



EL BANCO DEL SUR: AVANCES Y DESAFÍOS

[Alai-amlatina](#) (04-10-2008)

[Isabel Ortiz y Oscar Ugarteche](#)



Fuente: <http://www.gara.net/Repository/>

integración regional, reducir las asimetrías, la pobreza y exclusión social, promover el empleo y activar un círculo virtuoso, fundamental para la transformación económica, social y política de la región.

En América del Sur existe la necesidad urgente de mejorar las tasas de crecimiento, de fortalecer los 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. Desde 2006, varias naciones de América Latina comenzaron a considerar la creación de un nuevo banco alternativo, el Banco del Sur, que utilizara las reservas existentes en la región para financiar el desarrollo de sus países miembros, para fortalecer los procesos de

Después de un largo proceso de acuerdos internaciones, el Acta Fundacional del Banco del Sur fue suscrita el 9 de Diciembre de 2007, en Buenos Aires, por 7 presidentes sudamericanos. En el acta de fundación del Banco del Sur, los presidentes de los países miembros 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 octubre del 2008, han pasado 300 días y el Convenio Constitutivo del Banco sigue sin fundarse.

¿Qué ha pasado?

El retraso se debe a un inadecuado mecanismo de trabajo y divergencias entre los países miembros. Existen varias propuestas de Convenios Constitutivos para el Banco del Sur, lo que se requiere es un nuevo consenso. Recordemos que finalizar el Convenio Constitutivo es solo un primer paso para realmente crear el Banco del Sur. Lo realmente importante no es ese documento de unas pocas páginas, sino operacionalizar sus principios, contratar a personal, organizar el funcionamiento del Banco y ponerlo en marcha.

En las reuniones de UNASUR siempre se menciona al Banco del Sur, e incluso se le refiere ya coloquialmente como BANSUR, los países de la región siguen interesados en



él. El interrogante es si todos los miembros natos están de acuerdo en lo básico o si hay divergencias aparentemente insalvables.

Los acuerdos sobre el Banco del Sur

Mientras que la parte más difícil —el consenso político para crear un Banco del Sur— se ha conseguido, quedan aún por definir los aspectos técnicos: ¿Cómo construir un banco multilateral de desarrollo alternativo? ¿Cómo operacionalizar los principios que lo fundaron, en el contexto de una nueva arquitectura financiera regional? América Latina ya tiene varios bancos multilaterales de desarrollo —la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID)— pero estos 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 Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), sin comprender que lo que ha impedido el desarrollo de la región no es solo la falta de financiación, sino las políticas de desarrollo ortodoxas neoliberales impuestas por las instituciones basadas en Washington. Esta 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 con respecto al Banco del Sur, pero las divergencias dominan.

Las divergencias son múltiples. Claramente, la realpolitik es distinta para países como Brasil, que ya dispone de un Banco de Desarrollo potente como el BNDES, con una cartera de inversión muy superior al Banco Mundial, y de los países chicos, que necesitan apremiantemente fondos para el desarrollo: La situación a la que se enfrenta el Banco del Sur son los países pequeños frente a los países grandes.

1. Gobernabilidad ¿“Un país-un voto”, o “un dólar, un voto”? En este momento, Septiembre del 2008, la falta de acuerdo se centra en la interpretación del Artículo V del Acta Fundacional, en el que 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 existentes (ej. el Banco Mundial), donde los países ricos tienen derecho a más voto, por el hecho de contribuir mayores recursos. De los países con mayor contribución al Banco del Sur (Argentina, Brasil y Venezuela) solo Venezuela apoya la toma de decisiones democrática en todos los niveles. Brasil y Argentina se decantan por el modelo tradicional de la banca multilateral; aunque han aceptado que los consejos del Banco del Sur funcionen bajo 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.

2. 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 IFIs— es inapropiada, contraria a los importantes esfuerzos de lucha contra la evasión fiscal en la zona.

3. Fondo: Mientras que se han acordado las participaciones de capital entre los países miembros, aun no existe una decisión sobre el uso de reservas, el origen de fondos especiales concesionales, co-financiación y otros detalles del fondo del Banco.

4. Cartera de Inversión ¿Debe la infraestructura ser prioridad? Algunos de los países insisten en asociar al Banco del Sur con inversión en infraestructura. Sin embargo, la infraestructura es ya el área con mayor inversión multilateral en la zona, mientras que las áreas más necesitadas son los sectores sociales y la agricultura.

5. Elegibilidad según el tipo de institución - ¿Debe el Banco del Sur financiar a grandes compañías privadas? Mientras que existe un acuerdo colectivo que el banco del Sur invertirá en intermediación financiera para empresas públicas nacionales, PYMES, cooperativas y empresas 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, etc.) y además éstos señalan la importancia de promocionar empresas regionales para la reactivación económica de la región. La minuta de Buenos Aires refleja ya un vaticinio de lo que ha de venir 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” (párrafo 8).

6. Distribución de inversiones entre países miembros y distintos términos de financiamiento: El Artículo I del Acta Fundacional señala una inversión equilibrada entre los países miembros del Banco. Sin embargo, no todos los países tienen la misma capacidad de absorción. Además, ¿serán todas las inversiones realizadas bajo las mismas condiciones? Los bancos multilaterales de desarrollo ofrecen préstamos concesionales (a menor interés) y donaciones (gratuitas) a los países con más bajo PIB. Esto genera de nuevo una división entre los países grandes y los pequeños, que en principio se merecen términos concesionales por ser menos ricos. Existen dos opciones para evitar esta división entre países. Una opción es mantener distintos tipos de financiamiento según sectores (ej. inversiones en sector social podrían ser concesionales independientemente del país/región, como hace el BANDES en Venezuela). Otra opción es el modelo de la Unión Europea. Europa se enfrentó al mismo problema que América Latina de “los grandes contra los chicos”, y lo solucionó abandonando la idea de país, focalizando la concesionalidad en la regiones más pobres, independientemente del país donde estuvieran. Así, no se trata de países ricos subsidiando a los pobres (ej. no sería Brasil subsidiando a Bolivia), sino de las regiones ricas subsidiando a las pobres (ej. las regiones pobres de Brasil también podrían beneficiarse de mejores términos de financiamiento)



7. 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 región solo hay 12 países, la realidad es que quizás en algunos casos la compra de bienes o servicios no sea factible, en cuyo caso podrían haber las siguientes opciones: (a) Una opción es permitir compras de bienes y servicios de países no-miembros del Banco, pero ser proveídas por contratistas de los países miembros; (b) Otra opción es un tratamiento preferencial para las compras y adquisiciones de otros países del Sur, hasta ciertos umbrales de precio; (c) Caso contrario las compras y adquisiciones podrían estar desligadas, abiertas a cualquier país del mundo que ofrezca precios más competitivos. Claramente, existe un “trade-off” entre apoyo al Sur y competitividad de los precios por productos, en cuya definición no hay acuerdo.

8. Participación y transparencia: Hasta ahora la sociedad civil ha defendido a capa y espada la creación de un Banco del Sur alternativo, ha sido una fuerza positiva. Sin embargo, no existe acuerdo sobre su posible inclusión en el Banco del Sur. El grado de participación de la sociedad civil es uno de los elementos de divergencia entre distintos países miembros.

9. Salvaguardias sociales y medioambientales: ¿Cómo asegurar que los principios contenidos en el Acta Fundacional del Banco del Sur, vinculados con objetivos de promoción de justicia socio-ambiental, son mantenidos? Los bancos de desarrollo multilaterales han desarrollado una serie de salvaguardas sociales y medioambientales, creadas para maximizar impactos positivos en empleo, distribución de beneficios en género, generaciones, etnias y personas con necesidades especiales, así como en el medio ambiente. Sin embargo, muchas de estas salvaguardas se están diluyendo en la actualidad, dado el vuelco conservador de las IFIs. Para el Banco del Sur, el desafío se trata de 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 provoque más exclusión social y destrucción ambiental.

El Banco del Sur debe seguir adelante

El Banco del Sur avanza tan lentamente, que el retraso está generando impaciencia en aquellos países con mayor interés. Se está formando otro banco de desarrollo regional alternativo, el Banco del ALBA, la Alternativa Bolivariana de las Américas, el acuerdo de integración regional entre Bolivia, Cuba, Honduras, Nicaragua y Venezuela. El Banco del ALBA cuenta con un capital suscrito de US\$2.000 millones, y ya tiene oficinas en Caracas. Esto es otro camino, aunque no son países de UNASUR, salvo Bolivia.

Dada la demora, el pasado 29 de Agosto 2008, los Presidentes de Venezuela y Ecuador declararon la creación de un banco de desarrollo para Bolivia, Ecuador y Venezuela, sin dejar de impulsar el banco del Sur, pero en vista de la lentitud en su desarrollo adoptarán mecanismos alternativos de cooperación financiera más inmediatos. Sin duda esta es una forma de crear presión sobre los países mayores. En Buenos Aires aseguran que el Banco del Sur estará operativo antes del fin del 2008. En Brasilia esto es menos claro, porque de alguna forma el BNDES existe y esta es una competencia.



Es imprescindible que el Banco del Sur comience a operar aunque sea en su mínima expresión, y así poder comenzar a emitir bonos en la unidad monetaria sudamericana. Ya se han acordado los pagos en moneda nacional del comercio intraregional, y en la próxima reunión ministerial de 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 de hacer. La unidad monetaria sudamericana se presentó en una conferencia de bancos centrales en Buenos Aires en agosto del 2008.

Nueva York y México DF, Octubre 2008.

- Isabel Ortiz es oficial senior de las Naciones Unidas y ex-oficial del Banco Asiático de Desarrollo, y Oscar Ugarteche es investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de México. Las opiniones expresadas en este artículo son las de los autores.

