

AOD estancada y pobreza no atendida



Luego de dos años de obstáculos, en junio de 2010 el Gobierno suizo por fin presentó una propuesta para aumentar su AOD. Las presiones internacionales han obligado a este paraíso fiscal a realizar ciertas concesiones – el secreto bancario comienza a desvanecerse. No obstante, la disposición de los suizos a brindar información respecto a ilícitos fiscales apenas se ha modificado. Si bien el Estado apoya la apertura de las fronteras para fines comerciales, sigue poniendo barreras a la inmigración proveniente de países no europeos. La nota positiva es que el Consejo Federal ha redactado una ley que prevé la congelación y repatriación de activos robados.

Alliance Sud – Swiss Alliance of Development Organisations

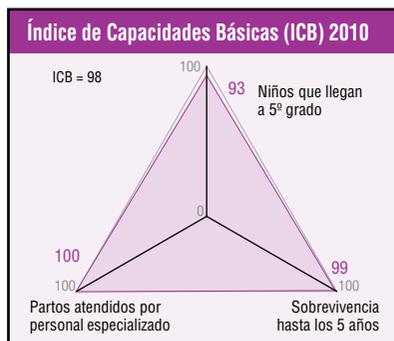
Hasta el momento, Suiza ha soportado la actual crisis económica relativamente bien. Es cierto que el Producto Interno Bruto (PIB) se contrajo en un 1,5% en 2009 y que para fines de 2010 la tasa oficial de desempleo podría aumentar al 4,5% o 5%, un porcentaje elevado para los estándares suizos. Sin embargo, en comparación con la Unión Europea, en donde el desempleo es del 10%, y los países más pobres del Sur mundial, este pequeño país situado en el corazón de Europa no presenta demasiados problemas. Ha mantenido su resiliencia a pesar de lo reducido de sus programas de estímulo económico (un total de CHF 2,5 millardos / EUR 1,7 millardos), en comparación con los de otras naciones industrializadas. De hecho, una economía muy orientada hacia las exportaciones ha hecho posible que el país pueda apoyarse en los paquetes de estímulo introducidos por sus socios comerciales mayoritarios.

Las perspectivas para el año entrante tampoco son malas. La economía ha crecido desde septiembre y se espera que presente un crecimiento del 1,4% en 2010. A pesar de la crisis financiera, el presupuesto exhibió un superávit de CHF 2,7 millardos (EUR 1,8 millardos) en 2009. El gobierno mayoritario de la derecha aún persigue una política de rigida austeridad. A comienzos del año, decidió reducir radicalmente el gasto público en CHF 1,5 millardos (EUR 1 millardo) al año entre 2011 y 2013. Sin embargo, sus intentos de reducir las prestaciones sociales sufrieron una aplastante derrota a principios de marzo, cuando casi las tres cuartas partes de los votantes rechazaron los recortes al sistema de pensiones en un referéndum puesto en marcha por los sindicatos. Esta derrota constituye una señal de la fuerte oposición a la que se enfrentarán las siguientes reducciones a los servicios sociales que proyecta el Gobierno y la mayoría parlamentaria de centro-derecha – como, por ejemplo, las que afectan al seguro por desempleo y la edad de retiro de la mujer.

Estancamiento de la AOD

Desde el comienzo, el Gobierno suizo brindó un fuerte apoyo verbal a la Declaración del Milenio y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que, sin embargo, nunca se trasladó a acciones concretas. En un intento por generar un compromiso más fuerte con respecto a los ODM, en mayo de 2008 una alianza de más de 70 ONG, incluidos sindicatos y organizaciones ambientales, presentó una solicitud con más de 200.000 firmas, que exigía que el gobierno aumentara la AOD al 0,7% del INB.

Esta excepcional cantidad de firmas tuvo su impacto: a fines de 2008 el parlamento aprobó un aumento de

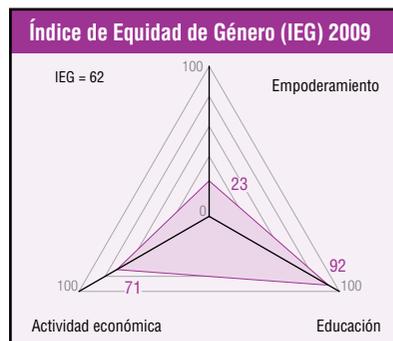


la AOD a por lo menos el 0,5% del INB para 2015. Sin embargo, hasta la fecha el Gobierno se ha rehusado a proporcionar el crédito necesario, aludiendo a la situación económica inestable. En la primavera de 2011 el parlamento tomará una decisión definitiva. Para alcanzar la cifra del 0,5% el país tendrá que invertir unos CHF 2 millardos (EUR 1,5 millardos) más en AOD para 2015.

Oficialmente, la AOD suiza alcanzó el 0,47% del INB en 2009. Sin embargo, gran parte de esta asistencia es “ayuda fantasma” – adjudicaciones sobrevaluadas, mal etiquetadas como ayuda, o que no hacen nada por ayudar a las personas pobres. El gasto dedicado a los buscadores de asilo que ya están en Suiza y las adjudicaciones nominales de la deuda bilateral ya cancelada mucho antes, constituyen el 22% del total. Excluyendo estos rubros, la AOD hubiera ascendido a alrededor del 0,36% del INB.

Al mismo tiempo, existe una tendencia cada vez mayor a explotar la ayuda para el desarrollo con fines de política exterior. La Secretaría de Estado para Asuntos Económicos, el segundo integrante más importante de la cooperación oficial para el desarrollo, después de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) se está retirando de los países menos desarrollados para concentrarse en países de ingresos medios como Colombia, Indonesia y Sudáfrica, donde Suiza ha demostrado interés en ampliar las relaciones comerciales.

Además, es probable que la financiación de políticas sobre cambio climático en el Sur se extraiga de la AOD, y no de adjudicaciones adicionales. Durante la conferencia sobre el clima de Copenhague, en diciembre de 2009, Suiza se comprometió a adjudicar un total de CHF 150 millones (EUR 100 millones) para la adaptación y la protección en el Sur, entre 2010 y 2012. No queda claro de dónde provendrán estos fondos. La COSUDE y las ONG para el desarrollo insisten en que la financiación de las políticas climáticas no debe interferir con la reducción de la pobreza; es decir, no debe provenir de la AOD.



Queda por verse si estas posturas lograrán imponerse.

Además de la AOD insuficiente, la falta de coherencia de las políticas suizas con respecto al Sur mundial constituye uno de los principales problemas. Tal como se describe más adelante, en las políticas relacionadas con el sector financiero y comercial y con la migración, Suiza está socavando los objetivos explícitos de su trabajo con respecto a la cooperación para el desarrollo – combatir la pobreza y promover los derechos humanos. Suiza tiene mecanismos para ejecutar políticas consistentes. Sin embargo, como lo indica su negativa a aumentar la AOD, el Gobierno no tiene la voluntad política de aplicarlas. La única solución es instituir un análisis de impacto sobre el desarrollo en todas las decisiones gubernamentales, leyes y políticas sectoriales, para así establecer qué efectos tienen sobre el desarrollo. Una medida que está muy lejos de llevarse a cabo.

Políticas comerciales agresivas

En la Conferencia Ministerial de la OMC de 2005 en Hong Kong, Suiza brindó fuerte apoyo al libre acceso al mercado para los países más pobres y, en abril de 2007, introdujo el libre acceso al mercado para los productos de los Países Menos Adelantados (PMA). Suiza ha eliminado oficialmente todos los aranceles y cuotas, apoyando así la iniciativa de la UE: “Todo menos armas”.

Sin embargo, como lo ha demostrado *Alliance Sud*, siguen existiendo aranceles ocultos¹. Están gravados en todas las importaciones de azúcar, arroz, café y aceites comestibles, incluidos los que provienen de PMA, a través de un tributo llamado “la contribución para el fondo de garantía”, que financia las reservas de alimentos para garantizar que el país cuente con provisiones suficientes en épocas de guerra, desastres naturales y otras crisis. *Alliance Sud* ha denunciado esta violación del principio

¹ Véase: <www.alliancesud.ch/en/policy/trade/swiss-emergency-stockpiles>.

de libre acceso al mercado y exige que se elimine el tributo inmediatamente. Resulta incomprensible que PMA como Etiopía, Bangladesh y Cabo Verde financien en forma indirecta las reservas de emergencia de uno de los países más ricos del mundo. Se recaudan alrededor de CHF 12 millones al año a través de este impuesto oculto; su eliminación no significaría un problema financiero.

La política comercial bilateral del país con respecto a los países del Sur tiene consecuencias más serias. Suiza forma parte de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por su sigla en inglés) que también integran Noruega, Islandia y Liechtenstein, y es el motor que impulsa los acuerdos de libre comercio con países terceros. Además, siempre insiste en incluir estipulaciones que van más allá de los reglamentos de la OMC para la protección de los derechos de propiedad intelectual, así como para el acceso al mercado de productos industriales y servicios financieros, adquisiciones públicas e inversiones.

Tales estipulaciones pueden tener efectos muy negativos en los países asociados, incluidos el derecho a la salud, las políticas industriales y los derechos humanos. Por ejemplo, Suiza exige la extensión de la protección de las patentes y los derechos de propiedad exclusivos sobre los resultados de las investigaciones, para favorecer a sus compañías farmacéuticas y de semillas (*Novartis, Roche, Syngenta*, etc.). Tales restricciones hacen que sea muy difícil para los países pobres producir medicamentos genéricos y proporcionar medicinas asequibles a sus poblaciones. También pueden afectar la seguridad alimentaria si los agricultores ya no tienen libre acceso a semillas. En las negociaciones en curso sobre un acuerdo de libre comercio con India, Suiza está intentando obtener reducciones drásticas en los aranceles industriales, lo que daría mayor acceso al mercado a sus compañías. Esta actitud hace caso omiso de la importancia de los derechos de aduana para los países del Sur, tanto como fuente de financiamiento para el desarrollo, como un instrumento de política industrial.

En 2009, Suiza se convirtió en el primer país desarrollado en ratificar un acuerdo de libre comercio con Colombia. Hasta el momento, tanto Noruega como EEUU se han rehusado a ratificar acuerdos similares, debido a los antecedentes deficientes de Colombia con respecto a los derechos humanos. El Gobierno suizo logró vencer objeciones similares de su propio parlamento, argumentando que los acuerdos comerciales no deben estar vinculados a los derechos humanos ni a los estándares ambientales: el comercio viene antes que la moral.

La inversión extranjera directa favorece poco a los países pobres

Quienes se oponen al aumento de la AOD a menudo sostienen que las inversiones directas suizas en el Sur crean empleos y, por lo tanto, contribuyen más al desarrollo sostenible que la ayuda para el desarrollo. A decir verdad, los países pobres se benefician sólo en forma marginal. Las Inversiones Extranjeras Directas (IED) suizas son excepcionalmente elevadas – las inversiones nuevas ascendieron a EUR 45,2 millardos en 2007 y a EUR 37 millardos en 2008² – pero a los países no industrializados sólo ingresó la suma de EUR 9,7 millardos en 2007 y de EUR 8,3 millardos en 2008, y sólo el 3% del total

de 2008 ingresó a los países menos desarrollados o de ingresos bajos³.

La segregación en las políticas migratorias

Si bien Suiza defiende una gran apertura de fronteras para el comercio en bienes y servicios, en lo que se refiere al movimiento de personas, se aísla contra la inmigración desde países no europeos. Sólo los migrantes muy capacitados pueden tener esperanzas de obtener un permiso laboral en este próspero país alpino. Los migrantes menos capacitados que provienen de países en desarrollo o de fuera de la UE, tienen pocas oportunidades de trabajar legalmente en el país. De este modo, Suiza no brinda oportunidades a migrantes que podrían contribuir al desarrollo de su país de origen (mediante remesas o la adquisición de capacitación). Esta política de inmigración tan restrictiva ha dado lugar a una situación en la que decenas de miles de personas viven y trabajan en forma ilegal. Se estima que estos migrantes, que se suelen llamar los *sans papiers* (indocumentados), ascienden a entre 90.000 y 180.000 personas. En la primavera de 2010, el parlamento por fin decidió que los niños de los *sans papiers* podían no sólo asistir a la escuela, algo que ya podían hacer, sino también recibir capacitación profesional. Sin embargo, este permiso no les da derecho a estado civil alguno, y sus padres siguen corriendo el riesgo de ser repatriados.

Dentro de este marco, el mandato recibido del Ministro de Asuntos Exteriores por COSUDE para redactar un nuevo programa migratorio con la intención, entre otras cosas, de contribuir a detener la migración “no deseable” de países de fuera de la UE, es especialmente doloroso. La directiva del ministro ha dado lugar a un considerable malestar, incluso en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD). En el último Examen Inter Pares de Suiza (2009), se afirmó que el país “debe asegurarse de que su cooperación para el desarrollo no esté al servicio de una política migratoria que subestima las necesidades del desarrollo”⁴.

Un paraíso fiscal venido a menos

Un factor positivo es que la famosa negativa de los bancos suizos a divulgar información a las autoridades fiscales extranjeras se debilitó considerablemente en 2009. La nueva voluntad de permitir un mayor grado de transparencia en el intercambio de información y cooperar con los intentos por combatir la evasión de impuestos, representa una concesión a las presiones internacionales. A pesar de tales reformas, Suiza aún no ha cambiado su política de información acerca de asuntos impositivos relacionados con países en desarrollo.

Existen cálculos conservadores que sugieren que los bancos suizos administran por lo menos USD 360 millardos en activos privados que no pagan impuestos y que provienen de países en desarrollo. Para los países del Sur, los ingresos fiscales que podrían obtenerse de los intereses devengados de tales bienes – así como de los impuestos a los ingresos que han salido del país en forma ilegal y han sido depositados secretamente en bancos suizos – constituirían una buena fuente de financiación para el desarrollo

3 Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, *Entwicklungshilfe der Schweiz, Statistiken 2008*, Berna, noviembre de 2008, 7.

4 OCDE CAD, *Examen Inter Pares Suiza*, París, 2009, 43. Disponible en: <www.oecd.org/document/22/0,3343,en_2649_34603_44020118_1_1_1_00.html>.

y la reducción de la pobreza. La protección que Suiza les brinda a los evasores de impuestos de países en desarrollo contradice en forma muy evidente los ODM de la ONU, así como el compromiso declarado del país de ayudar a los países más pobres a movilizar sus recursos internos.

A principios de marzo de 2009, cuando la OCDE lo colocó en la lista negra de paraísos fiscales no cooperadores, el país corrió el riesgo de sufrir sanciones económicas del G-20. Para evitarlas, el gobierno actuó con rapidez y retiró sus objeciones al artículo 26 del Modelo de Convenio Tributario (DTC, por su sigla en inglés) de la OCDE para evitar la doble imposición y anunció su disposición a brindar asistencia administrativa en casos de fraude impositivo y aun en casos de simple evasión. Asimismo, Suiza rápidamente inició negociaciones con varios de los países de la OCDE para revisar y adaptar los convenios existentes. Los nuevos protocolos aún no proporcionan el intercambio automático de información. Para obtener información bancaria sobre sospechosos de evasión fiscal en Suiza, las autoridades extranjeras deben presentar buenos fundamentos, y proporcionar el nombre del sospechoso, así como información detallada de las cuentas.

Hasta el momento, Suiza sólo ha negociado la revisión de convenios y ha acordado brindar asistencia internacional para casos de evasión fiscal simple con países de la OCDE y con Kazajistán. Se dice que, luego de que el gobierno de Kazajistán anunció su intención de poner a Suiza en su propia lista negra de paraísos fiscales y prohibir las inversiones suizas, la solicitud de negociación fue procesada con suma rapidez. Este caso constituye una notable excepción. Los informes estratégicos del Consejo Federal acerca de la nueva política financiera hacen mucho hincapié en que en la renegociación de los DTC se debe dar prioridad a los países de la OCDE. Por el momento, los bancos suizos seguirán actuando como hasta ahora con respecto a los bienes que han evadido impuestos en países en desarrollo.

No obstante, en la Conferencia de la ONU sobre financiamiento para el Desarrollo de Doha a fines de 2008, Suiza indicó su voluntad de ofrecer a los países en desarrollo un acuerdo con respecto a impuestos sobre ahorros, similar al que le presentó a la UE. Según este acuerdo, Suiza impondría un tributo a los ingresos por inversión extranjera y transferiría parte de las rentas obtenidas al país de origen. En la primavera de 2009, el Consejo Federal reiteró la oferta, pero dejó en claro que les tocaba a los gobiernos de los países en desarrollo dar el siguiente paso.

Avances con respecto a bienes robados

Es grato saber que a fines de 2009 el Consejo Federal comenzó a redactar una ley sobre la congelación y repatriación de bienes robados. El proyecto de ley establece procedimientos para evitar que gobernantes extranjeros y sus aliados obtengan acceso a bienes adquiridos en forma ilegal y puedan devolver los mismos a la población del país involucrado. Sin embargo, ciertas organizaciones de la sociedad civil, incluida *Alliance Sud*, han declarado que las condiciones establecidas para la recuperación y restitución de bienes extranjeros robados son demasiado restrictivas. En el caso de la restitución, son las autoridades del país involucrado las que deben realizar la solicitud; no pueden iniciar el procedimiento ni Suiza ni las organizaciones de la sociedad civil. El proyecto está en la actualidad en la etapa consultiva; es de esperar que se haya fortalecido antes de su aprobación. ■

2 Banco Nacional Suizo: *Direktinvestitionen 2008*, Berna, diciembre de 2008, A3.