



CIUDADANÍA Y VALORES
FUNDACIÓN

Curso de verano: Organismos internacionales y nuevo orden mundial

Mesa redonda: Europa en la escena internacional

Emilio López Viñuela, Banco Africano de Desarrollo.

EUROPA EN LA ESCENA INTERNACIONAL

- Gracias a la Fundación Rey Juan Carlos y a la Fundación Ciudadanía y Valores

1.- Mundo más interdependiente; objetivos: paz, prosperidad, derechos humanos, democracia

Acción conjunta, y para nosotros dentro de la UE, parece el mejor medio para que los Estados miembros tengan capacidad e influencia políticas y se logren esos objetivos.

2.- Prevención de conflictos: reducción de desequilibrios, lucha contra el subdesarrollo y la pobreza. En ello, importante papel de los Organismos multilaterales y específicamente los Bancos de Desarrollo. Los países realizan contribuciones y son los que marcan sus líneas de actuación.

3.- Prosperidad; favorecer comercio e inversión (infraestructuras, gobernanza) e integración económica (países más grandes) tanto integración física como favoreciendo y unificando trámites (p.e homologaciones), política de seguridad energética, etc.

La propia UE (Acuerdos de Partenariado) como los países dentro de los Bancos de Desarrollo.

¿Y España? Dos elementos definitorios:

a.- se incorporó relativamente de forma tardía al mundo de los organismos internacionales y sólo desde fecha bastante reciente como donante y no como receptor

b.- ese proceso de inserción en el mundo multilateral sufrió una aceleración con la incorporación de España a la UE, trabajando desde dentro a partir de nuestra adhesión.

BMD: origen y objetivos; participación española

Los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) incluyen el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Africano de Desarrollo. Habrían de incluirse asimismo el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, cuyo objetivo es favorecer la transición a la economía de mercado de las antiguas economías planificadas de Europa del Este, y los bancos subregionales de desarrollo (Banco Centroamericano de Integración Económica, Banco de Desarrollo del Caribe y diversos bancos regionales en África y otras partes del mundo).

Los BMD engloban, normalmente, dos tipos de organismos: los Bancos de Desarrollo, propiamente dichos, los Fondos de Desarrollo o ventanillas concesionales.

El Banco Mundial se creó en 1944 y, desde muy pronto, su actividad dejó de centrarse en la reconstrucción postbélica para abordar, sin limitación geográfica en sus actuaciones, la financiación de proyectos de desarrollo en los países menos avanzados. Esta es igualmente la función de los demás Bancos de Desarrollo: otorgar préstamos en condiciones más favorables que las del mercado para financiar proyectos, con el objetivo último de reducir la pobreza y promover el crecimiento económico.

España se incorpora en 1959, de forma tardía, a las instituciones de Bretton Woods, entre ellas el Banco Mundial. Nuestro país era entonces elegible para recibir financiación y de hecho fue prestatario de esta institución en doce ocasiones hasta su “graduación”, momento en que deja de recibir financiación, en 1977. El cambio fundamental -el paso de receptor a donante- lo dio España, en el Banco Mundial, en 1981, y lo consolidó en 1983 al abandonar la lista de países receptores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el marco de la OCDE. En la década anterior, España había iniciado su participación en los Bancos Regionales de Desarrollo al haber ingresado en 1976 en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) juntamente con los demás socios europeos y con Japón. En 1984, se incorporó al Banco Africano de Desarrollo, aunque desde 1972 ya participaba en el Fondo Africano de Desarrollo y, en 1986, se convirtió en socio del Banco Asiático de Desarrollo. La participación española responde a la evolución de nuestro país desde receptor a donante y ha seguido una pauta que empieza en Iberoamérica, continúa por África y termina en Asia.

Podría señalarse el año 1990, y la firma del Convenio Constitutivo del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), como el último de los hitos que marcan la historia «multilateralista» de España al participar como miembro fundador en las negociaciones que llevaron a la constitución de dicho Banco, proyecto que agrupó a la mayoría de los países europeos y a las economías más desarrolladas. Si los porcentajes de participación española en el capital de los Bancos de Desarrollo se sitúan entre el 0,34% del Banco Asiático y el 1,89 del BID, en esta ocasión se suscribió la significativa participación del 3,4 por 100 del capital, lo que supuso el primer reconocimiento explícito del potencial económico de nuestro país en una IFM.

BMD y crisis económica y financiera internacional

Desde sus inicios, y hasta los años 70, la financiación otorgada por los BMD se dirigía esencialmente a infraestructuras e industrias básicas a efectos de crear en los países las condiciones para que se generase suficiente ahorro e inversión internos como para promover su crecimiento.

En la década de los ochenta, con el despegue económico de algunas economías del sudeste asiático bajo un esquema de atracción de inversiones privadas, comenzó a considerarse que los capitales privados tenían un potencial mayor que los fondos de ayuda, tanto para el crecimiento económico como para la lucha contra la pobreza.

Las crisis financieras experimentadas por las economías emergentes a finales de los noventa arrojaron algunas dudas sobre este planteamiento y de nuevo, se pasó a subrayar los aspectos más directamente asistenciales de las actuaciones de los BMD, pero centrados ahora en esquemas como el de alivio de la deuda externa (iniciativa HIPC, Highly Indebted Poor Countries), acompañados de la elaboración de estrategias de lucha contra la pobreza en las que primaba el componente de “ownership”, es decir, en las que se involucraban activamente los propios países receptores.

En gran medida, la estrategia seguida en los años anteriores al desencadenamiento de la actual crisis económica y financiera mundial fue el establecimiento de una cierta especialización en la que los BMD volvieron a poner el énfasis en la financiación de proyectos de infraestructuras en sus distintas vertientes a la vez que promovían la integración regional como elemento determinante del crecimiento y la gobernanza, sin la cual tanto las contribuciones asistenciales como la actuación del sector privado pierden gran parte de su valor y eficacia. Por su lado, los donantes bilaterales y las instituciones multilaterales no financieras se quedaron con el grueso de lo que es la ayuda de carácter más asistencial y las intervenciones en sectores sociales como la educación y la salud.

Esta era la situación cuando el entorno financiero internacional comenzó a deteriorarse en el verano de 2007, apareciendo los primeros síntomas de que el mercado financiero se había excedido en la financiación del sector inmobiliario en Estados Unidos, haciendo insostenible una expansión económica que se basaba en parte en un crecimiento continuo e imposible del precio de los inmuebles.

El G-20 y el papel atribuido a los BMD

El G-20 se ha configurado desde el inicio de la crisis como el principal foro para la cooperación económica internacional, desde la Declaración de Washington en el año 2008 a la Cumbre de Pittsburgh en noviembre de 2009.

En la mencionada Declaración se evitaba expresamente el proteccionismo y se optaba por una solución multilateral en la que los BMD habrían de jugar un papel destacado. La idea general es que los desafíos del desarrollo requieren que estas instituciones sean fuertes y que sean capaces de actuar rápidamente y de forma flexible haciendo el mejor uso de sus recursos. En lo que hace referencia exclusivamente a los BMD, se establecían tres elementos a considerar.

Primero, analizar la adecuación de sus recursos a las necesidades y, eventualmente, llevar a cabo un aumento de aquellos si era necesario. Los BMD han logrado articular una respuesta rápida a las apremiantes necesidades financieras de los países en vía de desarrollo, aumentando su financiación en el período 2009-2011 en 100.000 millones de dólares, hasta un total de 300.000 millones.

Para hacer frente a la demanda excepcional a corto plazo, los BMD tuvieron que hacer un empleo aún más eficiente de los recursos de capital con que contaban. Con una perspectiva de más largo plazo, eso implicó ampliaciones de capital.

En segundo lugar, que BMD deberían revisar sus instrumentos de préstamo y de apoyo al sector privado para cubrir de la mejor manera posible las necesidades de sus miembros, aumentando sus capacidades de proporcionar capacitación y acelerando su reforma de gobernanza para mejorar su actuación y adaptarse a un ambiente económico cambiante.

Los países en vías de desarrollo por lo general afrontan riesgos más altos. La financiación del desarrollo también tradicionalmente es percibida como arriesgada. Los BMD pueden tener un papel clave en la suavización de riesgos por la promoción de créditos en moneda local y mecanismos de financiación innovadores, como los bonos indicados al PIB o a los precios de materias primas. Estos y otros instrumentos de financiación habrían de ser utilizados por los Bancos pues ayudarían a estabilizar los flujos financieros a los países en vías de desarrollo. Asimismo, los BMD deberían aumentar su apoyo al sector privado proporcionando mayor liquidez y haciendo un mayor uso de garantías, siempre con una adecuada valoración del riesgo.

Finalmente, y como último elemento, reforzar el papel anticíclico que han de jugar los BMD como proveedores de financiación en momentos de restricciones de acceso al crédito tomando en cuenta cada uno de ellos sus ventajas comparativas, a la vez que aumentando la coordinación y evitando solapamientos con otras instituciones multilaterales e instituciones financieras privadas. Este papel específico contracíclico de los BMD justificaría dejar sin utilizar parte de su capacidad de prestar para asegurar que estará disponible durante las crisis.

La respuesta de los BMD a la crisis

Durante los años 2008 y 2009, los BMD han tenido que hacer frente a retos sin precedentes. Al impacto de la crisis alimentaria y energética ha habido que sumar el de la crisis financiera internacional la cual, con distintos desfases temporales, ha ido impactando negativamente sobre los países en desarrollo. Esta crisis ha limitado el acceso de estos países a la financiación externa -incluidas las remesas-, ha reducido sus exportaciones y generado importantes presiones sobre los presupuestos nacionales, que se han visto limitados a la hora de hacer frente a los gastos sociales y de inversión necesarios para seguir avanzando hacia el logro de los ODM. La articulación rápida y eficiente de una respuesta en este nuevo escenario ha sido la prioridad de estas instituciones en esta etapa. En esencia, el papel atribuido a estas instituciones se concreta en actuar con carácter anticíclico, al contrario de lo que venía siendo habitual, de forma que, desde el inicio de la crisis, los BMD han actuado de manera rápida y flexible para mitigar el impacto de la crisis en sus países miembros.

La crisis ha puesto de manifiesto dos hechos. En primer lugar que las economías en desarrollo están más integradas en el sistema económico y financiero global de lo que se podría pensar: el hundimiento de las bolsas y la quiebra de algunos bancos trasladó la crisis al mundo en desarrollo. Es decir, que resultaron afectadas en mucha mayor medida de lo que inicialmente se esperaba. En segundo lugar, que la inversión directa extranjera no se mantuvo, como se pensaba usualmente, sino que disminuyó de forma apreciable en un gran número de países.

Los BMD, y sin ánimo exhaustivo, proporcionaron ayuda presupuestaria y de apoyo a la balanza de pagos; establecieron líneas de liquidez de emergencia así como de financiación del comercio; movilizaron recursos para realizar inversiones críticas en infraestructura; tomaron medidas para apoyar la solvencia y liquidez de los sistemas bancarios; hicieron frente a necesidades apremiantes de financiación en el sector privado; y comprometieron de forma adelantada sus recursos (frontloading) en proyectos en los que, por otro lado, se aceleró su puesta en marcha.

En este contexto, el Banco Mundial ha duplicado su volumen de préstamos comprometidos pasando de 14.000 m.\$ en 2008 a 33.000 en 2009. El escenario esperado para los próximos tres años estima unos compromisos de préstamo medios anuales de 34.000 m.\$. A mayor plazo, se están estimando unas necesidades de compromisos de préstamos tras la crisis en torno a 15.000 m.\$ anuales, similar a los compromisos medios anuales de la década anterior. En los países de renta baja beneficiarios de la ventanilla blanda, IDA, también se alcanzaron volúmenes record de compromisos llegando hasta los 14.000 m.\$, un 25% más que el año anterior.

En lo que respecta al BID, en 2007 y 2008 se situaron en niveles muy altos, con un importe de aprobaciones de 9.000 m.\$ y 11.300 m.\$, respectivamente. En 2009, se marcó un nuevo record, con aprobaciones por importe de 15.900 m.\$ y un nivel de desembolsos sin precedentes de alrededor de 12.000 m.\$. En ausencia de ampliación de capital, dicha trayectoria restringiría notablemente el programa de préstamos a partir de 2010, que no podrían superar los 7.000 m. \$ por año.

En definitiva, hubo un proceso generalizado de revisión de las necesidades de recursos de los BMD, tanto de capital social como de aportaciones de los donantes a sus ventanillas blandas, fruto del consenso sobre la conveniencia de que estas instituciones dispusieran de recursos suficientes para hacer frente a la fuerte demanda de financiación coyuntural derivada de la crisis pero también al incremento esperado de su volumen medio de préstamos para los próximos años. Este incremento a medio plazo será consecuencia de la transformación estructural que se está produciendo en los mercados financieros internacionales, que hace poco realista la vuelta a la situación anterior a la crisis, en la que los países de renta media, beneficiarios de financiación con cargo al capital ordinario de los distintos bancos, tenían fácil acceso a los mismos

Se produjeron así ampliaciones de capital en el Banco Mundial, el Banco Asiático y el BID; en cuanto a las ventanillas blandas, se repuso la del BAsD y se está en proceso de reposición de IDA.

Referencia al Banco Africano de Desarrollo

En lo relativo al BAfD, su actuación fue similar a lo ya mencionado para otros Bancos.

a) Sexto Aumento de Capital; a efectos de actuar de forma anticíclica, el Banco puso en marcha una serie de mecanismos de respuesta rápida a la crisis financiera (iniciativas para proporcionar liquidez y cobertura a las transacciones comerciales, frontloading, operaciones de desembolso rápido, etc.), lo que originó un consumo de

recursos del Banco muy por encima de lo considerado en la Estrategia a Medio Plazo y, en consecuencia, un acercamiento a los límites prudentes de préstamo, que se alcanzaron antes de lo previsto. La media de aprobaciones durante los años 2006-08 fue de unos 2.000 millones de euros/año mientras que el volumen de aprobaciones en el año 2009 fue del orden de 6.800 millones de euros. De ahí la necesidad de un aumento de capital, en línea con el compromiso del G-20 de que los Bancos de Desarrollo estén adecuadamente capitalizados. Se aprobó en mayo pasado un incremento del capital de 200%, a imagen del Banco Asiático, con un capital pagadero (paid-in) del 6%. El capital pasará de unos 30.000 MECUS a 90.000 MECUS.

b) Reposición del Fondo Africano de Desarrollo (FAfD 12); FAfD-11 (2008-10) el volumen total ascendió a 6.300 M€. Las aprobaciones del FAfD fueron de 1.400 M€ en 2007, 2.000 M€ en 2008 y casi 3.000 M€ en 2009. La consecuencia de esta decidida respuesta anticíclica es que los recursos existentes resultan insuficientes para sostener el pipeline de proyectos, por lo que se iniciaron las consultas para el FAfD-12, que culminarán en próximo septiembre. Se estima que el FAfD-12 podría ser un 30-50% superior al FAfD-11.

La asignación de estos nuevos recursos seguirá las pautas ya existentes. Por un lado, y en lo que concierne a los países, el criterio determinante de asignación será su “performance” en términos económicos, es decir, la gestión prudente y ortodoxa de la economía.

En cuanto a prioridades sectoriales: infraestructura, gobernanza, sector privado e integración regional, aspecto que cobra cada vez mayor importancia. En África existen muchas pequeñas economías; resulta imposible lograr un crecimiento sostenido sin una mayor integración física que abarate los movimientos de mercancías y sin una mayor homogeneidad en los procedimientos aduaneros, de homologación, etc. A veces se denominan estos dos aspectos como el hardware y el software de la integración y su profundización requiere sin duda el impulso proveniente de los propios países africanos.