



Lógica y necesidad del Banco del Sur

*Marco Romero Cevallos**

La cooperación financiera regional y los mercados financieros

El Informe sobre el Comercio y el Desarrollo de 2007 de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo –CNUCED en español, UNCTAD en inglés– coloca como su tema central a la Cooperación Regional para el Desarrollo,¹ reconociendo así una tendencia manifiesta en el funcionamiento de la economía global, ya que dichos procesos han adquirido gran dinamismo en los últimos 15 años, mientras se estancan las negociaciones multilaterales, particularmente en el ámbito de las instituciones financieras internacionales –sobre todo en el FMI y en la OMC–; la mencionada y otras investigaciones recientes destacan igualmente la importancia creciente de los flujos comerciales y financieros sur-sur.

Hace algunos años atrás, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), planteaba “el papel crítico de los espacios regionales”,² incluyéndolos en calidad de elementos estratégicos dentro de “una agenda para la era global”, bajo el principio lógico de que esa es la mejor forma de defender los intereses colectivos de los países en desarrollo y de hacer algún contrapeso frente a las tendencias avasalladoras de la globalización, en sus diversas dimensiones.

* Director del Área de Estudios Sociales y Globales, profesor e investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, mromero@uasb.edu.ec, Ecuador.

1 UNCTAD, *Trade and Development Report 2007: Regional Cooperation for Development*, Ginebra, septiembre 2007.

2 CEPAL, *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile, abril 2002, pp. 115-118.



Para los países en desarrollo, cuya participación en la economía y en la política globales se ha estancado o peor aún se ha deteriorado en el último tercio del siglo XX –sobre todo para los situados en África y en América Latina–, los procesos regionales son la forma más eficaz de aumentar sus márgenes de maniobra y de responder a sus necesidades específicas, sin que ello implique desechar los esfuerzos necesarios para impulsar los cambios indispensables en el plano multilateral, reconociendo, sin embargo, que las transformaciones necesarias en las incipientes y asimétricas estructuras de gobernanza global, tienen la oposición de los poderes predominantes y solo podrían concretarse en el mediano y largo plazo.

Se ha acumulado suficiente evidencia empírica y analítica en los últimos años, que comprueba que la globalización financiera es el vector de la economía mundial que registra las transformaciones más vertiginosas y potencialmente más destructivas, puesto que los efectos que genera la creciente volatilidad de los flujos financieros, así como la velocidad con la que se transmiten sus impactos negativos y desestabilizadores a los diferentes segmentos de los mercados financieros y a los flujos de comercio e inversión, en todas las latitudes, constituye hoy una verdadera amenaza para la propia economía global.

Esa constatación, que era absolutamente clara desde la segunda mitad de la década de los noventa, se ha confirmado dramáticamente en los últimos veinte años, con la sucesión de crisis financieras registradas en el mundo.³ Las crisis son una característica inherente al capitalismo, como una forma de depurar el mercado y de establecer las bases para una nueva fase de acumulación; ellas tendían a presentarse usualmente con una periodicidad aproximada de diez años.

Sin embargo, la profunda liberalización financiera iniciada en los años ochenta, en primer lugar en los países desarrollados, pero generalizada luego al resto del mundo, se aceleró vertiginosamente desde los noventa, lle-

Los procesos regionales son la forma más eficaz de aumentar sus márgenes de maniobra y de responder a sus necesidades específicas, sin que ello implique desechar los esfuerzos necesarios para impulsar los cambios indispensables en el plano multilateral.

3 Existen estudios que mencionan que en las últimas tres décadas se habrían registrado 130 crisis financieras en igual número de países.

vando a los flujos financieros a alcanzar cifras impresionantes. Incluso, uno de los artífices y responsables de las políticas norteamericanas que favorecieron esas tendencias, el ex presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED), Alan Greenspan llegó a denunciar lo que calificaba como “la exhuberancia irracional de los mercados financieros”.

Cabe destacar, sin embargo, que la dinámica y el funcionamiento de la globalización financiera no obedecen a ninguna fuerza sobrenatural, ni a la compulsión de los mercados; esos procesos se explican principalmente por las decisiones normativas, regulatorias y de políticas económicas adoptadas primero por los gobiernos de los países del G7 y luego por los demás gobiernos del mundo, orientadas a la reducción de cualquier traba para la libre circulación de los capitales y para su desregulación, procesos que fueron facilitados también por la creciente aplicación de las posibilidades abiertas por los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs).

La creatividad y la búsqueda de ganancias por parte de los diversos actores financieros privados harán el resto, generando elevados niveles de innovación financiera y el surgimiento de nuevos “productos financieros” (principalmente los derivados y los futuros; al igual que la creciente “titularización” que ofrece nuevos instrumentos financieros a partir de la agrupación de los certificados originales de todo tipo de operaciones normales de préstamo, entre otros); en consecuencia, el riesgo se incrementa sustancialmente y los instrumentos de cobertura se expanden rápidamente. La vulnerabilidad financiera de empresas, bancos, hogares y otros actores, al igual que de los países se exacerba.

Se crea en consecuencia, un mercado verdaderamente global de las finanzas, que restringe severamente los márgenes tanto para las políticas económicas —especialmente para el manejo de los tipos de cambio y de las tasas de interés—, como para la gestión de las empresas, puesto que su valoración en los mercados bursátiles y la generación de ganancias para los accionistas, se convierten en las variables decisivas, por sobre su productividad y su posicionamiento en el mercado.

Se impone así una fuerte restricción de rentabilidad, por parte del capital accionario,⁴ que se ejerce en forma permanente y lleva al predominio de

4 Ver Frederick Lordon, “En fin une mesure contre la démesure de la finance, le SLAM!”, en *Le Monde Diplomatique*, febrero 2007.



las inversiones financieras frente a las productivas –expresión actual de la denominada financiarización de las economías, registrada desde los años ochenta–, generando además de las burbujas bursátiles y en otros segmentos de los mercados financieros, fuertes presiones para la reducción de costos, que inciden sobre todo en los salarios, ante la amenaza de la deslocalización de segmentos completos de las cadenas de producción –que migran a China, India, o a otros países en desarrollo–, con la consiguiente pérdida de empleos.

En una perspectiva más estructural y crítica, esta tendencia se explicaría por los profundos problemas que enfrentan las economías más desarrolladas desde 1973, debido a la debilidad del crecimiento económico registrado, en particular en los sectores de la economía real, que se expresa en una baja tasa de inversión y de creación de empleo, dentro de una clara tendencia a niveles excesivos de capacidad instalada en la industria manufacturera, frente a los niveles reducidos de la demanda efectiva, luego de casi dos décadas de estancamiento y aún de reducción de los salarios reales –favorecida por la flexibilización laboral y por la competencia global–.

Dichas tendencias se han mantenido subyacentes gracias a una expansión sin precedentes de los niveles de endeudamiento, particularmente en los Estados Unidos, cuya expresión es tanto el elevado nivel del déficit fiscal como la vertiginosa elevación de los precios de los valores financieros y de las bolsas, aprovechando el crédito barato y mediante diversos mecanismos de manipulación financiera.

En definitiva, en palabras de Brenner, desde comienzos del presente siglo, el mundo desarrollado asiste al “crecimiento más débil de la economía real desde el final de la Segunda Guerra Mundial, en paralelo con la mayor expansión de la economía financiera o virtual de toda la historia de EUA”.⁵

Cabe destacar, sin embargo, que la presencia de crisis en los mercados financieros se ha agudizado en las últimas dos décadas, cuando prácticamente cada tres años se ha registrado algún problema importante;⁶ igual-

5 Robert Brenner, *Una crisis devastadora en ciernes*, enero 2008.

6 Lordon, solo desde la perspectiva de los mercados más importantes, identifica, por ejemplo las siguientes: el crack de los mercados de acciones en 1987; la quiebra de los bonos basura y la crisis de las cajas de ahorro y préstamo en Estados Unidos, en 1990; el crack del mercado norteamericano de obligaciones en 1994; la crisis asiática e internacional de 1997, seguida luego por las crisis de Rusia y Brasil, en 1998; la explosión de la burbuja Internet y el derrumbe de la “nueva economía”, con

mente, muchos analistas han destacado la velocidad del contagio y la amplitud con la que se han propagado los efectos de las crisis hacia diversas regiones y mercados del mundo.

Esta tesis se ha fortalecido efectivamente, con las enormes pérdidas que registra el segmento de préstamos hipotecarios de baja calificación de los Estados Unidos, que arrancó en agosto de 2007 y no ha dejado de sorprender, en los últimos meses, por la magnitud que ha alcanzado, al evidenciarse tanto la errónea calificación de riesgos asociada a dichas operaciones, como la rápida difusión de las dificultades hacia los demás segmentos de los mercados financieros, a través de la titularización y los productos derivados, que ha transmitido la crisis hacia muy diversas economías como España, Inglaterra, Holanda y otros países europeos.

Todo parece indicar que nos encontramos en el inicio de una crisis, cuyos efectos recién comienzan a transmitirse hacia todas las economías del mundo, puesto que la reducción del consumo en los Estados Unidos, así como una menor demanda de inversión, han implicado una disminución de las importaciones y de la dinámica económica.

Todo parece indicar que nos encontramos en el inicio de una crisis, cuyos efectos recién comienzan a transmitirse hacia todas las economías del mundo, puesto que la reducción del consumo en los Estados Unidos, así como una menor demanda de inversión –factores que han sido los principales impulsores del crecimiento del PIB en los últimos años–, han implicado una disminución de las importaciones y de la dinámica económica, que repercute en las principales economías desarrolladas y en los mercados emergentes, a través de los canales comerciales y financieros tradicionales. Estas tendencias generan igualmente una menor demanda y creación de nuevos empleos, que retroalimenta los efectos recesivos antes mencionados; esto ha implicado también una reducción de las remesas que envían los latinoamericanos que han emigrado hacia los Estados Unidos y países europeos, afectando un flujo de recursos cuya importancia es crucial para las economías de varios países de la región, incluso México, al convertirse en el segundo rubro de ingreso de divisas.

el desplome del índice de las acciones NASDAQ, entre el 2001 y el 2003; y la presente crisis del mercado inmobiliario por las hipotecas riesgosas. Ver Frederick Lordon, “Quand le finance prend le monde en otage”, en *Le Monde Diplomatique*, septiembre 2007.



Luego de la dramática sucesión de crisis financieras y monetarias que se registraron en el mundo desde la década de los noventa y la vasta evidencia sobre la ineficacia de las instituciones financieras internacionales (IFIs) para prevenir y enfrentar dichos procesos, e incluso su manejo inadecuado, por no decir interesado de esas crisis, debido a la rigidez y esquematismo de su base teórica, que propugnaba la completa liberalización de los mercados financieros,⁷ los países han buscado diversas estrategias que les permitan manejarlas en mejor forma. Entre los elementos de tales estrategias, fundamentalmente en las economías emergentes, se mencionan los siguientes: reducir la vulnerabilidad externa, mediante la acumulación de reservas; una política cambiaria que si bien adoptó regímenes flotantes, en su aplicación tiene un carácter mucho más pragmático, para responder ante eventuales presiones externas, incluyendo una activa participación de los bancos centrales en su regulación; y, finalmente la disposición para crear “acuerdos regionales de cooperación monetaria y financiera”.⁸

Los mecanismos mencionados han sido aplicados con diferente grado de profundidad por los diversos países en desarrollo, dependiendo de la dinámica de sus economías, especialmente de la fortaleza de su sector externo y de los recursos institucionales disponibles; sin embargo, la tendencia predominante apunta en esa dirección.

Al respecto, es importante destacar la experiencia asiática, una región poco proclive a impulsar acuerdos formales de cooperación regional; luego de las serias inquietudes e incluso el resentimiento⁹ generado por el manejo que las IFIs hicieron de la crisis asiática de 1997. Varios países de la región discutieron la propuesta japonesa de crear un Fondo Monetario Asiático, la misma que recibió una frontal oposición de los Estados Unidos, del FMI y de otros países del G7, quienes reivindicaban la necesidad de dar preeminencia a las instancias multilaterales y no querían profundizar el debilitamiento del FMI.

7 Ver Marco Romero Cevallos, “Temas del debate sobre la política económica y el desarrollo”, en *Revista Ecuador Debate*, No. 50, Quito, 2000, para una presentación amplia del tema.

8 André Moreira Cunha y Julimar Da Silva Bichara, “Globalización financiera y estrategias periféricas: experiencias recientes de América Latina y lecciones desde Asia”, en *Revista de Economía Mundial*, No. 17, 2007.

9 Randall Henning, *East Asian Financial Cooperation: Policy analyses in International Economics* 68, Washington, Peter Peterson Institute for International Economics, octubre 2002.

No obstante, la evidencia de la necesidad de generar iniciativas regionales que permitan ampliar los márgenes de maniobra frente a las repetidas crisis, llevó a los países de ASEAN+3,¹⁰ a identificar diversas áreas de cooperación que podían impulsar, entre las cuales se incluían los temas financieros. Finalmente, en mayo de 2000, anunciaron oficialmente la Iniciativa Chiang Mai (ICM), orientada básicamente a propiciar la estabilidad financiera regional, estableciendo mecanismos como el monitoreo de los flujos de capital hacia la región, la vigilancia regional sobre los mercados financieros, a fin de generar alertas tempranas, una red de *swaps* de reserva bilaterales,¹¹ e impulsar la investigación y formación de personal principalmente en temas financieros, bancarios y fiscales.

La OICM se plantea claramente como un mecanismo de autoayuda, que abarca a 13 países del Asia Pacífico, cuyo elemento más importante es la creación de un mecanismo de canalización de liquidez, para enfrentar los desequilibrios de balanza de pagos, de corto plazo. Debido a la resistencia que tuvo la propuesta de crear un Fondo Monetario Asiático, inicialmente se estableció que un 10% del monto previsto en un *swap* se desembolsaría sin ninguna condicionalidad, pero el resto requería de un acuerdo con el FMI; en el 2005, el porcentaje incondicional subió al 20% y se esperaba seguir incrementándolo a fin de minimizar la dependencia del FMI. Este espacio siempre fue pensado como una iniciativa complementaria de otros acuerdos financieros internacionales.

Es interesante destacar que la ICM se diseñó como una base para nuevas negociaciones y no como un acuerdo final; en tal virtud, el proceso se sustenta en una concepción evolutiva, hacia crecientes niveles de integración financiera, sin descartar cualquier mecanismo; así, además de apoyar la estabilidad en la región, contempla mecanismos de diálogo político y

10 La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) incluye como miembros a: Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam; a ellos se agregan, China, Japón y Corea del Sur.

11 Concebidos básicamente como *swaps* de divisas, esto es como arreglos que permiten cambiar una moneda, por lo general nacional, por otra, y revertir la transacción en una fecha fijada; son un mecanismo destinado a apoyar a la balanza de pagos y a proveer liquidez de corto plazo. Vale recordar que ASEAN tenía este mecanismo desde 1977, pero nunca logró una gran significación. Lo nuevo de la ICM era la creación de una red regional, a la cual se incorporaban Japón, China y Corea, grandes economías de la región; no se prevé un ente central que administre los *swaps*, ni la concentración de una parte de las reservas.



de coordinación; y, avanzar hacia la multilateralización de los *swaps* en esquemas cada vez más profundos. Años más tarde se agregó la iniciativa para fomentar los mercados asiáticos de bonos, cuyo escaso desarrollo se evidenció como una fuerte desventaja regional durante la crisis asiática de 1997; igualmente han seguido consolidándose las instancias de diálogo y monitoreo de la región, así como los grupos de investigación sobre temas relacionados.

Es importante destacar el avance registrado en la cooperación financiera regional en la región asiática y sus proyecciones futuras, sobre todo considerando que se trata de una región sin experiencia histórica de procesos de integración económica y política formales, debido fundamentalmente a razones de índole geopolítica. Su evolución en el mediano y largo plazos está vinculada directamente con la dinámica relativa, en las áreas económica y política, que puedan registrar China y Japón, los países que disputan el liderazgo regional.

En términos comparativos cabe recordar que la Unión Europea, de lejos la experiencia más exitosa de integración regional en el mundo, en sus etapas iniciales, no abordó directamente los temas de la cooperación monetaria a pesar de la inclusión del Comité Monetario en el Tratado de Roma de 1957 –cuyas funciones solo eran de carácter consultivo y de observación de lo que hacían los países en la materia–, debido en primer lugar, a su concentración en los aspectos vinculados con la seguridad –el carbón y el acero–, incorporando luego los temas de la seguridad alimentaria y de la liberalización del comercio intrarregional y de la construcción del mercado común; y, en segundo lugar, a que en ese período predominaba la estabilidad monetaria, por la vigencia del Sistema de Bretton Woods y al rol privilegiado que jugaban los Estados Unidos.

Solamente después de la quiebra de dicho sistema y de la vigencia de tipos de cambio fluctuantes, a comienzos de los años setenta, se incorporó prioritariamente al proceso de integración europea, el objetivo de convertir a Europa en una zona de estabilidad monetaria, primero con la “serpiente”, luego con el Sistema Monetario Europeo (SME); finalmente, ante la persistencia de la vulnerabilidad y de la volatilidad, que se manifestó en la crisis de 1992, con todas sus consecuencias, se apostó al exigente y largo proceso de unificación monetaria, que culminó con el lanzamiento del euro diez años más tarde.

Efectivamente, en diversas regiones del mundo se ha planteado, en diferentes períodos históricos, la necesidad de desarrollar esquemas de cooperación monetaria y financiera, con diverso grado de profundidad; esas propuestas surgían tanto en fases de relativa estabilidad y “bonanza”, como luego de los períodos de crisis, y buscaban evitar el uso de divisas “fuertes” en los intercambios comerciales intrarregionales –con los convenios de crédito recíproco–, incluían facilidades de préstamos bilaterales o multilaterales, como los *swaps*, la puesta en común de una parte de las reservas, o la creación de bancos de desarrollo, entre otras medidas.

Elementos de la cooperación financiera y monetaria en América Latina

En América Latina, la presencia de propuestas para construir mecanismos de cooperación monetaria y financiera de alcance regional tiene una larga historia; nos referiremos brevemente a las tendencias del período más reciente.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la región enfrentó serios problemas de financiamiento, que se agudizaron al evidenciarse, durante el proceso de construcción de la OEA, que América Latina no era percibida como una región prioritaria para la estrategia norteamericana, definida en el nuevo marco de la Guerra Fría, y que, en consecuencia, no tendría su “Plan Marshall” que tanto esperaba.

Los países latinoamericanos se vieron obligados a recurrir repetidamente al FMI en los años cincuenta y sesenta, debido a sus problemas de balanza de pagos; solo a fines de la década de los cincuenta se superaron parcialmente dichas restricciones financieras, cuando se concretó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la participación de los Estados Unidos. Sin embargo, ya desde entonces los gobiernos de América Latina sufrieron las presiones asociadas a la creciente condicionalidad presente en los créditos de las dos instituciones mencionadas, que los llevaron a dismantelar o reducir significativamente las medidas de política cambiaria, monetaria y regulatoria, que habían establecido en las décadas precedentes, tratando de impulsar la industrialización sustitutiva de importaciones y de consolidar la posibilidad de establecer una política nacional de desarrollo.



Desde entonces existieron muchas voces y debates en los que se destacaba la necesidad de construir entidades financieras regionales, sin la presencia de los países más desarrollados, que tendían a concentrar el poder de voto y las decisiones más importantes, al mismo tiempo que asociaban una enorme carga de condicionalidad a sus préstamos, la que se definía desde los intereses y las visiones de dichos países.

Esos debates y la discusión de proyectos concretos se hicieron más evidentes con el arranque de las iniciativas de cooperación e integración regional, en los años sesenta; si bien dichos procesos tuvieron una orientación básicamente comercial, las diversas formas de cooperación monetaria y financiera regional fueron consideradas como mecanismos indispensables, puesto que se los veía como un complemento lógico de los procesos de integración, ya que permitirían profundizar los vínculos comerciales y financieros en la región.

Así, en el marco del proceso de ALALC –creada en 1960 y convertida en la ALADI desde 1980–, que tenía un énfasis fundamentalmente comercial, se establecieron los convenios de pagos y de créditos recíprocos, como un mecanismo para reducir la dependencia de la disponibilidad de divisas y favorecer los intercambios intrarregionales. Ese mecanismo sigue funcionando hasta el presente y ha servido para movilizar bienes en la región por algo más de 233 mil millones de dólares, desde 1966 hasta el 2007, requiriendo un poco más de un tercio de transferencia efectiva de divisas. Sin embargo, el mecanismo ha ido perdiendo peso en el conjunto del comercio intrarregional, sobre todo frente a los niveles alcanzados en la primera mitad de la década de los noventa; en los últimos años tales convenios inciden sobre alrededor del 6% de las transacciones intrarregionales y representan una limitada reducción en la disponibilidad de divisas.

El vigor de esa tendencia a impulsar la cooperación financiera llevó incluso a crear instituciones financieras regionales; así, en 1966 se creó la Corporación Andina de Fomento (CAF) y en 1976, el Fondo Andino de Reservas, que se transformó en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) en 1988; la primera como un banco de desarrollo y el segundo

Ese mecanismo (ALALC) sigue funcionando hasta el presente y ha servido para movilizar bienes en la región por algo más de 233 mil millones de dólares, desde 1966 hasta el 2007, requiriendo un poco más de un tercio de transferencia efectiva de divisas.

como un fondo destinado a facilitar créditos de liquidez y financiamiento de corto plazo, para la balanza de pagos de los países miembros.

La CAF se ha constituido actualmente en la primera fuente de financiamiento para los países de la región andina y es considerada como una experiencia muy exitosa de institucionalización regional, debido al prestigio de que goza en los mercados financieros internacionales, en los cuales recoge una parte de los recursos que maneja.

El caso del FLAR es menos exitoso, puesto que no ha logrado una presencia significativa en la región, tanto en lo que se refiere a miembros, como a la magnitud de los recursos canalizados. Sin embargo, es evidente que su financiamiento ha sido muy importante en los períodos de crisis, puesto que ha aliviado, aunque sea parcialmente, las necesidades de liquidez de corto plazo de las economías latinoamericanas.

La propuesta del Banco del Sur

La idea inicial de plantear la creación del Banco del Sur corresponde al presidente Chávez, quien la hizo pública durante su campaña presidencial de 1998-1999;¹² sin embargo, Chávez solo comenzó a impulsarla efectivamente en el primer semestre de 2006. La idea tomó otra dimensión cuando en febrero de 2007 recibió el apoyo decidido del presidente Kirchner de Argentina. En marzo y abril del mismo año se avanzó en la definición del contenido de la propuesta y se iniciaron las discusiones técnicas para definir su contenido y alcances.

En mayo de 2007 se fortaleció la propuesta, cuando la idea recibió la adhesión de seis países,¹³ quienes firmaron la Declaración de Quito, mediante la cual se comprometían a crear el Banco del Sur en ese semestre.

A lo largo del segundo semestre de 2007 continuaron las reuniones de técnicos y autoridades de dichos países, para discutir los alcances, el contenido y las funciones de la nueva institución financiera regional.

Muchos críticos de la propuesta la vieron como un elemento dentro de la cruzada de Chávez contra las IFIs y como una herramienta que le ayudaría a proyectar regionalmente su liderazgo, puesto que manifestaba su dispo-

12 Ver Vince McElhinny, "El Banco del Sur", en *Bank Information Center*, noviembre 2007.

13 Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Paraguay.



sición a participar activamente en la nueva institución, aportando una importante proporción de sus reservas. Otros sectores veían al Banco del Sur como una respuesta regional adecuada frente a la inestabilidad y vulnerabilidad financiera características de la globalización.

Entre los principios claramente mencionados desde el comienzo estaba la necesidad de propiciar una mayor autonomía financiera de los países de la región, reducir la dependencia con respecto a las instituciones financieras internacionales, especialmente el FMI, el Banco Mundial y el BID, cuyas imposiciones de políticas económicas y de las reformas estructurales habían generado resultados muy pobres y estaban cada vez más deslegitimadas frente a la población.

La recuperación de las economías latinoamericanas en los últimos años, gracias al incremento de los precios de los productos primarios –debido tanto a problemas de oferta como al incremento de la demanda, especialmente por parte de India y China–, incluyendo al petróleo y gas, los cuales siguen constituyendo una parte importante de sus exportaciones, les permitía mejorar significativamente sus cuentas fiscales y externas, acumulando niveles de reservas crecientes. Como consecuencia de ello, Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, entre otros países de la región, anticiparon el pago de sus deudas con el FMI y en algunos casos incluso con el Banco Mundial, mostrando su clara disposición a liberarse de las condicionalidades impuestas y aumentar sus márgenes de maniobra para su política económica.

Las necesidades de financiamiento de la región, en general, son menores que en períodos precedentes; por ejemplo, vale mencionar que en el 2007, solo dos países de la región firmaron acuerdos *stand by* con el FMI –Paraguay y Perú–, mientras en el 2005, América Latina representaba un 80% del conjunto del valor de los préstamos vigentes con el FMI, en el 2007, ellos representaban apenas el 1%.¹⁴ Esto implica una coyuntura favorable al surgimiento de iniciativas regionales de cooperación, pero al mismo tiempo genera un menor sentido de urgencia para concretar la propuesta.

El 9 de diciembre de 2007 se inauguró oficialmente el Banco del Sur, en Buenos Aires, con una declaración firmada por los representantes de siete estados latinoamericanos, puesto que Uruguay se sumó a los estados interesados; cabe destacar que Chile pidió un rol de observador, en tanto

14 Vince McElhinny, “El Banco del Sur”, en *Bank Information Center*, noviembre 2007.

que Colombia solicitó la adhesión el 12 de octubre de 2007, pero a fines de noviembre se retiró del proceso. Guyana ha manifestado que sigue la evolución del proceso, pero no está lista para incorporarse. Es preciso señalar, sin embargo, que no se llegaron a firmar los estatutos del Banco, puesto que faltaban por definirse aspectos políticos y operativos fundamentales como el derecho a voto y la representación, la gobernabilidad del Banco, su directorio y los mecanismos para designar presidente y los equipos de trabajo. De cualquier forma, se aspiraba conceder los primeros créditos a comienzos de 2008.

Inicialmente se planteaba que si los países participantes colocaban en el Banco del Sur un 10% de sus reservas –estimadas en 420.000 millones de dólares en el 2007, si bien cerca del 50% del total corresponde a Brasil y Argentina–, la mayoría de las cuales están depositadas en instituciones financieras de Estados Unidos y de Europa, principalmente en bonos del Tesoro de los Estados Unidos, que tienen una baja rentabilidad, se podría crear una poderosa entidad financiera regional, cuyo tamaño sería muy superior a las instituciones existentes.¹⁵

Esta propuesta no fue aceptada y finalmente todo apunta a que el Banco del Sur tendrá un capital autorizado de 20.000 millones de dólares y un capital suscrito inicialmente por 7.000 millones; sin embargo, no se descarta que luego del período de prueba inicial y en caso de consolidarse la institución, los países se vean atraídos para confiarle una parte de sus reservas, lo cual estaría vinculado a funciones más amplias como fuente de recursos para enfrentar crisis financieras y ataques especulativos.

Vale señalar que la creación del Banco del Sur está pensada como un proceso y como un instrumento; el primero, porque se aspira que algún día llegue a incorporar a todos los países de América del Sur; el segundo, por cuanto el Banco no está concebido como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para impulsar la integración regional.

En igual forma, algunos participantes e impulsores de la propuesta señalan que el proceso debería incorporar, en el mediano plazo, el establecimien-

15 Como elementos de comparación vale anotar que al 2007, el Fondo Financiero para la Cuenca del Plata (FONPLATA) movilizaba créditos apenas por 410 millones de dólares; la CAF por su parte tenía créditos en la región por 10.500 millones de dólares. Por otro lado, el Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES) manejaba, a septiembre 2007, préstamos por 37.000 millones de dólares.



to de una moneda común, como unidad de cuenta inicialmente, que permita dinamizar los intercambios y profundizar la interdependencia en la región.

En cuanto a las funciones asignadas para el Banco del Sur, la propuesta inicial y las primeras negociaciones apuntaban a una renovación fundamental de la arquitectura financiera regional, que se complementaba con la creación de un fondo monetario regional, una moneda común, una red de bancos estatales y la articulación de un mercado regional de valores, entre otras iniciativas.

Igualmente, se proponía una filosofía diferente para el funcionamiento del Banco, puesto que los países miembros tendrían igual peso en las decisiones, independientemente de su aporte al capital, se priorizarían los proyectos por su contenido social y de integración, así como a los presentados por los gobiernos nacionales y locales, frente a los del sector privado; a los de carácter productivo frente a los financieros. Sus actividades estarían abiertas al escrutinio de la sociedad civil, funcionando con reglas transparentes y contemplando siempre el impacto ambiental de los proyectos.

Los países miembros tendrían igual peso en las decisiones, independientemente de su aporte al capital, se priorizarían los proyectos por su contenido social y de integración, así como a los presentados por los gobiernos nacionales y locales, frente a los del sector privado; a los de carácter productivo frente a los financieros. Sus actividades estarían abiertas al escrutinio de la sociedad civil.

El proceso de discusión entre los participantes, sobre todo a partir de la incorporación de Brasil, fue reduciendo los alcances previstos y modificando las características que se darían al Banco del Sur; esto refleja la presencia de dos visiones del desarrollo en la región: una centrada en la ortodoxia económica y en el papel de los mercados; la otra que rescata el papel regulador y activo del Estado; pero también expresa la sorda disputa ideológica y política que mantiene con Venezuela, por el liderazgo e influencia regional.

Brasil no necesita efectivamente del Banco del Sur, en términos económicos; su decisión de participar obedece a varias motivaciones: no quedarse fuera de un proyecto regional en una zona en la cual las empresas brasileñas han comenzado a desplegarse en forma más intensa en los últimos años; bloquear o limitar los afanes de liderazgo y la influencia de Chávez en la región; mantener su potencial de liderazgo regional. La estructura y el

funcionamiento que parece definirse para el Banco del Sur no permitirían que Chávez domine y permitirían fortalecer la integración, reducir las asimetrías y una distribución más equitativa de las inversiones.

Los primeros temas en los cuales se expresó esta discrepancia fue en la necesidad de crear tanto un banco como un fondo, Brasil priorizó el banco y su carácter de banca de desarrollo, dejando para el futuro el fondo. Esto se definió luego de una larga polémica sobre la conveniencia de crear una nueva institución, frente a la alternativa de fortalecer a las ya existentes. En todo caso, el Banco del Sur está concebido como un complemento a la institucionalidad existente, con la cual competiría pero también mantendría relaciones de cooperación.¹⁶

En principio se ha establecido que el Banco del Sur financiaría inversiones en reactivación productiva, inclusión social, integración física y proyectos estratégicos; también estaría en capacidad de emitir bonos y acciones que se colocarían en los mercados financieros.¹⁷ La institución también trataría de impulsar el desarrollo científico técnico y prestaría asistencia en desastres naturales. Las dudas de Brasil se despejaron cuando logró que los préstamos del Banco del Sur se orienten básicamente a proyectos de desarrollo, como el Banco Mundial, y no para equilibrar las cuentas de países que enfrenten crisis, como es el caso del FMI.

Los temas pendientes muestran la falta de acuerdos en aspectos políticos y operativos, en los cuales Brasil quiere imponer un manejo mucho más ortodoxo y tradicional del Banco, conforme a las reglas internacionalmente establecidas, frente a las propuestas innovadoras y heterodoxas planteadas fundamentalmente por Venezuela y Ecuador.

La construcción del Banco del Sur ha registrado varios retrasos frente a los cronogramas acordados; por ejemplo, a comienzos de diciembre de 2007, se estableció que la definición de los aportes de cada país miembro se realizaría en 60 días; solo en abril de 2008 se optó por establecer tres tramos, el primero con 2.000 millones de dólares que aportarían respecti-

16 Por ejemplo, se admite la posibilidad de que las entidades financieras regionales sean accionistas del Banco, con voz, pero sin voto.

17 Cabe anotar que ninguno de los países participantes tiene calificación de inversión actualmente, por lo cual esta función no sería muy importante en los primeros años; solo Brasil obtendría esa calificación probablemente en el 2009.



vamente Argentina, Brasil y Venezuela; un segundo con 400 millones de aportación por parte de Uruguay y Ecuador; en el tercer tramo, en el que cada país aportaría 100 millones, se encuentran Bolivia y Paraguay. De esta manera se completan los 7.000 millones del capital suscrito.

Las demoras en la concreción del Banco del Sur se explican por la prioridad secundaria que le han otorgado al proyecto la mayoría de los países miembros, así como por las diferencias entre las posiciones frente al papel que el mismo debería cumplir.

Conclusión

La propuesta del Banco del Sur llena efectivamente una necesidad regional, que se registra igualmente en otras latitudes; no constituye una iniciativa antisistémica ni antihegemónica, si bien permitirá contar con mayores opciones de financiamiento y un mayor nivel de independencia financiera relativa. Si bien la presente coyuntura no permite apreciar completamente la importancia de las funciones que cumpliría, en el futuro inmediato ello será más evidente.

Autores como Joseph Stiglitz han apreciado positivamente este paso, señalando que “...en los mercados emergentes el problema es la falta de financiación a largo plazo y los bancos de desarrollo han sido exitosos en llenar ese vacío”;¹⁸ destaca igualmente la conveniencia de evitar las condiciones que imponen las instituciones financieras multilaterales.

Cabe destacar que la dinámica de avance hacia concretar la creación del nuevo banco regional, fue suficiente para provocar algunas revisiones en el funcionamiento de ciertos préstamos de entidades como el BID y el Banco Mundial, reduciendo su condicionalidad y mejorando sus características, a fin de hacerlos más atractivos frente a las nuevas opciones que surgirán; en tal sentido, el Banco del Sur, aún antes de funcionar, ha impulsado una mayor competencia en la región.

Por otro lado, varios expertos consideran que “el Banco del Sur representa un antídoto sano y necesario a una cierta cultura esclerótica y egoísta

18 Citado en Raúl Zibechi, “Banco del Sur: Hacia la autonomía financiera”, en *Boletín de las Américas*, vol. 5, No. 8, junio 2007.

que busca defender la supervivencia institucional antes de cumplir con su mandato de eliminar la pobreza”.¹⁹

Es claro que la versión actual del Banco del Sur que está por iniciarse no responde a todas las expectativas generadas con las propuestas iniciales, pero es un paso importante en la dirección adecuada, básicamente porque inicia un proceso cuyos alcances serán definidos en el futuro, principalmente con las decisiones políticas de los pueblos de la región, fortaleciendo un modelo de desarrollo diferente, más inclusivo, equitativo y ambientalmente sostenible.

19 Vince McElhinny, “El Banco del Sur”, en *Bank Information Center*, noviembre 2007.