

El Banco del Sur: avances y desafíos

ISABEL ORTIZ

OSCAR UGARTECHE*

En América del Sur se necesita de modo urgente mejorar las tasas de crecimiento, fortalecer los mercados internos y aumentar, de manera significativa, los niveles de vida de la población, con el fin de revertir la tendencia migratoria, buscar la justicia social y reducir la concentración del ingreso en el marco de un ciclo virtuoso de desarrollo sostenible y sustentable. Desde 2006, varias naciones de América Latina han considerado la creación de un banco de desarrollo de nueva generación, el Banco del Sur, que utilizara las reservas de la región para financiar el crecimiento de sus países miembro; fortalecer los procesos de integración regional; reducir las asimetrías, la pobreza y la exclusión social; promover el empleo, y activar un círculo virtuoso, fundamental para la transformación económica, social y política de la región.

Los trabajos recientes acerca de la cooperación financiera y monetaria regional, o finanzas internacionales y desarrollo, de Ocampo; Artus, Cartapanis y Legros; Ocampo, Kregely y Griffiths Jones; Fritz y Metzger, y Haegen y Viñals han vuelto a poner sobre la mesa elementos discutidos en los inicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por Prebisch y Urquidí, quienes promovieron la integración financiera,

* Doctora por la London School of Economics <isabel@ortiz.as> y doctor por la Universidad de Bergen, investigador titular en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México <Ugarteche@iiec.unam.mx>.

monetaria y comercial en la región.¹ En América Central, mediante el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, de Tegucigalpa, en 1958,² y el protocolo del mismo, firmado en 1960, se crearon las bases del Consejo Monetario Centroamericano y el Banco Centroamericano de Integración Económica.³ Esto es relevante ahora por el nuevo impulso hacia la integración financiera y monetaria. Al respecto, el artículo 19 del protocolo dice lo siguiente:

La integración monetaria y financiera se realizará progresivamente, para lo cual los Estados parte propiciarán la armonización de las políticas macroeconómicas, en especial la monetaria y fiscal, para asegurar, alcanzar y mantener la estabilidad interna y externa de las economías.

En tanto se logra ese objetivo, los estados parte convienen en perfeccionar la integración monetaria y financiera centroamericana, de acuerdo a sus respectivas legislaciones nacionales y mediante acciones como las siguientes:

a) mantener una irrestricta libertad de pagos dentro de la zona y permitir el uso de diferentes medios de pago;

b) promover el uso de las monedas nacionales de los estados parte en los pagos intrarregionales y facilitar su libre negociación;

c) facilitar la libre transferencia de capitales y promover el desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales centroamericano;

d) promover la integración financiera y de los mercados de capitales de los estados parte facilitando el establecimiento y operación de bancos y aseguradoras, sucursales, subsidiarias y otras entidades financieras nacionales entre los estados parte y la vinculación de las bolsas de valores;

e) prevenir y contrarrestar movimientos financieros de carácter especulativo, y

f) actuar de manera coordinada en las relaciones monetarias internacionales y fomentar la cooperación financiera con otras entidades regionales e internacionales.

1. José Antonio Ocampo (ed.), *Regional Financial Cooperation*, UNECLAC-Brookings Institution Press, Washington, 2005; Patrick Artus, André Cartapanis y Florence Legros, *Regional Currency Areas in Financial Globalisation*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, 2005; José Antonio Ocampo, Jan Kregel y Stephanie Griffiths Jones (eds.), *International Finance and Development*, Orient Longman, ZedBooks & TWN-Naciones Unidas, Nueva York, 2007; Barbara Fritz y Martina Metzger, *New Issues in Regional Monetary Coordination: Understanding North South and South South Arrangements*, Palgrave, Basingstoke, Reino Unido, 2003; y Pierre van der Haegen y José Viñals (eds.), *Regional Integration in Europe and Latin America: Monetary and Financial Aspects*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2003.
2. <http://www.sice.oas.org/Trade/sica/PDF/MultilateralTreaty_s.pdf>.
3. <http://www.comex.go.cr/acuerdos/comerciales/centroamerica/tgjec/t_gjiec3.htm>.

Lo que Lizano define como la integración financiera centroamericana incluye al peso centroamericano como unidad monetaria de referencia para el comercio intrarregional, una cámara de compensación, el Banco Centroamericano de Integración Económica y la coordinación de políticas macroeconómicas.⁴ Éste fue un modelo propuesto por la CEPAL y perfeccionado por los gobiernos de la región en la dinámica económica surgida desde 1960. La empresa terminó con la depresión económica de los años ochenta.

En América del Sur, el Pacto Andino tuvo entre sus elementos constitutivos al Fondo Andino de Reservas (ahora latinoamericano, el FLAR) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), que tuvieron como antecedente la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), una cámara de compensación y mecanismos de pagos y créditos.⁵ Pero, tras la crisis de los ochenta en América Latina, se dejó de lado la idea de integraciones financieras o de mecanismos de fomento del comercio intrarregional, asignando el tema del financiamiento del desarrollo a las instituciones financieras internacionales (IFI): el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y de las instituciones regionales, en segundo lugar. Estas últimas estaban más centradas en infraestructura mientras que las primeras se orientaban al financiamiento del sector privado y de las reformas económicas (véanse el cuadro 1 y la gráfica).

Sin embargo, en 2005, gobiernos críticos de la gestión de las IFI volvieron a considerar la necesidad de la integración regional para el desarrollo de sus países. Después de un largo proceso de acuerdos internacionales, el acta fundacional del Banco del Sur se suscribió el 9 de diciembre de 2007, en Buenos Aires, por los presidentes Néstor Carlos Kirchner (Argentina), Evo Morales Ayma (Bolivia), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Rafael Correa Delgado (Ecuador), Nicanor Duarte Frutos (Paraguay), Tabaré Vázquez Rosas (Uruguay) y Hugo Rafael Chávez Frías (República Bolivariana de Venezuela).

En esta acta (la cual puede consultarse en el anexo), los presidentes de los países miembro del banco fijaron un plazo de 60 días para que la estructura y las directrices de la nueva institución financiera multilateral sudamericana fueran definidas. En diciembre de 2008, a más de un año del acta de fundación del banco, éste seguía sin fundarse.

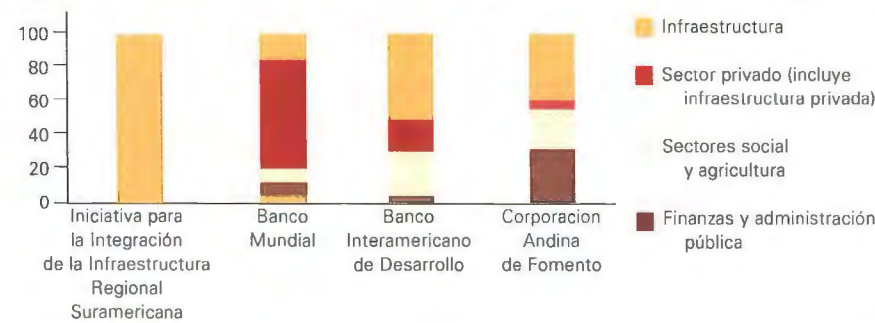
4. Eduardo Lizano F. (comp.), *La integración económica centroamericana*, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 13, México, 1975.
5. Jorge E. Carrasco Vásquez *et al.*, "Sistema de pagos y créditos entre países de la Alalc", *Integración Latinoamericana*, mayo de 1978, pp. 21-33.

AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN MULTILATERAL POR SECTOR, 2007 (MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana	Banco Mundial	Banco Interamericano de Desarrollo	Corporación Andina de Fomento	Total	
					Monto	Participación
Infraestructura	68 274.0	1 978.0	5 700.0	3 752.6	79 704.6	77.9
Sector privado (incluye infraestructura privada)	–	8 785.0	2 100.0	481.1	11 366.1	11.1
Sectores social y agricultura	–	1 101.6	2 890.0	2 405.5	6 397.1	6.3
Finanzas y administración pública	–	1 474.2	407.0	2 982.7	4 863.9	4.8

Fuente: informes anuales del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento, y página de internet de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN MULTILATERAL POR SECTOR, 2007 (PORCENTAJES)



Fuente: informes anuales del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento, y página de internet de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Bansur, y a pesar de los 300 días de retraso, los países de la región siguen interesados en él. La interrogante es si todos los miembros están de acuerdo en lo básico o si hay divergencias en apariencia insalvables. En todo caso, el proceso de integración financiera de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean)+3 (Japón, China y Corea del Sur) se inició en mayo de 2000 y muchos acuerdos aún no se ponen en marcha,⁶ y la creación del Banco Europeo de Inversiones tardó en concretarse de 1950 a 1958.⁷

¿QUÉ HA PASADO?

El retraso se debe a: 1) un inadecuado mecanismo de trabajo, y 2) divergencias entre los países miembro. Hay varias propuestas de convenios constitutivos para el Banco del Sur; lo que se requiere es un nuevo consenso. Cabe señalar que finalizar el convenio constitutivo es sólo un primer paso para realmente crear el Banco del Sur. Lo importante no es ese documento de unas pocas páginas, sino poner en operación sus principios, contratar personal, organizar el funcionamiento del banco y ponerlo en marcha.

En las reuniones de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) siempre se menciona al Banco del Sur, e incluso se le nombra de manera coloquial como

LA IMPORTANCIA DEL BANCO DEL SUR

Es fundamental que las diferencias entre países miembro sean superadas y que el método de trabajo se agilice. Lo que está en juego no es sólo la creación de un banco de desarrollo, sino una nueva arquitectura regional que implica cuatro elementos interrelacionados:

- 1) una unidad monetaria,
- 2) un fondo de estabilización monetaria,

6. Bruno Jetin, "Towards an 'Asian Community'?", *Reseau Asie*, Bangkok, 1 de julio de 2008 <http://www.reseau-asie.com/cgi-bin/prog/pform.cgi?langue=en&ID_document=2079&TypeListe=showdoc&Mcenter=edito&my_id_societe=1&PRINTMcenter=>>.
 7. <<http://www.fundinguniverse.com/company-histories/European-Investment-Bank-Company-History.html>>.

3) un banco que utilice las reservas para el desarrollo de la región, y

4) un mercado regional de bonos.

América del Sur no está sola en este intento de promover un cambio orgánico en la arquitectura financiera. La realidad más cruda a la que todos los países en desarrollo se enfrentan en la actualidad es la transferencia de recursos del sur al norte.⁸ Como se muestra en el cuadro 2, desde el 2000, en vez de ser los países ricos del norte los que transfieren capital y ayuda para el desarrollo a los países del sur, son los países pobres quienes financian a los ricos: hay un flujo negativo de capital del sur al norte. Es necesario detener ese flujo. Es imprescindible utilizar los ahorros generados en los países en desarrollo para financiar, no el consumo de los países del norte, sino el crecimiento en los pueblos del sur.

Tanto los países asiáticos, mediante el acuerdo de Chiang Mai, como los del Medio Oriente, con la iniciativa de Bahréin, y más recientemente los africanos, están involucrados en procesos similares al latinoamericano.⁹ Huelga decir que cada región tiene sus propias limitaciones. De hecho, la unidad monetaria asiática aún no

se utiliza a pesar de estar elaborada y puesta al día desde 2002.¹⁰ El mercado de bonos asiático hasta ahora ha servido sólo para bonos públicos y aún no para emitir bonos privados. El proceso de diseño de la canasta de monedas de Medio Oriente se encuentra en fase intermedia sin que se vea todavía cuándo se pondrá en marcha.

El Banco del Sur tendrá un fondo de garantías colateralizadas para la emisión de bonos para poder recircular el ahorro sudamericano y las reservas internacionales dentro de la región. Es, pues, necesario para el crecimiento de la región que el Banco del Sur siga adelante, por lo que significa para la autonomía y la definición de la política económica, así como por el potencial financiero del mismo. El momento para esto es ahora, cuando la crisis financiera estadounidense se está convirtiendo en internacional.

PROBLEMAS CON EL MÉTODO DE TRABAJO EN LA CREACIÓN DEL BANCO DEL SUR

El mecanismo de acuerdos del Banco del Sur hasta la fecha consiste en convocar cumbres ministeriales, seguidas por reuniones de los expertos de las comisiones técnicas nacionales, que implantan las decisiones tomadas por los ministros de los países miembro.

Dada la agenda apretada de los ministros, sobre todo la de los de los países grandes, la primera reunión ministerial después de la firma del acta fundacional el 9 de diciembre de 2007 no logró materializarse sino hasta más de 120 días después, el 15 de abril de 2008, en Montevideo. Peor aún, sólo ha habido otra reunión ministerial, el 27 de junio del mismo año, en Buenos Aires: ésta fue convocada con poca antelación y sólo acudieron cuatro ministros, por lo que la minuta resultante no ha sido ratificada por los países.

El sistema de las comisiones técnicas nacionales de convocar primero una reunión ministerial y luego otra ha demostrado ser muy lento e ineficaz. Sería mucho más eficiente y adecuado acordar algunos términos de referencia y comisionar a un equipo técnico que realizara el trabajo sin interrupciones, para luego ser aprobado y modificado por las autoridades de los países miembro. Éste es un método habitual de trabajo tanto de los bancos multilaterales de desarrollo como de las organizaciones regionales, el cual agilizaría mucho el proceso.

8. Isabel Ortiz, *Putting Financing for Development in Perspective: The South Finances the North*, International Development Economic Associates, Nueva Delhi, 2007 <http://www.ideaswebsite.org/news/nov2007/Putting_Financing.pdf>.

9. Bank for International Settlements, *Regional Financial Integration in Asia: Present and Future*, BIS Papers, núm. 42, Monetary and Economic Department, Ginebra, octubre de 2008; José Antonio Ocampo, "Regional Financial Cooperation", en José Antonio Ocampo (ed.), *Regional Financial Cooperation*, op. cit., y Francisco Sagasti y Fernando Prada, "Regional Development Banks: A Comparative Perspective", op. cit.

C U A D R O 2

PAÍSES EN DESARROLLO: TRANSFERENCIAS NETAS FINANCIERAS, 1995-2007 (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

	1995	2000	2003	2006	2007*
África	5.7	- 31.6	- 22.6	- 86.2	- 59.2
América Latina	- 0.6	- 2.9	- 61.6	- 127.2	- 99.8
Asia	21.3	- 119.7	- 169.9	- 369.9	- 468.1
Economías en transición	- 2.7	- 58.0	- 50.5	- 135.6	- 109.2
Medio Oriente	23.0	- 31.4	- 43.8	- 144.7	- 132.7
Total	41.9	- 243.7	- 330.4	- 863.7	- 869.0

a. Cálculo.

Fuente: Naciones Unidas, *World Economic Situation and Prospects 2008*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Nueva York, 2008.

10. <<http://www.rieti.go.jp/users/amu/en>>.

Mientras que la parte más difícil —el consenso político para crear el Banco del Sur— se ha conseguido, quedan aún por definir los aspectos técnicos: ¿cómo construir un banco multilateral de desarrollo de nuevo tipo?, ¿cómo poner en marcha los principios que lo fundaron, en el marco de una nueva arquitectura financiera regional? América Latina ya tiene varios bancos multilaterales de desarrollo —la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, pero éstos no han servido para activar un nuevo patrón de desarrollo. ¿Cómo construir un banco distinto?

Hay quienes plantean que no debería haber diferencia entre el Banco del Sur y las IFI, sin comprender que lo que ha impedido el crecimiento de la región no es sólo la falta de financiamiento, sino las políticas de desarrollo ortodoxas neoliberales impuestas por las instituciones con sede en Washington. Ésta es la razón por la cual los presidentes latinoamericanos han preferido fundar algo distinto, ganando autonomía y capacidad de maniobra (*policy space*) para crear políticas de desarrollo distintas, que apoyen la soberanía de los pueblos de la región. La necesidad de nuevas políticas es particularmente acuciante dada la crisis alimentaria y la recesión mundial que se avecina debido a las políticas económicas del norte.

Ha habido acuerdos importantes respecto al Banco del Sur, pero las divergencias dominan. En cuanto a los acuerdos, en la cumbre de Montevideo del 15 de abril de 2008, se establecieron las aportaciones de capital del Banco del Sur. El capital autorizado asciende a 20 000 millones de dólares y el suscrito a 7 000 millones (véase el cuadro 3). Las contribuciones, condiciones de aporte inicial y cartera de crédito varían según la franja a la que los países pertenezcan; en general se distinguen dos franjas: una primera franja incluye a los países ricos (Argentina, Brasil y Venezuela) y a la segunda pertenecen los países menores (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay). Esto permite un total de préstamos por hasta 60 000 millones de dólares, lo cual convierte al Banco del Sur en una entidad con potencia del mismo orden de magnitud teórica que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), el mayor banco en América Latina, a pesar de ser nacional y no multilateral, con préstamos equivalentes a 55 000 millones de dólares, más que el Banco Mundial en América del Sur (36 000 millones), que el Banco Interamericano de

La cartera de préstamos del Banco del Sur debería estar centrada en temas de pobreza y proyectos regionales que reduzcan las asimetrías

Desarrollo (46 000 millones) y siete veces más que la Corporación Andina de Fomento (8 100 millones; véase el cuadro 3).

La segunda y última cumbre ministerial de Buenos Aires se centró en el área de gobierno y administración. Se propuso que el Banco del Sur estuviera formado por el consejo de ministros (la asamblea de gobernadores en cualquier banco de desarrollo), un consejo de administración (la junta directiva en todo banco de desarrollo), un directorio (que llevaría las operaciones del día a día) y un consejo de auditoría. Se ratificó el artículo V del acta fundacional, al aceptar que el mecanismo de decisión será el de “un país, un voto” en general.

Sin embargo, se abrió la puerta a la diferencia en el funcionamiento del día a día, en el cual no hay acuerdo entre los países miembro. Algunos de los países grandes consideran que los mayores contribuyentes del banco debieran tener mayor capacidad de voto en el directorio. En concreto, han propuesto una mayor voz en operaciones superiores a cinco millones de dólares; es decir, prácticamente en todas, pues esa cantidad es un monto muy bajo para el banco. Esta discusión complica las cosas, en la medida en que, para que funcione un banco de nueva generación, debe tener una institucionalidad sencilla, pocos trámites; la idea siempre fue reducir la administración al mínimo y no tener distintas condiciones de funcionamiento en cada nivel, que sólo generarán complicaciones burocráticas al banco.

BANCO DEL SUR: CAPITAL (MILLONES DE DÓLARES)

- Capital autorizado: 20 000
- Capital suscrito: 7 000
- Contribuciones:
 - Argentina, Brasil y Venezuela: 2 000
 - Ecuador y Uruguay: 400
 - Bolivia y Paraguay: 100
- Aporte inicial:
 - Argentina, Brasil y Venezuela: 20%, el resto en cuatro cuotas anuales
 - Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay: 10%, el resto en nueve cuotas
- Cartera de crédito:
 - Argentina, Brasil y Venezuela: cuatro veces el capital
 - Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay: ocho veces el capital
- Límite de exposición: tres veces el patrimonio neto del banco, hasta un máximo de cuatro y medio
- Límite de endeudamiento: dos veces y medio el patrimonio neto del banco

Fuente: elaboración del autor, con información de las reuniones ministeriales realizadas en Montevideo y Buenos Aires en abril y junio de 2008, respectivamente.

LAS DIVERGENCIAS SOBRE EL BANCO DEL SUR

Las divergencias son múltiples, como ya se apuntó. La *realpolitik* es distinta para países grandes, como Brasil —que ya dispone de un banco de desarrollo potente como el BNDES, con una cartera de inversión superior al Banco Mundial—, que para los pequeños, que necesitan fondos para el desarrollo de modo apremiante.¹¹ A continuación se apuntan algunas de estas divergencias.

GOBERNABILIDAD, ¿“UN PAÍS, UN VOTO” O “UN DÓLAR, UN VOTO”?

En este momento, la falta de acuerdo se centra en la interpretación del artículo V del acta fundacional, en el cual se acordó un sistema de funcionamiento democrático: un país, un voto. Este sistema sería similar al de las Naciones Unidas, donde cada país tiene voz y voto por pequeño que sea, y fundamentalmente diferente de los bancos multilaterales de desarrollo (por ejemplo, el Banco Mundial), en los cuales los países ricos tienen derecho a un voto mayor, por el hecho de contribuir con mayores recursos. De los países con mayor contribución al Banco del Sur (Argentina, Brasil y Venezuela), sólo Venezuela apoya la toma de decisiones democrática en

todos los niveles. Brasil y Argentina se inclinan por el modelo tradicional de la banca multilateral, aunque han aceptado que los consejos del Banco del Sur funcionen según el principio de un país, un voto; consideran que en la gestión del día a día los países con mayor contribución deberían tener mayor voz.

PRIVILEGIOS Y EXENCIONES FISCALES

Algunos sugieren que todas las operaciones del banco, desde compras y adquisiciones hasta inversiones y salarios de sus oficiales, deben estar exentas de toda clase de gravámenes tributarios y derechos aduaneros. Para otros, esta medida —copiada de las IFI— es inapropiada, contraria a los importantes esfuerzos de lucha contra la evasión fiscal en la zona.

Pero esto es sólo el principio. Crear un banco de desarrollo de nueva generación abre la puerta a muchas opciones. Lo más controvertido, el gasto, ni siquiera se ha discutido. ¿A qué políticas de inversión les dará prioridad el Banco del Sur? ¿Habrán préstamos concesionales, como en el resto de los bancos de desarrollo? y, si es así, ¿cuáles serán los criterios de elegibilidad?, ¿quién se beneficiará?

Otras divergencias obvias, ya manifiestas en áreas no comentadas de manera oficial en las cumbres ministeriales, son:

Fondeo

Aunque se han acordado las participaciones de capital entre los países miembro, aún no hay una decisión sobre el uso de reservas, el origen de fondos especiales concesionales, la cofinanciación y otros detalles del fondeo del banco.

Cartera de inversión: ¿debe ser prioridad la infraestructura?

Algunos de los países insisten en asociar al Banco del Sur con inversión en infraestructura. Sin embargo, la gráfica muestra cómo la infraestructura es ya el segmento con mayor inversión multilateral en la zona, mientras que las áreas más necesitadas son los sectores sociales y la agricultura.

Los países miembro del Banco del Sur deben afrontar la crisis alimentaria urgentemente. Según la CEPAL, el aumento de 15% en los precios de alimentos durante 2008 se tradujo en un incremento de la cantidad de personas que viven debajo de la línea de la pobreza, de 35 a 38 por ciento. En sólo unos meses, todos los esfuerzos por reducir la pobreza desde 2002 hasta 2007 fueron

11. Oscar Ugarteche, *El Banco del Sur: la lucha de los grandes contra los chicos*, Agencia Latinoamericana de Información, 2008 <<http://alainet.org/active/21572&lang=es>>.

anulados en la región.¹² La pobreza no se reduce sólo con la construcción de infraestructura. En principio, la cartera de préstamos del Banco del Sur no debería dedicarse en su mayoría a grandes proyectos de infraestructura contaminante, sino a estar centrada en temas de pobreza y proyectos regionales que reduzcan las asimetrías regionales, nacionales e intrarregionales, con fomento del desarrollo social y ambiental. Esto sin duda no excluye la posibilidad de invertir en refinerías de petróleo, pero las condiciones ambientales de la misma deberán de ser cuidadosamente valoradas. Yendo más allá, la idea de soberanía en sus distintas áreas genera una cartera de inversión completamente distinta de la del Banco Mundial, BID y CAF; por ejemplo:

Soberanía alimentaria. Mayor inversión en agricultura en la región, incluyendo reformas agrarias y aumento del ingreso de los agricultores.

Soberanía económica. Actividades que promuevan la capacidad productiva de América Latina, que sirvan para la generación del empleo digno para todos y permitan una base impositiva que pueda ser utilizada para el desarrollo de los pueblos.

Soberanía de salud. Inversión en farmacéuticos genéricos baratos y acceso a servicios médicos para todos.

Soberanía de los recursos naturales. Utilidades y regalías deben servir para la inversión pública, en vez de quedarse como beneficios privados de las grandes corporaciones.

ELEGIBILIDAD SEGÚN EL TIPO DE INSTITUCIÓN:

¿DEBE EL BANCO DEL SUR FINANCIAR A GRANDES COMPAÑÍAS PRIVADAS?

Mientras que hay un acuerdo colectivo de que el Banco del Sur invertirá en intermediación financiera para empresas públicas nacionales, pequeñas y medianas

empresas, cooperativas y compañías asociativas, algunos muestran objeciones a financiar a la gran empresa privada. Otros señalan que hay que diferenciar entre distintos tipos de gran empresa privada (algunas son importantes para la sociedad latinoamericana, como compañías que produzcan alimentos, medicamentos genéricos, fertilizantes) y que es necesario promover empresas regionales para la reactivación económica de la región. La minuta de Buenos Aires refleja ya un vaticinio de lo que ha de ser en este sentido:

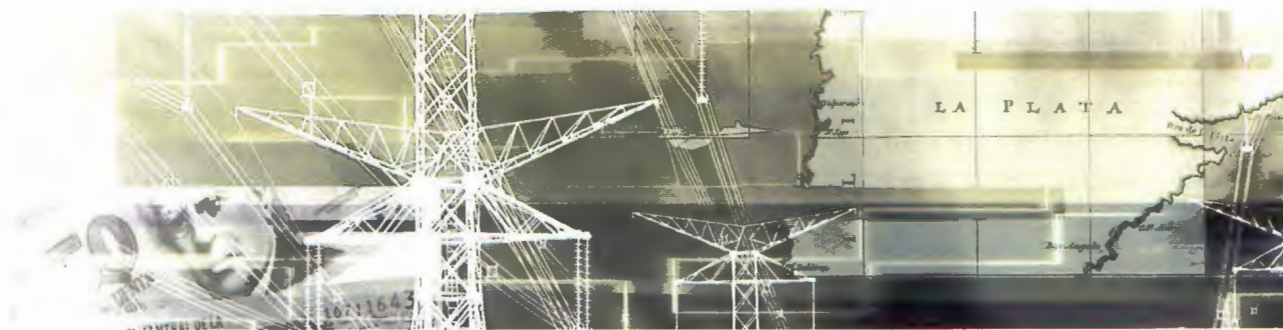
Se consideró la conveniencia de que el banco pueda efectuar préstamos—además de al sector público, semipúblico y de economía mixta— al sector de cooperativas y al sector privado previa conformidad del sector público respectivo. Venezuela considera que el banco no debería financiar al sector privado, excepto al sector de cooperativas, empresas asociativas y comunitarias.

DISTRIBUCIÓN DE INVERSIONES ENTRE PAÍSES MIEMBRO Y DISTINTOS TÉRMINOS DE FINANCIAMIENTO (CONCESIONALIDAD)

El artículo I del acta fundacional señala una inversión equilibrada entre los países miembro del banco. Sin embargo, no todas las naciones tienen la misma capacidad de absorción. Además, ¿todas las inversiones se realizarán en las mismas condiciones? Los bancos multilaterales de desarrollo ofrecen préstamos preferenciales (a menor interés) y donaciones (gratuitas) a los países con más bajo producto interno bruto. Esto genera de nuevo una división entre los países grandes y los pequeños, que en principio se merecen términos favorables por ser menos ricos.

Hay dos opciones para evitar esta división entre países. Una es mantener distintos tipos de financiamiento según sectores (por ejemplo, inversiones en el sector social podrían ser concesionales independientemente del país o región, como hace el Bades en Venezuela). Otra

12. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile, agosto de 2008.



opción es el modelo de la Unión Europea. Europa se enfrentó al mismo problema de América Latina respecto a grandes frente a chicos, y lo solucionó abandonando la idea de país, centrando la concesionalidad en las regiones más pobres, con independencia del país donde estuvieran. Así, no se trata de países ricos subsidiando a los pobres (no sería Brasil subsidiando a Bolivia), sino de las regiones ricas subsidiando a las pobres (las regiones pobres de Brasil también podrían beneficiarse de mejores términos de financiamiento).

COMPRAS Y ADQUISICIONES

El acta fundacional del Banco del Sur indica una preferencia por bienes y servicios de la región. Sin embargo, debido a que en la zona sólo hay 12 países, la realidad es que quizás en algunos casos la compra de bienes o servicios no sea factible, por lo cual podrían haber las siguientes opciones: a] permitir compras de bienes y servicios de países que no son miembros del banco, pero que sean proveídas por contratistas de los países miembro; b] un tratamiento preferencial para las compras y adquisiciones de otros países del sur, hasta ciertos umbrales de precio; c] las compras y adquisiciones podrían estar desligadas, abiertas a cualquier país del mundo que ofrezca precios más competitivos. Es claro que hay una compensación (*trade-off*) entre apoyo al sur y competitividad de los precios por productos, en cuya definición no hay acuerdo.

PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA

Hasta ahora la sociedad civil ha defendido a capa y espada la creación de un banco del desarrollo; sin embargo, no hay acuerdo sobre su posible inclusión en éste. El grado de participación de la sociedad civil es uno de los elementos de divergencia entre distintos países miembro. Hay varios modelos institucionales, analizados en otros documentos, que deberán considerarse al tomar la decisión final.

SALVAGUARDIAS SOCIALES Y AMBIENTALES

Cómo asegurar que se mantienen los principios contenidos en el acta fundacional del Banco del Sur vinculados con objetivos de promoción de justicia social y ambiental? Los bancos de desarrollo multilaterales han implantado una serie de salvaguardias sociales y ambientales, creadas para maximizar efectos positivos

en empleo, distribución de beneficios en género, generaciones, etnias y personas con necesidades especiales, así como en el ambiente. Sin embargo, muchas de estas salvaguardias se están diluyendo en la actualidad, dado el vuelco conservador de las IFI. Para el Banco del Sur, el desafío es cómo considerarlas de manera simple, sin que generen un exceso de papeleo y burocracia, pero que aseguren el abandono de un modelo de desarrollo ortodoxo que genera más exclusión social y destrucción ambiental.

Es por todas estas pequeñas divergencias que, a principios de 2008, el gobierno de Ecuador pidió asistencia a las Naciones Unidas. Se realizó un taller técnico, no vinculante, en Quito, del 23 al 27 de junio de 2008. Participaron en esta reunión más de 60 personas de distintas filiaciones: expertos internacionales en banca y finanzas, académicos, miembros de comisiones técnicas nacionales del Banco del Sur y de la sociedad civil. El debate fue intenso; la intención era analizar opciones, con sus ventajas y desventajas, y generar consenso en la construcción de un banco multilateral de nueva generación. El documento resultante no es una nueva propuesta, sino una presentación de los pros y contras de distintas opciones en las áreas de: a] gobierno y administración; b] fondeo; c] políticas e instrumentos de inversión; d] compras; e] auditorías; f] ciclo de operaciones; g] participación y transparencia, y h] salvaguardias sociales y ambientales.

El documento puede consultarse en internet;¹³ está pensado para ser útil en la elaboración de un convenio constitutivo y de operación de un banco multilateral de desarrollo nuevo: ello requerirá decidir entre las distintas opciones en cada área, que son presentadas de manera neutral, con la intención de ayudar a generar consenso.

EL BANCO DEL SUR DEBE SEGUIR ADELANTE

El Banco del Sur avanza de modo tan lento que el retraso está generando impaciencia en los países más interesados. Se está formando otro banco de desarrollo regional, el Banco de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba, el acuerdo de integración regional entre Bolivia, Cuba, Honduras, Nicaragua y Venezuela). El Banco del Alba cuenta con un capital suscrito de 2 000 millones de dólares y ya tiene oficinas

13. Resultados del Taller Técnico Banco del Sur, Gobierno de Ecuador y Naciones Unidas <http://mef.gov.ec/portal/page?_pageid=37,34898&_dad=portal&_schema=PORTAL>.



en Caracas. Éste es otro camino, aunque no son países de la Unasur, salvo Bolivia.

Dada la demora, el pasado 29 de agosto de 2008, los presidentes de Venezuela y Ecuador declararon la creación de un banco de desarrollo para Bolivia, Ecuador y Venezuela,¹⁴ sin dejar de promover el Banco del Sur: en vista de la lentitud en su puesta en marcha adoptarán mecanismos alternativos de cooperación financiera más inmediatos. Sin duda, ésta es una manera de hacer presión sobre los países mayores. En Buenos Aires aseguraban que el Banco del Sur estaría operando antes del fin de 2008. En Brasilia eso era menos claro, porque de algún modo el Bndes es una competencia.

Es imprescindible que el Banco del Sur comience a operar aunque sea en su mínima expresión, y así empezar a emitir bonos en la unidad monetaria sudamericana. Ya se han acordado los pagos en moneda nacional del comercio intrarregional, y en la próxima reunión ministerial de la Unasur se terminará de ampliar el uso de la moneda nacional. El siguiente paso lógico es comenzar a usar la unidad monetaria sudamericana como unidad de referencia, tras los estudios de factibilidad que el banco mismo debería hacer. La unidad monetaria sudamericana se presentó en una conferencia de bancos centrales en Buenos Aires en agosto de 2008 y en México en octubre.¹⁵

Si bien es cierto que la construcción del sistema monetario europeo tardó seis años en su primer impulso, las razones para apurarse en el caso sudamericano son más que evidentes a la luz del incremento de las transferencias sur-norte y de la crisis, que puede convertirse en mundial si no se toman las medidas financieras preventivas correctas. Para eso está también el Banco del Sur y su institución hermana, el Fondo de Estabilización del Sur, que parece estar tomando cuerpo con el reciente acuerdo en Basilea de los bancos centrales de México, Brasil, Argentina y Chile de manejar de manera conjunta las reservas internacionales.

¿Qué pasaría si el Banco del Sur no se consolida por pequeñas diferencias entre sus países miembro y un inadecuado método de trabajo? Esto beneficiaría a los países del norte, que seguirían recibiendo los ahorros latinoamericanos, y perjudicaría a los ciudadanos de América Latina, quienes seguirían en una situación de inestabilidad económica, empleo precario, inseguridad alimentaria y limitado progreso social. Sobre todo, sería una pérdida en la construcción de una arquitectura financiera regional sudamericana y en la búsqueda de autonomías en la definición de la política económica y la selección de tipos de proyectos de desarrollo.

Por ello, los países latinoamericanos deben intentar forjar un consenso de modo urgente: es mejor un banco imperfecto que ninguno. Aunque si resulta una mera réplica de las IFI, de la banca multilateral de desarrollo actual, América Latina habrá perdido una oportunidad histórica, importante no sólo para la región, sino para muchos otros países del sur, que están observando la experiencia con esperanza. El Banco del Sur debe seguir adelante. ◀CE

14. Véase <http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=218399&id_seccion=6>.

15. O. Ugarteche, Y. Kitazawa y P. Dembinski. *Más allá de Bretton Woods*, conferencia dictada en la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 15-17 de octubre de 2008 <<http://www.obela.org/conferencia>>.

ACTA FUNDACIONAL DEL BANCO DEL SUR

Los presidentes Néstor Carlos Kirchner, Evo Morales Ayma, Luiz Inácio Lula da Silva, Rafael Correa Delgado, Nicanor Duarte Frutos, Tabaré Vázquez Rosas y Hugo Rafael Chávez Frías, en representación de los pueblos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, reunidos con el propósito de desarrollar, promover y fomentar la integración económica y social de las naciones que forman parte de la Unasur, y guiados por el interés de auspiciar los principios de complementariedad, solidaridad, cooperación y respeto a la soberanía.

Considerando

Que el proceso de creación del Banco del Sur, como institución primaria y esencial de la nueva arquitectura financiera regional, ha avanzado en virtud del compromiso conjunto de hacerlo realidad, y que encuentra entre sus antecedentes: las reuniones en el Mercosur y en el grupo técnico financiero de Unasur, de 2006; la suscripción de los Memoranda de Entendimiento para la Constitución del Banco del Sur en febrero y marzo de 2007; la Declaración de Quito del 3 de mayo de 2007; la Declaración de Asunción del 22 de mayo de 2007; y la Declaración de Río de Janeiro del 8 de octubre de 2007.

Que la integración suramericana debe constituir para los pueblos de la región un espacio consagrado a la promoción del desarrollo económico y social, a la reducción de las asimetrías, a la reducción de la pobreza y de la exclusión social, y a la convergencia y complementariedad de los procesos de integración económica.

Que las estructuras económicas y financieras de América del Sur evidencian limitaciones en el desarrollo de los mercados financieros, lo que provoca que los ahorros nacionales fluyan hacia economías más desarrolladas en lugar de ser invertidos en proyectos de carácter regional, pudiendo tales recursos orientarse internamente para elevar la disponibilidad de liquidez, revitalizar la inversión, corregir las asimetrías, desarrollar la infraestructura integradora, promover el empleo y activar un círculo virtuoso, fundamental para la transformación económica, social y política de la región.

Que en América del Sur existe la necesidad de mejorar sus tasas de crecimiento, de fortalecer sus mercados internos, y de mejorar substancialmente los niveles de vida de la población, a fin de revertir la tendencia migratoria, buscar la justicia social y reducir la concentración del ingreso en el marco de un ciclo virtuoso de desarrollo sostenible y sustentable.

Que es indispensable diseñar una nueva arquitectura financiera regional orientada a fortalecer el papel del continente sudamericano en un mundo caracterizado por la globalización financiera y comercial, consolidar la autonomía de las economías regionales, continuar mitigando su vulnerabilidad externa, procurar una mayor estabilidad de las mismas y beneficiar el aparato productivo que priorice las necesidades básicas de nuestros pueblos.

Que el fuerte impulso dinamizador de la capacidad productiva que necesitan nuestras naciones exigirá que la nueva arquitectura financiera regional tenga en su centro una institución dedicada exclusivamente a la promoción del desarrollo regional y que se constituya bajo el control soberano de los países sudamericanos.

Acuerdan

Primero. Crear un banco de desarrollo con el carácter de persona jurídica de derecho público internacional que se denominará "Banco del Sur", el que tendrá por objeto financiar el desarrollo económico y social de los países de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) miembros del Banco, en

forma equilibrada y estable haciendo uso del ahorro intra y extra regional, fortalecer la integración, reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones dentro de los países miembro del Banco.

Segundo. El Banco del Sur tendrá su sede principal en la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, con subsedes en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, y en la ciudad de La Paz, República de Bolivia.

Tercero. El Banco tendrá por funciones, en beneficio de los países suramericanos miembros del Banco, entre otras: financiar proyectos de desarrollo en sectores claves de la economía, orientados a mejorar la competitividad y el desarrollo científico y tecnológico, agregando valor y priorizando el uso de materias primas de los países miembro financiar proyectos de desarrollo en sectores sociales para reducir la pobreza y la exclusión social; así como financiar proyectos que favorezcan el proceso de integración suramericana, y crear y administrar fondos especiales de solidaridad social y de emergencia ante desastres naturales, todo ello mediante la realización de operaciones financieras activas, pasivas y de servicios.

Cuarto. El Banco del Sur deberá ser autosostenible y gobernarse conforme a criterios profesionales de eficiencia financiera para garantizar que su actuación no resulte en dispendios adicionales, sino en la generación de nuevos recursos para ser reinvertidos en los países miembros.

Quinto. Los órganos de conducción del Banco del Sur tendrán una representación igualitaria de parte de cada uno de los países suramericanos que lo integran, bajo un sistema de funcionamiento democrático.

Sexto. Los Ministros de Economía, Hacienda o Finanzas de los Estados signatarios adoptarán las medidas necesarias para concluir en un plazo de 60 días continuos, contados a partir de la firma de la presente acta fundacional, el proceso de elaboración del Convenio Constitutivo del Banco del Sur a efectos de su suscripción.

Séptimo. Invitar a todas las naciones que conforman la Unasur a participar en el proceso de constitución del Banco del Sur y suscribir el Convenio Constitutivo.

La presente acta se suscribe en siete ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto, seis en idioma español y uno en idioma portugués, en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, a los nueve días del mes de diciembre de 2007.

Néstor Carlos Kirchner
*Presidente de la República
Argentina*

Evo Morales Ayma
*Presidente de la República
de Bolivia*

Luiz Inácio Lula da Silva
*Presidente de la República
Federativa del Brasil*

Rafael Correa Delgado
*Presidente de la República
del Ecuador*

Nicanor Duarte Frutos
*Presidente de la República
del Paraguay*

Tabaré Vázquez Rosas
*Presidente de la República
Oriental del Uruguay*

Hugo Rafael Chávez Frías
*Presidente de la República Bolivariana
de Venezuela*