

La Cooperación Sur-Sur: el rol de los bancos de desarrollo y la Agenda 2030

South-South cooperation: the role of development banks and the Agenda 2030

ANA MARÍA ÁLVAREZ HERRERA*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Agenda 2030; Desarrollo sostenible; Bancos de desarrollo, PABA+40.

RESUMEN El PABA+40 es la ocasión para ampliar y diversificar el contexto y los actores de la Cooperación Sur-Sur (CSS), así como su aporte a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Habida cuenta del potencial de los bancos de desarrollo nacionales, regionales e internacionales de países del Sur, es la oportunidad para explorar y consolidar proyectos concretos en respaldo a la CSS.

KEYWORDS

South-South cooperation; 2030 Agenda; Sustainable development; Development banks, BAPA+40.

ABSTRACT The BAPA+40 presents an opportunity to grow and diversify the South-South cooperation (SSC) framework, including the actors involved and their contribution to the 2030 Agenda for Sustainable Development. Given the potential of national, regional and international development banks, it is appropriate to explore and support meaningful projects that further develop SSC.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Agenda 2030; Développement durable; Banques de développement; PABA+40.

RÉSUMÉ Le PABA+40 sera l'occasion d'élargir et de diversifier le contexte et les acteurs de la coopération Sud-Sud (CSS), ainsi que sa contribution à l'Agenda 2030 du développement durable. En considérant le potentiel des banques de développement nationales, régionales et internationales, il y a lieu d'explorer et de consolider des projets concrets d'appui à la CSS.

* Ana María Álvarez Herrera es experta independiente en temas de Comercio, Cooperación y Financiamiento al Desarrollo. Exfuncionaria de la UNCTAD. Un agradecimiento especial para Natalia Guerra y Daniel Poon de la UNCTAD, por sus aportes académicos; para Sara Álvarez, por la revisión y edición del artículo y Tyler King por su apoyo en la investigación. Las opiniones emitidas en el artículo son de la autora y no comprometen a las instituciones mencionadas

Introducción

Con la intención puesta en la próxima Conferencia del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA+40)¹ a celebrarse en marzo de 2019, teniendo en cuenta la coyuntura actual de la cooperación internacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (NU), se espera que se amplíe y diversifique el contexto de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular.

El Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la CTPD (PABA, 1978) surge de la Conferencia de NU sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD)². El mismo contempla que la CTPD adquiera una dimensión crítica y represente un medio para la comunicación y el fomento de una cooperación amplia y efectiva entre países en desarrollo (PED). Luego de varias discusiones y negociaciones, el Programa de Acción de Caracas aprobado en 1981 definió la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD), cuya agenda es más amplia y abarca varias medidas de cooperación financiera. Posteriormente, la CTPD y la CEPD han creado espacios de debate particulares contribuyendo a lo que hoy día es la CSS³.

Como complemento a la Cooperación Norte-Sur, la CSS y la Cooperación Triangular constituyen medios idóneos para cumplir con los ODS de la Agenda 2030. En la implementación del Objetivo 17 de la citada agenda, referido al reforzamiento de las alianzas, se contempla la participación de la CSS en todos sus ámbitos: financiero, tecnológico, capacitación para el comercio y mejora de la información. En relación a los temas financieros objeto del presente artículo, la Conferencia de Alto Nivel de las NU sobre la CSS (Nairobi, diciembre 2009) destacó la importancia de los esfuerzos de las instituciones financieras y de desarrollo para aumentar los recursos financieros destinados a la CSS. En ocasión de la Conferencia PABA+40, es importante considerar el aporte de otras instituciones que, entre sus objetivos, persigan la implementación de los ODS

Tal es el caso de los Bancos de Desarrollo (BD) del Sur global, sean estos nacionales, regionales o internacionales. Se trata de instituciones en muchos casos auspiciadas por los gobiernos cuyo objetivo es promover el progreso económico y social en los países en desarrollo (PED), a través del financiamiento de proyectos, apoyo a las inversiones y generación de capital. Auspiciados total o parcialmente por los gobiernos, los bancos de exportaciones e importaciones fomentan el comercio internacional y la inversión del país a través del financiamiento de bienes y servicios; asumen su propio riesgo, cubren riesgos comerciales y/o políticos, y operan en distintos mercados adaptándose

- 1 El tema de la PABA+40 será “La función de la cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: retos y oportunidades”.
- 2 https://cooperacionsursur.org/images/docs/Plan_de_Accion_de_Buenos_Aires_1978.pdf
- 3 Para una cronología detallada de los eventos que condujeron a la CSS, véase https://www.cooperacionsursur.org/images/Doc_Crono_SurSur_2014.pdf

a las necesidades de los clientes. El presente artículo utiliza el término BD al referirse al aporte de todas estas instituciones a la CSS y a la Cooperación Triangular.

Aunque el artículo no se refiere a la Cooperación Triangular, varios BD han participado en la triangulación de actividades. Su importancia reside en que facilita la articulación entre la CSS y la Cooperación Norte-Sur al combinar recursos financieros y técnicos destinados a los PED; además extiende el alcance de la cooperación a la par que permite reducir costos. De allí que pudiera decirse que las modalidades de CSS incluyen, la horizontal Sur-Sur bilateral, la horizontal Sur-Sur regional y la Triangular en la que participan otros actores.

Financiamiento de la Agenda 2030 y la CSS: papel de los bancos de desarrollo

¿Cómo pueden cooperar los bancos de desarrollo (BD) del Sur global con la implementación de los ODS a través de la CSS y la Cooperación Triangular? De acuerdo con la Agenda de Acción de Addis Ababa (AAA) adoptada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento al Desarrollo (Addis Abeba, julio de 2015), la implementación de la Agenda 2030 requiere la contribución de diversos mecanismos de financiación tanto públicos como privados. En efecto, se destaca el fomento a la financiación a largo plazo, la inversión pública y privada en infraestructura y la financiación combinada (*blended finance* en inglés)⁴ que articula las finanzas públicas en condiciones favorables con la financiación privada.

La AAA recomienda realizar esfuerzos para implementar la cooperación internacional en temas de tributación, como un principio de alcance universal aplicable a los países de acuerdo con sus necesidades y capacidades. Sin embargo, en el caso de los PED dependientes de productos básicos, la volatilidad de los ingresos y los inconvenientes relacionados con la deficiente administración de los recursos obstaculizan la movilización de los mismos hacia el nivel doméstico.

Es por ello que se requieren recursos financieros externos y en ese sentido el aporte de los BD es crucial. Se trata de instituciones que promueven la transformación estructural y la innovación, proporcionan apoyo a la inversión en infraestructura, pueden desempeñar un rol anticíclico en tiempos de crisis financiera y promueven la inclusión financiera. En muchos casos, cuentan con capital aportado por los gobiernos y una alta calificación crediticia, lo que les facilita la obtención de fondos en los mercados de capitales internacionales, realizar arreglos de cofinanciamiento y otorgar garantías entre otros.

4 La financiación combinada contempla, entre otros, las asociaciones público-privadas, los fondos de estímulo y el capital de riesgo para actividades de innovación, garantías públicas de crédito, seguros contra riesgos políticos, bonos de impacto social o al desarrollo, préstamos sindicados. UNCTAD (2017).

Varios países han establecido BD con el fin de proporcionar apoyo a sectores claves para el desarrollo económico y social, incluyendo la promoción de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Tales instituciones contribuyen a la movilización y el apalancamiento de recursos financieros del sector privado y promueven la coordinación de programas de financiamiento con otros actores, todo ello otorgándole prioridad a sectores vulnerables de la sociedad, con lo cual se confirma su compromiso con los ODS. Según los mandatos otorgados por países o grupos de países, los BD funcionan bajo supervisión o regulación de acuerdo con la normativa aplicable, deben observar normas de gobernabilidad y gestión, así como también de sostenibilidad financiera.

El aporte de los bancos de desarrollo a la CSS

Posteriormente a la crisis financiera de 2008-2009, las transacciones Sur-Sur han ido reemplazando a los préstamos Norte-Sur.⁵ En efecto, después de la crisis financiera global, las economías de los países del Sur han registrado un rol cada vez más importante como proveedores de fondos a otras economías del Sur; ello se ha reflejado particularmente a nivel intrarregional en algunos países asiáticos y africanos.

Este crecimiento ha ido acompañado con una actitud de cautela en relación a los bancos de algunos países del Sur global. Esta reacción no debe sorprender ya que, por razones relativas al escaso o lento desarrollo de los PED, predomina la incertidumbre sobre el contexto legal y la ausencia o falta de experiencia en relación a la regulación, supervisión y conocimientos técnicos de estas instituciones bancarias. La buena gestión es así una *conditio sine qua non* para restituir la confianza en este tipo de instituciones.

El rol de los BD como motor de desarrollo ha motivado la existencia de alianzas tales como la Federación Mundial de Instituciones Financieras de Desarrollo, el Club Internacional de Finanzas para el Desarrollo que fomentan el intercambio y las negociaciones entre instituciones nacionales, regionales e internacionales de varias regiones. A través de estas alianzas son varios los proyectos que pueden proponerse en apoyo a la CSS.

La literatura internacional ha destacado el papel del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) de los BRICS y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB por sus siglas en inglés) como importantes referentes de la CSS. Estas instituciones son el resultado de una profunda consideración sobre la necesidad de reformar la arquitectura de gobernanza a nivel global, con el fin de responder a los objetivos de desarrollo de los

5 Por ejemplo, los préstamos bancarios entre países del Sur registraron un crecimiento anual promedio de 11% (28% en el caso de préstamos sindicados) entre 2010 y 2014, nivel este mayor al de los préstamos Norte-Sur, cuyo crecimiento anual promedio fue de 4% (17% en el caso de préstamos sindicados) en el mismo periodo. World Bank (2018: 90-92).

PED y a los retos actuales de la globalización. Gracias a su alta calificación crediticia, pueden obtener fondos privados en los mercados de capital para sus operaciones.

El NBD⁶ fue creado en 2014 por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (grupo de países BRICS) e inició operaciones en 2015. El Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC) establecido entre países miembros, contribuye a la solidez financiera de la institución. La estrategia del NBD para 2017-2021 contempla el apoyo a la infraestructura y desarrollo sostenible como pilares fundamentales de las operaciones del banco. En esencia es un banco del Sur global, motivado por la intención de actuar independientemente en asuntos de gobernanza económica internacional, comprometido con la CSS y a tal efecto, ha desarrollado alianzas con los BD de los BRICS y otras instituciones financieras.

Por su parte, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés)⁷ inició operaciones en enero de 2016, y cuenta con más de 80 miembros de varias regiones y niveles de desarrollo. Las áreas temáticas que atiende el AIIB incluyen infraestructura sostenible, conectividad entre países y movilización de capital. Un aspecto contencioso se refiere a la disyuntiva que puede presentarse al AIIB entre las ventajas crediticias otorgadas a los miembros, el mantenimiento de un elevado estándar y la no exigencia de condicionalidades⁸ al estilo de otras entidades de financiamiento, aspecto este crucial para los países miembros.

El AIIB, su membresía en el NDB y el ARC son el reflejo del objetivo de China de crear un régimen internacional de la CSS alternativo a las estrategias internacionales de financiamiento anteriores, cuyas políticas económicas y reformas estructurales no respondían a las prioridades de los PED. A tal fin, el país cuenta con organizaciones internacionales de carácter financiero y político, instrumentos financieros de tipo concesional y un adecuado sistema de monitoreo y evaluación⁹.

Entre las instituciones de apoyo a la CSS, la Agencia Estatal de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China proporciona apoyo a la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (Belt and Road Initiative, BRI, por sus siglas en inglés). Diseñado para financiar la BRI, el Fondo de la Ruta de la Seda creado en 2014 forma parte de los fondos nacionales, regionales y bilaterales que dispone China para proporcionar financiamiento¹⁰. En ocasión del Foro de la BRI (mayo, 2017), China anunció un importante aporte a dicho fondo e instó a otras instituciones financieras a realizar

6 Véase <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>

7 Véase <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/focus-areas/index.html>

8 En principio, el AIIB no exige condicionalidades para sus operaciones crediticias. Ello podría atribuirse al enfoque que a manera de experimento utiliza China respecto a sus BD.

9 Rafael Domínguez Marín (2018).

10 UNCTAD (2018) contiene una lista de fondos de inversiones chinos (p. 18).

aportes adicionales. El Banco de Desarrollo de China¹¹ y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China realizarían esquemas de préstamos especiales dedicados a la cooperación a través la BRI en temas de infraestructura, reforzamiento de la capacidad industrial y financiera.

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) ha representado una fuente determinante para el desarrollo de la región de América Latina y el Caribe (ALC). Sus actividades contemplan el otorgamiento de préstamos, garantías, inversión patrimonial, asesoramiento financiero, cooperación técnica y otros programas especiales. Su compromiso con la Agenda 2030 contempla un acuerdo de cooperación (2016) con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Adicionalmente, como institución del Sur global, la CAF ha concluido acuerdos con el NBD, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) y la Corporación de Infraestructura y Desarrollo Urbano de la República de Corea, para cooperar en el desarrollo de infraestructura sostenible; son estas alianzas que promueven la CSS.

El BNDES creado en 1952, inicialmente focalizó sus actividades en la modernización y la industrialización de Brasil y posteriormente incluyó el apoyo a la industria de bienes de capital, los sectores de exportación, la internacionalización de corporaciones nacionales y las pymes. El BNDES ha ido adaptando sus políticas financieras ante los cambios de la coyuntura nacional e internacional.

El BNDES coopera con los bancos del grupo de los BRICS y recientemente (2018) concluyó un memorando de entendimiento, con el fin de impulsar aplicaciones digitales con el uso de tecnologías y *blockchains* en la financiación de proyectos de infraestructura y otros sectores de interés mutuo. El tema de la cooperación con los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa ha generado algunas consideraciones sobre si se debe o no considerar esta cooperación como CSS. Al respecto, se señala que la cooperación del BNDES ha contribuido a reforzar la infraestructura, cumple con principios tales como la apropiación de los proyectos, el consenso, la participación de PED y, en general, la relevancia de la cooperación económica y financiera para el mejoramiento de las condiciones de los países.

El Banco Asiático de Desarrollo (BAD) fue establecido en 1966 y cuenta con 67 países miembros, 48 de los cuales son asiáticos. Su compromiso con la CSS se reafirmó en la Conferencia Internacional sobre el Avance en el Aprendizaje en Asia (4 de julio de 2018), organizada conjuntamente con el Instituto de Desarrollo de Corea. El evento se dedicó a fortalecer la CSS, focalizándose en el intercambio de conocimientos y la asistencia, aspectos esenciales para el cumplimiento de la Agenda 2030. Teniendo

¹¹ El Banco de Desarrollo de la China (BDC), fundado en 1994, ofrece fondos para proyectos nacionales y estrategias de desarrollo. Recientemente (abril de 2018) comprometió recursos para el alivio de la pobreza, confirmando así su apoyo al financiamiento incluyente. Véase http://www.cdb.com.cn/English/xwzx_715/khdt/201803/t20180309_4999.html

en cuenta la persistencia de la pobreza en el Sur global, el BAD considera que la CSS requiere mayor visibilidad sobre sus beneficios e impacto sobre el desarrollo, con el fin de promover el enfoque Sur-Sur en la gobernanza mundial.

De acuerdo con la AAA, la falta de acceso a la financiación del comercio puede limitar el potencial comercial de un país dejando de percibir oportunidades para promover el desarrollo económico. El financiamiento del comercio a través de los bancos de exportaciones e importaciones (EXIMBANKS) es también crucial para los ODS. Aportando su rol como catalizador para el financiamiento del comercio exterior, sea como banco de primer piso o a través de operaciones de intermediación financiera, se destaca su flexibilidad en cuanto a la evaluación de riesgo-país al otorgar financiamiento. A los fines de promover la CSS, se requiere profundizar los mecanismos e instrumentos de financiamiento del comercio inter e intrarregional. Las entidades que ofrecen financiamiento al comercio agrupadas en la Red Global de Eximbanks e Instituciones de Financiamiento del Desarrollo (GNEXID por sus siglas en inglés), han realizado esfuerzos importantes en pro de la CSS que representa en esencia, su principal objetivo. Esta alianza congrega bancos de Asia, África y ALC¹².

Desde el inicio de sus operaciones en 1982, el Banco de Exportaciones e Importaciones de la India ha tenido un rol catalizador de la integración de este país en la economía mundial. Cabe destacar el financiamiento y la facilitación de comercio e inversión, dirigida particularmente a los países del Sur, contribuyendo así a la CSS. La cooperación entre el Eximbank India y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo es ejemplo del acercamiento entre dos actores del Sur global para fomentar negocios e inversiones.

BAPA+40: temas para la discusión

La próxima reunión del PABA+40 representa así una oportunidad única para replantearse una ampliación de los medios y actores que pueden contribuir a la implementación de la Agenda 2030, a través de la CSS y la Cooperación Triangular. El presente artículo aspira a contribuir con las discusiones académicas sobre los posibles resultados de la citada conferencia, con las siguientes ideas.

En virtud de la nueva configuración de la arquitectura global de cooperación en la que los países del Sur global tienen un rol predominante, es importante replantearse el concepto de la CSS en función del alcance, los actores, la pluralidad de enfoques, los medios y los nuevos mecanismos de cooperación, así como también capturar las lecciones de la experiencia de acuerdos de cooperación exitosos.

¹² Véase <https://gnexid.com/workshop-on-addressing-the-trade-finance-gap-through-collaborative-action/>

Una nueva narrativa de la definición de la CSS, debe contemplar que se trata de una oportunidad para involucrar una diversidad de actores, gobiernos, sector privado, sociedad civil, organizaciones internacionales, BD nacionales, regionales e internacionales, tal como sugiere el presente artículo. La participación del sector privado en la CSS es ocasión para que los diseñadores de políticas públicas exploren vías más eficientes e innovadoras que incluyan este sector. Conviene implicar a las instituciones financieras enfocadas en el Sur global en un análisis crítico de lo que funciona y lo que no funciona, así como recomendar nuevas estrategias de cooperación en ocasión del PABA+40.

La participación de los BD como promotores de la CSS y la Cooperación Triangular ha sido documentada en foros internacionales, informes de los BD, artículos académicos y de opinión. Lo que se requiere ahora es poner de manifiesto la contribución potencial de estas instituciones financieras a la implementación de la Agenda 2030, a través de sus actividades en tanto CSS y la Cooperación Triangular, a la par de recomendar modalidades de participación. Las alianzas entre las instituciones financieras referidas en el artículo pueden orientar y consolidar proyectos concretos que apoyen a la CSS, en el contexto de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, tal como lo estipula el Objetivo 17 de la mencionada agenda.

Bibliografía

- DOMÍNGUEZ, Rafael (2018): “China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur”, *Revista Carta Internacional*, 13 (1), p. 40.
- UNCTAD (2017): “Financiación para el desarrollo: cuestiones en relación con la movilización de recursos públicos nacionales y la cooperación internacional para el desarrollo”, TD/B/EFD/1/2, 30 de agosto, disponible en http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/tdb_efd1d2_es.pdf (consultado el 28-08-2018).
- (2017): disponible en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2017d4_en.pdf (consultado el 28-08-2018).
- (2018): “Scaling up Finance for the Sustainable Development Goals. Experimenting with Models of Multilateral Development Banking”, UNCTAD, p. 18.
- WORLD BANK (2018): “Bankers without borders”, Global Financial Development Report 2017/2018, p. 90, disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28482/9781464811487.pdf> (consultado el 02-09-2018).

Recursos electrónicos consultados

- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, disponible en <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/focus-areas/index.html> (consultado el 02-09-2018).
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, disponible en <https://www.aiib.org> (consultado el 08-08-2018).
- Banco Chino de Desarrollo, disponible en http://www.cdb.com.cn/English/xwzx_715/khdt/201803/t20180309_4999.html (consultado el 15-08-2018).

Nuevo Banco de Desarrollo (NBD/NDB), disponible en <https://www.ndb.int/> (consultado el 15-08-2018).

GNEXID, disponible en <https://gnexid.com/workshop-on-addressing-the-trade-finance-gap-through-collaborative-action/> (consultado el 08-08-2018).

Cooperación Sur-Sur, disponible en https://cooperacionsursur.org/images/docs/Plan_de_Accion_de_Buenos_Aires_1978.pdf (consultado el 10-08-2018).

Cooperación Sur-Sur, disponible en https://www.cooperacionsursur.org/images/Doc_Crono_SurSur_2014.pdf (consultado el 10-08-2018).