

BANCO del SUR: su aporte a una nueva arquitectura financiera regional

Lourdes Ma. Regueiro Bello¹

El ALBA y UNASUR son las propuestas asociativas regionales que mayor impacto han tenido en las renovadas expectativas en la integración que se evidencian hoy en América Latina y el Caribe. Ellas tienen en común su pronunciamiento explícito a favor de conformar espacios genuinamente latinoamericanos de concertación política e integración, frente a otras regiones y países empecinados en el dominio y control sobre los recursos naturales de los que es depositaria, y sobre las políticas que en ella se aplican. Otro elemento de similitud es la coexistencia de enfoques e intereses diversos bajo estos proyectos regionales, si bien en el ámbito de UNASUR este rasgo es mucho más acentuado. Por último debe agregarse que ambos se han planteado la creación de entidades financieras propias, bajo una concepción diferente a las de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs): el Banco del Sur y el Banco del ALBA.

Desde hace varios años el presidente venezolano, Hugo Chávez, viene planteando en diversos foros repatriar una parte de las reservas internacionales de los países latinoamericanos depositadas en los bancos de los países del llamado Norte, y ponerlas en función del desarrollo y la eliminación de la pobreza, además ello sería parte de la nueva arquitectura financiera regional, de la cual el Banco del Sur sería parte.

Así, la emergencia del Banco del Sur, fue el resultado de una iniciativa venezolana apoyada por Argentina, y posteriormente respaldada e impulsada por Ecuador y Bolivia; éste fue concebido como banco de desarrollo cuyo propósito inicial era financiar tanto proyectos sociales como otros destinados a las regiones en desventaja con vistas a atenuar las asimetrías entre países y regiones, y así fue planteado en la llamada Declaración de Quito en el año 2007. Las negociaciones para su lanzamiento duraron siete meses hasta que en diciembre de ese mismo año su Acta Fundacional fue firmada por siete de los países de UNASUR: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela (no fue suscrita por Guyana, Surinam, Colombia, Perú y Chile, aunque este último dio señales de estar en disposición de hacerlo en el futuro).

El Banco del Sur nace en un contexto de crisis y descrédito de las IFIs y la idea originaria era hacer del mismo una institución alternativa a las IFIs. Si bien la iniciativa en sí misma resultaba relevante por su potencialidad para financiar proyectos sin los condicionamientos de las IFIs y en condiciones menos onerosas, el proceso de constitución estuvo plagado de diferendos en torno a la relación entre los aportes y el poder de votación, tampoco faltaron los cuestionamientos sobre la pertinencia de crear la nueva institución, teniendo en cuenta que ya existían otras con ese objetivo, como la Corporación Andina de Fomento (CAF). Los países mayores sostenían que los aportes debían realizarse en base al tamaño y que el poder de decisión debía ser en dependencia de los aportes, lo cual desvirtuaba la idea fundante basada en un criterio de democratización de este tipo de instituciones. De tal forma, la

¹ Especialista del Centro de Estudios de América. Comité Central del PCC. Dirección de correo: regueirolourdes@gmail.com

diferencia de criterios sin acuerdos hizo que hubieran de pasar veinte meses para llegar a la firma del Convenio Constitutivo que se produjo en septiembre de 2009.

No obstante y más allá de los disensos propios de la heterogeneidad del espectro político actual en la región sudamericana es importante destacar el significado del Banco del Sur no sólo por el soporte financiero que supone para las iniciativas de integración y las acciones a favor del desarrollo, sino por su contribución a la autonomía regional frente a los condicionamientos del financiamiento de las instituciones financieras internacionales.

El Banco del Sur atendiendo a los objetivos de su creación, a las modalidades de su funcionamiento, al número de países participantes y al monto de los recursos de que dispone constituye una de las iniciativas más relevantes de los años recientes para la integración sudamericana en particular y para la latinoamericana en general. Su emergencia se asocia a la búsqueda de soluciones endógenas a los problemas de financiamiento que históricamente han aquejado a la integración latinoamericana.

Aspectos relevantes del Convenio Constitutivo

El Convenio Constitutivo del Banco del Sur ratifica las direcciones estratégicas que determinaron su creación y establece las normas de funcionamiento referidas a las formas concretas de operación del mismo. El documento reconoce como **objeto social** del banco financiar el desarrollo económico, social y ambiental de los países miembros 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 inversiones entre los países miembros.²

En cuanto al **ámbito espacial** en que desarrollará sus funciones el Banco del Sur, el Convenio Constitutivo precisa que sólo serán beneficiarios de la asistencia crediticia los países miembros, y los proyectos a los que se destine dicho financiamiento deberán ejecutarse exclusivamente en el territorio de UNASUR.

Entre las **funciones** del Banco se encuentran las siguientes:

- Financiar a entidades estatales o autónomas, empresas mixtas, empresas privadas, cooperativas, empresas asociativas y comunitarias, de los países miembros. En la evaluación de cada proyecto se tendrán en cuenta sus potenciales impactos en el logro de la soberanía alimentaria, energética, de la salud, de los recursos naturales y del conocimiento. Para ello los países miembros deberán manifestar explícitamente su consentimiento a que los proyectos sean elegibles.

- Promover y facilitar por solicitud de los países miembros asistencia técnica para la preparación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo, identificación de programas de inversión, el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos, sean estos nacionales, regionales o de complementación y cooperación.

² Convenio Constitutivo del Banco del Sur, 26 de septiembre de 2009.

-Otorgar fianzas, avales y otras garantías al financiamiento de proyectos que promuevan el desarrollo productivo, económico financiero y social de los países miembros.

-Emitir bonos y otros títulos de valor para el financiamiento de sus actividades crediticias. También estará autorizado para la titularización de activos y captación de recursos bajo cualquier modalidad financiera.

-Actuar como agente colocador de títulos emitidos por los países miembros.

-Prestar servicios de administración de carteras, organizar, constituir y administrar fideicomisos, ejercer mandatos, actuar como comisionista y custodio de títulos de valor, prestar funciones de tesorería a organismos gubernamentales, intergubernamentales e internacionales, empresas públicas y privadas, y efectuar cualquier operación fiduciaria.

-Crear y administrar un fondo especial de solidaridad social para el financiamiento de proyectos sociales de carácter reembolsable y no reembolsable.

-Crear un fondo especial de emergencia para la asistencia frente a desastres naturales mediante carteras de financiamiento reembolsable y no reembolsable.³

-Favorecer el proceso de integración sudamericano mediante el desarrollo de un sistema monetario regional, el incremento del comercio intra y extra regional, el ahorro interno de la región, así como por la creación de fondos de financiamiento para el desarrollo regional.

Los proyectos priorizados para ser financiados por el Banco son los relacionados con:

-El desarrollo en sectores claves de la economía, orientados a mejorar la competitividad, el desarrollo científico tecnológico, la infraestructura, la generación y suministro de servicios, la complementariedad productiva intra regional, las operaciones que agreguen valor a las materias primas producidas y explotadas en los países de la región.

-El desarrollo en sectores sociales como la salud, la educación, la seguridad social, el desarrollo comunitario, la economía social, la promoción de la democracia participativa y protagónica, la cultura, los deportes, los proyectos orientados a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como otros dirigidos a mejorar la calidad de vida y a la protección del medio ambiente.

-Los de adecuación, expansión e interconexión de la infraestructura regional, y los dirigidos a la creación y expansión de cadenas productivas regionales.

³ Según la letra del Convenio Constitutivo para la constitución del fondo especial de emergencia y del fondo especial de solidaridad social el Banco Social no podrá utilizar su capital integrado, ni el Fondo Estatutario de Reserva resultante de las utilidades generadas por las Acciones Clase A y B, que no son repartidas entre los Estados Nacionales titulares de las mismas. De igual manera se consigna que las operaciones de esos dos fondos se regirán por una contabilidad específica.

-Los orientados a reducir las asimetrías entre los países miembros, tomando en consideración las necesidades de los países de menor desarrollo relativo.

Si bien no han trascendido los detalles de las posiciones sustentadas por los representantes de los diferentes países durante los debates que precedieron a la concepción final aceptada por sus miembros en el Convenio Constitutivo, sí constan referencias sobre la existencia de diferentes enfoques en la manera de concebir el Banco del Sur. Tomando las posiciones extremas dentro de este debate, una se sustentaba en los tradicionales criterios mercantiles de funcionamiento de la banca, basados en criterios de rentabilidad y poder decisorio determinado por los aportes; mientras la otra posición se inclinaba a incluir criterios de solidaridad y tratamiento diferenciado, relativizando en cierto modo los criterios de rentabilidad, lo que se hizo visible en la demanda de acceso a financiamiento no reembolsable. A todas luces en el Convenio Constitutivo se llegó a una solución de compromiso entre las dos posiciones, lo que se evidencia en la inclusión dentro de las funciones del Banco la creación de los dos fondos especiales a los que se hizo referencia en párrafos anteriores en los que se admite la no reembolsabilidad de algunos de los recursos otorgados al amparo de esos fondos. No obstante, se deja sentado también que los mismos tienen que ser el resultado de la captación de recursos adicionales a los estatutarios del Banco.

Formación y distribución de los recursos financieros en el Banco del Sur

Para su funcionamiento el Banco contará con un **Capital Autorizado** de 20 mil millones de dólares (20 000 000 000 000.00 de dólares estadounidenses), representado por 20 000 Acciones Ordinarias nominativas con un valor nominal de un millón de dólares cada una. El **Capital Suscrito** (es la parte del Capital Autorizado que los miembros se comprometen a aportar en una fecha determinada) es de 7 mil millones de dólares (7 000 000 000 000.00 de dólares), representado por 7 mil acciones ordinarias nominativas⁴.

El capital del Banco se divide en: Acciones Clase A, de las que podrán ser titulares los Estados Nacionales que integran UNASUR; Acciones Clase B, de las que podrán ser titulares los Estados Nacionales, que no son miembros de UNASUR; Acciones Clase C, de las que podrán ser titulares los Bancos Centrales, entidades financieras públicas, mixtas o semipúblicas (aquellas donde el Estado tenga una participación accionaria mayor al 50% del capital), y organismos multilaterales de crédito.

Los países fundadores del Banco del Sur suscribirán Acciones Clase A por 7 mil millones de dólares estadounidenses, los restantes países de UNASUR en la medida que se incorporen al Banco podrán suscribir Acciones Clase A por un monto de hasta 3 mil millones de dólares.

Si se quiere tener una idea de lo que significan estas cantidades puede decirse que tanto el capital suscrito de 7 mil millones de dólares como el autorizado de 20 mil millones de dólares del Banco del Sur duplican las respectivas partidas de la CAF. Las diferencias son relevantes si se tiene en cuenta que en la CAF participan 18 países de dentro y fuera de la

⁴ Acciones Ordinarias: son las fracciones en las que se divide el Capital del Banco, ellas a su vez se subdividen en Acciones Clase A, Acciones Clase B y Acciones Clase C

región, de manera que en el ámbito financiero latinoamericano este solo es superado por el BNDES de Brasil.⁵

Para la realización de sus aportes financieros los países fundadores disponen de tiempos diferentes atendiendo a su nivel de solvencia económica. Así, Argentina, Brasil y Venezuela deberán depositar al menos el 20% del Capital Suscrito que le corresponde, un año después de la entrada en vigencia del Convenio, o si ya este estuviera vigente, un año después de que el país lo ratificó; el 80% restante se hará efectivo en cuatro cuotas anuales, iguales y consecutivas. Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, aportarán no menos del 10% de su participación en el Capital Suscrito en el plazo del año, y el 90% restante en nueve cuotas anuales, iguales y consecutivas, existiendo la opción de que cualquiera de los países aceleren estos depósitos según sus posibilidades. De igual manera, estos cuatro países podrán acceder a préstamos del Banco por un monto equivalente a 8 veces el Capital Suscrito que cada uno haya aportado, mientras los tres mayores contribuyentes podrán obtenerlos por un monto equivalente a 4 veces el Capital Suscrito.

Las franjas definidas para los aportes correspondientes al Capital Suscrito son las que se reflejan en la siguiente tabla:

Franja	País	Monto en millones de USD
1	Argentina, Brasil y Venezuela *	2 000
2	Chile, Colombia y Perú	970
3	Ecuador y Uruguay*	400
4	Bolivia y Paraguay*	100
5	Guyana y Surinam	45
	TOTAL	10 000

*Signatarios del Convenio Constitutivo del Banco del Sur

El Capital Suscrito es de 7 mil millones y no de 10 como refleja la tabla porque no todos los miembros de UNASUR son signatarios del Convenio Constitutivo.

⁵ Ugarteche, Oscar: “Se firmó Convenio Constitutivo de Banco del Sur”, en ALAI, 29 de septiembre de 2009, en Internet: <http://alainet.org/active/33345>

En relación a los aportes financieros, al cronograma para su realización y en la proporción del acceso a los préstamos se aprecia la intención de dispensar un trato diferenciado a los países con menor desarrollo relativo, aunque lo cierto es que ninguna de las propuestas para atenuar esas diferencias dan cuenta de la magnitud de las asimetrías existentes entre esos países, y el Banco del Sur no es la excepción. Si bien proporcionalmente Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay aparecen como favorecidos, no hay como ignorar que Argentina, Brasil y Venezuela tendrían acceso a créditos por 8 mil millones de dólares, mientras Bolivia y Paraguay, los más necesitados entre los signatarios del Convenio, lo tendrán por 800 millones, de manera que los tres “grandes” pueden recibir montos 10 veces mayores que los recibidos por los de menor desarrollo. En la práctica la solución de los problemas acumulados en esos países pasa por el monto de los recursos a que tienen acceso, y no por la proporcionalidad. No obstante, el sólo hecho de que se “aterrice” este tratamiento especial y diferenciado en formas concretas para su materialización marca una distancia con la filosofía neoliberal de sustituir el trato preferente por la reciprocidad.

Las acciones Clase A de la que son titulares los Estados miembros de UNASUR podrán estar integradas totalmente por dólares estadounidenses, de no darse esta circunstancia, como mínimo un 90% del valor nominal de cada acción se integrará en esa moneda, de manera que el máximo admisible en moneda local será del 10% del valor de cada acción. En ambos casos (dólares y moneda local), el 20% deberá conformarse con capital efectivo y el resto con capital de garantía. No obstante, si los recursos del Banco resultaran insuficientes para responder a exigencias financieras impostergables, el capital de garantía está sujeto a la obligación de integrarse en efectivo.

En la composición monetaria del capital llama la atención que la divisa reconocida para su formación sea únicamente el dólar estadounidense, lo cual pudiera estar asociado a que la mayor parte de las reservas internacionales de sus miembros están en esa moneda.

Los órganos de gobierno y control que regirán el funcionamiento del Banco son: el **Consejo de Ministros**, integrado por los ministros de Economía, Finanzas, Hacienda o funcionario equivalente; el **Consejo de Administración**, formado por un representante de cada país, nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del país; el **Directorio Ejecutivo**, integrado por representantes de los accionistas bajo el siguiente criterio: un director por cada país miembro, un director designado por el conjunto de los accionistas titulares de Acciones B, y un director designado por los titulares de Acciones C, con la característica de que los directores que representen a los titulares de Acciones B y C tendrán voz, pero no voto; el Directorio designa de entre los representantes de los países miembros al Presidente quien ostenta la representación legal del Banco y además elige al Comité Ejecutivo que estará integrado por el Presidente y hasta tres directores, entre los cuales deberá haber al menos un integrante de los países que aporten menos capital (Bolivia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Surinam y Uruguay; y el **Consejo de Auditoría**.

Entre la continuidad y la ruptura

El cuestionamiento a las políticas neoliberales que fueron predominantes en la región durante casi tres décadas ha estado acompañado de un incesante debate conceptual y práctico de hasta dónde es pertinente, viable y consensual producir las rupturas con las prácticas que reproducen la dependencia y la desigualdad entre las naciones. Comúnmente

cuando se habla de este tema automáticamente se identifica con las relaciones Norte y el Sur, sin embargo, las relaciones Sur-Sur no están exentas de reproducir en otra escala el viejo modelo de subordinación. Los países mayores se resisten a decidir sobre la utilización de recursos en pie de igualdad con los más pequeños.

En el proceso de formación del Banco del Sur este debate tuvo lugar causando el asombro de muchos que idealizan las relaciones entre los países latinoamericanos a partir de los cambios de orientación política de sus gobiernos, ignorando, primero, que los países no son bloques monolíticos y que esos gobiernos asientan su gestión en difíciles alianzas con sectores que no suscriben sus proyectos. Segundo, el impacto del tamaño económico de las naciones en la cultura política de los Estados y de sus gobernantes, en las políticas de inserción internacional y en la construcción de las relaciones con los países vecinos. El tamaño históricamente ha sido un factor importante en la capacidad de negociación y en las relaciones de poder. No obstante, el saldo final del debate fue positivo pues se instaló el principio de que cada país representa un voto, aunque para las operaciones que involucren más de 70 millones de dólares se requerirá contar con el voto de las 2/3 partes de los directores que representen más del 66% del capital de las acciones "A" (téngase en cuenta que Argentina, Brasil y Venezuela responden por el 85,7% de ellas).

Sin dudas el hecho de que una parte de las reservas internacionales de los países sudamericanos se destinen a una banca de desarrollo regional es un paso en la reversión de la transferencia de recursos del Sur al Norte. A ello, se puede adicionar que es una banca donde las decisiones sobre las estrategias de capitalización y el destino de los recursos se concentra en los Estados nacionales miembros de UNASUR.

La puja entre las ideas de una nueva banca que funcione bajo criterios de solidaridad y eficiencia, y las viejas prácticas para obstaculizarlas, ahora veladas bajo razones tecnocráticas está latente y los retos no son menores. El primero: echarlo andar, lo cual supone la ratificación del Convenio por los gobiernos signatarios, ello implica adecuar las respectivas legislaciones nacionales de manera que les permitan cumplir con las obligaciones que resultan más sensibles derivadas del Convenio referidas a privilegios, inmunidades y exenciones fiscales. Otro reto una vez aprobado el Convenio sería el equilibrio en las asignaciones entre los diferentes tipos de proyectos que el Banco tiene previsto financiar, de manera que no queden relegados aquellos que califiquen como menos rentables, sin comprometer la rentabilidad del Banco.

El listado de retos para un proyecto que como el del Banco del Sur da sus primeros pasos entre defensores y detractores en un escenario de desconfianza y decepciones acumuladas en torno al papel jugado por las instituciones financieras en el desarrollo de nuestros países, coloca el logro de la credibilidad como un reto esencial, y ello marcaría una ruptura sustantiva con las instituciones tradicionales de ese tipo. Convertir el Banco del Sur en una alternativa a las IFIs no será el resultado de una declaración, sino del ejercicio de una

práctica de financiamiento sostenible que contribuya efectivamente al desarrollo y de un adecuado balance entre los criterios técnicos de administración que garanticen la capitalización que haga sostenible el financiamiento y las decisiones políticas dirigidas a favorecer el desarrollo y corregir las asimetrías.

Ciudad de la Habana, Julio 2010.