

Research on Money and Finance

Occasional Policy Papers

**El banco de los BRICS: Una alternativa
para el financiamiento al desarrollo?**

Daniel Munevar
CADTM/RMF

Occasional Policy Paper 12
Agosto 2014

El banco de los BRICS: Una alternativa para el financiamiento al desarrollo?

Daniel Munevar, CADTM / RMF

El 15 de julio, los gobiernos de Brasil, Rusia, China, India y Sudáfrica anunciaron la creación del *New Development Bank* (NDB). De acuerdo con el comunicado de prensa oficial, el objetivo principal de la nueva institución multilateral es establecer una alternativa a las instituciones multilaterales existentes como fuente de financiamiento para el desarrollo de los países emergentes y en desarrollo (India, 2014). Con este propósito, los miembros fundadores se han comprometido a suscribir un aporte inicial de USD \$ 10 mil millones cada uno, para un capital inicial total de USD \$ 50 mil millones. Sobre la base de esta suscripción de capital, se estima que el NDB podría prestar hasta US \$ 35 mil millones por año en los próximos dos decenios (Griffith-Jones, 2014). Para poner ese número en perspectiva, el Banco Mundial ha prestado un promedio de USD 31,6 mil millones por año en los últimos 5 años (World Bank, 2014a). Esto deja en claro que el plan inicial de los BRICS no es sólo establecer una alternativa, sino de hecho superar en tamaño al Banco Mundial.

Es precisamente este potencial el que permite entender la positiva recepción que ha logrado la propuesta del NDB (Griffith-Jones, 2014; Stiglitz, 2014; Weisbrot, 2014). No obstante, una mirada comprensiva al contexto de la iniciativa ofrece una saludable dosis de escepticismo. En efecto, un análisis de las realidades económicas y políticas que enfrentan los BRICS plantea serias preocupaciones respecto a la viabilidad de la NBD. Además, dada su estructura similar al Banco del Sur, no es improbable que la NBD acabará experimentando los mismos problemas, y destino, de dicha institución¹. Cuando se estableció en 2007, el Banco del Sur fue anunciado como la llegada de un nuevo modelo de financiamiento para el desarrollo (Toussaint, 2008). Sin embargo, hasta la fecha el Banco no ha hecho su primer crédito oficial (Munevar, 2013).

¹ Institución creada en 2007 por los gobiernos de Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Paraguay. Su propósito es financiar proyectos que fortalezcan la integración regional al tiempo que se reduce la dependencia de los países miembros del Banco Mundial y el FMI.

Al menos tres paralelos preocupantes se pueden establecer entre el NBD y el Banco del Sur. En primer lugar, los ciclos económicos de los países miembros están estrechamente alineados. Como tal, la institución está mal adaptada para hacer frente a una recesión económica. En segundo lugar, las diferencias económicas que existen entre los países inevitablemente darán lugar a luchas por el control de los recursos del banco. En tercer lugar, y por último, la cuestión fundamental tiene que ver con los verdaderos objetivos que cada socio asigna a la institución. A medida que varía la visión sobre el papel que juega un banco de desarrollo dentro del esquema de políticas económicas y políticas de cada país, se vuelve cada vez más complejo el establecer un objetivo unificador para dicha institución. Sin este, simplemente no es posible establecer una organización operativa.

Respecto a la primera cuestión, el relativo éxito económico de BRICS en la última década ha estado estrechamente relacionado con el crecimiento económico de China y su impacto en los mercados de materias primas. Durante este período, la dependencia de las exportaciones de materias primas en general, y sobre la demanda de China en particular, es un factor central que permite explicar una parte importante del crecimiento económico experimentado por Brasil, Rusia, India y Sudáfrica. Todos los países del grupo experimentaron un aumento significativo en la participación de las materias primas en las exportaciones totales (cuadro 1). Así mismo, se ha producido un crecimiento constante en la participación de China como destino de las exportaciones, sobre todo en los casos de Brasil y Sudáfrica (Cuadro 1). Además, el impacto económico del aumento de la demanda de materias primas se ha ampliado gracias a un shock positivo de los términos de intercambio (Tabla 1).

Cuadro 1 - Estadísticas Comercio Exterior BRICS

	Materias primas como % de exportaciones		Exportaciones a China como % de exportaciones		Terminos de Intercambio Index 2012 (2000 = 100)
	2003	2012	2003	2012	
Brasil	46.5	62.6	6.2	17.0	128.9
Rusia	66.6	81.2	6.2	6.8	248.9
India	21.7	34.3	4.3	5.1	127.4
Sur Africa	41.6	54.5	2.8	11.7	145.5

Fuente: Banco Mundial (2014b), UN Commtrade.

En este contexto, vale la pena reflexionar acerca del impacto a largo plazo de una desaceleración económica en China sobre el desempeño de los BRICS. Desde 2011, las tasas de crecimiento del PIB en Brasil, Rusia, India y Sudáfrica se han reducido de forma significativa. Ello se encuentra asociado a una reducción en la demanda y precios de las materias primas. A su vez, estos dos hechos han sido causados por el menor

crecimiento de China (IMF, 2013, pp. 41–44). Como resultado, las presiones económicas internas en este grupo de países se han intensificado en los últimos años. En la medida que estos países dirigen su atención a dichos problemas, es poco probable que dediquen los recursos necesarios para el NDB. En este sentido, la sincronización del ciclo económico de los BRICS es una limitación, toda vez que deja la institución sin un país que puede apoyarla durante una recesión económica.

El efecto que este tipo de limitación puede tener sobre la creación de una nueva institución multilateral se refleja claramente en los problemas que ha enfrentado el Banco del Sur. Como es el caso con los BRICS, el ciclo económico de los miembros fundadores del Banco del Sur estaba estrechamente alineado y dependía del incremento de los precios de las materias primas. El plan inicial para el Banco era tener una institución en funcionamiento a finales de 2008. No obstante, tras el impacto de la crisis financiera de 2008, dicho plan quedó archivado. A medida que las presiones fiscales asociadas a la crisis se hicieron sentir, los gobiernos detrás del Banco del Sur redujeron y retrasaron el cumplimiento de sus compromisos con la agenda de integración. Esto ayuda a explicar en parte por qué se tomó 6 años desde la fundación del Banco para llevar a cabo el primer Consejo de Ministros, y 7 años para el primer Consejo de Administración (El País, 2013; Nodal, 2014). Si a esto se agrega los problemas de divisas de Venezuela y Argentina, es posible entender porque aún no hay fecha para la transferencia del aporte de capital inicial acordado con el Banco. Con este precedente, no es poco realista asumir que el NDB experimente las mismas dificultades.

Un segundo obstáculo que el NDB tendrá que superar, es la lucha de poder por el control del Banco. A pesar de que cada uno de los BRICS se ha comprometido a una suscripción igual del capital, es evidente que existe una gran disparidad en términos de su contribución potencial. Por ejemplo, mientras que la contribución inicial para el NDB representa el 20,1% de las reservas en moneda extranjera de Sudáfrica, esta sólo equivale al 0,3% de las reservas de China². Tal disparidad explica por qué a pesar de la gran escala de la iniciativa, los países sólo se han comprometido a transferir su contribución al banco durante un período de 7 años, con pagos anuales promedio de USD 285 millones (Chacko, 2014). No obstante, dadas estas diferencias, China comenzará con el tiempo a ejercer su poder económico a cambio de un mayor grado de control sobre las actividades del NDB.

El problema es entonces, que en lugar de crear una nueva estructura de poder, donde los países cuenten con una representación igual independiente de sus contribuciones económicas, el NDB terminará emulando la estructura actual del Banco Mundial. La diferencia sería que, mientras la nueva organización estaría bajo el

² Calculado sobre la base de las reservas en moneda extranjera, incluyendo el oro, a finales de 2013 (World Bank, 2014b).

control de China, las instituciones actuales continuaran bajo el control de los EE.UU.. A consecuencia de ello, los problemas en términos de rendición de cuentas e influencia política que han plagado la historia del Banco Mundial simplemente serán replicadas por el NBD.

El Banco del Sur se enfrentó a un problema similar en relación al control de la institución. Por un lado, Venezuela apoyó el principio de un "un país, un voto", con el fin de asegurarse de que los miembros más pequeños de la institución tuvieran voz y voto sobre las operaciones la institución. Por otro lado, Argentina y Brasil apoyaron un modelo de banca multilateral tradicional, donde el control sobre las actividades del banco aumenta en proporción de la cantidad de recursos dedicados a él (Ortiz & Ugarteche, 2008). Una vez se estancaron las negociaciones, Brasil procedió a aumentar gradualmente los recursos destinados a su propio banco de desarrollo, el BNDES. De hecho, desde 2008, Brasil ha utilizado el BNDES como una herramienta estratégica para apoyar la expansión de las empresas brasileñas en América Latina (Zibechi, 2012, pp. 176–183). Por lo tanto, ante la disyuntiva de apoyar a una organización en la que sus socios podrían desafiar su control de los recursos o financiar su propio banco de desarrollo, Brasil terminó eligiendo la segunda opción. No sería una sorpresa entonces si Brasil o China simplemente intensifican la utilización de sus propios bancos de desarrollo en caso de no estar de acuerdo con la eventual distribución del poder dentro del NDB.

La tercera y última cuestión tiene que ver con un acuerdo sobre el objetivo final del NDB. ¿Es simplemente una herramienta para la movilización de recursos para infraestructura y proyectos de desarrollo sostenible? ¿O los miembros fundadores tienen objetivos ulteriores para del NDB? La experiencia reciente muestra que tanto China como Brasil han aprendido que los bancos de desarrollo pueden ser una poderosa herramienta para promover inversión, al mismo tiempo que consolidan en el extranjero sus agendas económicas. En el caso de China, el Banco de Desarrollo de China (CDB) se ha convertido en una parte integral de la estrategia de este país para fortalecer sus lazos económicos con América Latina. El objetivo de esta política es abrir mercados a los productos manufacturados chinos y asegurar el acceso a largo plazo a las materias primas de la región en condiciones favorables. Así, entre 2005 y 2013, el CDB ha prestado USD 78,3 mil millones a los países de la región (Inter-American Dialogue, 2014). Para países como Argentina, Ecuador y Venezuela, que no cuentan con acceso a los mercados internacionales de capital e instituciones multilaterales, estos fondos se han convertido en una fuente bienvenida de financiamiento. No obstante, los costos también son significativos. Las tasas de interés del CDB son más altas que los de las instituciones multilaterales, incluyen como requisito contratar con empresas chinas, tienen normas ambientales inadecuadas, y requieren de pagos en la forma de materias primas (Gallagher, Irwin, & Koleski, 2013). Por otra parte, hay poca o ninguna transparencia sobre los detalles de los acuerdos (El País, 2014).

Los préstamos del BNDES de Brasil siguen un patrón similar a los del CDB. A lo largo de la última década, los préstamos para proyectos de infraestructura realizados por el BNDES en América Latina y África aumentaron constantemente, pasando de USD 228 millones en 2004 a USD 1.300 millones en 2013 (Valor International, 2014). De acuerdo con una encuesta reciente, el impacto socioeconómico y ambiental de los proyectos del BNDES en la región de América Latina es una fuente de gran preocupación. Se estima que el 42% de los proyectos no logran mejorar directamente las condiciones económicas del país receptor. Además, el 67% de los programas implican la reubicación de comunidades; al menos el 58% de estos afecta las condiciones de vida de dichas comunidades; y el 75% de los proyectos impacta de manera negativa al medio ambiente (DAR, 2014). Por último, el informe plantea la cuestión de la falta total de transparencia en cuanto a las condiciones en que se realizan los proyectos. El parecido con el accionar del CDB no es una coincidencia.

Para hacer la situación del NDB aun más compleja, se suman a este expediente de falta de transparencia y menosprecio de temas sociales y ambientales, las posibles motivaciones de Rusia, India y Sudáfrica. Para Rusia, al parecer la principal motivación para participar en el NDB gira en torno a la cuestión de buscar protección ante las sanciones impuestas por los EE.UU. (The Moscow Times, 2014). En los casos de la India y Sudáfrica, su principal interés parece estar centrado en el aumento de los fondos disponibles para la inversión en infraestructura en sus propios países (Spector, 2014). Con esta gran variedad de agendas es muy difícil de creer que se pueda alcanzar un mínimo común denominador para que el NDB pueda comenzar a operar. Al hacer frente a este mismo impase, los países detrás del Banco del Sur sencillamente no pudieron lograr el compromiso básico requerido para dar un aliento de vida a la nueva institución.

A pesar de la complejidad de la situación, el punto central que no se debe perder de vista es que iniciativas como el NDB y el Banco del Sur representan la señal más clara de que el actual modelo de financiamiento para el desarrollo y la gobernanza de las instituciones multilaterales son anticuados. Desde esta perspectiva, el problema con el NDB es que en lugar de apuntar a establecer un nuevo conjunto de lineamientos para la financiación del desarrollo, esta simplemente replicando la estructura establecida de las instituciones multilaterales. Como tal, está destinado a experimentar el mismo tipo de problemas y decepcionantes resultados. Por lo tanto, todavía existe una clara necesidad de nuevas ideas y prácticas en la financiación del desarrollo en las cuales las comunidades y países receptores de recursos tienen una mayor influencia en las condiciones en que se llevan a cabo los proyectos, así como la forma en la cual se distribuyen sus beneficios. En este respecto, la experiencia del Banco del Sur, muestra lo difícil que es romper con las convenciones establecidas. Eso no quiere decir que los países del Sur no deban dejar de seguir intentando.

Referencias

- Chacko, S. (2014). *BRICS Bank Is Mostly a Jointly Managed Sovereign Wealth Fund*. *Huffingtonpost*. Retrieved July 22, 2014, from http://www.huffingtonpost.com/sunil-chacko/brics-bank-is-mostly-a-jo_b_5602995.html
- DAR. (2014). *CASOS PARADIGMÁTICOS De inversión del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) en Sur América Necesidad y Oportunidad para Mejorar Políticas Internas*. Retrieved July 23, 2014, from http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/137_Casos_Paradigmaticos.pdf
- El País. (2013, June 13). Arranca en Venezuela el Banco del Sur, que agrupa a seis países de la región. Ediciones El País. Retrieved from http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/13/actualidad/1371081851_375869.html
- El País. (2014, April 11). Ecuador sumará 7.000 millones de dólares a su deuda con China. Ediciones El País. Retrieved from http://economia.elpais.com/economia/2014/04/11/actualidad/1397232571_064840.html
- Gallagher, K. P., Irwin, A., & Koleski, K. (2013). *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. Retrieved from <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/GallagherChineseFinanceLatinAmerica.pdf>
- Griffith-Jones, S. (2014). *A new BRICS bank to mark global shift*. *Financial Times*. Retrieved July 21, 2014, from <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2014/06/03/guest-post-a-new-brics-bank-to-mark-global-shift/>
- IMF. (2013). *IMF World Economic Outlook - October 2013* (pp. 41–44). Washington DC. Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/text.pdf>
- India, M. of E. A. (2014). *Sixth BRICS Summit – Fortaleza Declaration*. Retrieved July 21, 2014, from <http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/23635/Sixth+BRICS+Summit++Fortaleza+Declaration>
- Inter-American Dialogue. (2014). *China Latin America Finance Database*. Retrieved July 23, 2014, from http://www.thedialogue.org/map_list
- Munevar, D. (2013). *Banco del Sur: Promesas y Realidades*. CADTM. Retrieved July 21, 2014, from <http://cadtm.org/Banco-del-Sur-Promesas-y>
- Nodal. (2014). *Realizan I Consejo de Administración del Banco del Sur y afinan los detalles de su puesta en funcionamiento*. Retrieved July 22, 2014, from <http://www.nodal.am/2014/07/realizan-i-consejo-de-administracion-del-banco-del-sur-y-afinan-los-detalles-de-su-puesta-en-funcionamiento/>
- Ortiz, I., & Ugarteche, O. (2008). *Bank of the South: Progress and Challenges*. *SSRN Electronic Journal*. Retrieved from <http://papers.ssrn.com/abstract=1353450>

- Spector, B. (2014). *South Africa's scramble for new BRICS bank*. *Daily Maverick*. Retrieved July 23, 2014, from <http://www.dailymaverick.co.za/article/2014-07-18-south-africas-scramble-for-new-brics-bank/#.U897IVbjsc4>
- Stiglitz, J. (2014). *Nobel Economist Joseph Stiglitz Hails New BRICS Bank Challenging U.S.-Dominated World Bank & IMF*. *Democracy Now*. Retrieved July 21, 2014, from http://www.democracynow.org/2014/7/17/nobel_economist_joseph_stiglitz_hails_new
- The Moscow Times. (2014). *Putin Wants Measures to Protect BRICS Nations From U.S. Sanctions*. Retrieved July 23, 2014, from <http://www.themoscowtimes.com/business/article/putin-wants-measures-to-protect-brics-nations-from-u-s-sanctions/503415.html>
- Toussaint, E. (2008). *Bank of the South. An Alternative to IMF-World Bank*. Mumbai: VAK. Retrieved from <http://cadtm.org/Bank-of-the-South-An-Alternative>
- Valor International. (2014, April 11). *Increased BNDES lending for projects abroad draws criticism*. Retrieved from <http://www.valor.com.br/international/news/3513110/increased-bndes-lending-projects-abroad-draws-criticism>
- Weisbrot, M. (2014). *BRICS' new financial institutions could undermine US-EU global dominance*. *Al Jazeera America*. Retrieved July 21, 2014, from <http://america.aljazeera.com/opinions/2014/7/brics-developmentbankimffinance.html>
- World Bank. (2014a). *World Bank Operational Summary Fiscal Years 2008-2013*. Retrieved July 21, 2014, from http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2013/Resources/9304887-1377201212378/9305896-1377544753431/OpSumLendingTables_EN.pdf
- World Bank. (2014b). *World Development Indicators Database*. Retrieved from <http://data.worldbank.org>
- Zibechi, R. (2012). *Brasil Potencia: Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bogota D.C.: Ediciones desde Abajo.