

Un Banco del Sur en el contexto de la crisis de la IFIS: reforma del FMI, cuestiones sistémicas y regionalización financiera

Por: Carlos Bedoya Bonelli¹

Introducción

América Latina, es un continente lleno de diversidad natural y por tanto lleno de riqueza. Los hombres y mujeres durante la larga historia de grandes civilizaciones han vivido en armonía con el medio ambiente, desarrollando tecnología y capacidades. Sin embargo, en la actualidad, América Latina ostenta niveles de pobreza y desigualdad nunca antes vistos. ¿A que se debe esto? Básicamente, a que nuestra región no se encuentra independiente.

Luego de la colonización europea, pasamos a manos del imperialismo. Eso lo podemos ver claramente cuando observamos nuestros niveles de endeudamiento público, que han garantizado la implementación de políticas depredadoras de nuestro ambiente y generadoras de pobreza y desigualdad. ¿Cómo es posible que salgan de la región más recursos de los que ingresan?

Según la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y El Caribe, la transferencia neta de recursos es negativa. En el año 2006, a 102 mil millones de dólares ascendió la diferencia entre el ingreso de capitales netos y el pago de intereses y utilidades.

¹ Abogado, coordinador de Jubileo Perú y miembro de la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd).

Nuestras reservas internacionales son depositadas en Bancos de otras regiones y con nuestros superávit primarios se cubren déficit fiscales de las economías más grandes.

Sin embargo, se están desatando procesos que pueden permitirnos tener ciertos grados de autonomía y soberanía sobre nuestros propios recursos, como se estableció mundialmente en el Pacto Internacional de los derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La crisis financiera de largo aliento que ha comenzado a partir de la burbuja inmobiliaria y el déficit fiscal de Estados Unidos, junto a la llegada de gobiernos soberanos en nuestra región han abierto brechas para que se generen oportunidades de independencia.

El Banco del Sur como manifestación de soberanía surge en un contexto de crisis de las Instituciones Financieras Internacionales, y de cuestionamiento al modelo económico vigente.

En tal sentido, es pertinente definir ¿Cuáles son los paradigmas y enfoques geopolíticos que exige la construcción de una nueva arquitectura internacional?, ¿Cuáles son los cambios que suponen una nueva agenda financiera internacional para los pueblos de América Latina como colectivos dentro de una sociedad más justa y solidaria?, y ¿Cuáles son las complementariedades y contradicciones que existen entre los organismos de financiamiento multilateral en América Latina y una nueva estructura financiera internacional para la integración suramericana / latinoamericana y la cooperación sur-sur?

Para empezar a responder estas preguntas debemos comprender el contexto en el que se da el Banco del Sur, analizar las crisis de las IFIS, pero a la vez sus estrategias contra

ofensivas. Es necesario también, conocer el debate mundial sobre las cuestiones sistémicas y las nuevas actividades que desarrollan hoy en día las instituciones financieras con presencia en la región.

Se espera brindar algunos elementos a fin de tener claridad sobre el rol de los movimientos sociales en este proceso, y como debemos acompañar el proceso de regionalización financiera.

1. La crisis de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS): El FMI y el Banco Mundial en contra ofensiva

A pesar que las IFIS aún no logran recuperarse de la crisis de legitimidad o financiera o ambas, según el caso, vienen desarrollando una serie de estrategias de contraofensiva dirigidas a recuperar su rol de promoción del modelo de “desarrollo” hegemónico. En esta tarea vienen siendo respaldados por algunos gobiernos de corte neoliberal.

Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha visto reducir su cartera de préstamos en más de 80% entre el 2002 y el 2007², debido a que la mayoría de países en desarrollo no requieren en este momento de sus préstamos, incluso muchos han cancelado su deuda. Sin embargo, hay países que siguen utilizando estos instrumentos - más que por necesidad - para garantizar la permanencia de la política económica derivada del consenso de Washington. Oscar Ugarteche ha denominado a estas operaciones como “créditos candado”.

En julio del 2006, tras asumir la presidencia del Perú, el Dr. Alan García Pérez solicitó a la representante residente del FMI que no abandone su oficina en el Banco Central de

² Los préstamos totales del FMI han descendido de 65,000 millones de DEGS 7,000 millones de DEGS en este periodo.

Reserva, a pesar que nuestro país no tenía obligaciones financieras de mayor relevancia con el Fondo y que el nivel de las reservas internacionales indicaban que no era necesario recurrir a la asesoría de este organismo. No obstante, García comprometió al país a firmar un nuevo acuerdo con el FMI, aprobado el 26 de enero del 2007, por un monto de 257 millones de dólares. Si bien este crédito ha sido considerado como precautorio, es suficiente garantía de que no exista posibilidad alguna de cambio de la política económica basada en la generación de excedentes fiscales para el pago de deuda a costa de ajuste presupuestario en perjuicio de los sectores sociales.

Esto forma parte de la nueva estrategia del FMI para salir de: a) la crisis financiera basada en gran medida por la decisión de los grandes países de ingresos medios de anticipar el pago de sus créditos; y, b) de la crisis de legitimidad por el fracaso de sus políticas de ajuste estructural y su incapacidad de prevenir crisis financieras de los países que venía supervisando y asesorando.

Esta estrategia fue lanzada en las reuniones anuales del 2006 en Singapur. Básicamente el planteamiento reformado de mediano plazo tiene como objetivos:

- Supervisar y monitorear las economías.
- Prevenir crisis de los países con mercados emergentes.
- Apoyar financieramente a los países de ingresos bajos, cuya prioridad es el alivio de deuda.
- Conceder mayor participación de los países en desarrollo en las instancias del FMI.

El nuevo mecanismo de apoyo a la prevención de crisis que está promoviendo el FMI para aquellos países que han cumplido con todas las medidas que impuso es casi un anuncio de crisis que no se podrán evitar. Tras la crisis financiera de agosto del 2007,

denominada como turbulencia financiera ha recomendado a Europa que necesariamente haga una reforma financiera, tributaria y estructural. ¿Estaremos ante el desmantelamiento de los pocos Estados de Bienestar que quedan en la actualidad?

El punto central de las reuniones anuales, celebradas durante el 19 y 21 de octubre de este año se refirió a su *gobernanza*. Las reformas que se pretenden implementar en este sentido tienen que ver con el cuarto objetivo de su estrategia lanzada en Singapur.

En esta reunión, el FMI puso énfasis en la crisis financiera mundial, derivada de la crisis en Estados Unidos y Europa y su impacto en el sistema financiero de otros países como Brasil. Asimismo, se abordó el incremento en los niveles de liquidez que viene generando inflación en algunos países.

La crisis financiera ha hecho que Estados Unidos y Europa afronten grandes retos de liquidez en sus mercados de capitales. Sus Bancos Centrales han tenido que inyectar cientos de miles de millones de dólares a sus mercados financieros para garantizar que los operadores tengan liquidez. Esta crisis se proyecta de largo plazo, por tanto es un error pensar que los demás países no pasarán por lo mismo. Es así que se abre un escenario en el que es fundamental contar con un sistema financiero y monetario regulado y sólido. Sin embargo, para el FMI la salida pasa por diseñar nuevos instrumentos de prevención de crisis, para lo cual colaborará el Banco Mundial.

Además de la liquidez en los mercados financieros y la reforma del FMI en cuanto a su participación, se puso sobre la mesa la necesidad de contar con un nuevo modelo financiero para el fondo.

Por su parte el Banco Mundial, también lanzó una nueva estrategia en Singapur, que consiste en preparar préstamos para impulsar las reformas de *gobernanza* y la lucha

contra la corrupción en los países del sur, ya que según el Banco, esta es la causa del fracaso de las reformas de los noventa. Para tal efecto, el Banco Mundial destinó cerca de 20,000 millones de dólares. Sin embargo, el escándalo que rodeó la renuncia de Paul Wolfowitz³, involucrado en un caso de nepotismo, puso en tela de juicio el propio manejo de esta institución, resaltando la necesidad de hacer una auditoría interna.

En las últimas reuniones anuales, celebradas en octubre en Washington, el Banco Mundial puso toda su atención en la Asociación Internacional de Fomento (IDA por sus siglas en inglés), incrementando en más de US\$ 1500 millones sus recursos para la IDA 15. Asimismo, el Banco planteó temas sobre su rol en el cambio climático y sus nuevas direcciones estratégicas como institución.

Según el reporte elaborado por Patricia Miranda de la Fundación Jubileo, entre las preocupaciones de sociedad civil relacionadas con las últimas reuniones anuales entre el FMI y el Banco Mundial podemos encontrar:

- La posibilidad de que el sector privado (a través de la Corporación Financiera Internacional, IFC por sus siglas en inglés) financie a IDA 15 para otorgar créditos a los países pobres. Aun no se determina esta participación y no ha sido aprobada en consenso al interior del Banco Mundial⁴.

³ “Ente los meses de abril y mayo se procesó en el Banco Mundial el cambio de presidente de la institución. Paul Wolfowitz, neoconservador arquitecto de la guerra de Irak, debió renunciar por problemas de nepotismo. El staff de la institución, las organizaciones sociales y la prensa internacional desempeñaron un papel importante en presionar a favor de esta decisión y la legitimidad y credibilidad de la institución quedó fuertemente cuestionada. El proceso de selección y designación de Robert Zoellick como sucesor de Wolfowitz, en cumplimiento del pacto de caballeros que establece que la dirección del Banco Mundial corresponde a los norteamericanos y la del FMI a los europeos, dejó en evidencia la falta de transparencia de la institución y los serios problemas de gobernanza que atraviesa” (Texto extraído de la ponencia presentada por María José Romero del Instituto del Tercer Mundo en un seminario organizado por FOCO en Argentina el 18 de octubre del 2007).

⁴ Recordemos que el IFC no ha esclarecido su participación como accionista del Peru Privatization Fund, empresa establecida en Estados Unidos, que se vio beneficiada por el proceso de canje de deuda por privatizaciones debido a información privilegiada durante el gobierno de Fujimori.

- Espacios de participación de sociedad civil en las IFIS y a través de los representantes de estas instituciones en las diferentes intervenciones que tienen en los países.
- Las medidas de ajuste como metas de inflación y déficit que impone el FMI pueden no ser cumplidas o no ser congruentes con las miradas progresistas de los países. Esto, según el FMI, se relaciona más con la importancia de no alentar a los países a subir su inflación y eso se demuestra con los niveles de un dígito que ahora tienen los países africanos, pero depende de cada caso para determinar además su espacio fiscal, considerando que este es importante para garantizar los servicios básicos y teniendo en cuenta que a veces los países no tienen los medios para ejecutar sus presupuestos o transferirlos a otros niveles y que a fines de año es común quedarse con cuentas bancarias superavitarias.

A la luz de estas informaciones. Es claro que tanto el FMI como el Banco Mundial están buscando nuevamente legitimarse y recuperar terreno perdido luego del fracaso de sus políticas. Este debate se da en el contexto de iniciativas por generar procesos de regionalización financiera.

La creación del Banco del Sur prevista para diciembre próximo por casi la totalidad de gobiernos de Suramérica, es un indicador de que muchos países en desarrollo están en la capacidad de tener propias instituciones financieras que respondan a los retos no sólo de las finanzas sino también del comercio y de los vínculos que hay entre ambos. Es decir, los espacios de soberanía hasta ahora expresados más claramente en espacios nacionales están dando paso a procesos de soberanía regional en contextos determinados.

Por su lado, las viejas instituciones de Bretton Woods (FMI y BM) conscientes de este proceso están asumiendo el reto de discutir en serio el tema de la participación, transparencia y rendición de cuentas a fin de adecuarse a la realidad y el crecimiento de

grandes economías como Brasil, India y China. Pero, son conscientes además, de que mientras haya regiones que aún no puedan afrontar una regionalización financiera tendrán aún bastante aire. Sin embargo, sería un error pensar que el FMI y el Banco Mundial quieran verse reducidas a la asistencia a territorios que no pueden aún hacer frente al reto de la regionalización.

En todo caso, el Banco del Sur como instrumento de soberanía de Sudamérica tendrá que empezar a mirar también otras regiones como El Caribe y África.

2. Reforma del FMI

Un aspecto importante que debemos tomar en cuenta como miembros de la sociedad civil tiene que ver con las posturas de algunos sectores respecto del rol de un fondo monetario. El punto de partida tiene que ver con el escepticismo frente a las reformas internas que pueda tener el FMI, que como vimos en la primera parte están orientadas sólo a otorgar más votos a miembros grandes de las economías emergentes y a reducir personal. Sabemos, que mientras se mantenga el derecho de veto, esto será irrelevante.

Esta preocupación es compartida no sólo por sectores progresistas de la sociedad, sino principalmente por quienes se han visto afectados desde el sector financiero privado ante las distintas crisis que el FMI ha sido incapaz de atender. Así, podemos dibujar dos posturas respecto a este tema.

La primera apunta a la regionalización financiera que responde al interés de *soberanía* de distintos gobiernos nacionales. Este interés es compartido por los movimientos sociales que suman al concepto de soberanía el de *solidaridad*.

En el otro lado, se encuentran posiciones de banqueros como el ex presidente del City Bank (Wriston) que junto a Milton Friedman luego de la crisis asiática sostienen que el FMI debe ser cerrado y por tanto no debe haber ningún tipo de regulación monetaria ni financiera. Esta postura no contempla fondos de estabilización financiera ni bancos de desarrollo⁵.

3. Cuestiones Sistémicas

Con el fracaso de las medidas del consenso de Washington, y tras la crisis asiática a finales de los noventa, la Organización de las Naciones Unidas, junto con el FMI, el Banco Mundial y la OMC convocaron a una reunión para discutir sobre financiamiento para el desarrollo mundial. Se trabajaron seis temas para establecer las grandes políticas:

- Movilización de recursos nacionales: necesidad de asegurar sostenibilidad fiscal, sistemas tributarios equitativos y eficientes, reestructuración del gasto público para que no desplace a las inversiones productivas, formulación de políticas presupuestarias con una perspectiva de género y fortalecimiento del sistema financiero interno.
- Movilizar recursos internacionales: disposiciones para hacer cumplir contratos, hacer valer derechos de propiedad en el marco de políticas macroeconómicas e instituciones que permitan funcionamiento eficiente, etc.

⁵ “El 14 de abril del 2006, Charles Dallara, Gerente General del Instituto de Finanzas Internacionales, asociación de banqueros privados, le envió una carta a Gordon Brown en su calidad de Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional. Le dice “A pesar del énfasis de largo aliento del FMI en la vigilancia y el valor de sus recomendaciones, se han generado dudas sobre su efectividad total en la vigilancia hoy en día que han llevado a nuevas formas de vigorizar esta función”... Cuando aquellos cuyos intereses han sido defendidos por el Fondo y cuya doctrina ha sido aplicada por el Fondo reniegan de ella, hay un problema severo de credibilidad no solo de los deudores y de los gobiernos, sino de los interesados”. (extraído de la ponencia de Oscar Ugarteche en la VI Cumbre Social en Caracas 2007)

- Comercio Internacional como promotor de desarrollo: liberalización real del comercio, normas no discriminatorias y equitativas, etc.
- Aumento de Cooperación: compromiso del 0.7% del PBI como ayuda por parte de los países desarrollados, etc.
- Deuda: medidas adicionales a las tomadas, incluso la cancelación, distribución equitativa de la carga y mecanismos innovadores.
- Cuestiones Sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, etc.

El Balance luego de Monterrey (2002) es que los temas que realmente representaban una oportunidad como la consolidación de un verdadero sistema monetario mundial con una nueva arquitectura financiera internacional y un comercio inclusivo, en donde no se prioricen los aranceles sino otros temas que podrían hacerlo inclusivo, no han avanzado. Pero se han profundizado aquellos temas que tiene consonancia con el modelo de “desarrollo” hegemónico.

En octubre pasado, se realizó en Nueva York, el Diálogo de Alto Nivel sobre Financiamiento para el Desarrollo, a fin de hacer seguimiento a estos seis temas, rumbo a la reunión de Doha, en abril próximo en donde se realizará un examen general y se tomarán nuevos acuerdos.

Es importante rescatar la posición que tuvo el grupo de los 77 más China, respecto al desarrollo. La representación de este grupo estuvo a cargo de la actual canciller de Pakistan, quien afirmó:

“Si bien algunos países crecen otros están en la pobreza y dependen de uno o dos productos. Distan de cumplir los ODM en el 2015. Si bien se ha reducido la deuda, las condiciones que llevaron a la crisis de la deuda siguen vigentes. El 0.7% del PBI de ayuda como compromiso está lejos de cumplirse. Incluso se ha reducido lo que se daba. No se

pueden lograr resultados favorables en el comercio por la discriminación existente. El sistema financiero está yendo sin control y las IFIS no pueden hacer nada. Es perverso que las corrientes de recursos hayan cambiado de dirección y ahora se dirijan del sur al norte. Todo esto ha hecho que Monterrey no se pueda cumplir. Por tanto, el G77 y China apoyan una reforma total de la arquitectura financiera internacional. Esto incluye la reforma de las cuotas del FMI que deben reflejar la realidad. El mundo necesita un consenso con una reforma exhaustiva de la arquitectura financiera internacional. Debemos generar liquidez. Debemos disminuir la volatilidad. El sistema monetario debe ser estructurado para generar espacios para los países en desarrollo puedan tener fondos contra cíclicos. Es necesario mecanismos reglamentarios y transparencia que tenga impacto sobre los mercados financieros. El G77 y china piden a los países industrializados que demuestren flexibilidad en Doha”

Es decir, existe un ambiente propicio para generar una nueva arquitectura financiera internacional. Ya en el grupo de trabajo de “Tratamiento de las cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo” se abordó específicamente el tema de la arquitectura financiera.

Lo sistémico tiene que ver con normas, instituciones, y gobernanza del sistema internacional. Las preguntas que iniciaron el debate en naciones Unidas fueron:

¿Tenemos las organizaciones que requerimos para el desarrollo de la solidaridad? ¿El FMI esta haciendo su trabajo? ¿Es el tipo de institución que queremos para dar liquidez a los Estados en desarrollo? ¿Tenemos que ampliar la participación de los países en desarrollo de la toma de decisiones en las instituciones financieras internacionales? ¿Cómo reducir la volatilidad? ¿Necesitamos una autoridad global u organizaciones regionales? ¿Cuál es el papel de la integración económica equitativa?

Cuando se inició el debate, hubo distintas posturas. Algunas a favor de una nueva arquitectura financiera internacional (Noruega, Barbados, entre otras) y algunas

señalando que Naciones Unidas no es el espacio adecuado para discutir eso. En todo caso el tema se encuentra planteado a nivel político.

4. El Rol del BID y su iniciativa de Ayuda para el Comercio

En la Región operan además, del Banco Mundial y el FMI, otras instituciones financieras internacionales. La más emblemática es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este Banco viene siendo en buen a cuenta, la competencia directa que tendría el Banco del Sur. Es por ello que debemos saber cuales son sus estrategias y sus principales acciones.

En el 2005, el BID adoptó un nuevo marco buscando mejorar su efectividad en el desarrollo. De tal manera priorizó la efectividad en el gasto, y mayores rendimientos o retornos sobre la inversión. En este marco se debe resaltar la *reducción de condiciones para el financiamiento del sector privado* y la creación de préstamos en función del desempeño.

El desafío que el Banco identificó es el de “asegurarse de que todas las intervenciones estén efectivamente vinculadas entre sí y se complementen, y que las inquietudes de la región en materia de comercio se atiendan eficazmente en todos los ámbitos de intervención del Banco a través de todos los instrumentos disponibles”. Este desafío según el BID es realizable debido a las múltiples lecciones aprendidas en esta década de prestación de apoyo al comercio.

Esta iniciativa se refiere al “flujo de fondos destinado a los países en desarrollo para mejorar su participación en el sistema multilateral de comercio”. Donantes bilaterales e Instituciones Financieras Internacionales como el BID brindan hace algún tiempo este

tipo de de asistencia (ver antecedentes). Sin embargo, esta iniciativa ha adquirido relevancia en el contexto de la Ronda de Doha, de tal manera que varios países de altos ingresos han comprometido el incremento de su asistencia para el comercio para ayudar a países en desarrollo a “fortalecer su capacidad de oferta y la infraestructura necesaria para implementar los acuerdos de la OMC obteniendo provecho de ellos y aumentar su comercio”.

Se hace necesario tener un análisis crítico de estas acciones, profundizando en el enfoque de desarrollo utilizado, en las condicionalidades impuestas, en la ubicación, alcance y contenido de los proyectos, en las reformas de políticas públicas promovidas, en la relación con organizaciones sociales y otros actores distintos de empresas y gobiernos, y principalmente en el impacto de esta asistencia financiera y no financiera en las bases económicas productivas de nuestros países y en el goce de los derechos de las personas de la región. Sin este análisis, la ayuda para el comercio emprendida ahora por la OMC será más de lo mismo.

Es importante tener en cuenta que en este nuevo escenario el BID pasa de ser un banco proveedor de asistencia técnica y financiera para el desarrollo a ser prestador de asistencia para la formación de capacidades relacionadas con el comercio. En tal sentido es necesario revisar constantemente el nuevo marco adoptado para mejorar la efectividad del desarrollo en el 2005 por el BID, en el que se reducen las condiciones para préstamos al sector privado ¿Cuáles son o en qué consisten estas reducciones?

Todo indica que en el marco de la iniciativa *Ayuda para el Comercio* se va a destinar grandes volúmenes de recursos financieros y técnicos al comercio exterior dirigidos principalmente al sector privado. Una de las preocupaciones se centra en que si los gobiernos nacionales asumirían los riesgos de estas operaciones a través de garantías o avales.

Es importante para las organizaciones que buscan incidir en los espacios de políticas internacionales sobre finanzas y comercio trabajar un concepto amplio de comercio que pueda ser debatido e introducido en estos debates.

¿Cómo será el papel de un Banco del Sur en el plano comercial, sabiendo que el BID tiene por lo menos dos grandes iniciativas, Ayuda para el Comercio y la que ha venido desarrollando hace un tiempo “facilitación de Financiamiento al Comercio”? ¿Esto abre una puerta para introducir aspectos sobre comercio justo?

¿El Banco del Sur tendrá estrategias de comercio? ¿Se pondrá énfasis en la generación de empleo, reducción de pobreza y equidad de género? Ya está llegando el momento de debatir sobre esos temas. Pero primero se tiene que fundar el Banco.

5. Regionalización Financiera

Finalmente, debemos comprender que el proceso de la regionalización financiera que entraña la soberanía financiera y que puede traer la solidaridad financiera será posible gracias a:

- La inestabilidad generada por la volatilidad de los mercados de capitales y sus impactos adversos para las economías.
- El fracaso de los instrumentos e instituciones diseñadas después de la segunda guerra mundial para asegurar la estabilidad de la economía mundial

A la luz de de la experiencia de la Unión Europea que construyó una unidad monetaria para que no le afecte la variación del dólar, un banco de desarrollo y un banco centra, junto a los países asiáticos que tras la crisis de 1997 se reunieron bajo el paraguas del

ASEAN para organizar un mecanismo de estabilización monetaria y fortalecer sus mecanismos de integración armando con China, Corea y Japón el bloque financiero regional más grande del mundo, tenemos que preguntarnos como sociedad civil de América Latina ¿Cómo avanzamos en la regionalización financiera? ¿Qué pasos debemos dar? ¿Qué debemos exigir? ¿Y cuál es la agenda que se requiere?

En lo personal pienso que debemos impulsar la creación del Banco del Sur como un instrumento soberano. Después de constituido debemos garantizar que se convierta en uno de los mecanismos de integración solidaria de nuestra región.