CUADERNO MESOAMERICANO 1

El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: Una Reflexión sobre los Alcances y Resultados de una Cooperación Mesoamericana Renovada

Desafíos y recomendaciones para el financiamiento eficaz de iniciativas regionales que complementen prioridades nacionales

Por Nelson Stratta[1]

[1] Contacto: gstratta@gmail.com. Nelson Stratta es el director ejecutivo de Inflection Finance, una empresa de servicios localizada en Estados Unidos orientada a desarrollar sistemas de Impact Investment y otras soluciones innovadoras de financiamiento para el desarrollo. El autor cuenta con casi 30 años en la prestación de asesoramiento independiente para bancos multilaterales de desarrollo y agencias de cooperación multilaterales y bilaterales. Su experiencia internacional en el apoyo directo a los gobiernos abarca 39 países, incluyendo la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe y varios en las regiones de África, Asica Central y Asia - Pacífico.

Prefacio

Este documento contribuye a la primera Colección de Cuadernos Mesoamericanos: "Profundizando sobre la Cooperación Regional en Mesoamérica". Esta excelente iniciativa editorial mesoamericana está constituida por títulos temáticos que abordan el aporte de la cooperación regional al desarrollo y los procesos de trabajo conjunto entre países. En este panorama, es más que oportuno reflexionar sobre los desafíos para financiar el desarrollo de los países de Mesoamérica. Las ideas y datos proporcionados en este artículo se basan en trabajo de campo realizado por el autor liderando la implementación de las Evaluaciones de las Finanzas para el Desarrollo (EFD) en las regiones de Asia-Pacífico, África y en los primeros dos países de la región: Costa Rica y Honduras. El autor quiere agradecer el apoyo y los comentarios recibidos de Lidia Fromm Cea, Directora Ejecutiva del Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica, y la colaboración de los países participantes en el Programa Piloto para el Fortalecimiento de los Marcos de Resultados de Mesoamérica[2] implementado con recursos de la Cooperación Suiza en los años 2016-2017.

Abreviaturas

BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CIF	Cost Insurance and Freight
DFA	Development Finance Assessment
EFD	Evaluación de las Finanzas para el Desarrollo (DFA en Inglés)
FATF	Financial Action Task Force (o GAFI)
FOB	Free on Board
GFI	Global Financial Integrity
IMF	International Monetary Fund
IVA	Impuesto al Valor Agregado
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

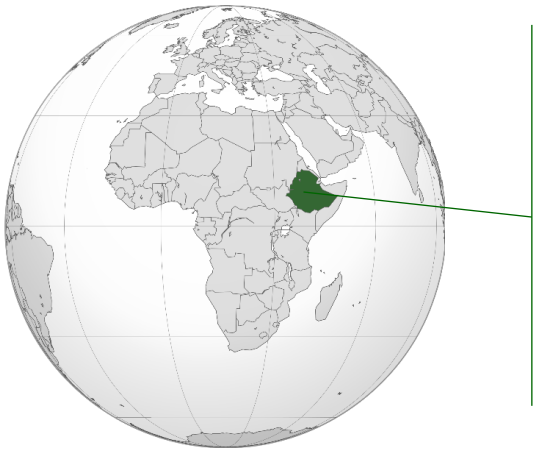
[2] En la primera reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGDEC) que colidera México, y que fue celebrada en Ciudad México los días 15 y 16 de abril de 2014, la Iniciativa de Trabajo sobre Resultados y Rendición Mutua presentó una propuesta para concretar una agenda de trabajo. Así, surgió el Programa Piloto para el Fortalecimiento de los Marcos de Resultados de Mesoamérica, para conciliar el acuerdo internacional de Busan de utilizar marcos de resultados como fundamento para los planes nacionales de desarrollo y para alinear la cooperación, entendiendo que los cooperantes deberán agregar al marco nacional los resultados que pretenden alcanzar.

PIB	Producto Interno Bruto
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
TBML	Trade Based Money Laundering
UNDP	United Nations Development Program

1. El financiamiento para un desarrollo incluyente y sostenible: compromisos globales y valiosas lecciones aprendidas

Este artículo se propone detonar reflexión en torno al financiamiento del desarrollo y los retos-tales como los recursos ilícitos-que enfrentan los países de la región de Mesoamérica; el contenido es de interés de los responsables de formulación de políticas y de los expertos en finanzas para el desarrollo de Mesoamérica como también de toda América Latina y el Caribe. El objetivo principal de este trabajo es proporcionar una base para analizar el contexto general del financiamiento para el desarrollo y las demandas de recursos planteadas por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y comprender la conveniencia y los beneficios de tomar acciones comunes para enfrentar algunos desafíos, tales como controlar la economía ilícita en la región. Este no parece ser un tema atractivo, pero es necesario reflexionar sobre ello para consolidar el desarrollo de las economías de Mesoamérica en forma sustentable. Partamos de los compromisos globales para luego iniciar la reflexión sobre los retos que plantea la economía ilícita para los países de la región.

La coyuntura actual exige a los Gobiernos asumir una nueva forma de pensar el financiamiento para el desarrollo en el nuevo contexto económico global, especialmente ante las demandas de los ODS. La necesidad de este nuevo marco conceptual fue destacada en la *Agenda de Acción de Addis Abeba* que surgió de la *Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo,* celebrada en julio de 2015.



TERCERA CONFERENCIA INTERNACIONAL
FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO
13-16 DE JULIO DE 2015 • ADDIS ABEBA • ETIOPÍA
ES HORA DE LA ACCION MUNDIAL

La Agenda de Acción de Addis Abeba es un acuerdo histórico que establece la base de financiamiento para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que los líderes mundiales adoptaron en septiembre del año 2015.

Esta Agenda fue elaborada por los 193 Estados miembros de la ONU bajo el liderazgo de Etiopía, el país sede de la Conferencia, y contiene más de cien medidas concretas que incluyen todas las diferentes fuentes de financiamiento y contemplan una amplia variedad de aspectos, entre los que destacan la ciencia y la tecnología, las innovaciones y el comercio.

Establece también la movilización de recursos nacionales a través de una ampliación de la base tributaria, una mejora de los sistemas de recaudación y el combate a la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos.

Asimismo, compromete a los países desarrollados a cumplir con el acuerdo establecido de asignar el 0.7% de su PIB para brindar Asistencia Oficial al Desarrollo, sobre todo hacia los países menos desarrollados, y estipula una mayor cooperación Sur-Sur.

ODS y la necesidad de adoptar una nueva visión para el financiamiento del desarrollo

La Agenda 2030, con su ambición de ser transformacional, trae consigo importantes desafíos para los gobiernos, en particular para sus capacidades más tradicionales de planificación fiscal, de presupuesto y rendimiento. Al pasar revista a los objetivos y metas, se evidencia que su logro exige tanto innovación como un abordaje sistémico. El Objetivo 1 prescribe poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, y dos de sus metas establecen lo siguiente:

- *Meta 1.5:* Para el 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales
- *Meta 1.a*: Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.

El financiamiento de los ODS es un desafío común. La *Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* celebrada en Addis Abeba en julio de 2015 abrió el debate sobre la forma de movilizar las cantidades sin precedentes de recursos financieros que son necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se espera que los países enfrenten un paisaje cada vez más complejo para gestionar el financiamiento del desarrollo a nivel nacional, a medida que aumentan recursos públicos y privados nacionales, y fuentes de recursos externos se diversifican. La Agenda 2030 exige incrementos significativos de capacidad y recursos, así como también cambios en la forma en que los recursos existentes se priorizan y utilizan.

Para hacer frente a los retos y lograr el desarrollo sostenible, los países tendrán que desarrollar nuevos enfoques más eficaces e integrados para el manejo de las finanzas públicas y privadas. La Agenda de Acción de Addis Abeba asume que los países utilizarán sus propias estrategias y planes nacionales de desarrollo para dar respuesta a los ODS y requiere la adopción de Marcos Integrados Nacionales de Financiamiento (MINF). Estos marcos deberán proporcionar una estructura holística que incluya todas las fuentes de financiamiento para que los gobiernos puedan formular y aplicar un enfoque estratégico, integral y orientado a los resultados para la financiación de sus objetivos de desarrollo. Este enfoque deberá ayudar a los países a establecer una estrategia para movilizar las inversiones que se necesiten, y

además proporcionar una estructura que asegure coherencia en todo el gobierno en la canalización de recursos hacia las áreas para las que más se ajustan.

Las estrategias de desarrollo sostenible cohesionadas y que los nacionales asuman como propias, respaldadas por marcos nacionales de financiación integrados, constituirán el núcleo de nuestros esfuerzos.
Resolución #9 de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (27 de julio de 2015)

La gran mayoría de lo que los gobiernos y las agencias de desarrollo están procurando encaja dentro del marco propuesto de los ODS. El alcance de los ODS es mucho más amplio que el de los predecesores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) e incluyen todo, desde el crecimiento sostenible, la paz y la gobernabilidad hasta el cambio climático e incluso la política comercial. Esto crea un nuevo conjunto de desafíos para la agenda de financiamiento de los ODS que es algo distinta a la de los ODM. Exige que se cambie el enfoque que todos los países adoptan para centrar las prioridades de financiación del desarrollo (como la infraestructura y la seguridad) para dedicar la misma atención al aumento y aprovechamiento de recursos adicionales para la agenda en su conjunto.
Sin embargo, será necesario desarrollar enfoques integrales para comprender necesidades financieras y para orientar la movilización de recursos para costear un desarrollo social y económico incluyente. La experiencia de los ODM sugiere que este es un tema que demandará un enfoque técnico y mucho más riguroso que el usado hasta ahora. Cuando los ODM fueron promulgados por primera vez en 2001, provocaron un animado debate sobre si se podía o debía estimar el costo de alcanzar estos objetivos globales. Se hicieron estimaciones sucesivas desde 2001 y las cifras de costos aumentaron a medida que durante la implementación se desarrollaban técnicas más refinadas y se comprendía mejor la situación de los países, por ejemplo:

- En 2001, el Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo estimó inicialmente que para alcanzar los ODM se requeriría una inversión anual adicional de USD 61 billones.
- En 2002, el Banco Mundial abogó por una cifra en un rango de USD 63-72 billones. Este cálculo se basó en un análisis de la brecha de financiación para un grupo limitado de países. Luego, se realizó una segunda estimación basada solamente en los costos de salud, educación y medio ambiente y se proyectó un costo en el rango de los USD 41-87 billones
- En 2005, el Proyecto del Milenio de la ONU propuso una estimación en el rango de USD 82-152 mil millones.

- En 2012, el Centro de Desarrollo de la OCDE estimó que el logro de los seis primeros ODM a nivel global requeriría un gasto adicional de USD 120 billones anuales.

Las estimaciones de costos de los ODM revelaron la existencia de desafíos técnicos significativos y abrieron debates sobre su asequibilidad. Estudios recientes reconocieron que las estimaciones de costos de los ODM mostradas anteriormente presentaban carencias importantes, principalmente relacionadas con cuestiones técnicas y metodológicas y con lagunas significativas en la disponibilidad de datos[3]. Las agencias de desarrollo y los países adoptaron inicialmente una posición relativamente relajada sobre las consecuencias financieras de los ODM, partiendo del supuesto de que el orden de magnitud de los recursos adicionales necesarios para financiarlos se encontraba en el mismo rango de las fuentes que se esperaba movilizar: i) los gastos comprometidos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) de los países desarrollados, ii) algunos aumentos en los ingresos públicos, iii) el alivio de la deuda y su financiación sostenible.

La evidencia a posteriori mostró que muchos de los supuestos originales sobre las fuentes principales para financiar los ODM resultaron ser demasiado optimistas y que los recursos disponibles para financiarlos eran insuficientes. Recién cuando se dispuso de costos más precisos y se evaluó mejor la disponibilidad real de financiamiento, fue que algunas voces comenzaron a argumentar que los ODM podrían ser inasequibles, especialmente en algunos contextos. Sin embargo, esto sucedió muy tarde en el proceso, casi cuando el ciclo de los ODM estaba a punto de terminar. Un "*control de la realidad*" ex-post de los supuestos iniciales sobre la financiación de los ODM reveló algunas deficiencias significativas[4]:

- A pesar de que la AOD aumentó significativamente durante el período de los ODM, para el año 2015 sólo seis países de la OECD habían cumplido la meta prometida de invertir el 0,7% de su Ingreso Nacional Bruto (INB) en la AOD[5].
- Los gastos a posteriori revelan que sólo un tercio de la AOD se destinó a financiar los ODM; la participación de los ODM en la AOD total aumentó de 24% en 2002 a 34% en 2013
- El gasto de los países en desarrollo en relación con los ODM tampoco estuvo a la altura de las expectativas, a pesar de los aumentos significativos de los ingresos públicos[6]. El gasto gubernamental en 2015 estaba un tercio por

[3] Un análisis detallado se puede encontrar en: OECD, *"Revisiting MDG Cost Estimates From a Domestic Resource Mobilisation Perspective*," January 4, 2012, 1–66.

[4] Para un análisis más detallado a este respecto, véase Jo Walker, Matthew Martin, "Financing the Sustainable Development Goals: Lessons From Government Spending on the MDGs," Development Finance International, June 9, 2015.

[5] Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suecia and y el Reino Unido. Solo cinco de ellos cumplió con la meta adicional de invertir el 0.2% en países menos desarrollados

[6] En un promedio de 5.5% del PIB entre 2000 y 2014

debajo de las necesidades de los ODM: mientras que los gastos deberían haber alcanzado niveles cercanos al 60% de los presupuestos nacionales en ese año, las asignaciones sólo fueron del 38% y se encontraba en proceso de reducción

- El servicio de la deuda también aumentó durante este período y terminó canibalizando una parte significativa del gasto de los ODM. El servicio de la deuda consumió el 40% del gasto adicional del gobierno, la infraestructura el 35% y sólo el 25% de la financiación adicional se asignó a los sectores de los ODM
- El gasto en otros ámbitos, como defensa, también aumentó en relación con la financiación de los ODM en varios países. El gasto en deuda y defensa combinados alcanzó el 21,3% del gasto público promedio en 2015, frente al 38% de los ODM.

Al igual que ayer durante la era de los ODM, hoy día empiezan a surgir estimaciones iniciales de la financiación adicional total necesaria que se debe movilizar para lograr los ODS. Las estimaciones más conservadoras disponibles sugieren que los ODS demandarán la movilización de financiamiento público adicional en el rango de USD 800 a 1,200 billones por año y de recursos privados en el rango de USD 300 a 470 billones por año[7]. Estas cifras son todavía parciales y esta misma fuente también estimó que el techo para las necesidades de financiación pública podría aumentar en varios cientos de miles de millones al año y llegar a los USD 1,5 a 2 trillones al año. Otras estimaciones advierten que la demanda de recursos anuales adicionales podría ser mucho mayor. Estimaciones recientes de la ONU ubican la inversión total adicional necesaria (pública y privada) en el rango de los USD 10-12 trillones al año[8].

Estas estimaciones de costos también vienen acompañadas de suposiciones iniciales sobre las posibles fuentes para financiar los ODS. Al igual que en la era de los ODM, las teorías iniciales de financiación que están circulando en esta etapa centran la atención en alinear la dimensión de los costos en su conjunto con el tamaño de las fuentes de recursos disponibles. Por ejemplo, se ha sostenido que solamente el ahorro global podría financiar la estimación adicional de USD 10-12 trillones por año, ya que estos son alrededor de USD 22 trillones al año. Las fórmulas que están surgiendo proponen la combinación de varias fuentes como, por ejemplo[9]:

[7] DFI Financing the Sustainable Development Goals 2015. Estas cifras no incluyen los costos de educación significativos que necesitan más trabajo y todos los costos se basaron en la suposición de que el cambio climático se limita a 2 ° C.

[8] *"Preparing for Action: The 2030 Agenda for Sustainable Development Learning Manual,"* UNITAR, July 6, 2016, 1–113.

[9] DFI Financing the Sustainable Development Goals 2015

- *Los ingresos públicos* que *deberán aumentar hasta el 10% del PIB* para 2030 y convertirse en la fuente principal para financiar los ODS. Este objetivo significaría que, en promedio, los gobiernos deberían duplicar sus ingresos presupuestarios durante este período;
- *Ingresos provenientes de financiamiento innovador y de ´Impuestos ODS´* que deberán contribuir hasta con USD 450-550 millones al año. Esto se lograría mediante la introducción de nuevos impuestos al carbono (*bunker fuels*) y a los viajes aéreos (USD 250-300 millones), a las transacciones financieras y de divisas (USD 100-150 millones) y por la emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI de por lo menos USD 100 billones;
- *La AOD de los cooperantes del CAD.* La ayuda oficial al desarrollo de los países del *Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)* que debería crecer a por lo menos USD 400 mil millones. Esto sucedería al comprometer nuevamente a estos países a donar el 0,7% de su INB en AOD para 2025.
- *Proveedores de Cooperación Sur-Sur* que deberían ascender a USD 80 billones, especialmente acelerando el aumento de los flujos en condiciones concesionarias.
- *Un aumento de los Préstamos en Condiciones Concesionarias* de hasta USD 1 trillón, especialmente para incluir el 50% para los países en situaciones especiales (países frágiles y afectados por conflictos, países menos adelantados, sin litoral y pequeños estados insulares) que tienen menos oportunidad de financiar los ODS utilizando sus ingresos.

Con estos requerimientos financieros en mente, emerge el tema de la economía ilícita. Este tema propone una forma un poco diferente pero seguramente efectiva de aplicar los anhelos y expectativas del anterior Plan Puebla Panamá, hoy convertido en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Las situaciones que se analizan a continuación muestran la conveniencia de fortalecer el mecanismo mesoamericano de integración y desarrollo en materia de financiamiento para el desarrollo. Las acciones comunes propuestas en este artículo pueden lograr gran impacto en toda la región y muestran el valor que puede agregar la cooperación sur-sur y solidaria entre los países miembros para así dar mejor respuesta al desafío planteado por los ODS de proveer desarrollo económico, social y ambiental sostenible en beneficio de la ciudadanía, especialmente de aquellos que viven en condiciones de vulnerabilidad.

La existencia y el tamaño de la economía ilícita que describe este artículo afecta por igual a los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. La mayoría de las situaciones que vamos a analizar son prácticas aplicadas por empresas, ya

sean nacionales o internacionales localizadas en la región. Como se evidencia a continuación, "i*t takes two to tango*"-también se requieren dos para bailar salsa-y la generación de los flujos ilícitos en la región necesita de la participación de empresas de los países desarrollados. En la mayoría de los casos estas prácticas están abrigadas por estrategias globales de las grandes corporaciones internacionales o por "empresas-fantasma" que operan en las economías desarrolladas y que se ocultan del control de las autoridades en esos países. El control y eliminación de este tipo de prácticas demandará acciones coordinadas entre los países mesoamericanos y las principales economías desarrolladas.

Los datos para esta presentación son estimaciones genéricas de una realidad que es difícil de medir, pero seguramente son certeros para describir la situación que se analiza. Los datos presentados tienen como fuente la base de datos que elabora el Global Financial Integrity (GFI), que desde 2006 lidera en la medición y seguimiento global de los flujos ilícitos de financiamiento. Todos los datos usados en esta sección fueron compilados por el autor tomando como fuente las bases de datos del GFI. El Recuadro 1 al final de este artículo explica la metodología usada para compilar estos datos y las fortalezas y debilidades de este tipo de medición. Si bien los datos presentados a continuación son aproximados, no exageran la realidad y se deben tomar como una estimación muy conservadora de lo que ocurre; por más que la realidad que describen pueda ser difícil de aceptar.

2. La realidad de la economía Ilícita en la región

El control de los flujos ilícitos de capital es uno de los desafíos más complejos y preocupantes que enfrentan los formuladores de políticas. Las estimaciones globales disponibles indican que estos flujos alcanzan los USD 3.5 trillones de anuales (promedio de los valores medidos en la década 2005-2014). De estos flujos, unos USD 620 billones anuales corresponden a flujos ilícitos salientes desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados y USD 2.5 trillones a flujos ilícitos que van desde los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo[10].

La comunidad internacional ha reconocido recientemente la gravedad de los efectos negativos que estos flujos pueden tener en el progreso económico y social. La Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo declara que las naciones deben "*redoblar los esfuerzos para reducir sustancialmente los flujos financieros ilícitos para 2030, con miras a eliminarlos eventualmente*". También, los Objetivos de Desarrollo Sostenible definen una meta (ODS 16.4) por la que *"para 2030, los países reducirán*

[10] Ilicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014 GFI, 2017.

significativamente las ganancias y armas ilícitas, fortalecerán la recuperación y devolución de activos robados y combatirán todas las formas de crimen organizado".

Cuadro 1 Total de Flujos Ilícitos (Salientes + Entrantes) en América Central entre 2005 y 2014 (millones de USD

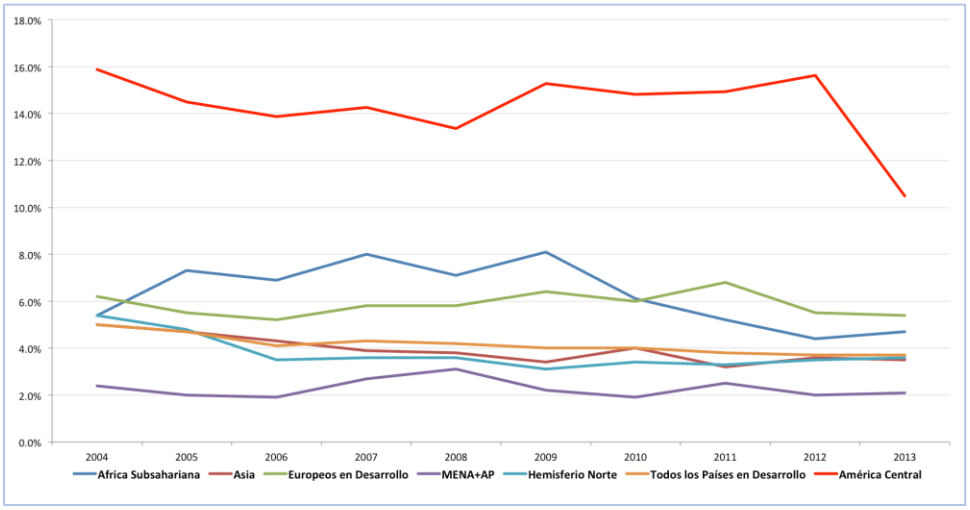
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014[11]
Belice	227	135	257	289	259	245	330	569	415	262
Costa Rica	5,329	5,185	5,352	6,246	8,152	14,553	16,599	18,635	19,585	13,709
El Salvador	1,668	2,427	2,748	2,424	1,992	1,356	1,563	2,223	2,187	2,647
Guatemala	3,686	2,296	1,837	2,037	1,455	1,856	2,240	2,177	2,466	3,047
Honduras	6,572	6,998	7,063	7,024	6,191	7,054	7,841	7,312	7,315	7,931
Nicaragua	1,984	2,587	2,832	3,066	2,349	3,002	4,381	4,730	4,931	2,346
Panamá	24,337	29,809	33,280	50,893	49,864	58,462	68,567	74,460	60,363	46,563
Total A. Central	**43,803**	**49,438**	**53,370**	**71,980**	**70,262**	**86,528**	**101,521**	**110,107**	**97,262**	**76,506**
México	68,172	75,661	78,211	89,590	82,321	119,240	132,151	150,696	173,698	183,902
Total c/México	**111,975**	**125,099**	**131,581**	**161,570**	**152,583**	**205,768**	**233,672**	**260,803**	**270,961**	**260,408**

Fuente: Compilado por el autor con datos de GFI 2017

Esta importante analizar los flujos ilícitos que circulan por los países de América Central excluyendo a México. El Cuadro 1 presenta los últimos datos disponibles sobre los flujos ilícitos totales (entrantes más salientes) en la región. Se puede observar que el volumen de flujos ilícitos que acumula México es casi igual a la totalidad acumulada en los países de América Central. Los flujos que transitan por México promediaron los USD 115 billones anuales entre 2005 y 2014, mientras para todos los demás países la media fue de USD 76 billones por año. A pesar de su gran cuantía, con respecto a México estos flujos tienen valores cercanos al 10% del PIB, mientras que en Centroamérica ese valor en algunos casos supera el 100% del PIB (168% en Panamá) y en otros (como Costa Rica y Guatemala) está por encima del 50% del PIB. En esta oportunidad se consideró más apropiado enfocar el análisis en este grupo de economías más pequeñas ya que el impacto de estos flujos en la economía es de otra magnitud. Son realidades muy diferentes: México es la tercera economía que más flujos ilícitos genera en todo el mundo (después de China y Rusia) y por el volumen y la complejidad de esta situación, se merece un estudio aparte.

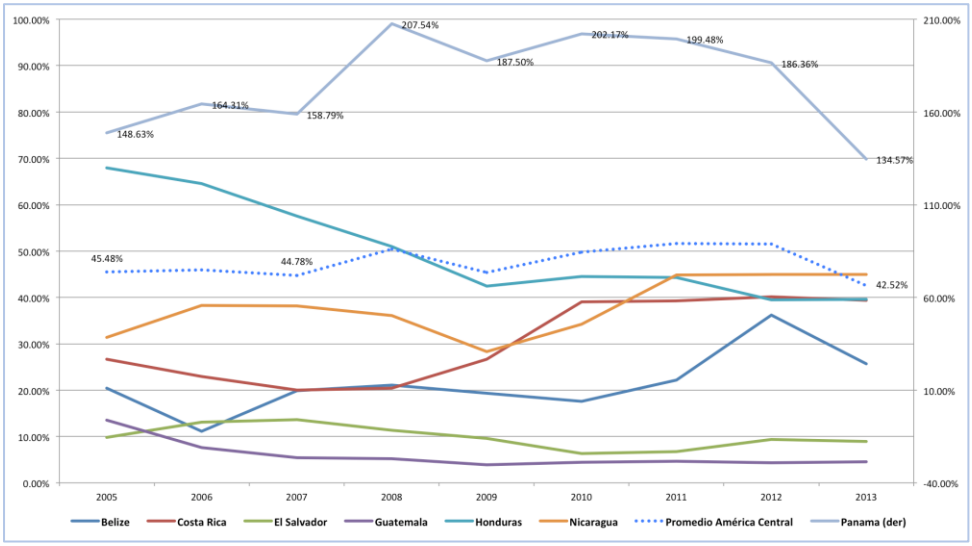
[11] Los datos del 2014 son parciales y por tanto no fueron graficados.

Gráfico 1 Flujos Ilícitos Salientes en % del PIB en América Central y Otras Regiones



Una primera constatación es que el peso que tienen los flujos ilícitos en la región con relación al tamaño de sus economías es muy alto si se comparan con el resto del mundo. El Gráfico 1 muestra la evolución de los flujos ilícitos salientes como porcentaje del PIB en las economías de América Central en comparación con otras regiones del mundo[12]. Los datos que se usaron para este gráfico indican que el valor promedio de los flujos ilícitos salientes en América Central entre 2005 y 2014 fue del 14.29% del PIB. Esto es muy superior a la media registrada en ese mismo período en África Subsahariana (6.1%), en Asia (3.8%), Medio Oriente y Norte de África (2.3%) y a la media de todos los países en vías de desarrollo (4.0%).

Gráfico 2 Flujos Ilícitos totales (entrantes + salientes) como % del PIB en los Países de América Central

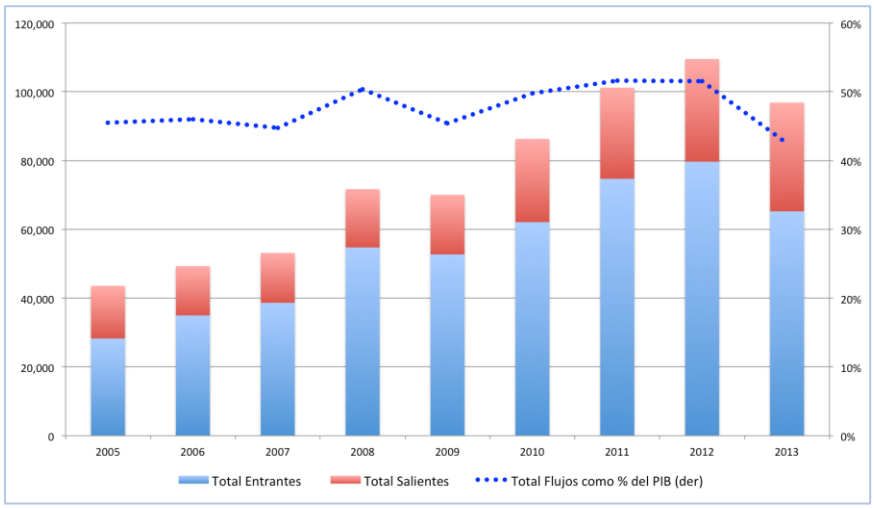


[12] Como se indica a continuación, es importante analizar la totalidad de los flujos ilícitos (salientes y entrantes). En este caso se tomó este dato parcial porque la mayoría de los estudios comparativos disponibles se centran en los flujos salientes.

La circulación de flujos ilícitos es un problema que afecta a toda la región. Los datos del Gráfico 2 muestran la evolución de los flujos ilícitos totales (entrantes más salientes) como porcentaje del PIB para cada una de las economías de América Central. Los registros en todos los países de la región superan largamente a los valores promedio verificados en el resto del mundo. Por tanto, su capacidad de generar distorsiones en el funcionamiento normal de las economías es significativo. Las cifras que más llaman la atención son las de Panamá, que por su volumen se miden separadamente en el eje derecho del gráfico. Según los datos disponibles, los flujos ilícitos totales en Panamá superan al total del producto bruto de ese país y promediaron valores que rondan al 168% del PIB en este período. Otros casos extremos registrados son los de Honduras (49.1% del PIB), Nicaragua (36.08%) y Costa Rica, donde esos flujos promediaron el 30.16% del PIB.

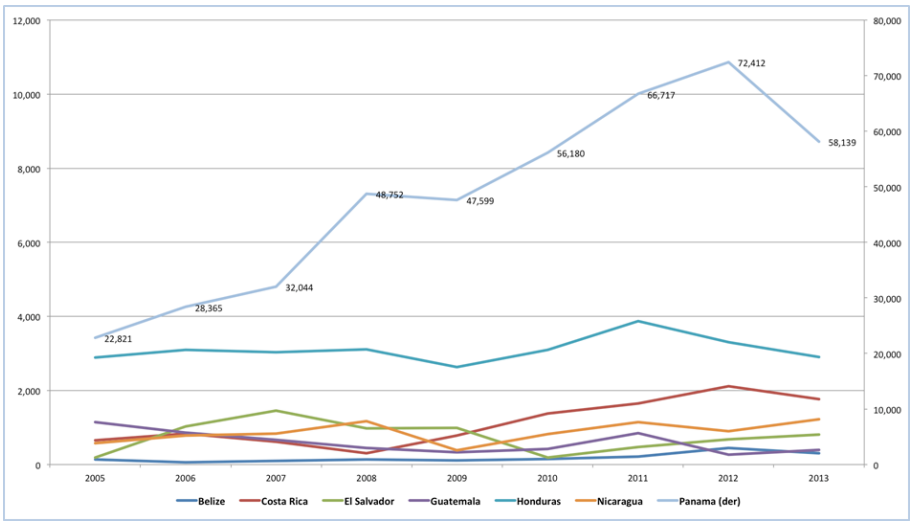
En el análisis del financiamiento ilícito es importante distinguir la incidencia que tienen los flujos salientes y entrantes de la economía. La práctica más habitual cuando se analizan este tipo de fondos es centrar el foco en las "fugas de capital" y analizar las consecuencias -especialmente fiscales- que pueden tener los flujos que salen ilícitamente de la economía. Sin embargo, siguiendo el criterio general que propone el GFI, en este artículo se le da la misma atención a los fondos que entran ilícitamente en la economía. Estos flujos responden a otros tipos de actividades ilícitas, pero también erosionan la capacidad fiscal de los países y actúan como facilitadores del crimen y la corrupción. Lamentablemente, no tiene sentido hacer la diferencia entre los flujos que entran y los que salen y tratar de razonar en términos de "flujos ilícitos netos", ya que las actividades ilícitas no se restan unas de otras, sino que, en todo caso se suman. Todas las acciones ilícitas conviven en la misma economía e incluso, se refuerzan entre sí, por lo que merecen ser analizadas con igual interés para ser combatidas.

Gráfico 4 Total de Flujos Entrantes y Salientes (en millones de USD) y como % del PIB



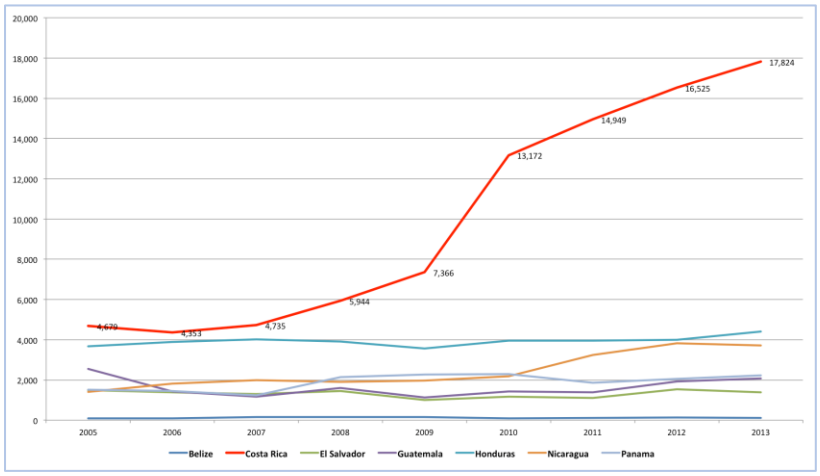
Los datos indican que los flujos ilícitos que entran a la región duplican en valor a los que salen. El Gráfico 4 muestra el crecimiento que han tenido estos flujos el periodo estudiado y su composición. Los flujos entrantes promediaron los USD 54,250 millones anuales, y duplican a la media de los salientes que fue de USD 21,645 millones anuales. Como se verá a continuación, la predominancia de los flujos entrantes está marcada por lo que acontece en Panamá que es responsable por el 88% de los flujos ilícitos que entran a la región (ver Gráfico 5). También se verá que la mayor parte de los flujos salientes se canaliza a través de Costa Rica, que representa el 47.3% del total de los flujos que salen de la región. El gráfico muestra que, si bien el total de estos flujos ha crecido a un ritmo acelerado, en términos relativos oscilaron alrededor de un valor promedio cercano al 47.5% del PIB.

Gráfico 5 Flujos Ilícitos entrantes en América Central (en millones de USD)



El volumen total de los flujos ilícitos que entran en la región ha aumentado. Los datos del gráfico 4 muestran el crecimiento de los flujos ilícitos entrantes en millones de dólares en los países de la región. Los datos de Panamá se grafican en el eje derecho porque están muy por encima de lo que ocurre en el resto de la región. En el período analizado, los flujos entrantes a Panamá promediaron los USD 47,729 millones anuales, mientras que el resto de los países de la región en su conjunto promediaron los USD 1,117 millones anuales, o sea, que el valor promedio de lo que entra ilícitamente por Panamá es casi 43 veces mayor que lo que ocurre en la región. El gráfico también muestra que en el resto de los países estos flujos han crecido mucho más moderadamente.

Gráfico 5 Flujos Ilícitos Salientes en América Central (en USD millones)



El comportamiento de los flujos salientes en la región está aumentando. El gráfico 5 muestra el progreso de los flujos ilícitos salientes de la región en millones de dólares. Es notorio el comportamiento atípico que tienen estos fondos en el caso de Costa Rica, que prácticamente triplicó su valor, pasando de USD 5,944 millones en 2008 a USD 17,824 en 2013. Al igual que en el caso anterior, en el resto de los países estos flujos han crecido mucho más moderadamente, en este caso, en torno a un valor promedio de USD 3,000 millones anuales. Los datos disponibles indican que los flujos ilícitos que salen por Costa Rica equivalen casi a seis veces del total de los que salen por todos los demás países de la región.

Las fugas de balanza de pagos son una parte menor pero significativa de los flujos ilícitos en la región. Los datos del Cuadro 2 muestran que las fugas de balanza de pagos promediaron los USD 2,120 millones anuales en toda la región, de los que una parte importante (USD 1,233 millones anuales) son salientes, y el restante (USD 833 millones anuales) son flujos que entrantes. La existencia de estas fugas de la balanza de pagos (también conocidas como "hot money flows" es en sí misma un

dato importante, porque básicamente describen una situación donde hay fondos que literalmente desaparecieron de la economía. Son de menor cuantía comparados con los demás flujos ilícitos, pero pueden tener incidencia directa sobre el espacio fiscal que debería tener disponible el estado y se relacionan con las pérdidas por recaudación fiscal que generan los otros flujos.

La mayor parte los flujos ilícitos de la región se originan en las prácticas fraudulentas de comercio internacional realizadas por empresas. Los datos del Cuadro 2 también indican que, en promedio, el 97% de los flujos ilícitos se generaron utilizando prácticas de facturación fraudulenta en el comercio internacional[13]. Estas prácticas se hacen por lo general con el propósito de evadir impuestos o de lavar dinero y se ven facilitadas por la existencia de una red global de jurisdicciones secretas, estructuras corporativas y cuentas complejas y opacas. La gran mayoría de las transacciones comerciales con facturación fraudulenta se realizan con el conocimiento y la aprobación del vendedor y del comprador. Las dos partes, si no son parte de la misma empresa, pre-acuerdan la realización de la facturación fraudulenta y la forma en la que saldarán la transacción por fuera de los dominios legales, a menudo a través de depósitos en cuentas bancarias en paraísos fiscales. La OCDE estima que un tercio del comercio global se realiza como transacciones entre subsidiarias de corporaciones multinacionales[14] y por tanto, se puede asumir que pueden ser parte importante en el volumen de flujos ilícitos que se presenta en el cuadro.

Cuadro 2 Total de Flujos Ilícitas entrantes y salientes en América Central en Millones de USD

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014[15]
Flujos Ilícitos Totales (Salientes + Entrantes)										
Facturación Fraudulenta	41,532	47,323	51,127	69,523	68,116	84,833	99,006	106,839	94,760	73,740
Fugas Balanza Pagos	2,050	1,988	2,025	2,179	1,926	1,468	2,192	2,700	2,103	2,525
Total	**43,582**	**49,311**	**53,152**	**71,702**	**70,042**	**86,301**	**101,198**	**109,539**	**96,863**	**76,265**
Flujos Ilícitos Salientes										
Facturación Fraudulenta	14,059	13,457	13,943	16,527	16,665	23,229	24,522	27,964	29,683	23,017
Fugas Balanza Pagos	1,252	874	551	429	663	968	1,964	1,902	1,949	1,779
Total Salientes	**15,311**	**14,332**	**14,494**	**16,956**	**17,327**	**24,197**	**26,486**	**29,866**	**31,632**	**24,795**
Flujos Ilícitos Entrantes										
Facturación Fraudulenta	27,472	33,866	37,184	52,996	51,451	61,604	74,483	78,875	65,077	50,723
Fugas Balanza Pagos	798	1,113	1,474	1,749	1,264	500	228	798	154	747
Total Entrantes	**28,271**	**34,979**	**38,658**	**54,746**	**52,715**	**62,104**	**74,712**	**79,673**	**65,231**	**51,470**

[13] Se considera facturación fraudulenta a la declaración intencionalmente errónea del valor, la cantidad o la composición de los productos en los formularios y facturas de exportación o de importación

[14] Rainer Lanz and Sébastien Miroudot, "Intra-Firm Trade: Patterns, determinants and policy implications" OCDE Trade Policy Papers, No. 114, (Paris: OCDE Publishing, 2011).

[15] Los datos disponibles para 2014 son parciales

Fuente: Compilado por el autor con base a datos de GFI: 2017, 2016

Las cuatro categorías básicas de facturación fraudulenta comercial están presentes en la región y responden a ventajas específicas que se usan de acuerdo con el contexto. Una forma de analizar estas prácticas es por el efecto neto (entrante o saliente) que generan en la economía:

(i) Flujos Entrantes. Hay dos modalidades de facturación fraudulenta que generan flujos ilícitos entrantes en la economía:

- **La subfacturación de importaciones.** Al falsificar el valor de las facturas de importación para que éstas sean menores que su valor real de mercado, se reduce la cantidad de impuestos como los derechos y aranceles de aduana y el IVA. La subfacturación también aumenta artificialmente el margen bruto de ganancia sobre el que la empresa también debe tributar; pero esta práctica prevalece cuando estos impuestos son bajos ya que compensan a las ganancias por evasión a las importaciones, y/o cuando se pueden manipular fácilmente los costos operativos de las empresas para reducir artificialmente las utilidades. La subfacturación también se usa como mecanismo para el ingreso ilegal de capitales al país.

- **La sobrefacturación de exportaciones.** Se exagera el monto de las facturas de exportaciones y la transacción en la realidad vale menos que la factura oficial. Estas prácticas son comunes cuando las partes involucradas están tratando de cobrar en exceso los créditos y otros beneficios fiscales que se usan para promover las exportaciones. Este proceso también suele usarse para disfrazar la inversión extranjera, la entrada ilegal de capitales al país y para evitar los controles de capital o el escrutinio para compartir el lavado de dinero.

(ii) Flujos Salientes. Hay dos modalidades de facturación fraudulenta que generan flujos ilícitos salientes de una economía:

- **La sobrefacturación de importaciones.** Se suelen utilizar para adulterar los flujos de capital salientes del país por varios motivos. Uno de ellos puede ser para legitimar la salida de capitales ilícitos disfrazados como pago comercial legal. La diferencia entre el valor real de la transacción y el valor declarado en la factura se deposita en una cuenta extranjera, generalmente ubicada en un paraíso fiscal. Esta práctica aumenta los costos anuales de la empresa en el país donde opera y de ese modo baja el margen bruto de ganancia sobre el

que la empresa debe tributar sus impuestos corporativos al final de cada ejercicio.

- **La subfacturación de las exportaciones.** Al sub-facturar, el vendedor transfiere la diferencia entre el valor real de la transacción y el valor declarado a una cuenta extranjera, generalmente ubicada en un paraíso fiscal. En empresas netamente exportadoras, estas prácticas se usan para bajar las utilidades brutas sobre las que deben aportar sus impuestos anuales. Estos procedimientos también son habituales en las industrias extractivas exportadoras, ya que permiten evadir además otros impuestos directos que se aplican a sus operaciones (por ejemplo, tasas o cánones por volumen exportado).

El impacto fiscal que podría tener el control de estos flujos puede ser significativo. Estas prácticas son consideradas como de "contrabando técnico" y su control podría tener gran impacto en las cuentas del estado. Los Development Finance Assessments (DFA) recientemente efectuados en Honduras y Costa Rica hicieron estimaciones primarias del impacto fiscal que podrían tener estos flujos. Para eso se calcularon las pérdidas brutas de recaudación por concepto de IVA e impuestos de importación para el caso de la subfacturación de importaciones y se corrigieron esas pérdidas con la recaudación adicional artificialmente generada por la sobrefacturación de importaciones. En forma análoga, se estimaron las pérdidas de recaudación de impuestos corporativos generados por la subfacturación y sobrefacturación de exportaciones[16]. Si el total de la facturación fraudulenta del comercio exterior pudiera traducirse en recaudación fiscal, el resultado para el caso de Honduras representaría una recaudación adicional de unos USD 2,104 millones anuales, lo que equivale al 10.85% del PIB y al 34.78% de los ingresos corrientes totales del Estado. Las mismas estimaciones en Costa Rica calcularon que las pérdidas de recaudación serían del orden de los USD 4,426 millones anuales, lo que equivale al 8.90% del PIB y al 67.20% de los ingresos tributarios totales del Estado.

La experiencia internacional muestra que solamente una parte de estos flujos se genera por razones de evasión. Cuando un flujo ilícito "sale" del país, eso no quiere decir que si ese capital permaneciera en la economía se transformaría enteramente en más impuestos. Como los flujos de facturación fraudulenta de comercio exterior son de naturaleza privada y generados por empresas nacionales y transnacionales, es muy complicado analizar el impacto que podrían haber tenido

[16] En estos dos casos, no hay grandes pérdidas de recaudación de impuestos por la subfacturación de exportaciones, pero en países exportadores de recursos naturales y minerales analizados por el autor estos valores pueden ser muy importantes.

en la economía si se hubieran usado para inversión, consumo o ahorro. Además, esta facturación no siempre tiene como objeto la evasión fiscal, sino que responde a otros intereses ilícitos. La experiencia muestra que una porción de estos flujos - entre el 10% y el 30%- seguramente está relacionada con la evasión fiscal[17]. Esos valores hacen que los ejemplos de Costa Rica y Honduras sean igualmente relevantes. Con un margen de error muy bajo, se podría decir que la evasión fiscal generada por estos flujos en Honduras debería estar entre el 1.1% y el 3.3% del PIB y en Costa Rica entre 0.9% y 2.7% del PIB. Tomando en cuenta la situación económica y fiscal de los dos países, estas cifras podrían tener un impacto muy importante para balancear las cuentas del Estado.

Lamentablemente, si la evasión fiscal no es la única razón para explicar esta situación es porque existen otras actividades ilícitas de gran importancia. Detrás de estos flujos se esconden otras actividades ilícitas de gran envergadura y trascendencia, como por ejemplo el comercio basado en lavado de dinero (conocido por sus siglas en Inglés como TBML[18]). Esto parece ser fehaciente al revisar la dimensión de algunos de los datos analizados en los ejemplos señalados antes. En el caso de Costa Rica, la subfacturación de exportaciones (USD 15,867 millones por año) es casi el doble del valor de las exportaciones FOB de país (USD 8,614 millones) registradas en las cuentas nacionales para ese mismo año. En Honduras estaría sucediendo algo parecido: el volumen de subfacturación de exportaciones (USD 3,699 millones) es equivalente al 73% del valor de las exportaciones FOB de bienes y servicios del país (USD 5,108 millones). No parece razonable que una situación de esta envergadura sea el resultado de procesos de contrabando técnico "tradicional", y que por su tamaño no sea percibido a simple vista por las autoridades aduaneras. Lamentablemente, una parte significativa de este volumen de flujos ilícitos debe estar seguramente vinculada al lavado de dinero y otras actividades ilícitas.

Cuadro 1 Flujos Ilícitos Salientes por Facturación Fraudulenta en los Países Afectados por el Tráfico de Drogas

Países	Porcentaje Facturación Fraudulenta/ComercioTotal	Relación del país con la cadena de venta de drogas
Bahamas	51.3%	Tránsito/Lavado Dinero
Belice	12.0%	Tránsito/Lavado Dinero
Bolivia	0.9%	Productor
Colombia	1.7%	Productor
Costa Rica	45.75%	Tránsito/Lavado Dinero

[17] GFI (2014) *"Illicit Financial Flows: Analytical Methodologies Utilized By Global Financial Integrity"* , Global Financial integrity

[18] Las prácticas de TBML (trade based money laundering) utilizan las debilidades de los sistemas gubernamentales para movilizar fondos ilícitos de la industria de tráfico de drogas e internalizarlos en la economía del país.

Países	Porcentaje Facturación Fraudulenta/ComercioTotal	Relación del país con la cadena de venta de drogas
Ecuador	7.5%	Tránsito
El Salvador	12.2%	Tránsito
Guatemala	9.4%	Tránsito/ Productor Pequeña Escala
Haití	1.9%	Tránsito
Honduras	34.8%	Tránsito/Lavado Dinero
Jamaica	7.8%	Productor/Tránsito
México	7.4%	Productor
Nicaragua	48.8%	Tránsito/Lavado Dinero
Panamá	22.4%	Tránsito/Lavado Dinero
Perú	6.8%	Productor
República Dominicana	5.1%	Tránsito
Venezuela	7.6%	Tránsito

Fuente: Estimaciones del autor con fuente GFI 2017 y datos de los informes INCSR del Departamento de Estado de USA.

El lavado de dinero es habitual en los países que participan en las rutas del tránsito y financiamiento del tráfico de drogas. Las prácticas de TBML parecen ser más evidentes en los países de tránsito de drogas que en los países productores. El Cuadro 3 muestra el valor promedio de los flujos ilícitos salientes por facturación fraudulenta de comercio exterior para el período 2005-2014 analizada por el GFI y la relación del país con la cadena de venta, financiamiento y distribución de drogas según los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos. En esa comparación, se ve que los países más conocidos como productores (Bolivia, Colombia, Perú, Jamaica y México), tienen volúmenes de flujos ilícitos por facturación fraudulenta muy menores a los de los países más claramente identificados como de tránsito y lavado de dinero.

La historia reciente demuestra que los países de la región estaban convirtiéndose en vehículos predilectos para lavar dinero y otras actividades ilícitas a nivel global. Este problema ha sido diagnosticado en diferentes ámbitos en varios países, pero no existen estadísticas oficiales que permitan verificar su verdadera magnitud. Los Informes de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos que anualmente realiza el Departamento de Estado de los Estados Unidos sucesivamente cataloga a los siete países de Centroamérica en la categoría de países productores y de tránsito de drogas y también como centros de lavado de dinero[19]. Estos informes reconocen que en la mayoría de los casos estas actividades no ocurren porque los gobiernos las incentiven y también se reconocen los esfuerzos

[19] Ver, por ejemplo, los informes anuales *"International Narcotics Control Strategy Report VOL I: Drug and Chemical Control y VOL II: Money Laundering"* para 2018, 2017 y 2016

(usualmente en conjunto) para erradicar estas prácticas. Pero en todos los casos, se enfatiza que se requieren más acciones para contrarrestarlas.

Las consecuencias de todas estas actividades son muy significativas y resaltan la conveniencia de tomar acción inmediata. Independientemente del ángulo desde donde se lo mire, estas situaciones generan problemas de magnitud para todas las economías de la región, que se traducen en varios tipos de efectos negativos:

- **Menos recaudación.** Uno de los efectos más visibles de las actividades ilícitas es la evasión y elusión de impuestos que, por lo que se pudo analizar, puede ser de grandes proporciones. Esto significa reducciones significativas de los ingresos fiscales que servirían para financiar la inversión pública en áreas prioritarias como educación, salud y seguridad pública, para mejorar la infraestructura y las condiciones para inversión productiva privada.
- **Menos inversión.** Las actividades ilícitas no solo generan menos capacidad de inversión pública, sino que también reducen la inversión privada. El resultante de las actividades ilícitas generalmente se oculta dentro o fuera del país y por lo tanto no se destina a realizar inversiones productivas que podrían generar empleos. Cuando no se ocultan, estos fondos se suelen usar para financiar gastos de lujo (propiedades, automóviles, yates, arte, productos de consumo de lujo o metales preciosos)[20]. Pero el impacto social que puede generar cada dólar que se gasta comprando un yate o importando champagne es mucho menor que el que podría tener financiando a la educación o salud pública.
- **Efectos Corrosivos en la Sociedad.** La proliferación de la economía ilícita genera efectos importantes en la sociedad ya que la mayoría de las actividades que la generan son de tipo criminal. Esto se suele traducir en un aumento de la violencia, homicidios y la criminalidad que afecta a la población en general. Además, los efectos de las actividades ilícitas promueven la corrupción a nivel macro y micro y tienen efectos altamente corrosivos en los sistemas políticos y de administración de justicia de los países. Esto es especialmente significativo en los países pequeños ya que, por su tamaño, los estados están en desventaja con respecto a las fuerzas económicas ilícitas que operan.

[20] Ilicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses, OECD 2014

3. Oportunidades para los países de la región

Algunos países centroamericanos están realizando grandes esfuerzos para controlar y reducir el volumen de estos flujos ilícitos y sus causas. Este tema está en la agenda de la mayoría de los países, y en los dos casos analizados por las Evaluaciones de las Finanzas para el Desarrollo (DFA, por sus siglas en Inglés) se tomaron acciones decisivas para combatir el lavado de dinero y el narcotráfico.

Por ejemplo:
Honduras. Realizó inversiones importantes para reforzar la capacidad de la policía nacional y combinó USD 30 millones de financiamiento propio con USD 50 más de un préstamo del BID para aumentar la capacidad para reclutar y capacitar a 3.000 nuevos oficiales. Se crearon nuevas agencias policiales y se reforzó la capacidad del ministerio público (incluyendo la creación de una nueva Agencia Técnica de Investigación Criminal). Se llegó incluso a reforzar la capacidad del ejército hondureño para controlar, degradar e interrumpir el tráfico ilícito y se creó un grupo de trabajo de seguridad interinstitucional del gobierno que ha participado activamente en operaciones antinarcóticos a lo largo de la costa.

Costa Rica. El país tomó acciones decididas para el control del lavado de dinero. Costa Rica decidió pedir apoyo para realizar en 2015 una evaluación completa del Financial Action Task Force (FATF)[21]. Esta evaluación mostró que el país cumplía satisfactoriamente con 8 de las 40 recomendaciones y lo hacía en gran medida en otras 14, pero incumplía con las condiciones mínimas en 5 áreas y lo hacía parcialmente en las restantes 13. A partir de esta evaluación, el país tomó acciones decididas y en apenas dos años logró avances significativos en 36 de las 40 áreas evaluadas.

A pesar de todos estos esfuerzos, todavía queda mucho por hacer y la agenda de las intervenciones que deben realizar los países es altamente compleja. Los gobiernos tienen el desafío de realizar reformas significativas que les permitan combatir más directamente el financiamiento y los delitos económicos relacionados con el narcotráfico y demás flujos ilícitos. Existe una gama de áreas de intervención donde los gobiernos deberían tomar acciones decididas. La posibilidad de realizar este tipo de acciones en forma coordinada entre los países de la región seguramente facilitaría su implementación y podría además ampliar el acceso al financiamiento necesario. Este tipo de medidas incluye, por ejemplo:

[21] El *Financial Action Task Force (FATF)* es conocido en español como Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y Costa Rica trabajó con su homólogo latinoamericano el GAFILAT

- **Control del Lavado de Dinero.** Los países podrían considerar la posibilidad de analizar en conjunto la aplicación de las recomendaciones contra el lavado de dinero del Financial Action Task Force (FATF), desarrollar una agenda, calcular sus costos y determinar las fuentes para poder financiar la inversión que sería necesaria. Los Bancos Centrales y Ministerios de Hacienda tendrán la mayor responsabilidad en la implementación de estas reformas.

- **Fortalecimiento de la Capacidad Aduanera.** Es necesario el fortalecimiento tecnológico y de personal técnico de las autoridades aduaneras nacionales y fiscales para seguir los intercambios que involucran a los paraísos fiscales con el más alto nivel de escrutinio. Los gobiernos necesitan más inversión en equipamiento y capacitación de las aduanas para detectar más la facturación fraudulenta de las transacciones comerciales, particularmente a través del acceso a información en tiempo real en los puntos de control, el control de las facturas y precios de referencia y el control físico de mercaderías.
- **Finanzas.** Las capacidades de investigación, de análisis y de control de estos flujos financieros deben ser reforzadas y este fortalecimiento debería ser una tarea permanente. Esto puede verse desde la perspectiva de mejorar la recaudación fiscal y también desde la perspectiva del control del narcotráfico. La evasión fiscal estimada debe ser medida y verificada sistemáticamente, ya que seguramente esté relacionada con prácticas de evasión fiscal de las empresas exportadoras de materias primas u otros productos del país o la simple evasión de importaciones de productos industrializados.

La necesidad de monitorizar y controlar las acciones multinacionales de la empresa privada es un desafío importante en esta agenda. En 2014 se podía decir que 42 de las 100 *"economías"* más grandes del mundo eran empresas multinacionales, en 2016 el número de empresas entre las 100 mayores economías había subido a 69 y probablemente haya seguido creciendo desde entonces[22]. El funcionamiento de los estados está bastante regulado por acuerdos y tratados multilaterales y bilaterales que de alguna forma definen los límites de lo que se puede y lo que no se puede hacer. Sin embargo, el mercado global ofrece grandes libertades para el accionar de las empresas y deja áreas importantes sin regular que generan oportunidades para las operaciones lícitas o ilícitas que realizan. El crecimiento de la empresa privada es una parte muy importante de la solución para conseguir el desarrollo sustentable en América Central. Sin embargo, si se mide su impacto en las tres dimensiones del desarrollo sustentable: económica, social y

[22] Ver más de esto en "The world's top 100 economies: 31 countries; 69 corporations" (https://blogs.worldbank.org/publicsphere) y también Ritter, I. Illicit Financial Flows: An Analysis and some Initial Policy Proposals Friedich Ebert Stiftung, 2015

ambiental, la acción de algunas empresas también puede ser parte del problema y es un desafío que los gobiernos deberán enfrentar en el futuro.

Es muy difícil que la acción unilateral de un solo país pueda abordar todas las situaciones a las que se enfrenta cuando las empresas deciden aplicar malas prácticas en su territorio. Esto es especialmente difícil para economías pequeñas cuyo tamaño es mucho menor al de alguna de estas empresas. Cuando los gobiernos comienzan a controlar prácticas empresariales inadecuadas y consiguen restringir en el país, éstas emigran sus operaciones a otros países donde los gobiernos todavía no saben hacerlo y continúan haciendo más de lo mismo. Las políticas para incentivar la inversión extranjera y *"facilitar el clima de negocios"* muchas veces resultan en reducciones muy generosas de impuestos y también en una tolerancia excesiva a las malas prácticas de estas empresas con efectos negativos sobre el empleo o el medio ambiente. Si los países no trabajan en conjunto, es muy fácil caer en una *"competencia hacia el fondo"* para atraer inversión externa que termina reduciendo la recaudación fiscal y compromete las condiciones laborales o ambientales.

Por tanto, existen oportunidades para generar impacto significativo con la acción conjunta a nivel regional. La región se podría beneficiar procurando acciones conjuntas para controlar y promover cambios del tipo de prácticas que actualmente realizan las empresas en toda la región. En la economía legal, esto ayudaría a controlar la elusión o evasión de impuestos y las malas prácticas laborales y ambientales. Para esto los países podrían impulsar la adopción y aplicación común de los Principios-guía de las Naciones Unidas sobre Negocios y Derechos Humanos y otros estándares internacionalmente reconocidos (como por ejemplo los "Guidelines for Multinational Enterprises" de la OCDE). Para reducir y eventualmente eliminar las acciones ilícitas, este tipo de acción podría ser determinante, y la región se podría sumar a otras iniciativas internacionales, como por ejemplo la agenda BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de la OCDE y realizar las evaluaciones del *FATF* mencionadas anteriormente.

Una parte importante de este problema está relacionado con actividades que se realizan en las economías más afluentes, que también tienen que intervenir más proactivamente para resolverlo. Como se mencionó anteriormente, la gran mayoría de las transacciones comerciales con facturación fraudulenta se realizan con el conocimiento y la aprobación del vendedor y del comprador. Por lo general el rol del comprador de productos o servicios de la región (o las dos partes del negocio) lo realiza una empresa radicada en una de las economías desarrolladas, que también debería ser fiscalizada. La OCDE reconoce que sus países tienen debilidades que permiten que este tipo de prácticas suceda. Un estudio reciente admite que en 27

de los 34 países de la OCDE la información que se pide para controlar las personas legales es insuficiente y que no hay un solo de estos países que aplique completamente las prácticas recomendadas por la propia OCDE[23].

Este tipo de acciones conjuntas también sería beneficioso para los intereses fiscales en los países desarrollados. La evasión fiscal en esas economías también es significativa. Un estudio de la Unión Europea de 2013 estimó que la evasión y elusión fiscal por parte de las empresas europeas genera pérdidas de recaudación fiscal del orden de un trillón de Euros anuales. Eso excede el total que los países miembros gastan en salud y es cuatro veces más de lo que se gasta en educación en la UE[24]. La costo-efectividad de estas acciones se puede demostrar con un ejemplo de Alemania: en 2012 el país invirtió en la contratación de 13,300 auditores para controlar la evasión de empresas y generó una recaudación adicional de €19 billones. El retorno de esta inversión es sustancial: en promedio cada auditor generó €1.43 millones más en impuestos con un costo anual de €75,000 por auditor. Aun así, solamente se pudo auditar el 2.3% de las 8.5 millones de empresas en Alemania en 2012[25].

Los esfuerzos para combatir estos flujos a nivel regional deberían ser reconocidos en las agendas políticas globales, (como el G20 y el G8) y apoyados con financiamiento suficiente. Los países de la OCDE y los miembros del G8 y G20 también tienen mucho camino por recorrer para controlar y evitar este tipo de acciones en sus propias economías. Un indicador del interés de reducir este tipo de actividades es el crecimiento de los acuerdos bilaterales de intercambio de información entre países de la OCDE y en desarrollo que desde el año 2000 crece a un ritmo promedio de 1,000 por año. Pero hay muchos mecanismos multilaterales y bilaterales de asistencia y de financiamiento que podrían ser activados y utilizados más enérgicamente para acelerar estos procesos y asegurar mayor apoyo en este tema para los países de la región.

La oportunidad para mejorar existe y parece importante-pero la llave para activar todas estas acciones la tienen los propios países a través del diálogo, trabajo conjunto y coordinación eficaz. El Proyecto de Integración y Desarrollo ofrece un andamiaje maduro y consolidado y a la vez, pone a disposición de los países una gobernanza apropiada para que fluya ese diálogo, el trabajo conjunto y la coordinación que se requiere para combatir el flagelo de los recursos ilícitos como también para implementar esquemas innovadores para

[23] Ilicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses, OECD Paris, 2014

[24] Report on the Fight against Tax Fraud, Tax Evasion and Tax Havens , Committee on Economic and Monetary Affairs, 2013/2060(INI)

[25] Ver Ritter, I. *"Illicit Financial Flows: An Analysis and some Initial Policy Proposals",* FES, 2015

financiar un desarrollo social y económico mucho más incluyente y transparente.

¿Hasta dónde es posible hacer una medición realista de los flujos ilícitos?[26]

Los datos desarrollados para esta presentación tienen como fuente la base de datos que elabora el *Global Financial Integrity* (GFI), una organización sin fines de lucro de investigación y asesoramiento con sede en Washington DC. Desde 2006 el GFI lidera en la medición y seguimiento global de estos flujos, produce análisis y promueve medidas para mejorar la transparencia en el ámbito internacional. Para despejar las dudas que se suelen generar cuando se presentan estas estadísticas, es importante aclarar qué se mide, cómo se mide y las limitaciones que se conocen de este tipo de medición.

(i) Qué se mide. Se definen como flujos ilícitos a los fondos que transfronterizos que se obtienen, transfieren y/o utilizan ilegalmente. Las actividades que suelen demandar la circulación de flujos financieros no registrados se pueden agrupar en tres grandes categorías:

- Corrupción: ganancias por sobornos recibidos o robos realizados por oficiales de gobierno
- Criminal: ganancias de operaciones ilegales como el tráfico de drogas o de personas, falsificación, contrabando y una cantidad de otras actividades
- Comercial: ganancias que provienen de transacciones de importación y exportación fraudulentas, conducidas para evadir el pago de impuestos como el IVA, los aranceles de importación, los impuestos a la renta y otras fuentes de ingresos de los gobiernos.

(ii) Cómo se mide. La facturación fraudulenta en el comercio internacional se mide analizando las discrepancias entre las estadísticas registradas en los países de origen y de destino (ajustando los valores FOB y CIF con estimados de los costos de fletes y seguro correspondientes). Para esto, el GFI usa como fuente principal los datos producidos por la Dirección de Estadísticas de Comercio (DOTS) del FMI. Las fugas de dinero en la balanza de pagos también conocidos como flujos de "hot money" se miden analizando los datos de errores y omisiones netas de las cuentas de balanza de pagos del FMI. Se usan otras fuentes adicionales: (i) los datos del Banco Mundial sobre deuda, para revisar el análisis de fugas de capital, (ii) datos de UN COMTRADE sobre comercio bilateral por

[26] Por más información: Illicit Financial Flows: Analytical Methodologies Utilized By Global Financial Integrity, GFI 2014

grupos de materias primas; (iii) datos de transacciones de comercio del Departamento de Comercio de los EE. UU. (sistema armonizado) y (iv) datos de transacciones de comercio de la Unión Europea (sistema armonizado). La metodología con la que se realiza este trabajo se ha ido refinando continuamente desde 2006 y se introdujeron nuevas formas de agregar verificaciones y correcciones. Se realizan además estudios específicos, sectoriales o por *commodities* y estudios de caso por país (Myanmar, Ghana, Kenia, Mozambique, Tanzania, y Uganda), donde se comparan en profundidad los resultados de la medición con la realidad.

(iii) Que limitaciones se conocen. Por su naturaleza, este tipo de flujos suelen estar ocultos y por lo tanto su búsqueda tiene limitaciones. Es posible que hasta los tipos de flujos ilícitos que se pueden medir puedan ser difíciles de estimar con total precisión. De las limitaciones conocidas, se pueden resaltar las siguientes:

- Fallas de origen en los datos de base. Es muy posible que los datos puedan tener errores y fallas de origen, pero lo mismo se puede decir de casi todas las estadísticas globales que se usan. De todos modos, los datos de balanza de pagos y de comercio internacional que usa el GFI son la base sobre la cual se edifica todo el análisis financiero global. El FMI ha realizado verificaciones *"in situ"* de la calidad de los datos de comercio en 72 países en desarrollo con resultados de *"muy alta"* o *"alta"* calidad en todos los casos.
- Lo que no se registra. Hay varias formas de flujos ilícitos que no se pueden medir usando los datos económicos disponibles, como, por ejemplo, las transacciones en efectivo que no se controlan. Las discrepancias de facturación solo registran las transacciones que fueron refacturadas entre exportación e importación, pero no pueden registrar la manipulación de los precios de una misma factura que se hace en colusión entre la empresa que exporta y la que importa. Además, las estadísticas DOTS solo registran transacciones de bienes y omiten la facturación adulterada en servicios e intangibles (que seguramente es una vía muy atractiva para estos flujos) lo que representa el 25% del comercio mundial.

Los datos que se usaron para estimar el volumen de estos flujos son aproximados, pero sirven para dar una buena idea de la dimensión del problema que se quiere analizar. Si bien puede haber errores de medición, los datos presentados aquí no exageran la realidad, sino que se deben tomar como una estimación muy conservadora de lo que está pasando, por más que la realidad que describen los datos sea a veces difícil de aceptar.

Los datos que produce el GFI se usan en foros internacionales del G20, de la OCDE y del *Financial Action Task Force (FATF*) para reducir la opacidad en el sistema financiero mundial y son comúnmente citados en documentos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, el Banco Africano para el Desarrollo y las Naciones Unidas. La necesidad de utilizar esta fuente internacional se debe a que los países no realizan su proprio seguimiento y análisis de estos flujos usando las fuentes de información oficiales del país.

Referencias bibliográficas y lectura recomendada

European Parliament (2013) *"Report on the Fight against Tax Fraud, Tax Evasion and Tax Havens*", Committee on Economic and Monetary Affairs, 2013/2060(INI

GAFILAT (2015) *"Mutual Evaluation Report of the Republic of Costa Rica"* GAFILAT 15 I PLEN 3, 2015

GAFILAT (2017) *"Technical Analysis of FATF Recommendations – Rerating of Costa Rica"*, GAFILAT, October 2017

GFI (2017a) "*llicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014",* Global Financial integrity

GFI (2014) *"Illicit Financial Flows: Analytical Methodologies Utilized By Global Financial Integrity"* , Global Financial integrity

GFI (2017b) *"Transnational Crime and the Developing World. (2017). Transnational Crime and the Developing World"*, Global Financial integrity, March 2017

Lanz, R. and Miroudot, S. *"Intra-Firm Trade: Patterns, determinants and policy implications" OCDE Trade Policy Papers,* No. 114, (Paris: OCDE Publishing, 2011),

OECD (2011) *"Guidelines for Multinational Enterprises"*, 2011 Edition, OECD Publishing

OECD (2014) "*llicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses"*, OECD Publishing, Paris 2014

Pacolet, J et al "Illicit Financial Flows: Concepts and First Macro Estimates for Belgium and its 18 Preferred Partner Countries", Belgian Policy Research group on Financing for Development, July 2015

Ritter, I. *"Illicit Financial Flows: An Analysis and some Initial Policy Proposals"* Friedich Ebert Stiftung, 2015

Spanjers J, Frede Foss H., and Global Financial Integrity, *"Illicit Financial Flows and Development Indices: 2008–2012,"* Global Financial integrity, June 2015

UNDP (2011), *"illicit financial flows from the Least developed Countries: 1990-2008"* UNDP Discussion Paper: May 2011, United Nations Development Programme NY

US Department of State *"International Narcotics Control Strategy Report (INCSR), VOL I: Drug and Chemical Control, VOL II: Money Laundering"* US Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2018, 2017 y 2016
World Bank (2016), *"The world's top 100 economies: 31 countries; 69 corporations"* (https://blogs.worldbank.org/publicsphere)