

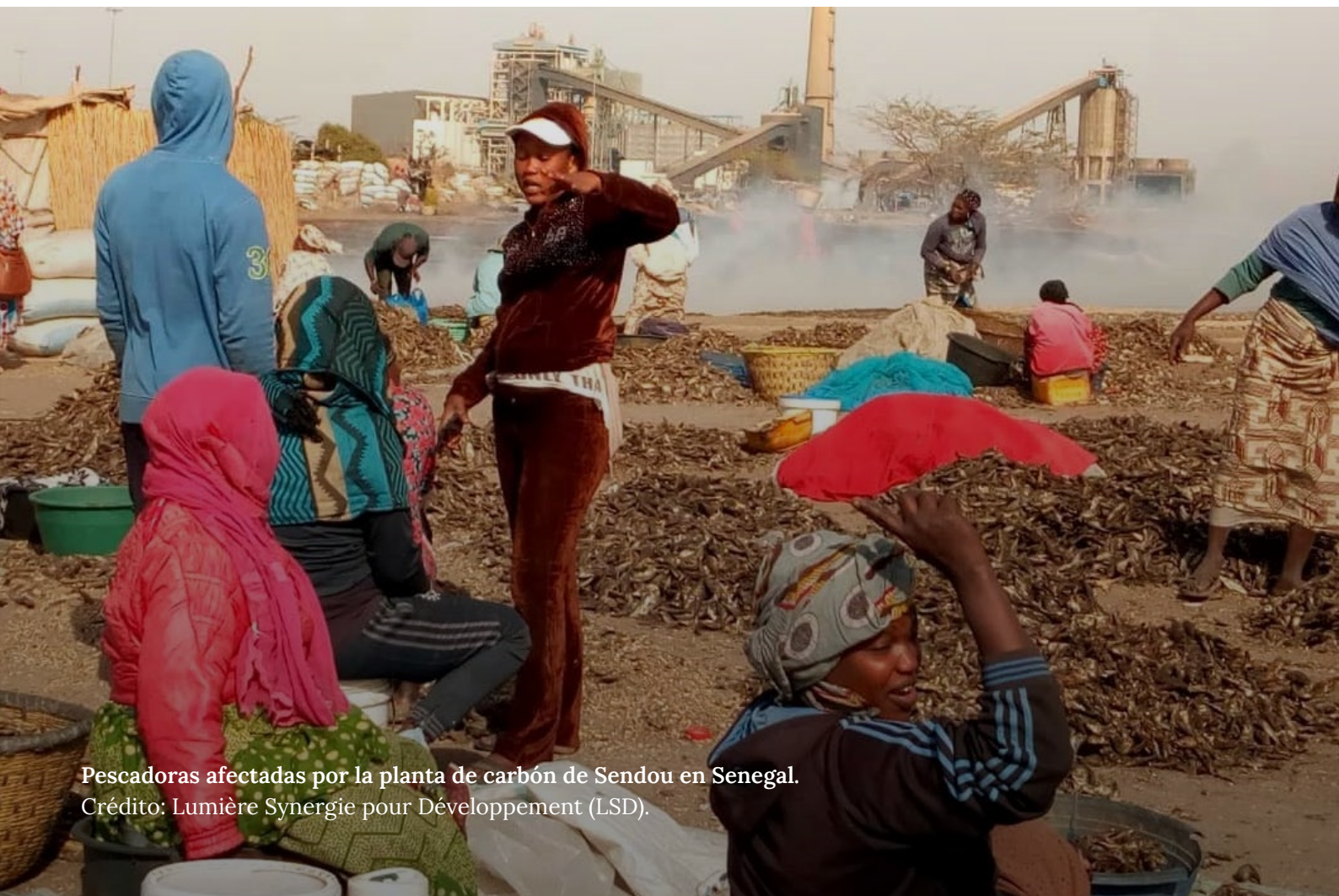
ACERCA DE ESTE INFORME

A pesar del papel crucial que desempeñan y de la importancia de sus repercusiones, pocas personas saben qué son los bancos de desarrollo. Este análisis, elaborado de forma colectiva, pretende crear una base común de evidencia y conocimientos para comunidades, movimientos, personas defensoras de los derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otros aliados sobre qué son los Bancos Públicos de Desarrollo (BPD) y cuál es su impacto en el mundo. En el proceso de construcción de una narrativa de la sociedad civil sobre los efectos y acciones de los BPD, el documento también desafía la narrativa sobre lo que éstos dicen ser.

El informe comienza con una breve descripción de lo que son los BPD, su historia, por qué son importantes, sus motivos subyacentes y las tendencias de sus inversiones. A continuación, analiza sus **salvaguardias** medioambientales y sociales y su marco de rendición de cuentas, incluidos sus puntos fuertes y sus limitaciones. Por último, profundiza en los impactos visibles y ocultos de las actividades apoyadas por los BPD.

La mayoría de los ejemplos de este informe viene de los grandes bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial, y de bancos multilaterales regionales, como el Banco Asiático de Desarrollo (BASD). También prestamos atención a los bancos multilaterales de desarrollo nacionales, sobre todo de China y Europa, que conceden préstamos internacionales, incluidas las agencias nacionales de crédito a la exportación. Sin embargo, prestamos muy poca atención a las repercusiones de los BPD nacionales que prestan a nivel nacional en sus propios países, ya que los colaboradores de este informe tienen más experiencia en inversiones internacionales. Tampoco se analizan los efectos diferenciados de los bancos de desarrollo en las distintas regiones y países.

Cualquier generalización que se haga en el informe debe leerse con la advertencia de que los BPD son increíblemente diversos en cuanto a sus estructuras y actividades. Dado que se trata de un documento vivo, agradecemos las sugerencias y críticas de nuestros lectores y lectoras para desarrollar futuros análisis sobre estas tendencias y repercusiones específicas, incluso a escala nacional y regional.



Pescadoras afectadas por la planta de carbón de Sendou en Senegal.
Crédito: Lumière Synergie pour Développement (LSD).

¿QUÉ SON LOS BPD?

El panorama de los Bancos Públicos de Desarrollo (BPD) es complejo y variado. No existe una definición universalmente aceptada de lo que son los bancos públicos de desarrollo ni de las instituciones que engloba el término, pero en general comparten algunas características clave:

- Los BPD son propiedad y están regidos (al menos en parte) por uno o varios gobiernos.
- Su función es canalizar recursos públicos hacia el sector público, las empresas o, en ocasiones, hacia particulares u organizaciones no gubernamentales.
- Utilizan diferentes **vehículos de financiación**, como subvenciones, préstamos, créditos, garantías, **capital** (*equity*) e inversiones indirectas a través de otras instituciones financieras.
- Actúan en apoyo de una misión de política pública. A diferencia de los bancos comerciales, que operan para maximizar sus ganancias, el propósito declarado de los BPD es servir al bien público apoyando infraestructuras, sectores económicos o actividades que el sector privado no está dispuesto o no puede apoyar por sí mismo.

Resistencia pacífica de la microrregión de Ixquisis, Guatemala.
Crédito: Front Line Defenders.



LOS BANCOS DE DESARROLLO PUEDEN TENER DIFERENTES:

MANDATOS



Agricultura

por ejemplo, el Banco de Agricultura y Cooperativas Agrícolas de Tailandia (BAAC)

Clima

p. ej. Fondo Verde del Clima

Apoyo a las exportaciones e importaciones

p. ej. Banco de Exportaciones e Importaciones de China

Sector privado

p. ej. Corporación Financiera Internacional

Infraestructuras

p. ej. Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras

Vivienda

p. ej. Agencia de Financiación de la Vivienda de Japón

Reducción de la pobreza

p. ej. Asociación Internacional de Fomento

GEOGRAFÍAS



Global

p. ej. Banco Mundial

Regional

p. ej. Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo

Nacional

p. ej. Banco Nacional de Desarrollo de Brasil

Subnacional

p. ej. Banco del Estado de Pará

ESTRUCTURA DE PROPIEDAD



Multilateral

p. ej. Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo

Bilateral

p. ej. Agencia Francesa de Desarrollo AFD

FORMAS DE FINANCIACIÓN



Préstamos (hay que devolver la deuda)

Subvenciones/ayudas (no se requiere pago de vuelta)

Seguros/garantías (protección contra pérdidas)

Asistencia técnica (orientación / capacitación)

Inversiones en capital (participaciones en la propiedad)

Aunque no son BPD, el universo de la financiación pública del desarrollo también incluye las siguientes instituciones:

- El Fondo Monetario Internacional
- Las agencias humanitarias (como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID y la Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo - CIDCA)
- Las agencias o programas de desarrollo intergubernamentales (como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

MANDATOS. Los mandatos de los BPD giran en torno a la transformación social y económica, y pueden ser específicos (por ejemplo, apoyar el desarrollo de la vivienda o la agricultura) o más generales (como la reconstrucción posbélica, la mitigación de la pobreza, la movilización de recursos del sector privado o la integración regional). En la actualidad, muchos BPD tienen mandatos que incluyen el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** y, cada vez más, el **Acuerdo de París** sobre el cambio climático.

Los mandatos también pueden reflejarse en sus nombres. El Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII) se centra en las infraestructuras, mientras que el Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés) lo hace en el clima. Del mismo modo, los BPD centrados en apoyar a las empresas de sus países para que comercien e inviertan a escala internacional pueden denominarse agencias de crédito a la exportación o bancos de exportación-importación.

El mandato de los BPD también puede estar limitado por su enfoque geográfico, que puede ser subnacional, nacional, regional, internacional o una combinación de diferentes niveles. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) solo invierte en América Latina y el Caribe.

Algunos BPD se centran en el sector público, otros en el privado y otros en ambos. En relación con esto, algunas personas reservan el término “banco de desarrollo” solo para los prestamistas a los gobiernos, y se refieren a las instituciones que invierten en el sector privado como “**instituciones financieras de desarrollo**” (IFD); sin embargo, otros utilizan los términos indistintamente.

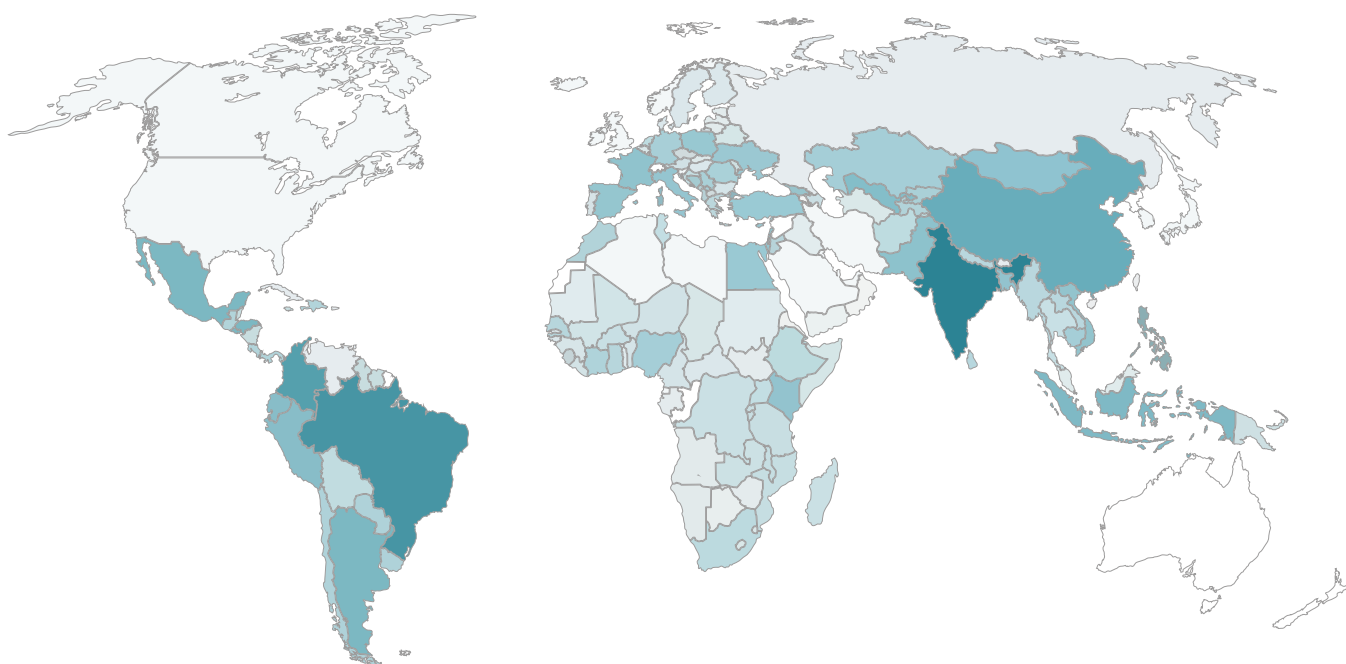
GOBERNANZA. Los BPD pueden estar regidos por un único gobierno nacional o subnacional, o multilateralmente por varios gobiernos. Las decisiones importantes, como la aprobación de estrategias y políticas, las toman los accionistas de los gobiernos. Dentro de los gobiernos, los BPD suelen ser competencia de los ministerios de Economía, Comercio o Asuntos Exteriores, cuyos responsables designados actúan como directores o gobernadores de los BPD. Por lo general, un BPD propiedad de dos o más países se denomina banco multilateral de desarrollo (BMD). Los BPD que pertenecen a un solo país se denominan bancos de desarrollo “nacionales” si invierten únicamente en su propio país, o bancos de desarrollo “bilaterales” si invierten fuera del país que los posee.

APOYO FINANCIERO. Los BPD proporcionan diferentes tipos de apoyo financiero a través de subvenciones, préstamos, créditos, garantías, seguros de inversión, **capital** (equity), **intermediarios financieros** y otras herramientas de inversión. Cada vez más, la financiación del desarrollo utiliza una mezcla diversa de fuentes, denominada **financiación combinada**, en la que participan, entre otros, los BPD, los inversionistas privados y los institucionales. Además de proporcionar apoyo financiero, algunos BPD también ofrecen asistencia técnica a los gobiernos y configuran reformas políticas.

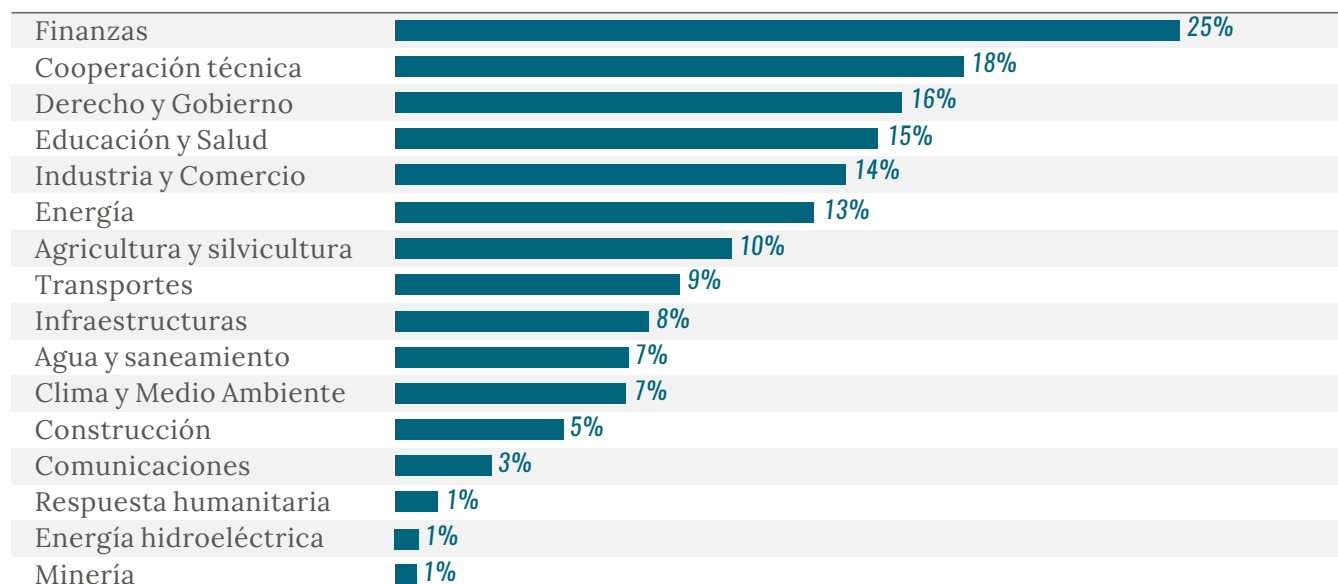
SECTORES. - Los datos sobre las inversiones de los BPD son limitados, ya que existe una falta de transparencia generalizada, especialmente cuando los proyectos reciben apoyo a través de otras instituciones financieras (véase más adelante la sección sobre intermediarios financieros). No obstante, las [estadísticas](#) oficiales¹ disponibles muestran que el mayor porcentaje de financiación de los BPD se destina actualmente a servicios financieros, administración pública, comercio, energía, transporte e infraestructuras. Un [porcentaje](#) significativamente menor, pero importante, se destina a la inversión en sectores sociales como la sanidad, la educación, la vivienda, el agua y el saneamiento, así como la agricultura, todos ellos sectores fundamentales para un desarrollo basado en los derechos humanos.

PAÍSES CON PROYECTOS

Datos sobre financiación por 15 AP clave para 2018-2022, a julio de 2023



NÚMERO DE PROYECTOS POR SECTOR 16,768



¿QUIERE HACER UN SEGUIMIENTO DE LOS DATOS SOBRE FINANCIACIÓN DE 15 BPD CLAVE DURANTE 5 AÑOS (DE 2018 A 2022)?

Consulte este [mapa interactivo](#) y esta [interfaz gráfica](#) (Solo disponible en inglés).

Los usuarios pueden cribar los datos por país y sector, y ver una lista de los proyectos de desarrollo financiados por los 15 bancos analizados. Esta herramienta ha sido desarrollada por International Accountability Project y comparte información del [Sistema de Alerta Temprana](#) (EWS, por sus siglas en inglés), que es un sistema dirigido por la sociedad civil que comparte datos sobre proyectos financiados por los BPD con las comunidades y sus aliados.

¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LOS BPD?

1. COMO INSTITUCIONES PÚBLICAS, DEBEN RENDIR CUENTAS.

Dado que los BPD son principalmente propiedad de los gobiernos y están regidos por ellos, utilizan recursos públicos y se crean evidentemente para cumplir una prioridad de política pública, deben rendir cuentas a sus accionistas gubernamentales y al público. Estas líneas de **rendición de cuentas** pueden ofrecer oportunidades para influir en los BPD que no existen con los bancos comerciales.

2. IMPACTO SIGNIFICATIVO. Los BPD, para bien o para mal, repercuten en la vida de las personas de todos los países, especialmente en los del Sur Global. Los impactos más visibles de los BPD se producen a través de las actividades que financian y en muchos casos son adversos (como repercusiones sociales y medioambientales, violaciones de los derechos humanos, impactos específicos de género o aumento de la pobreza y la desigualdad). Los BPD también afectan a la vida de las personas al influir en gran medida en las agendas de desarrollo mundiales y nacionales, establecer normas y promover enfoques económicos como la privatización.

3. PRESENCIA IMPORTANTE. Según un [recuento](#), existen 527 BPD en todo el mundo. Poseen 18,7 billones de dólares en activos y realizan anualmente aproximadamente el 10 % de toda la inversión pública y privada mundial.²

4. PRESENCIA CRECIENTE. El universo de los PDB está creciendo rápidamente. Algunos se han preguntado si los BPD tradicionales perderían relevancia ante la proliferación de otros financiadores. Sin embargo, tras la pandemia, estas instituciones están experimentando un [crecimiento sin precedentes](#).³ Los BPD se están posicionando para desempeñar un [papel clave](#) en la futura respuesta a emergencias/crisis, así como en la [consecución de los ODS](#) y los objetivos climáticos.⁴ Algunos países donantes están canalizando una mayor parte de sus [presupuestos de ayuda](#) a través de los BPD en vez de **agencias humanitarias bilaterales**.⁵

5. ALCANCE UBICUO. Como grupo, los BPD participan en todos los sectores de la economía mundial e inciden en muchas de las cuestiones sociales y económicas más importantes, desde el transporte hasta la reforma judicial, las normas agrícolas o la reconstrucción posbélica.

6. RECURSOS FUNDAMENTALES. Los BPD también proporcionan [recursos fundamentales](#) en determinados países y sectores que pueden carecer de otras opciones de financiación, como la sanidad, la educación o los proyectos a largo plazo que se consideran demasiado arriesgados para el sector privado. El Banco Mundial, por ejemplo, es la [mayor fuente](#) de financiación externa para sanidad y [educación](#) para países de renta baja,⁶ mientras que el Banco de Desarrollo de China (CDB) proporciona financiación a países que [pueden no tener acceso](#) a financiación de otros acreedores.⁷

7. SEÑALES DE APROBACIÓN. Los BPD también actúan como guardianes, elaborando señales para otros inversionistas. El sello de aprobación de un BPD (ya sea en forma de inversión, garantías o a través de clasificaciones y evaluaciones) puede ser un factor determinante para que un gobierno, una empresa o un proyecto puedan atraer la financiación necesaria de otras fuentes. Los BPD envían señales especialmente fuertes a los inversionistas interesados en criterios medioambientales, sociales y de gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés) y en la inversión socialmente responsable (ISR), que a menudo confían en las decisiones de los BPD como sello “verde” de normas medioambientales y sociales más estrictas.

EN RESUMEN, LOS BPD SON PODEROSOS. Como grupo, ejercen un poder y una influencia desmesurados en el mundo. Además de financiar proyectos y programas, influyen en la política de desarrollo a través de la **asistencia técnica** o los **“productos del conocimiento”** que proporcionan y las **condiciones** que imponen a su ayuda. Como unos de los mayores acreedores del mundo, los bancos multilaterales de desarrollo también participan en el desarrollo de capacidades, utilizan la diplomacia y ejercen presión para impulsar sus programas. Su influencia puede ser positiva o negativa. Sin embargo, es innegable su impacto en la relación entre gobiernos, empresas y ciudadanos.

 ESTUDIO DE CASO

LA INFLUENCIA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS EN MOZAMBIQUE

En Mozambique, las [inversiones actuales del Banco Mundial](#) equivalen al presupuesto anual del país.⁸ Desde 1987, cuando el país se embarcó en su primer “[Programa de Ajuste Estructural](#)” para acceder a los préstamos del FMI, Mozambique ha dependido en gran medida de la financiación de las instituciones financieras internacionales.

Esta ayuda ha tenido un alto costo, ya que estos préstamos están ligados a estrictas condiciones. El gobierno se ha visto obligado a introducir reformas para liberalizar la economía, privatizar los servicios públicos y desregular muchos sectores. Esto ha provocado un aumento de la pobreza y la desigualdad, el colapso de muchos servicios públicos esenciales, y ha socavado los procesos de desarrollo nacional, ya que el Banco Mundial y el FMI son quienes marcan en gran medida la agenda socioeconómica.

El Banco Africano de Desarrollo es otro actor clave y está [financiando](#) la expansión del sector del gas natural licuado (GNL) en el país, a pesar de la preocupación por las [repercusiones irreparables](#) de esta industria. Aunque solo el 27 % de los mozambiqueños tiene acceso a la electricidad, la mayor parte del gas se enviará a Asia y Europa. Además, los [proyectos de gas](#) han provocado desalojos forzosos, pérdida de medios de subsistencia, devastación medioambiental, aumento de la [militarización](#) y [conflictos sociales](#). Por ejemplo, han aumentado los [ataques insurgentes](#), alimentados en parte por la indignación ante la desigual distribución de los ingresos del gas.⁹



Mujeres vendiendo comida en la calle en Maputo, Mozambique.
Crédito: Farah Nabil, Unsplash.

HISTORIA DE LOS BPD Y SUS MOTIVACIONES



Reuniones anuales del grupo del Banco Mundial en 2022, Washington.
Crédito: Joshua Roberts, Fondo Monetario Internacional.

MAYOR COOPERACIÓN PARA FOMENTAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO BASADO EN EL MERCADO

La historia de los BPD está ligada a la aparición de los Estados y de la deuda pública.¹⁰ El [primer banco nacional de desarrollo](#) conocido fue la Caisse des Dépôts francesa, fundada en 1816.¹¹ Tras la Segunda Guerra Mundial, las naciones aliadas crearon el Banco Mundial como el primer banco público multilateral de desarrollo mundial para fomentar la cooperación en materia de desarrollo económico, especialmente a través de préstamos para construir infraestructuras. A finales de los años 50 y 60 se creó una oleada de BMD regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Todas estas instituciones se estructuraron como bancos dominados por grandes accionistas occidentales, y con el objetivo de promover el crecimiento económico basado en el mercado en lugar de la protección social universal.¹²

El ascenso de China, en particular, y de otras grandes economías emergentes también provocó cambios en la financiación del desarrollo. La financiación china del desarrollo a gran escala ofreció nuevas opciones internacionales a muchos Estados. Además, en 2014, el grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) creó el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD). Dos años después, China promovió el lanzamiento del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII), que desde entonces ha pasado de 57 a 106 miembros, e invierte en todo el mundo. Aunque estos bancos se crearon en respuesta al dominio occidental de los BMD existentes, reproducen en gran medida la estructura actual del [desarrollo capitalista mundial](#), aunque con participaciones diferentes.¹³

LOS BPD COMO ACTORES Y ESPACIOS GEOPOLÍTICOS

Los BPD son propiedad y están bajo el control de los gobiernos, que a menudo los utilizan como representantes políticos y geopolíticos. En consecuencia, los BPD son también actores políticos y geopolíticos.

Muchos BPD multilaterales actúan como instituciones normativas. Dado su poder económico, a menudo ejercen una importante influencia geopolítica impulsando sus normas y configurando la legislación y la política, sobre todo en los países de renta media y baja. Sin embargo, por diversas razones que se exponen a continuación, los BPD no son espacios idóneos para establecer normas y estándares mundiales.

Los países donantes utilizan los BPD para impulsar sus prioridades y crear oportunidades de mercado para sus propias industrias e inversionistas.¹⁴ Por ejemplo, los préstamos del Banco de Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) vienen acompañados de requisitos para utilizar mano de obra, empresas, servicios y tecnología chinos.¹⁵ La Corporación Financiera Internacional (CFI) –que es el brazo del sector privado del Grupo del Banco Mundial– también sigue un patrón sesgado: cuantas más acciones tiene un país, más [préstamos de la CFI](#) tienden a beneficiar a sus empresas.¹⁶ Además, los BPD se utilizan al servicio de prioridades de política exterior. Por ejemplo, se ha documentado que el BEI invierte en países concretos para recompensar a los aliados estratégicos de Europa o para disminuir la inmigración.¹⁷

Los BPD más grandes –en los que las acciones y el poder de voto están en manos de países ricos y poderosos de forma desproporcionada– también tienden a reforzar aún más la dinámica de poder mundial y regional, exacerbando las desigualdades estructurales. Al promover modelos de desarrollo económico extractivistas y orientados a la exportación, los BPD también contribuyen a la división entre el Norte y el Sur y al desequilibrio de poder. Los países del Sur Global desempeñan el papel de exportadores de materias primas y acaban siendo una zona de sacrificio medioambiental y social, para satisfacer las necesidades y el creciente nivel de consumo del Norte Global.

Esta situación se ve a veces exacerbada por las estructuras de gobernanza de los BMD, en las que las circunscripciones de los consejos se establecen de tal manera que un único representante puede tener que hablar por distintos países con intereses contrapuestos. Por ejemplo, en el [Banco Mundial](#), el director para Asia-Pacífico representa tanto a Australia, un país rico con importantes empresas mineras, como a Mongolia, un país de renta baja con importantes recursos naturales que están siendo explotados por empresas australianas.

Dentro de los BPD, los procesos de toma de decisiones pueden ser complejos debido a los diferentes intereses en juego. En general, puede ser útil pensar en tres niveles de toma de decisiones dentro de los BPD: el consejo o la estructura administrativa del BPD que establece la estrategia; la dirección que es responsable de supervisar la aplicación de la estrategia, y el personal que son empleados que dependen de la dirección y son responsables del trabajo diario del BPD. Algunos BPD –especialmente los que son propiedad de un solo país– responden políticamente a las demandas de sus accionistas estatales, que son quienes los poseen y gobiernan. En los BPD multilaterales, sin embargo, el personal directivo puede ejercer su independencia frente a los miembros del consejo de administración, que supervisan la dirección del banco pero no participan necesariamente en todas las decisiones operativas. Por ejemplo, la dirección puede actuar en su propio interés institucional, dando prioridad a lo que permite a su banco alcanzar o mantener una elevada **calificación crediticia**, vender más préstamos o generar más negocio. En cualquier caso, como se expone en las secciones siguientes, muchos de estos procesos de toma de decisiones tienen lugar a puerta cerrada, con escaso espacio para la sociedad civil.

La combinación de estos factores hace que la mayoría de los BPD ejerzan su poder geopolítico sin rendir cuentas a las personas afectadas por sus actividades.