



OBSERVATORIO
AMÉRICA LATINA
ASIA PACÍFICO

Documentos de Trabajo

Las Respuestas Multilaterales al COVID-19: una Oportunidad para Fortalecer la Cooperación Financiera América Latina-Asia Pacífico

Cintia Gasparini
Andrea Molinari
Leticia Patrucchi

DT 006/20

Septiembre, 2020



Las Respuestas Multilaterales al COVID-19: una Oportunidad para Fortalecer la Cooperación Financiera América Latina-Asia Pacífico

Cintia Gasparini¹

Andrea Molinari²

Leticia Patrucchi³

¹ Cintia Gasparini es magíster en Desarrollo Económico. Directora del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica de la Universidad Nacional de José C. Paz. Docente de UNPAZ y Universidad de Buenos Aires. cgasparini@unpaz.edu.ar

² Andrea Molinari es doctora en Economía, Investigadora y docente. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Economía, Economía Internacional. Buenos Aires, Argentina. CONICET-Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina; anmolinari@gmail.com

³ Leticia Patrucchi es magister en Administración Pública. Investigadora docente. Departamento de Economía y Administración, Universidad Nacional de Moreno. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. lepatruc@gmail.com

Serie: Documentos de Trabajo

Las Respuestas Multilaterales al COVID-19: una Oportunidad para Fortalecer la Cooperación Financiera América Latina-Asia Pacífico

DT 006/20

Septiembre, 2020

Las opiniones expresadas en el documento pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina o Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los documentos de trabajo del Observatorio son seleccionados y distribuidos con el fin de promover la discusión durante el ciclo de sesión del V Seminario.

OBS-AL-AP/DT 006/20

© 2020 por Observatorio América Latina – Asia Pacífico y también sus autores. Todos los derechos reservados. Se pueden citar secciones breves de texto sin permiso explícito siempre que se otorgue un crédito completo, incluido el aviso © y a la fuente.

Abstract

The health and economic crisis faced by the world today due to the COVID-19 pandemic constitutes an interesting scenario to analyse the role of international financial institutions. Based on a questioned architecture, and crossed by the appearance of new relevant stakeholders, this paper asks about the COVID-19 response of the main multilateral financial institutions. Our analysis includes the International Monetary Fund, World Bank Group, Asian Infrastructure Investment Bank, New BRICS Development Bank, Inter-American Development Bank Group and Andean Development Corporation. We describe their initial response to the crisis and the types and volume of instruments deployed. It seeks to identify proposals for greater complementarity between the Latin America and the Asia Pacific institutions.

Keywords: International Financial Institutions, COVID-19, Finance for Development.

Resumen

La crisis sanitaria y económica que hoy enfrenta el mundo como consecuencia de la pandemia del COVID-19 constituye un escenario interesante para analizar el papel de las instituciones financieras internacionales. Teniendo como base una arquitectura cuestionada, de equilibrios tensionados, y atravesada por la aparición de nuevos actores relevantes, este trabajo se pregunta cuál ha sido la respuesta de los principales actores financieros multilaterales a esta pandemia. Nuestro análisis incluye el Fondo Monetario Internacional, Grupo Banco Mundial, Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, Grupo Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento. Describimos su respuesta inicial a la crisis y los tipos y el volumen de los instrumentos desplegados. A partir de ello se busca identificar propuestas para una mayor complementación entre las instituciones de Latinoamérica y Asia Pacífico.

Palabras clave: Instituciones financieras internacionales, COVID-19, Financiamiento al desarrollo.

Tabla de contenido

1. Introducción	7
2. BMD hegemónicos, “mainstream” de multilateralidad	8
2.1 <i>El Fondo Monetario Internacional: un camino incompleto al protagonismo de las redes financieras globales</i>	8
2.2 <i>El Grupo Banco Mundial: un rápido posicionamiento y un amplio abanico de instrumentos</i>	12
3. La mirada de los principales bancos de la región latinoamericana	15
4. La pandemia desde los contornos emergentes: la perspectiva de los nuevos bancos	19
5. Consideraciones finales	23
6. Bibliografía	25

1. Introducción

Desde su aparición hace algunos meses, el coronavirus (COVID-19) ha generado una crisis sanitaria a escala global, incrementando exponencialmente la demanda de insumos e infraestructura médica y desatando la peor crisis económica mundial desde la Gran Depresión. Los efectos negativos sobre las empresas, las cadenas de pago, el empleo y la pobreza que generaron las medidas necesarias para frenar la circulación del virus provocaron un derrumbe de la actividad económica. Los países han respondido con importantes paquetes de estímulo para contrarrestar los daños y reivindicando la intervención del Estado como único camino posible. Según el FMI (2020a), las medidas fiscales adoptadas suman ya unos US\$ 8 billones, además de acciones monetarias y financieras dirigidas especialmente a empresas y familias. Aun así, las perspectivas son muy desalentadoras y se proyecta este año una caída de la actividad económica mundial en torno al 5%, un pronóstico tan desalentador como incierto por las propias características de la crisis (FMI, 2020b).

América Latina y el Caribe (ALC) es una de las regiones más afectadas. El confinamiento, la caída de la demanda mundial, especialmente de los grandes socios comerciales de la región (China y Estados Unidos), la salida de capitales de mercados emergentes y la contracción de los términos de intercambio, entre otros, resultan en un cóctel explosivo para una región caracterizada por una gran participación del trabajo por cuenta propia y la informalidad, alta dependencia de las commodities, y un gran peso de las remesas en los ingresos. Ello, sumado a un escenario de base de estancamiento, convierten a la actual coyuntura en la mayor crisis económica que experimentó la región en toda su historia (CEPAL y OIT, 2020).

A tono con el resto del mundo, los Estados de ALC también desplegaron herramientas y paquetes de estímulo, utilizando su escaso margen de maniobra para limitar las inusitadas consecuencias de la pandemia. En este contexto emerge la importancia de los Organismos Internacionales de Crédito (OIC) a partir de su rol en el financiamiento de la crisis, poniendo nuevamente a prueba a los estandartes de la actual arquitectura financiera internacional (AFI), en su capacidad de respuesta tanto global como específica a la región latinoamericana.

La crisis del COVID-19 representa entonces una oportunidad para que las instituciones financieras internacionales (IFI) demuestren si superan las limitaciones a las necesidades de sus prestatarios que han venido siendo mencionadas por gran parte de la literatura (ver Woods, 2006; Grabel, 2012; Humphrey, 2015a y 2015b; Babb y Chorev, 2016; CEPAL, 2018; entre otros) y logran recuperar su papel central con una respuesta colectiva suficiente y a tiempo.

Asimismo, dicha evaluación es pertinente en la medida que la AFI está experimentando un proceso de redefinición, con algunos hitos claros como el crecimiento de los bancos regionales y subregionales, o los procesos (tibios) de ampliación de la voz y representación de los países emergentes en los OIC tradicionales; y otros aún en curso, como el crecimiento del foco asiático como fuente de financiamiento multilateral, con la creación y puesta en marcha de nuevos bancos donde China tiene un rol central. Sobre estos últimos, es también relevante indagar si la región de ALC tiene posibilidades de explorar en ellos nuevas formas de inserción y obtención de recursos.

Este trabajo constituye un primer abordaje al posicionamiento de las principales IFI a la pandemia del COVID-19. Específicamente, se indagan sus respuestas a la crisis, poniendo foco en el momentum de sus respuestas (es decir, cuándo y cómo ingresa este tema en agenda), a través de qué instrumentos han propuesto atender la problemática, cuál es su alcance su alcance en particular en ALC, y qué papel pretenden o enuncian asumir en el espectro de la gobernanza global. En el análisis se incluyen seis organismos agrupados en tres categorías: (i) hegemónicos: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Grupo Banco Mundial (GBM), (ii) de la región latinoamericana: Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (GBID), y Corporación Andina de Fomento (CAF), y (iii) bajo liderazgo de China: Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) y Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (NDB, por sus siglas en inglés). Esta organización nos permite ver dinámicas diferenciadas e indagar no sólo potencialidades de financiamiento para la región sino también de articulación entre estos OIC.

Las principales fuentes de datos consultadas fueron los comunicados, documentos y recursos audiovisuales institucionales, notas de prensa y declaraciones de funcionarios, todas disponibles en las páginas web de los organismos. El período de análisis se inicia con los primeros síntomas de la crisis a escala global (en enero) hasta la primera semana de junio de 2020, cuando concluye el relevamiento para este artículo.

Además de esta introducción, el trabajo cuenta con tres secciones. Las tres siguientes caracterizan a los OIC estudiados en función de los objetivos señalados, dividiéndolos en los tres grupos señalados. La quinta y última sección presenta las principales conclusiones del análisis y algunas reflexiones para aportar propuestas de política en pos de profundizar la cooperación Sur-Sur entre ALC y Asia Pacífico (AP).

2. BMD hegemónicos, “mainstream” de multilateralidad

El FMI y el GBM cumplen un rol principal en la gobernanza global en tanto son los OIC con mayor cantidad de países miembros y recursos prestables, y dominan, en consecuencia, el sistema financiero internacional, aunque la participación de ALC es minoritaria en términos del poder de voto (cercano al 10%) y también como receptora de recursos, en particular en el Banco Mundial (BM), como consecuencia de una orientación creciente a los países de menores ingresos. En tanto actores clave en las respuestas globales, son necesariamente instituciones a las cuales se les exige una actuación decisiva para contribuir a mitigar y reducir los daños sociales y económicos sin precedentes de la pandemia.

2.1 El Fondo Monetario Internacional: un camino incompleto al protagonismo de las redes financieras globales

Los casi 80 años de funcionamiento que acumula el FMI, la cantidad de recursos que moviliza y el número de países que lo integran, lo han constituido en un hito del financiamiento internacional. Actualmente agrupa a 189 países y ha concedido (entre 2008 y 2018) unos 172 préstamos nuevos a países con problemas de balanza de pagos. El bajo costo de financiamiento que percibe por dichos préstamos tiene como contrapartida un profundo mecanismo de supervisión a las políticas económicas de los prestatarios, traducido en condicionalidades y recomendaciones que han estado muy cuestionadas por sus efectos

nocivos en estos países. El FMI se financia con los aportes de sus miembros, denominados “cuotas” que son calculadas sobre la base del tamaño y la posición relativa de cada país en la economía mundial, y que actualmente aportan unos DEG 477.000 millones (aproximadamente US\$ 692.000 millones). A estos recursos se suman acuerdos de crédito suscritos por el Fondo con otras instituciones y recursos comprometidos por países miembros a través de acuerdos bilaterales, alcanzando un total de DEG 975.000 millones (US\$ 1,4 billones). Además, el cálculo de las cuotas determina el poder de voto de cada país. En el caso del FMI, Estados Unidos tiene más del 15% del total y por lo tanto, poder de veto. Así, y a pesar de las últimas reformas en el sistema de gobernanza, la toma de decisiones continúa sin reflejar el creciente peso de los países emergentes en la economía mundial.⁴ Por su parte, los países latinoamericanos y del Caribe alcanzan en conjunto casi el 10% del poder de voto del organismo.

El FMI desde su creación ha sabido adaptarse a los diferentes escenarios globales para no perder su rol de liderazgo en el sistema financiero internacional. De hecho, y a pesar de ello, continúa siendo el organismo multilateral financiero con mayor cantidad de miembros, que se ha cuadruplicado desde su creación. En ese marco, la crisis del COVID-19 lo pone de nuevo en el centro de la escena, dado su objetivo principal de “promover la estabilidad financiera y la cooperación monetaria internacional, facilitar el comercio internacional, promover el empleo y un crecimiento económico sostenible y contribuir a reducir la pobreza en el mundo entero”.

El FMI advierte sobre el potencial riesgo que el COVID-19 representa para la economía y la salud mundiales en su Informe de Monitoreo presentado en la reunión de Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales (MFPBC; febrero de 2020). En dicho informe señala, en primer lugar, la interrupción del crecimiento en China por efecto de la propagación del coronavirus y, en segundo lugar, los potenciales riesgos de mayores caídas en el crecimiento económico mundial de no lograr contenerla. Sin embargo, pareciera que para entonces había todavía cierta confianza en la posibilidad de impedir el contagio del virus (con un cierto “ninguneo” inicial del occidente, como apunta Sanahuja, 2020).

No obstante, sólo dos semanas más tarde, su Directora Gerente (Kristalina Georgieva) asume que el escenario de base planteado en el mencionado Informe ya había perdido validez. Así, y en línea con el acelerado avance del brote (y antes de la declaración de la pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud -OMS-),⁵ el FMI publica un comunicado de prensa mucho más contundente sobre los efectos del COVID-19. El 2 de marzo se hace pública la Declaración Conjunta del Fondo y el BM afirmando en su primer párrafo que ambos organismos:

“[e]stán preparados para ayudar a los países miembros a afrontar la tragedia humana y el reto económico que constituye el virus COVID-19” (FMI, 2 de marzo de 2020). Al día siguiente ya anunciaban que las Reuniones de Primavera de abril se llevarían a cabo de modo virtual, dando cuenta de la magnitud de la amenaza del brote.

⁴ A modo ejemplo, el poder de voto de China, segunda economía del mundo, es de 6,08%.

⁵ El 30 de enero de 2020 la OMS declara al COVID-19 como “una emergencia de salud pública de importancia internacional”, caracterizándolo como “pandemia” el 11 de marzo, respondiendo a “los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y por su gravedad, y por los niveles también alarmantes de inacción” (OMS, 2020).

Luego, el 4 de marzo, el Comité Monetario y Financiero Internacional, principal órgano asesor de la Junta de Gobernadores del Fondo, declaraba un rol central para el Fondo: “[h]emos instado al FMI a usar todos los instrumentos de financiamiento a su disposición para ayudar a los países miembros que estén afrontando necesidades” (FMI, 4 de marzo de 2020).

Seguidamente, y en forma conjunta con el BM, el FMI amplía el análisis anterior a través de una conferencia de prensa donde Georgieva expresa que “[se] puso de manifiesto la sólida unión de todos los miembros frente a una grave amenaza para las personas y para la economía mundial, y el claro compromiso de adoptar medidas en forma coordinada”, asegurando estar “decididos a actuar para reducir los riesgos y los impactos en las personas” (BM, 4 de marzo de 2020). Ese mismo día, el Fondo ya anunciaba la ampliación del financiamiento de emergencia con rápido desembolso.

A partir de entonces, el Fondo queda en el centro del escenario de cooperación internacional junto al BM. El 12 de marzo (de acuerdo a la indexación de Google)⁶, inauguraba una sección de su sitio web relacionada exclusivamente a su actuación ante la pandemia (www.imf.org/es/Topics/imf-and-covid19). Esto es refrendado por el G20, que en abril celebra el “rápido y mayor despliegue de instrumentos” del FMI en su reunión virtual de MFPBC (G20, 2020).

En concreto, el FMI anunció (desde inicios de marzo) una batería de respuestas específicas para lidiar con los efectos de la pandemia, atendiendo a la magnitud del riesgo que recién asume por entonces. Las mismas se han ido ampliando y diversificando en el transcurso de los últimos dos meses y se enmarcan en un total de capacidad prestable de la institución de US\$ 1 billón. Dichas respuestas incluyen:

i. Financiamiento de Emergencia: incluyendo dos instrumentos, el “Servicio de Crédito” y el “Instrumento de Financiamiento Rápido”. Son herramientas de rápido desembolso que pusieron a disposición hasta US\$ 50.000 millones: US\$ 10.000 millones para países de ingresos bajos y US\$ 40.000 millones para los de ingreso medio (aunque el mismo organismo estima una demanda de alrededor de US\$ 100.000 millones), sin requerimiento de contar con un programa completo del FMI, duplicando los recursos usuales de estas líneas. Ya han solicitado esta asistencia de emergencia más de 100 países, que fue aprobada para 62 miembros por más de US\$ 20 mil millones.

ii. Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes: son donaciones a los países más pobres y vulnerables para el alivio del servicio de su deuda con el organismo, de modo que prioricen las políticas de atención de la emergencia sanitaria. El FMI ha aprobado modificaciones a este fondo: todos los países miembros elegibles podrán beneficiarse de dicho alivio por un período máximo de dos años y se quintuplicó su movilización de recursos (a US\$ 1.000 millones) a partir de aportes adicionales de algunos países. En este marco, el 13 de abril el Directorio Ejecutivo concedió, con carácter inmediato, la condonación del servicio de la deuda frente al FMI a 25 países (luego ampliada a dos más) por los siguientes seis meses, con el objetivo de que dichos países reasignen dichos fondos “a actividades médicas de emergencia y otras medidas de alivio vitales”. Los montos destinados a este fin sumaron US\$ 229 millones (de un total disponible de US\$ 500 millones). Sin embargo, el organismo asegura estar buscando incrementar el FFACC a US\$ 1.400 millones, de modo de extender el período del alivio. Por su parte, la UNCTAD afirma que la medida debería abarcar a todos los países en

⁶ En base a este indicador se identifican estas fechas para todos los organismos.

desarrollo, lo cual significaría un monto estimado en US\$ 1 billón “para evitar un desastre económico en el mundo en desarrollo” (UNCTAD, 23 de abril de 2020).

iii. Ampliación de Programas vigentes: para atender necesidades específicas manifestadas como consecuencia de la pandemia, como por ejemplo las nuevas “Líneas de Crédito Flexibles” ya solicitadas por algunos países.

iv. Nuevo Mecanismo de Financiamiento: se creó la “Línea de Liquidez a Corto Plazo”, un fondo de respaldo rotatorio y renovable para proporcionar liquidez “tipo swap” a países miembros que necesitan apoyo moderado y a corto plazo para equilibrar su balanza de pagos. Equivale como máximo al 145% de la cuota del país por un período de 12 meses con posibilidad de renovación. Si bien no prevé condicionalidades ni revisiones, está orientada a países con “fundamentos y marcos de política económica muy sólidos”, y sujeta a los mismos criterios de habilitación que la “Línea de Crédito Flexible” del organismo.

v. Fortalecimiento de las Capacidades: incluye la colaboración con los países miembros para reorganizar sus prioridades de asistencia técnica y capacitación.

Por su parte, en abril también anunció la necesidad de reforzar los recursos para préstamos en el marco del “Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza” por US\$ 18.000 millones, así como de examinar el uso posible de DEG en ese contexto, aunque al momento no hubo avances en este sentido. Si bien el FMI solicita al G20 ya en marzo que lo respalde en la tarea de “[r]eforzar la liquidez mundial a través de una asignación especial de DEG (derechos especiales de giro), como lo hicimos eficazmente durante la crisis mundial de 2009, y ampliando el uso de servicios tipo swap en el FMI” (FMI, 26 de marzo de 2020), los países del G20 no han logrado ponerse de acuerdo en esta medida.

Varios de los instrumentos anunciados ya se han comenzado a utilizar en América Latina para paliar los efectos de la crisis. Al momento de corte, el FMI otorgó préstamos de rápido desembolso y sin programa de supervisión de políticas por un monto de US\$ 4.270 millones para catorce países de ALC,⁷ lo cual significa que dicha región participa hasta ahora con el 19% del total prestado bajo esta modalidad (frente a un 42% para África, seguida por Asia con el 35%). Asimismo, la ampliación de instrumentos existentes a través del fortalecimiento de las “Líneas de Crédito Flexibles” para asistencia pos COVID-19 sumó unos US\$ 46.054 millones para cinco países,⁸ mientras que del total de 27 países beneficiarios del mencionado programa de alivio de la deuda se incluyó únicamente a Haití y por un monto de US\$ 5,6 millones (2,4% del total otorgado).

⁷ República Dominicana (US\$ 650 millones), Ecuador (US\$ 643 millones), Panamá (US\$ 515 millones), Costa Rica (US\$ 504 millones), Jamaica (US\$ 520 millones), El Salvador (US\$ 389 millones), Bolivia (US\$ 327 millones), Paraguay (US\$ 274 millones), Bahamas (US\$ 250 millones), y Dominica, Granada, Haití, San Vicente y Las Granadinas y Santa Lucía (por un total de US\$ 133 millones).

⁸ Chile (US\$ 23.930 millones), Perú (US\$ 11.000 millones), Colombia (US\$ 10.800 millones), Honduras (US\$ 233 millones), Barbados (US\$ 91 millones).

2.2 El Grupo Banco Mundial: un rápido posicionamiento y un amplio abanico de instrumentos

Lo que se conoce como “Banco Mundial” constituye en la actualidad una actuación articulada de dos organismos: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), fuertemente asociado al FMI y actualmente abocado al financiamiento soberano para el desarrollo de los países de ingreso medio; y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que financia en condiciones más concesionales a aquellos países de menores ingresos. Ellos completan al GBM junto a la Corporación Financiera Internacional (CFI), que otorga financiamiento para el sector privado; el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), para asegurar inversiones; y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Este análisis se concentra en las acciones desarrolladas por BIRF, AIF, CFI y OMGI.

El Grupo mostró una reacción temprana a la pandemia ya hacia fines de enero, que se explica en las acciones y acompañamiento del organismo en China y otros países del Sudeste Asiático, dado el origen geográfico del virus. En una declaración del 29 de enero ya caracterizaba la situación como un “severo desafío para la salud pública” tanto en ese país como en el resto del mundo (GBM, 29 de enero de 2020) y, por ejemplo, la CFI ampliaba ya en febrero el apoyo para el comercio en Vietnam (CFI, 21 de febrero de 2020). Inicialmente su rol se centró en brindar asistencia técnica para vigilancia de enfermedades, seguridad alimentaria y respuesta a la crisis, así como en promover el intercambio de experiencias internacionales. Para febrero había adoptado un posicionamiento más amplio y estratégico centrado en: (i) llamar a los miembros a reforzar sus sistemas de vigilancia y respuesta sanitaria, (ii) coordinar con otros actores internacionales para acelerar una respuesta internacional que ayude a los países a gestionar lo que entonces ya calificaba como “emergencia sanitaria mundial”, y (iii) evaluar los efectos económicos y sociales de la crisis (BM, 3 de febrero de 2020). Para el 4 de marzo ya había generado una página especial para publicar temas relacionados a su trabajo para combatir la pandemia (<https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>).

Luego de la primera etapa, de iniciativas rápidas pero puntuales, el 3 de marzo comunica un conjunto de decisiones más amplias e integrales que muestran un claro llamamiento a la acción coordinada en el plano internacional para dar una “respuesta global”, reconociendo que el COVID-19 ya había alcanzado a más de 60 países. También supone orientar los recursos para atender el impacto en la salud y la economía a partir de un paquete integral e inmediato de ayuda denominado “Mecanismo de Vía Rápida COVID-19” (FTCF) por hasta US\$ 12.000 millones con financiamiento BIRF, AIF y CFI, para apoyar las respuestas basadas en los países. Cabe destacar que de este monto sólo US\$ 8.000 millones corresponden a nuevos recursos, donde una importante mayoría la aporta la CFI (US\$ 6.000 millones), con más US\$ 2.700 millones de BIRF y US\$ 1.300 millones de AIF. En un breve lapso (15 días después), esta ayuda se amplía en US\$ 2.000 millones, todo en recursos de la CFI.

Así, del total de paquete de ayuda aprobado, un 57% corresponde a recursos para el sector privado, lo cual, en línea con lo también observado por Ocampo (2020), da cuenta que ha sido la ventanilla privilegiada para dar respuesta a la crisis. Esta relevancia se observa tanto en términos absolutos como relativos e históricos, ya que las aprobaciones ordinarias anuales del BM totalizaron los US\$ 57.000 millones (en promedio durante los últimos cinco años), con una participación mayoritaria del BIRF (43%), seguido por la AIF (37%), restando sólo un quinto

del total de la CFI. Es decir, mientras que en la operatoria regular del grupo la ventanilla privada ronda el 20% del total de aprobaciones, el volumen de su aporte a esta crisis supera el 50%. Como hipótesis se plantea que esta orientación no sólo responde a una cuestión sectorial sino al tipo de instrumentos utilizado (en forma de líneas de crédito, avales y garantías), que suponen una menor exigencia financiera para el organismo y una demanda del sector privado que, no obstante, termina dependiendo del grado de absorción y endeudamiento de las empresas en moneda extranjera.

El financiamiento al sector privado de la CFI (que totaliza, entonces, unos US\$ 8.000 millones), está disponible para empresas que ya sean clientes de la CFI y que demuestren un claro impacto en sus negocios debido a la pandemia, y se organiza (en partes iguales) en cuatro líneas (CFI, 17 de marzo de 2020):

i. “Mecanismo de Respuesta ante las Crisis del Sector Real”: préstamos o inversiones de capital para empresas de infraestructura, manufacturas, agricultura y servicios que estén atravesando dificultades y del sector de atención de la salud que registren un aumento de la demanda.

ii. “Programa Mundial de Financiamiento para el Comercio”: para cubrir los riesgos de pago de las instituciones financieras, permitiendo que financien el comercio exterior de pequeñas y medianas empresas (PyME).

iii. “Programa de Soluciones para el Capital de Trabajo”: fondos destinados a bancos de mercados emergentes para sostener las necesidades de capital de trabajo de las empresas.

iv. “Programa Mundial para la Liquidez en el Comercio” y “Programa de Financiamiento de Productos Básicos Esenciales”: destinados a reforzar los bancos locales para que puedan acompañar a las empresas frente a la crisis.

El apoyo a ALC se ha concentrado en la segunda línea (“Programa Global para el Financiamiento del Comercio”), especialmente en Centroamérica, comprometiendo más de US\$ 500 millones. En este sentido, la CFI facilitó⁹ un total de US\$ 457 millones a tres empresas o holdings para financiar su comercio exterior en productos agrícolas y de salud críticos para la región, expandir la oferta a PyME de clientes (banca corporativa, empresas y automotrices) y capitalizar a empresas medianas del sector de consumo.

Por su parte, el apoyo directo al sector salud de la CFI se considera la fase 1, donde ya se habrían beneficiado más de 300 empresas con una asistencia total que ya, al momento de corte, alcanzaba el pipeline estipulado originalmente, con lo cual se estaría comenzando a trabajar en una fase 2 para suavizar el golpe de la crisis actual y acompañar la futura recuperación económica. También se plantea reforzar la articulación con otras IFI, como fue planteado en la mesa que aglutina a más de 25 “instituciones financieras para el desarrollo” en una reunión mantenida en mayo.

La atención al sector privado se completa con las iniciativas de la OMGI, que puso a disposición un mecanismo de garantías bajo procedimiento acelerado por US\$ 6.500 millones

⁹ Entre el 17 de marzo y el 22 de mayo de 2020.

que, mejorando el crédito y eliminando riesgos, permite ayudar a inversores y prestamistas de los sectores privado y público para comprar equipo médico, capital de trabajo a PyME, y financiar a los gobiernos a corto plazo (OMGI, 7 de abril de 2020).¹⁰

Volviendo al paquete de medidas anunciadas por el BM a inicios de marzo bajo el FTCTF, los US\$ 4.000 millones correspondientes a la AIF y el BIRF (financiamiento soberano) se canalizaron a través del “Programa Estratégico de Preparación y Respuesta al COVID-19” (SPRP) formulado el 2 de abril (BM, 2020) y que consta de seis componentes enfocados en (entre otros): mitigar y atender la propagación del virus, incluyendo actividades inmediatas de contención y mitigación de emergencia para responder a brotes de COVID-19; fortalecer la capacidad de los países para enfrentar el resurgimiento y la aparición del virus y otros patógenos de origen animal; y promover acciones de comunicación, información y monitoreo. La fase 1, que totaliza casi el 30% del total de los recursos del SPRP, apoyó operaciones en 25 países. Involucra recursos del BIRF por US\$ 1.123,8 millones para cinco países y US\$ 774,7 millones de la AIF para los otros 20. A la fecha de corte, las sucesivas fases del Programa ya habían alcanzado a más de 60 países (BM, 22 de mayo de 2020). Así, del principal instrumento desplegado a nivel global (el SPRP) el BM destinó un total de US\$ 188 millones a ocho de la región,¹¹ es decir solo un 5% de esta línea.¹²

Por otro lado, se desplegaron una serie de acciones vinculadas a redireccionar los objetivos de los préstamos y operaciones ya en curso, sus beneficiarios y/u otras condiciones como los plazos de cierre. Más de 100 proyectos en 65 países ya fueron financiados por otras fuentes (incluyendo el redireccionamiento de proyectos existentes). Cabe mencionar la aprobación en la región de préstamos de rápido desembolso en cuatro países¹³ por un total de US\$ 560 millones, una reestructuración por US\$ 170 millones, y la reasignación de fondos bajo el “Componente de Respuesta a Emergencias de Contingencia” para seis países¹⁴ por US\$ 34 millones.

Según las declaraciones del Presidente del GBM (David Malpass), el paquete aprobado “constituye una forma de apoyo urgente a las empresas y sus trabajadores para reducir el impacto financiero y económico de la propagación de la COVID-19 [...] que ayudará a sostener las economías, las empresas y los puestos de trabajo”, a lo cual el CEO de la CFI (Philippe Le Houérou) agrega: “es probable que su impacto [de la pandemia] en las economías y en las condiciones de vida se prolongue más allá de la etapa de emergencia sanitaria. Procuramos garantizar la continuidad de las operaciones de nuestros clientes durante este tiempo” (BM, 17 de marzo de 2020).

Las distintas acciones presentadas frente a la crisis son consideradas por el Grupo como un hito en su historia, ya que las define como “la respuesta a la crisis más grande y rápida en la historia del GBM” (BM, 19 de mayo de 2020), esperando movilizar US\$ 160.000

¹⁰ No fue posible identificar la distribución geográfica con el recorte de fuentes utilizado en este trabajo.

¹¹ Argentina (US\$ 35 millones), Bolivia (US\$ 33,3 millones), Ecuador (US\$ 20 millones), El Salvador (US\$ 20 millones), Paraguay (US\$ 20 millones), Uruguay (US\$ 20 millones), Haití (US\$ 20 millones) y Honduras (US\$ 20 millones).

¹² Mientras que, por ejemplo, US\$ 1.000 millones se destinaron a la India.

¹³ Colombia (US\$ 250 millones), República Dominicana (US\$ 150 millones), Honduras (US\$ 119 millones) y Panamá (US\$ 41 millones).

¹⁴ Santa Lucía (US\$ 10,5 millones), Haití (US\$ 9,5 millones), Dominica (US\$ 6,6 millones), San Vicente y las Granadinas (US\$ 4,5 millones), Granada (US\$ 2,5 millones) y Surinam (US\$ 0,4 millones).

millones durante un período de 15 meses, donde no se especifican líneas o mecanismos concretos más allá de los antes reseñados. Esto incluye tanto nuevos recursos canalizados a través de líneas de emergencia de rápido desembolso y el apoyo al sector privado (i.e. el volumen de financiamiento regular del Grupo) como la reorientación o reformulación de proyectos ya en curso que se destinarán ahora a atender la pandemia.

3. La mirada de los principales bancos de la región latinoamericana

Existe otro conjunto de OIC centrales para América Latina y el Caribe, que de hecho han ido creciendo en importancia tanto cuantitativa como cualitativa. Si bien este crecimiento obedece a una trayectoria de por lo menos 20 años, observamos que en el último quinquenio (2015-2019) la CAF y el BID concentran el 70% del financiamiento en la región para operaciones soberanas (US\$ 6.500 millones de la CAF y US\$ 12.200 millones del BID, frente a US\$ 8.200 millones del BM). Los dos organismos tienen mayoría accionaria de países regionales, aunque esto es sólo decisivo en la CAF, dado el poder de veto de Estados Unidos en el BID. Es por ello que son fundamentales para entender el mapa de la ayuda multilateral a los países de ALC en esta crisis, así como sus limitaciones.

3.1 Grupo Banco Interamericano de Desarrollo: anuncios tempranos e instrumentos públicos y privados

El Grupo BID está conformado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, para financiamiento soberano), el Fondo Multilateral de Inversiones (préstamos y concesiones) y BID Invest (empresas estatales y sector privado). El BID es la institución financiera regional más antigua en ALC y una de sus mayores fuentes de financiamiento multilateral, aunque no la única, ya que, aunque mantiene el liderazgo como grupo, también ha ido perdiendo paulatinamente posicionamiento dentro del financiamiento soberano regional. Sus países prestatarios concentran el 50,005% del poder de voto, proporción suficiente para, entre otras decisiones, aprobar las operaciones crediticias, aunque Estados Unidos (con un 30%) mantiene poder de veto sobre las decisiones estratégicas.

Las primeras reacciones más concretas del GBID comenzaron hacia la última semana de marzo, cuando anunció su disposición para ayudar a algunas subregiones latinoamericanas como el MERCOSUR, los países andinos o Centroamérica. El 26 de marzo lanzó una plataforma especial (<https://www.iadb.org/es/coronavirus>) para difundir sus respuestas (e información de otras instituciones) para los países de la región ante la pandemia, no sólo en cuanto a apoyo financiero, sino también mediante conocimiento y asesoramiento técnico “para diseñar e implementar políticas públicas efectivas”.

El Grupo se plantea “una estrategia multisectorial que anticipa los impactos sociales y productivos en el mediano y largo plazo”. Hacia fines de marzo, anunció que concentrará su

trabajo en cuatro áreas prioritarias, resaltando la importancia puesta sobre cuestiones económicas:¹⁵

i. Respuesta inmediata para salud pública: apoyo a la capacidad de preparación y respuesta sanitaria para contener la transmisión del virus y mitigar su impacto, fortaleciendo los sistemas de salud pública y la compra de insumos y equipos.

ii. Redes de seguridad para las poblaciones vulnerables: con programas existentes de transferencias, pensiones no contributivas y subsidios, o transferencias extraordinarias para trabajadores informales y apoyo para empresas formales en sectores especialmente afectados por la crisis (e.g. turismo).

iii. Productividad económica y empleo: con programas de financiamiento y garantías de liquidez de corto plazo, comercio exterior, reestructuración de préstamos, y apoyo a cadenas de suministro estratégicas para PyME.¹⁶

iv. Políticas fiscales para aliviar impactos económicos: apoyo para diseñar e implementar medidas fiscales para responder a la crisis, planes de continuidad para la ejecución de gastos y adquisiciones públicas, y medidas para apoyar la recuperación económica.

En cuanto al financiamiento soberano, el BID se comprometió a reprogramar la cartera de proyectos de salud de la región (por hasta US\$ 1.350 millones) y a dirigir US\$ 3.200 millones adicionales a su programa de préstamos inicialmente estipulado para 2020, totalizando hasta US\$ 12.000 millones anuales, lo cual implica un aumento del 30% en su financiamiento anual respecto del año anterior. En el marco de algunas de estas acciones, se aprobaron créditos por US\$ 2.203 millones en catorce países, de los cuales un 41% proviene de reasignaciones de préstamos ya aprobados (mayormente para apoyar la respuesta inmediata de salud pública ante la pandemia, pero también algunos para asistencia a MiPyME y medidas anticíclicas) y el resto son nuevos préstamos; más una donación para el Caribe por US\$ 750.000 para apoyar la coordinación de la respuesta regional de salud. El total de recursos nuevos representa un 11% del promedio anual aprobado durante 2015-2019.

Más allá de estas aprobaciones, el BID anunció US\$ 3.692 millones en desembolsos para ocho países de la región, y comprometió financiamiento en trece países para paliar la crisis por US\$ 5.511 millones.¹⁷ Ejemplos puntuales sobre las respuestas del BID son la

¹⁵ Asimismo, incluye "otras áreas", donde incluye temas como: gobiernos y economía del comportamiento, rol de los Bancos Centrales y liquidez, gestión de las aduanas, integración comercial, educación, distanciamiento social y transparencia para políticas efectivas.

¹⁶ Que abarcan el 70% del empleo regional.

¹⁷ Podría liberar para el MERCOSUR hasta US\$ 1.500 millones para cubrir gastos específicos para la preparación y respuesta a la pandemia (más unos US\$ 1.000 millones para nuevos proyectos para el COVID-19 para Argentina y US\$ 611 millones para Uruguay), mientras que para Centroamérica y República Dominicana destinaría cerca de US\$ 1.700 millones adicionales (entre otros, US\$ 700 millones para Panamá, US\$ 500 millones para operaciones de apoyo presupuestario en El Salvador, US\$ 250 millones para apoyo presupuestario para Guatemala y casi US\$ 18,4

reprogramación de operaciones existentes en el sector salud para apoyar medidas de mitigación y respuesta a la pandemia (como aquellos anunciados para los países del MERCOSUR; BID, 20 de marzo de 2020) o el financiamiento de una plataforma público-privada para conectar a la sociedad civil con donantes (en Chile; BID, 8 de abril de 2020). Asimismo, a principios de abril puso a disposición más de US\$ 7 millones de recursos no-reembolsables para la “Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales”, con el fin de financiar propuestas de cooperación y coordinación regional (entre un mínimo de tres países prestatarios) de políticas en el marco de la respuesta a la pandemia del COVID-19.

Por su parte, BID Invest se comprometió a destinar hasta US\$ 7.000 millones en 2020 para “financiar intervenciones que alivien las limitaciones de salud, mantengan empleos, restauren las cadenas de suministro y mantengan las fuentes de ingresos, especialmente para las MiPyME” (BID Invest, 28 de abril de 2020), con US\$ 4.000 millones para ayudar a empresas impactadas por la crisis mediante su programa de inversiones a largo plazo y US\$ 3.000 millones para financiar garantías y préstamos de su “Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior”. Tal como fue señalado para la CFI, este financiamiento para el sector privado tiene desafíos y lógicas particulares. A la fecha de corte el organismo informa haber aprobado sólo un préstamo por US\$ 50 millones para un programa dirigido a adultos mayores y población no bancarizada en Chile, mientras que el resto de sus préstamos figuran como “propuestos” (con fechas estimadas de aprobación entre mayo y julio de 2020) por un total de US\$ 997,8 millones (un cuarto del promedio anual aprobado durante 2017-2019) en nueve países, y son primordialmente (un 75%) para apoyar el acceso a financiamiento de PyME o MiPyME para diez bancos o empresas, dos dentro del sector energético por hasta US\$ 120 millones cada uno, y uno para el sector turismo por US\$ 5 millones. También anuncia otros desembolsos o préstamos en preparación por un total de US\$ 315 millones.

Otro instrumento generado por el GBID (en abril de 2020) es un [mapa interactivo \(https://mapa.connectamericas.com/es\)](https://mapa.connectamericas.com/es) para ubicar proveedores mundiales de bienes y servicios para enfrentar la pandemia.¹⁸ Finalmente, el GBID afirma estar coordinando esfuerzos conjuntos no sólo con los dos organismos internacionales de salud que atienden a la región latinoamericana (OMS y Organización Panamericana de Salud), sino también con otras IFI como el FMI, la CAF, FONPLATA y el BM. En este sentido, se comprometió a “colaborar con otros organismos multilaterales para evaluar líneas de acción que contribuyan a enfrentar eficazmente los desafíos derivados del combate a la propagación del coronavirus, junto a sus consecuencias económicas y sociales”. Asimismo, ha declarado estar trabajando para agilizar sus procesos fiduciarios y tiempos de aprobación de operaciones.

3.2 Corporación Andina de Fomento: una reacción enmarcada en las demandas nacionales

Las primeras declaraciones del organismo y de sus autoridades sobre la pandemia se encuentran a principios de marzo, en simultáneo con las distintas acciones de los países de la

millones para atender la emergencia sanitaria, y compra de equipos y pruebas médicas en Belice), y US\$ 700 millones para Ecuador.

¹⁸ Mascarillas, ventiladores, medicamentos, consumibles hospitalarios, productos de higiene, así como soluciones de manejo de hospitales, telemedicina y asistencia virtual, y plataformas digitales de gestión y análisis de datos.

región. Así, en la reunión de Directorio y Asamblea de Accionistas del 3 de marzo se reforzó la disponibilidad de una línea de crédito contingente regional por US\$ 300 millones (hasta US\$ 50 millones por país), como aquellas que dispone el organismo para catástrofes, apuntando explícitamente a reforzar los sistemas de salud. También se aprobó ofrecer cooperaciones técnicas no reembolsables por hasta US\$ 5 millones por país para iniciativas relacionadas con esta coyuntura (CAF, 3 de marzo de 2020).

Es a finales de marzo que el organismo da un salto cuantitativo en la atención de esta problemática, cuando 20 días después de la mencionada reunión de Directorio se aprueba una nueva línea por casi diez veces más recursos que la original, multiplicando también casi en la misma proporción los recursos para cooperación técnica. Así, la CAF pone a disposición una “Línea de Crédito de Emergencia” por hasta US\$ 2.500 millones (de libre disponibilidad y rápido desembolso) para apoyar y complementar las medidas fiscales de sus miembros, ampliando además el espectro de acción y suponiendo una lógica más integral de atención a la crisis: mitigar los efectos de la expansión del COVID-19, aportar la continuidad de las operaciones de las empresas y recuperar el crecimiento económico. También puso a disposición US\$ 400.000 (por país) en cooperaciones técnicas y la posibilidad de acordar la reasignación de recursos de préstamos existentes, aún no desembolsados, para mitigar los efectos del COVID-19.

Estos recursos representan un incremento del 50% respecto del total de aprobaciones anuales del organismo. En cuanto a la ejecución, a la fecha de corte se observa que aprobaron un total de US\$ 853 millones para ocho países. En particular, el “Crédito Contingente Regional de Apoyo Anticíclico para la Emergencia” sumó US\$ 700 millones otorgados a dos países (esto representa el 28% de la línea), mientras que tres países ya utilizaron la línea regional para atender la emergencia sanitaria por un total de US\$ 150 millones. Por su parte, las donaciones para cooperaciones técnicas fueron otorgadas a ocho países¹⁹ totalizando US\$ 3,2 millones.²⁰

Ya a mediados de abril la agenda se ampliaba y se concentraba en los efectos de la crisis sobre la economía. Así, en una reunión de los Ministros de Economía con el organismo, se analizaron las acciones de los gobiernos centradas en proteger la capacidad de gasto de las familias y mantener a flote a las empresas, destacando desde la CAF la importancia de trabajar en mecanismos de liquidez que ayuden a preservar la salud del sistema bancario y empresarial. Su Presidente Ejecutivo (Luis Carranza Ugarte) ya hablaba entonces de una crisis de enorme magnitud, de la que se destaca que sea “sin precedentes para el mundo y para nuestra región”, juzgando “necesaria adopción de políticas públicas audaces, adaptadas a la realidad de cada país y bien diseñadas que ayuden a sostener al sector productivo y el empleo y, en especial, a mitigar el impacto sobre los sectores sociales más vulnerables” y la “importancia de promover un proceso renovado de cooperación internacional que posibilite la transferencia de liquidez de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo” (CAF, 14 de abril de 2020).

¹⁹ A estos países se suma España, quien, como miembro del Banco, también hizo uso de esta cooperación.

²⁰ El total de recursos aprobados representa un 13% del promedio anual de aprobación soberanas del período 2015-2019. Por otra parte, si bien el Banco prevé destinar recursos al sector privado, no fue posible identificar operaciones en tratamiento o aprobadas durante el período de análisis.

En muy poco tiempo, entonces, y en el marco de las iniciativas nacionales, el organismo dio un salto en su accionar para acompañar a los países en la atención al brote, así como también señalando la dimensión social de la crisis. En un comunicado hacia fines de abril, señala que “[l]a emergencia sanitaria que enfrenta América Latina por cuenta de la pandemia del COVID-19 requiere una respuesta integral para salvaguardar la salud de la población, su bienestar y su protección social” en primer lugar, priorizando este aspecto, aunque sin relegar la importancia de aspectos generales de la economía, aclarando que “[p]reservar el empleo y la operatividad de las empresas también es un desafío a superar con la implementación de políticas públicas audaces e innovadoras” (CAF, 22 de abril de 2020).

Para mayo, la CAF ya consideraba que: “América Latina afronta la peor recesión de su historia como consecuencia de la pandemia del COVID-19” (CAF, 5 de mayo de 2020) y que la evolución de la misma estaba sujeta a una alta incertidumbre y a la capacidad de controlar la pandemia. También figuran como preocupaciones de la fase actual aquellas vinculadas a la normalización de la actividad económica, en cuanto a las futuras necesidades de liquidez de las empresas y la solidez del sistema bancario regional para la recuperación del crédito. En la fase final, de recuperación, se prevé que serán necesarias políticas de impulso de la demanda, siendo entonces clave la intervención sobre sectores específicos donde la recuperación de la demanda sea más difícil.

Por el lado de las herramientas no financieras, la CAF desplegó dos tableros. Uno permite realizar el seguimiento de la enfermedad (casos, recuperados, muertos, contagios, entre otros, globales y por país miembro), así como las principales medidas nacionales adoptadas (emergencia nacional, suspensión de clases, cierre de fronteras, entre otras). El otro sintetiza lo que el organismo identifica como las medidas compensatorias de política económica que despliegan los países para amortiguar el impacto económico de la pandemia. El 7 de mayo crea una página específica con las acciones que lleva adelante (<https://www.caf.com/es/temas/c/covid19/>), desde la cual promueve un conjunto de herramientas y espacios de transferencia de conocimiento. En relación a la articulación con otros multilaterales, se realizaron desde el inicio entregas de insumos médicos en los países más pobres de la región, entre otros.

4. La pandemia desde los contornos emergentes: la perspectiva de los nuevos bancos

En esta sección, se busca caracterizar la respuesta de nuevos actores que puedan constituir alternativas de cooperación interregional con ALC, en especial a partir de lo observado en la segunda sección, donde dicha región pierde primacía como destino de los recursos tradicionales. Así, esta sección caracteriza brevemente a los “nuevos” bancos (NDB y AIIB, que operan desde principios de 2016), que responden a las demandas de financiamiento de los países en desarrollo, y que además cuentan con el creciente protagonismo de China en su conformación y dinámica actual. Si bien (a excepción de Brasil en el NDB y de Ecuador y Uruguay en el AIIB) su inserción en ALC es aún marginal, se considera una fuente a explorar en tanto podría contribuir a la cooperación Sur-Sur con la región de Asia Pacífico.

4.1 Banco Asiático de Inversión en Infraestructura: cofinanciamiento y pragmatismo organizacional

El surgimiento del AIIB, a iniciativa de China, responde a la necesidad de aumentar la inversión en infraestructura en la región de AP, complementando el financiamiento del BIRF y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), con los cuales cofinancia una gran parte de sus proyectos. Este Banco cuenta (a mayo del 2020) con 80 miembros (no participan Estados Unidos ni Japón) y sus 44 miembros regionales tienen una amplia mayoría (73,3%) del poder de voto total, donde China, India y Rusia concentran más del 40%. Sus únicos miembros latinoamericanos (no regionales) son Ecuador y Uruguay, con menos de año de membresía plena dentro del Banco.²¹

El 10 de febrero, el AIIB anunció que estaba en contacto activo con el gobierno chino para fortalecer la emergencia del país en infraestructura de salud pública y ayudar a satisfacer sus necesidades de salud pública inmediatas y de más largo plazo. El 24 de febrero se concreta una primera ayuda con la llegada de suministros médicos comprados con una donación para Wuhan y Pekín (por un total de US\$1 millón) para ayudar a controlar la propagación del COVID-19 (AIIB, 24 de febrero de 2020).²² A mediados de abril el Banco publica un artículo para justificar sus decisiones respecto de la pandemia (AIIB, 2020a).

En su página dedicada a informar las políticas implementadas para paliar la pandemia (<https://www.aiib.org/en/news-events/COVID-19-Economic-Insights/index.html>, creada el 24 de abril), el Banco explica breve y claramente el enfoque adoptado para ayudar a sus miembros a paliar los efectos de la pandemia. Al respecto, el organismo espera impactos sociales, económicos y financieros significativos, con recuperación incierta y políticas paliativas desiguales que requerirán del apoyo internacional, especialmente en economías en desarrollo. Por otra parte, recién hacia mediados de mayo anuncia que su reunión anual (en julio de 2020) se hará de manera virtual.

El 16 de abril el AIIB aprobó el “Mecanismo de Recuperación de la Crisis COVID-19” (AIIB, 2020b) para ayudar a sus miembros y clientes a aliviar y mitigar las presiones económicas, financieras y de salud pública derivadas de esta crisis. Los proyectos bajo dicho Mecanismo podrán aprobarse por un lapso de 18 meses y el Banco ofrecerá de US\$ 5.000 a 10.000 millones de financiamiento a los sectores público y privado en cualquier país miembro de AIIB que enfrente (actual o potencialmente) impactos adversos como resultado de la pandemia. Aunque el mencionado Mecanismo está diseñado para ser flexible y adaptarse a la demanda emergente, se financiarán tres tipos de proyectos:

i. Financiamiento de emergencia para satisfacer necesidades inmediatas del sector salud, desarrollando la capacidad del sistema y el suministro de equipamiento médico esencial, como para el desarrollo sostenible a largo plazo del mismo.

²¹ Ecuador completó su membresía en noviembre de 2019, mientras que Uruguay lo hizo en abril de 2020. De los 22 países en proceso de ingreso, seis son regionales (con Brasil como único país de ALC) y 16 no regionales, entre los cuales se encuentran varios países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Venezuela).

²² Provenientes de donaciones del personal de AIIB y fondos de contrapartida del Banco.

ii. Apoyo fiscal y presupuestario inmediato para (complementando los gastos productivos del gobierno) mitigar el impacto económico en los miembros, apoyando la respuesta y recuperación social y económica para evitar daños a largo plazo en la capacidad productiva de la economía, y proteger y restaurar el capital productivo (incluido el humano).

iii. Financiamiento a corto y mediano plazos para abordar las restricciones de liquidez (tanto para infraestructura como para otros sectores productivos) para mantener inversiones críticas a largo plazo que se vean limitadas, retrasadas o suspendidas, y compensar otros impactos negativos de la pandemia.

Los miembros pueden también utilizar otros instrumentos existentes (como líneas de crédito a intermediarios financieros, provisión de capital de trabajo y apoyo de liquidez a los clientes de los bancos prestatarios dentro de proyectos de inversión regulares), y se prevé un desembolso más rápido de aquellos fondos y actividades ya aprobados que respondan a los desafíos del COVID-19, a través de financiamiento retroactivo expandido, mayor financiamiento y/o expansión de su alcance, o financiamiento adicional para proyectos financiados por otros socios de desarrollo.

Por otra parte, el AIIB decidió habilitar como elegibles para este Mecanismo a los miembros no regionales, respetando el límite de inversión estipulado (actualmente hasta un 15% del financiamiento total).

En términos de procedimientos, y coherente con su estrategia de cofinanciamiento, las respuestas ofrecidas coordinan esfuerzos con otras IFI. En sus (varios) proyectos cofinanciados, el AIIB reemplaza sus políticas por las del Banco socio basadas en resultados²³ por considerarlas instrumentos adecuados²⁴ para financiar programas gubernamentales. Algo similar ocurre con sus préstamos de políticas, los cuales sólo pueden ser en cofinanciamiento con el BM o el BAsD, y donde también reemplazará sus políticas.²⁵ Por último, dado que todos los proyectos del mencionado Mecanismo están sujetos a la aprobación del Directorio, la administración del Banco propuso acelerar sus procesos de aprobación acortando por ejemplo sus requisitos de circulación de la agenda y el material para las reuniones.²⁶ También establece que estas decisiones se deben revisar a más tardar cuando el financiamiento total comprometido en virtud del Mecanismo alcance los US\$ 10.000 millones, o los US\$ 5.000 millones para préstamos de política, y sino en abril de 2021.

4.2 Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS: bono en moneda local y desembolso acelerado

²³ Programa de financiamiento por resultados (Banco Mundial) o préstamos basados en resultados (BAsD).

²⁴ Bajo costo, cobertura sectores sociales y acceso local a los servicios de infraestructura.

²⁵ Reemplaza sus políticas operativa de financiamiento, ambiental, social y de adquisiciones por las de financiamiento de políticas de desarrollo (BM) o de Préstamos Basados en Políticas (BAsD).

²⁶ El reglamento de funcionamiento del Directorio incluye provisiones por “circunstancias especiales”.

El NDB suma al mencionado contexto de surgimiento de los nuevos bancos el protagonismo adquirido por los países emergentes del bloque conocido como BRICS (formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), cuyo creciente peso global, sin correlato en la institucionalidad global, abona a su crítica de las lógicas tradicionales de donante-receptor, todo ello intensificado e institucionalizado luego de la crisis financiera internacional de 2008. El NDB financia principalmente a los BRICS, aunque bajo ciertas circunstancias también puede ayudar a otros miembros en desarrollo (con mayoría especial) u otros países en desarrollo que no sean miembros (de interés para alguno de sus miembros). Destaca su propósito explícito de desarrollar los mercados financieros y de capitales de sus países miembros, así como su intención de otorgar financiamiento en moneda local. Es decir, se trata de una estrategia tanto de financiamiento como financiera, dado que busca salirse del dólar como pivote del financiamiento multilateral.

El NDB manifiesta públicamente por primera vez su preocupación respecto del COVID-19 el 21 de febrero, manifestando su fuerte apoyo a China anunciando el “Programa de Asistencia de Emergencia para combatir el COVID-19” para financiar sus medidas de prevención y control en tres provincias chinas (NDB, 21 de febrero de 2020).

En abril, durante su reunión anual (realizada en forma virtual; NDB, 22 de abril de 2020), aprobó el primer préstamo dentro de la crisis COVID-19, y el mayor en su (aunque corta) historia, por RMB 7.000 millones (casi US\$ 1.000 millones), para mejorar la resiliencia del sector público de salud en las tres provincias chinas más afectadas por el virus²⁷ (NDB, 20 de marzo de 2020). Para financiarlo, el 2 de abril lanzó el primer y más importante bono denominado en renminbi emitido por un BMD en China (NDB, 3 de abril de 2020) de lucha especial para un programa contra el coronavirus, por un monto de RMB 5.000 millones (casi US\$ 705 millones). Dicha emisión demuestra la coherencia del NDB en cuanto a sus objetivos de fortalecer los mercados de capitales de sus países miembros y otorgar financiamiento en moneda local. Esto permitió al Banco emitir exitosamente (y con condiciones aparentemente favorables) deuda (colocada en el mercado interbancario chino²⁸ vía el Banco Popular de China) a tres años.²⁹

También en abril, y luego del mencionado préstamo para China, el NDB establece el “Mecanismo de Asistencia de Emergencia” para satisfacer las necesidades de sus países miembros originadas por la pandemia del COVID-19 por un total acordado inicialmente de US\$ 5.000 millones. Asimismo, el Banco se comprometió a proporcionar hasta un total de US\$ 10.000 millones en asistencia relacionada con la crisis, lo cual incluye el apoyo a la recuperación económica de sus países miembros. Sus principales órganos decisorios (Junta de Gobernadores y Directorio Ejecutivo) afirman que dicho Mecanismo debe servir tanto para “financiar gastos directos relacionados con la lucha contra el brote de COVID-19” como para

²⁷ Hubei, Guangdong y Henan.

²⁸ El Banco Industrial y Comercial de China actuó como el principal suscriptor y corredor de libros, mientras los Bancos de China, Agrícola de China y de Construcción actuaron como los principales suscriptores del bono.

²⁹ Este bono contó con una base de inversores diversificados de alta calidad y solidez crediticia (con una notable participación de organismos oficiales), y distribuida tanto geográficamente (China continental: 41%, Europa, Medio Oriente y África: 45%, otros Asia Pacífico: 14%) como por tipo de inversor (bancos centrales o instituciones oficiales: 54%, bancos o tesorerías bancarias: 45%), satisfaciendo además con creces una demanda extraordinaria de los inversores (que más que triplicó el monto suscripto).

"brindar apoyo a medidas gubernamentales que contribuyan a su recuperación económica". En este marco, a fines de abril su Directorio Ejecutivo aprobó un Programa de asistencia económica para India por US\$ 1.000 millones (totalmente desembolsado once días después; NDB, 12 de mayo de 2020) para apoyar al gobierno a enfrentar la pandemia y reducir sus pérdidas humanas, sociales y económicas, proporcionando recursos críticos de salud y fortaleciendo su red de seguridad social. Este programa incluye fondos ya desembolsados desde enero de 2020 y los gastos esperados de salud pública para contener la transmisión hasta marzo de 2021 (NDB, 3 de mayo de 2020).

Luego de la mencionada reunión anual, el NDB también se compromete a trabajar en coordinación y complementación con otras IFI, aunque a la fecha de corte aún no había anunciado este tipo de programas para paliar los efectos de la pandemia.

5. Consideraciones finales

La crisis del COVID-19 está generando efectos devastadores en la salud pública y la economía mundiales, exigiendo una reacción a la medida de las principales redes globales de coordinación y cooperación. Analizar esta reacción es fundamental para entender si la cuestionada y devaluada gobernanza global puede responder esta vez con eficacia y legitimidad, tanto a nivel global como en Latinoamérica en particular. Este trabajo caracteriza las primeras respuestas que están desarrollando las principales IFI y su alcance en ALC, así como el rol que decide jugar cada una de ellas dentro de la esfera de la ayuda internacional.

Sobre la reacción a la pandemia, se observa una lógica "secuencial", que obedece a las mismas características de la propagación del virus. En ese sentido, se destaca, por una parte, un accionar temprano y focalizado de los nuevos bancos (AIIB y NDB), y en menor medida el GBM, que se explica por ser China el epicentro del brote. La forma de reacción del resto de las IFI analizadas aquí es bastante similar entre ellas; todavía en febrero no perciben la magnitud del riesgo, que queda subestimado en la lista de amenazas a la baja del crecimiento mundial. Luego, la estrepitosa disparada de los contagios sacude rápidamente las agendas de las otras instituciones y se consolida una extrema preocupación por la pandemia y sus efectos. Así, el 2 de marzo el COVID-19 se advierte como el principal reto sanitario y económico global en la Declaración conjunta del FMI y el Banco Mundial.

Por su parte, los instrumentos desplegados hasta el momento han sido variados: recursos financieros bajo líneas de emergencia, y rápido desembolso, líneas de crédito flexible, cooperaciones técnicas y recursos no reembolsables, condonación de deuda, y herramientas de conocimiento y difusión de experiencias, entre otros. Asimismo, gran parte de los recursos nuevos puestos a disposición tienen como destinatario al sector privado. Como hipótesis se plantea aquí que esta orientación no sólo responde a una demanda sectorial, sino también al tipo de instrumentos que utilizan estas ventanillas (préstamos, avales y garantías), que suponen una menor exigencia financiera para el organismo en términos de desembolsos y cuya demanda final dependerá del poder de absorción y de la capacidad de las empresas para tomar deuda en divisas.

Sin embargo, considerando la capacidad prestable histórica de estos organismos, en especial los tradicionales, los recursos hasta ahora desplegados no muestran aún la escala cualitativa y cuantitativa necesaria para contrarrestar los daños. En este escenario, además, Latinoamérica se ve especialmente relegada en los organismos hegemónicos. Por su parte, BID y CAF han salido con una respuesta importante pero acotada en el marco de las limitaciones para avanzar en aumentos de capital.

Por último, y a partir de la respuesta multilateral a la crisis del COVID-19, se proponen cinco líneas de acción para canalizar a través de la AFI que favorezcan la cooperación y la integración entre América Latina y Asia Pacífico:

1. Fortalecer las iniciativas de cooperación ya acordadas, como por ejemplo el Acuerdo entre la CAF y el NDB de julio de 2016, o el Memorandum de entendimiento entre el BID, la CFI y el AIIB de mayo de 2017. Por ejemplo, considerando la dinámica geográfica de la pandemia del COVID-19, promover canales para compartir experiencias y aprendizajes en torno a su tratamiento.

2. Explorar interacciones entre los bancos regionales y los nuevos bancos en el marco de las políticas de cofinanciamiento que lleva adelante por ejemplo el AIIB, adoptando directamente las políticas del Banco socio.

3. Impulsar la membresías de los países latinoamericanos en los nuevos organismos. Actualmente, dos completaron este proceso muy recientemente: Ecuador y Uruguay y seis (Argentina, Bolivia, Brasil -que sería considerado socio fundador-, Chile, Perú y Venezuela) se encuentran en proceso de ingreso.

4. Propiciar la participación de Latinoamérica en la política activa del NDB de emisiones de bonos en mercados y monedas locales.

5. Finalmente, buscar una mayor acción coordinada de la AFI global, en el marco del llamamiento del G20.

6. Bibliografía

Asian Infrastructure Investment Bank. (AIIB, 2020a). Paper on the Decisions to Support the AIIB COVID-19 Crisis Recovery Facility. Recuperado de: <http://t.ly/xfO8>.

AIIB (2020b). Decisions to Support the AIIB COVID-19 Crisis Recovery Facility. Recuperado de: <http://t.ly/8RYS>.

AIIB (24 de febrero de 2020). AIIB Donates USD1M to Help China Fight COVID-19. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/k1lw>.

Babb, S. y Chorev, N. (2016). International organizations: loose and tight coupling in the development regime. En *Studies in Comparative International Development*, 51(1), 81-102. doi: 10.1007/s12116-016-9217-7.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 20 de marzo de 2020). BID listo para apoyar a países de MERCOSUR en respuesta al COVID-19. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/ZZlg>.

BID (8 de abril de 2020). Chile lanza iniciativa “Me Sumo a la Causa” con apoyo de BID Lab. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/hLze>.

BID Invest (28 de abril de 2020). BID Invest aumenta s8 de abril de 2020u respuesta al COVID-19 de US\$5.000 millones a US\$7.000 millones a medida que la crisis empeora. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/0d8y>.

Banco Mundial (BM, 3 de febrero de 2020). Declaración sobre el nuevo coronavirus en China. [Documento institucional]. Recuperado de: <http://t.ly/1XtW>.

BM (11 de febrero de 2020). Las formas en que el Grupo Banco Mundial ayuda a los países con COVID-19 (coronavirus). [Documento institucional]. Recuperado de: <http://t.ly/uSKY>.

BM (4 de marzo de 2020). Respuesta del Grupo Banco Mundial y el FMI ante la COVID-19 (coronavirus). [Documento institucional]. Recuperado de: <http://t.ly/1AsM>.

BM (17 de marzo de 2020). La respuesta del Grupo Banco Mundial a la COVID-19 aumenta a USD 14.000 millones para ayudar a sostener las economías y proteger el empleo. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/uEuE>.

BM (19 de mayo de 2020). World Bank Group: 100 Countries Get Support in Response to COVID-19 (Coronavirus). [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/LQ9L>.

BM (22 de mayo de 2020). World Bank Group's Operational Response to COVID-19 (coronavirus)–Projects List. [Brief]. Recuperado de: <http://t.ly/vxJg>.

BM (2020). Project Appraisal Document on a COVID-19 Strategic Preparedness and Response Program and Proposed 25 Projects Under Phase 1 Using the Multiphase Programmatic Approach. Human Development Practice Group. Recuperado de: <http://t.ly/w8P2>.

Corporación Andina de Fomento (CAF, 3 de marzo de 2020). CAF pone a disposición USD 300 millones para atender las contingencias por el Coronavirus en América Latina. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/lcJ9>.

CAF (22 de abril de 2020). Respuesta de CAF frente al COVID-19. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/Cbg9>.

CAF (5 de mayo de 2020). Cómo afrontar la crisis del COVID-19 en América Latina. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/fJWZ>.

Corporación Financiera Internacional (CFI, 21 de febrero de 2020). IFC Increases Trade Finance Limits to Support Vietnamese Businesses Amid COVID-19. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/RtJh>.

CFI (17 de marzo de 2020). IFC Increases COVID-19 Support to \$8 Billion to Sustain Private Sector Companies and Livelihoods in Developing Countries. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/gvzW>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018). Los desafíos de América Latina y el Caribe con respecto al financiamiento para el desarrollo en el contexto de la Agenda 2030. Santiago de Chile: Autor. Recuperado de: <http://t.ly/anYL>.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 23 de abril de 2020). Un asunto de vida o deuda: Agencia de la ONU propone acuerdo mundial de deuda para evitar que la pandemia sanitaria ocasione un desastre económico en el mundo en desarrollo. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/elH1>.

Fondo Monetario Internacional (FMI, 2 de marzo de 2020). Declaración conjunta de la Directora Gerente del FMI y el presidente del Banco Mundial. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/lX8t>.

FMI (4 de marzo de 2020). Declaración del Comité Monetario y Financiero Internacional sobre el coronavirus. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/usGR>.

FMI (26 de marzo de 2020). Declaración de la Directora Gerente del FMI durante la Cumbre extraordinaria de líderes del G-20. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/keVi>.

FMI (2020a), Perspectivas de la Economía Mundial: Resumen Ejecutivo. Washington D.C.: Autor. Recuperado de: <http://t.ly/k5Y9>.

FMI (2020b). G20 Surveillance Note. COVID-19—Impact and Policy Considerations. G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors' Meetings. February 22–23, Riyadh. Recuperado de: <http://t.ly/SEui>.

Gabel, I. (2012). Crisis financiera global y la emergencia de nuevas arquitecturas financieras para el desarrollo (primera de dos partes). En *Ola Financiera*, 5(13), 1-51. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fe.18701442e.2012.13.40396>.

Grupo Banco Mundial (29 de enero de 2020). Statement of Support in Response to Novel Coronavirus in China from World Bank Group President David Malpass. [Documento institucional]. Recuperado el <http://t.ly/ksUG>.

Grupo de los Veinte (G20, 2020). Comunicado de la Reunión de Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales del G20, 15 de abril. Virtual. [Documento institucional]. Recuperado de: <http://t.ly/kbUc>.

Humphrey, C. (2015a). The Invisible Hand: Financial Pressure and Organisational Convergence in Multilateral Development Banks. En *The Journal of Development Studies*, 52(1), 1-21. doi: [10.1080/00220388.2015.1075978](https://doi.org/10.1080/00220388.2015.1075978)

Humphrey, C. (2015b). Are credit rating agencies limiting the operational capacity of multilateral development banks? [Documento institucional]. Recuperado de: <http://t.ly/tMbd>.

New Development Bank (NDB, 21 de febrero de 2020). NDB Board of Directors Holds its 23rd Meeting, Decides to Consider Emergency Funding to China to Assist in Fighting COVID-19 Outbreak. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/FDGs>.

NDB (20 de marzo de 2020). NDB Board of Directors approves RMB 7 billion emergency assistance program loan to China to fight COVID-19 outbreak. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/xhcP>.

NDB (3 de abril de 2020). New Development Bank Issues Coronavirus Combating Bond Raising RMB 5 bln. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/XnEN>.

NDB (22 de abril de 2020). New Development Bank Board of Governors Statement on Response to COVID-19 Outbreak. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/3Fm8>.

NDB (3 de mayo de 2020). NDB Board of Directors Approves USD 1 billion Emergency Assistance Program Loan to India to Fight COVID-19 Outbreak. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/ADFL>.

NDB (12 de mayo de 2020). NDB Fully Disbursed Emergency Assistance Program Loan to India to Fight COVID-19 Outbreak. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/ZRQw>.

Ocampo, J. A. (2020). La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana. En Serie de Documentos de Política Pública (7), Nueva York: PNUD. Recuperado de: <http://t.ly/2RH2>.

OMGI (7 de abril de 2020). El mecanismo con procedimiento de tramitación acelerado de MIGA de 6,5 mil millones de dólares ayudará a inversionistas y prestamistas a hacer frente al COVID-19. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://t.ly/VMnm>.

Organización Mundial de la Salud (OMS, 27 de abril de 2020). COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. Disponible en: <http://t.ly/yko2>.

Sanahuja, J. A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19, 27-54. Madrid: CEIPAZ. Recuperado de: <http://t.ly/T9SP>