mucho más que financiamiento para desarrollarse. 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. 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. Vale la pena explorar.

---

### **MARLÉN SÁNCHEZ GUTIÉRREZ**

Dra. en Ciencias Económicas de la Universidad de la Habana, profesora Titular e investigadora del Centro de Investigaciones de Economía Internacional, graduada del Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI) en la especialidad de Relaciones Económicas Internacionales en 1986.

Especialista en Finanzas Internacionales, durante casi 30 años se ha dedicado a investigar sobre temas vinculados a la Arquitectura Monetaria y Financiera Internacional, en especial sus instituciones (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), los problemas de deuda externa de América Latina, la dinámica de los flujos internacionales de capitales y la financiación al desarrollo.

Ha dictado diversos cursos de post-grado sobre Finanzas Internacionales dentro y fuera del país. Ha participado en numerosos eventos nacionales e internacionales, Recibió entrenamiento sobre Mercados Financieros en la Empresa Consultora Internacional Analistas Financieros Internacionales (Madrid), adiestramientos en Bancos Centrales latinoamericanos y ha realizado estancias de investigación en diversas universidades (Universidad de Columbia, New York; Universidad de Alicante, España; International Business School de Beijing.). Fungió como Gerente de Investigaciones de la Dirección de Estudios Económicos del Banco Central de Cuba durante cinco años consecutivos, formando parte del grupo asesor del ministro presidente en temas de economía internacional.

*La serie "Desde la Isla" es una colección de artículos originales auspiciados por el Cuba Study Group de miembros de la sociedad civil en Cuba con el propósito de ofrecer una perspectiva original acerca de lo que ocurre en la isla. Las opiniones expresadas en los artículos son la responsabilidad única de sus autores, mas no reflejan las opiniones del Cuba Study Group ni sus miembros.*