

## **BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO (BMD) Y EL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO EN UN CONTEXTO DE COVID. Oportunidades para Cuba**

### **Multilateral Development Banks (MDB) and Climate Financing in a Covid Context. Opportunities for Cuba**

**Dra. Marlén Sánchez Gutiérrez**

<https://orcid.org/0000-0003-0389-5885>

Centro de Investigaciones de Economía Internacional, UH

[marlens@ciei.uh.cu](mailto:marlens@ciei.uh.cu)

.....  
Recibido: Septiembre 2021

Aceptado: Septiembre 2021  
.....

#### **Resumen**

Los BMD se enfrentan en la actualidad a dos grandes desafíos. Por un lado, la crisis generada por la pandemia de COVID 19 y su enorme impacto económico; por el otro, al cambio climático y sus efectos en todas las áreas de la actividad humana, incluso como potencial desencadenante de futuras nuevas pandemias.

Se incursiona en la respuesta de los BMD ante la pandemia y en la contribución de dichas instituciones al financiamiento climático incluso en un contexto de COVID. La idea es demostrar la importancia de estos bancos en la dinámica de funcionamiento del sistema financiero internacional y la conveniencia de un mayor acercamiento de Cuba a los mismos para explorar oportunidades aún sin explotar y contribuir así a la diversificación de las fuentes de financiamiento externas.

**Palabras claves:** BMD, financiamiento climático, COVID-19, mitigación, adaptación.

#### **Abstract**

The MDBs are currently facing two major challenges. On the one hand, the crisis generated by the COVID 19 pandemic and its enormous economic impact; on the other, climate change and its effects on all areas of human activity, including as a potential trigger for future new pandemics. The article focus on the MDB's response to the pandemic and the contribution of these institutions to climate

finance, even in the context of COVID. The idea is to demonstrate the importance of these banks in the dynamics of the international financial system and the convenience of a greater approach by Cuba to them to explore still unexploited opportunities and thus contribute to the diversification of external financing sources.

**Key words:** Multilateral Development Bank (MDB), climate finance, COVID-19, mitigation, adaptation.

## Introducción

Los BMD desempeñan un papel crucial en el desarrollo porque promueven la innovación, el cambio estructural y la inclusión financiera; también apoyan el financiamiento de infraestructuras, pueden ser utilizadas como instrumentos contracíclicos y son la conexión entre los gobiernos y el sector privado en la generación de proyectos a nivel microeconómico, y articulan a los actores de las agendas internacionales de financiamiento. Se estima que los bancos de desarrollo en el mundo gestionan en la actualidad activos del orden de U\$D 11.2 miles de millones, y financian inversiones por más de U\$D 2.3 miles de millones anuales, un 10 % del total invertido por todas las fuentes públicas y privadas (ALIDE, 2021).

Estas instituciones se enfrentan en la actualidad a dos grandes desafíos. Por un lado, la crisis generada por la pandemia de COVID 19 y su enorme impacto económico; por el otro, al cambio climático y sus efectos en todas las áreas de la actividad humana, incluso como potencial desencadenante de futuras nuevas pandemias.

El reto es enorme, pero el costo de mitigar las implicaciones del cambio climático, aunque elevado, es muy inferior al de no hacer nada. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que “entre 2037 y 2050, la estrategia de mitigación (de los efectos del cambio climático) costaría al PIB mundial aproximadamente un 0,7% anual en promedio y 1,1% en 2050, cifras razonables si se considera que la proyección de crecimiento del producto mundial de ahora a 2050 es del 120%”. (Notaro, 2021) Si bien dicha estimación deja al margen la adaptación, que es esencial para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) y los países con costas y que también implica un alto costo, demuestra que los problemas no son de disponibilidad de recursos sino de falta de sensibilización y de compromiso político.

Si se establece un paralelismo entre la pandemia de la COVID-19 y la emergencia climática en términos de costos y capacidad de respuesta, se constata que tanto en la crisis ambiental como en la pandemia, los gobiernos se enfrentan a situaciones cuya solución pasa por incurrir en grandes costos. Lo

que sucede, es que con la pandemia ha primado la voluntad de actuar y el sentido de urgencia, mientras que con la emergencia climática aún no se percibe esa sensación, falta mucha voluntad política para ir más allá de colocar el tema en la agenda internacional.

Durante la pandemia, los gobiernos han estado realizando estímulos fiscales y crediticios para sostener el empleo, mantener el ingreso de los trabajadores del sector informal y la supervivencia de las micro, pequeñas y medianas empresas. Es de esperar que cuando esta termine, se reactive la economía en el mediano plazo, se genere empleo y se mantenga cierto dinamismo en el nivel de actividad; en cambio, en el caso del cambio climático, la curva exponencial seguirá aumentando, sin reversión previsible ni siquiera a mediano o largo plazo. "En la emergencia climática no hay hasta ahora inmunidad al comportamiento depredador de una parte de la especie humana en la explotación de los combustibles fósiles. A menos que ese comportamiento tenga un alto costo político y económico, no podremos frenar la curva ascendente de la emergencia climática. Es por ello que urge actuar ahora..." (Barcena, 2020)

El artículo incursiona en la respuesta de los BMD ante la pandemia y en la contribución de dichas instituciones al financiamiento climático incluso en un contexto de COVID. La idea es demostrar la importancia de estos bancos en la dinámica de funcionamiento del sistema financiero internacional y la conveniencia de un mayor acercamiento de Cuba a los mismos para explorar oportunidades aún sin explotar y contribuir así a la diversificación de las fuentes de financiamiento externas.

En este contexto, en un primer momento se sintetizará el compromiso de los BMD con el financiamiento climático y el desempeño de estos flujos durante el 2020; posteriormente, se examinará la capacidad de respuesta de estas instituciones al nuevo contexto de COVID. Finalmente, se resumirá la experiencia cubana con los BMD y se identificarán algunas de las oportunidades a considerar ante una eventual ampliación del relacionamiento de Cuba con BMD.

El artículo desplaza la atención que normalmente se pone de manera exclusiva en el Grupo del Banco Mundial (GBM) y los bancos regionales, para considerar las prácticas de otras instituciones de carácter subregional altamente competitivas y reconocidas por las entidades internacionales calificadoras de riesgo con su más alta calificación. Ello ofrece la posibilidad de visualizar a los BMD como un sistema de bancos que opera en una red más eficiente, efectiva e integrada de financiamiento y de servicios complementarios para el desarrollo. Ver Anexo No.1

## I. Los BMD y el financiamiento climático

La creciente preocupación por el déficit de bienes públicos internacionales ha hecho que su provisión y financiamiento se consideren como la tercera función de los bancos multilaterales, la misma ha adquirido auge desde mediados de los años ochenta a partir de la mayor implicación de estas instituciones en temas ambientales.<sup>1</sup> Adicionalmente, durante los 90's, se añaden a la agenda de estas instituciones otros temas globales que refuerzan aún más esta función y entre los cuales se encuentran: mantenimiento de la paz, esfuerzos de reconstrucción post conflictos bélicos, reducción del impacto de las epidemias (desarrollo de tratamientos y vacunas contra el SIDA y la tuberculosis), evasión de la propagación de "males públicos globales" (lavado de dinero, violación de los derechos humanos, narcotráfico, crimen internacional e inestabilidad financiera).

Esta nueva perspectiva ha desatado un interesante debate sobre la pertinencia de replantearse la importancia relativa de las funciones de los bancos de desarrollo<sup>2</sup> y, en particular, su papel en la provisión de bienes públicos globales y regionales ha sido ampliamente cuestionado por el excesivo protagonismo que algunas fuentes le han intentado otorgar. Más allá de los controvertidos sesgos que tipifican ese debate, lo importante parece ser lograr un balance adecuado garantizando que la función financiera mantenga su primacía, que no se debilite, ni sea desplazada por otras. El desafío está en lograr una expansión y diversificación de los productos y servicios que ofrecen estas instituciones de manera que puedan transversalizarse algunos de esos temas globales como es el caso de la protección y uso sostenible de la biodiversidad, el enfrentamiento al cambio climático y la mejora de la calidad ambiental.

En septiembre del 2019, los BMD anunciaron en el marco de las Naciones Unidas sus metas anuales de acción climática hasta el 2025 que si bien son insuficientes en comparación con el tamaño de los problemas a resolver reflejan la construcción de consensos en un contexto de amplio cuestionamiento al multilateralismo. Dichas instituciones se comprometieron a aportar de manera conjunta, al menos USD 65 mil millones, en forma de financiamiento climático, de ellos USD 50 mil millones con destino a los países de medianos y bajos ingresos. Además, se propusieron incrementar el financiamiento con fines de adaptación en USD 18 mil millones y levantar co financiamiento por USD 110 mil

---

<sup>1</sup> El BM crea la Facilidad Ambiental Global (Global Environment Facility (GEF)), en los 90's, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) expandieron considerablemente sus operaciones con fines de protección de la biodiversidad, la reducción de la deforestación, la mitigación del cambio climático, el manejo de recursos hídricos y la lucha contra la desertificación.

<sup>2</sup> (a) movilización de recursos financieros; (b) apoyo y creación de capacidad, desarrollo institucional y transmisión de conocimiento, (c) provisión de bienes públicos globales y regionales.

millones incluido la movilización de flujos privados por valor de USD 40 mil millones. (European Bank for Reconstruction and Development (EDB), 2021)

Dos aspectos llaman la atención de estas metas. Primero, se reconoce la necesidad de un tratamiento diferenciado a los países de medianos y bajos ingresos hacia donde se prevé dirigir todos los esfuerzos, pero se cae nuevamente en la trampa de mezclar en la categoría de países de bajos ingresos a aquellas economías de menor desarrollo relativo con Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) con lo cual se diluye el tratamiento especial que requieren estos últimos por su alta vulnerabilidad al cambio climático. Segundo, se reconoce la alta prioridad que, para las economías más vulnerables, tiene la adaptación en contraposición con el marcado interés de los oferentes de recursos en financiar acciones de mitigación, su nuevo excelente negocio.

El Grupo Banco Mundial (GBM) es la entidad multilateral que más financiamiento otorga para iniciativas climáticas en los países subdesarrollados, además de administrar una buena parte de los fondos climáticos existentes. En junio del 2021, anunció su nuevo Plan de Acción sobre el Cambio Climático para el período 2021-25, que incluye el compromiso de aumentar durante su período de vigencia los fondos destinados al clima hasta un promedio del 35 % del financiamiento total y se espera que, al menos el 50 % del financiamiento climático que se movilice apoye iniciativas de adaptación, lo que representa una disrupción en la tendencia reflejada hasta el momento, que priorizaba la mitigación. (Banco Mundial (BM), 2021) Sin dudas, una buena noticia para los países más vulnerables a los impactos derivados del cambio climático -los pequeños estados insulares y los países con costas- para los cuales la adaptación se presenta como una necesidad mientras que la mitigación es una oportunidad de transitar hacia una economía verde, y es precisamente allí hacia donde se dirigen el grueso de los recursos que se movilizan para el clima.

**Recuadro 1. Aspectos claves del Plan de Acción del GBM sobre el Cambio Climático para el período 2021-25 (Banco Mundial (BM), 2021):**

1. Detectar y priorizar oportunidades para implementar medidas climáticas de alto impacto a fin de orientar la labor y las inversiones futuras del GBM en este ámbito.
2. Intensificar el apoyo a los países para que implementen y actualicen sus Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (CDN) y sus estrategias a largo plazo de conformidad con el Acuerdo de París.
3. Catalizar y movilizar el capital privado en favor de la acción climática; intensificar los esfuerzos para desarrollar mercados de créditos de carbono, bonos verdes y mercados de préstamos en los países, y brindar apoyo para generar bienes públicos mundiales en los países más pobres.
4. Priorizar las medidas en los sistemas clave (energía; agricultura, alimentos, agua y tierra; ciudades; transporte, y manufacturas) que deben transformarse para abordar el cambio climático, lograr un futuro resiliente y con bajas emisiones de carbono, y respaldar la protección del capital natural y la biodiversidad.
5. Alinear todos los flujos de financiamiento del GBM con los objetivos del Acuerdo de París para apoyar los compromisos climáticos de los países<sup>3</sup>.

En el caso del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (GBID)<sup>4</sup>, su nueva estrategia institucional define como una prioridad a futuro el impulso de políticas, programas y proyectos que mitiguen los efectos del Cambio Climático, se estima que el 30% del financiamiento de dicha institución deberá estar alineado con estos fines, especialmente para implementar una infraestructura resiliente frente al cambio climático (Poli, 2020).

En el 2020, pese a la pandemia, los BMD (GBM y los bancos regionales) comprometieron recursos por valor de USD 66 045 millones en calidad de financiamiento climático, el 76% de ese monto se destinó a fines de mitigación y apenas un 24% a la adaptación en correspondencia con la tendencia predominante hasta el momento. Por ello, el GBM se ha empeñado con su plan de acción sobre cambio climático para el período 2021-2025 en aumentar significativamente los flujos para acciones de adaptación. Es cierto que los nuevos compromisos asumidos en esta materia obligan sólo a las entidades que forman parte del Grupo, pero por su peso en la estructura del financiamiento climático son ellos los que marcan tendencias y si consiguen cumplir con sus

<sup>3</sup> El Banco Mundial (el BIRF y la AIF) buscará esta convergencia en todas las operaciones nuevas a partir del 1 de julio de 2023. Por su parte, en las instituciones del Grupo Banco Mundial dedicadas al desarrollo del sector privado (la Corporación Financiera Internacional [IFC] y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones [MIGA]), a partir del 1 de julio de 2023 se alineará el 85 % de las operaciones del sector real aprobadas por sus Juntas de Directores, y dos ejercicios económicos después, es decir, a partir del 1 de julio de 2025, se alineará el 100 % de estas operaciones.

<sup>4</sup> Compuesto por el Banco para atender las operaciones con garantía soberana, Bid Invest como ventanilla para los proyectos del sector privado y Bid Lab como laboratorio de innovación en materia financiera, productiva y de conocimiento.

compromisos, los montos finales tenderán a variar. (European Bank for Reconstruction and Development (EDB), 2021)

Del total de recursos comprometidos en el 2020, el 58% se canalizó hacia países de medianos y bajos ingresos. El informe de referencia para evaluar el desempeño de los BMD desglosa la categoría de las economías de bajos ingresos en países de menor desarrollo relativo y PEID<sup>5</sup>; en la práctica, lo que se comprometió para ambos subgrupos fue de apenas USD 8 199 millones, distribuidos desproporcionadamente entre ellos y a favor de los de menores ingresos. (European Bank for Reconstruction and Development (EDB), 2021) No hay dudas del apoyo que estos últimos requieren, pero la extrema vulnerabilidad que caracteriza a los PEID, con independencia de su nivel de ingreso, exige de un tratamiento diferenciado que considere de manera conjunta acciones de adaptación y de mitigación; sin embargo, este sigue siendo un tema muy presente en los debates, pero ausente en las acciones de intervención climática.

La distribución regional de los flujos climáticos comprometidos por BMD durante el 2020 muestra que Europa sigue siendo la principal área receptora de dichos recursos (USD 26 366 millones) seguida ampliamente por África Sub Sahariana y el Sur de Asia con USD 9 061 y 8 033 millones respectivamente (Ver Anexo No.2). Los compromisos de recursos para América Latina y el Caribe fueron de USD 6 445 millones, pero a ello habría que agregarle la contribución del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), de la Corporación Andina de Fomento (CAF), del Caribbean Development Bank (CDB) y otras instituciones de desarrollo altamente comprometidos con la región, pero que se excluyen de estos informes anuales sobre el financiamiento climático proporcionado por los BMD.

Por otro lado, si se consideran también los recursos apalancados por la vía de co financiamiento equivalentes a USD 85 084 millones, se obtiene un total de recursos comprometidos en el 2020 equivalentes a USD 151 129 millones, muy por encima de las metas de acciones climáticas convenidas por estas instituciones, lo que resulta significativo por el complejo contexto de pandemia en que se logran movilizar dichos recursos. (European Bank for Reconstruction and Development (EDB), 2021) De cualquier manera, hay que tener en cuenta

---

<sup>5</sup> En algunos casos coincide que un país es calificado como de bajos ingresos y al mismo tiempo es un PEID, pero no es la práctica común. Los PEID del Caribe, por ejemplo, son todos, excepto Haití, de ingreso medio.

de que se trata de compromisos, no de desembolsos lo que tiende al sobre dimensionamiento de montos que luego no se conoce si se logran desembolsar en la magnitud previstas, por lo que se diluye cualquier intento de análisis objetivos sobre los impactos reales de flujos canalizados.

Gráfico No.1. Compromisos totales de financiamiento climático de los BMD en los países donde operan en millones de USD.

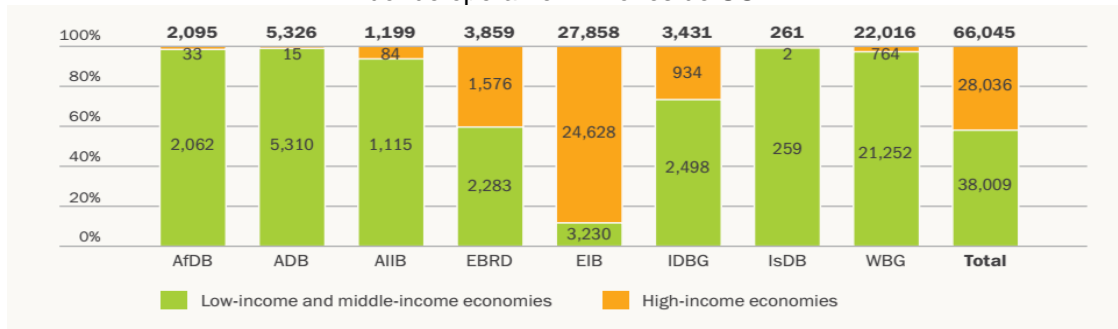
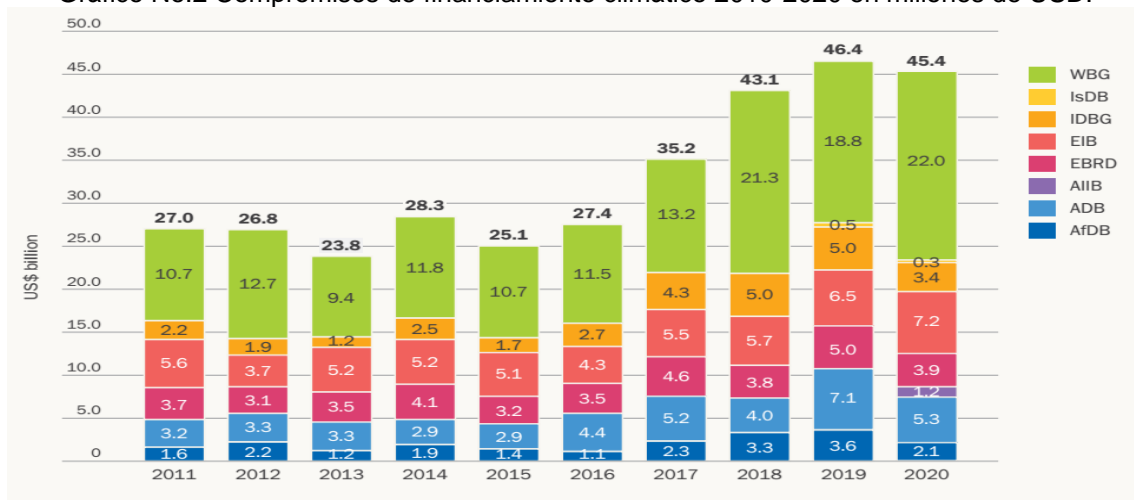


Gráfico No.2 Compromisos de financiamiento climático 2010-2020 en millones de USD.



Fuente: (European Bank for Reconstruction and Development (EDB), 2021)

Nota: ADB (Asian Development Bank), AfDB (African Development Bank), AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank), EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), EIB (European Investment Bank), IDBG (Inter-American Development Bank Group), IsDB (Islamic Development Bank), WBG (World Bank Group).

Los gráficos muestran el alto compromiso del Banco Europeo de Inversiones con el financiamiento climático, aunque fundamentalmente con los países de su región, a diferencia del Banco Mundial que refleja los montos mayores, pero que asiste las necesidades de economías de ingresos medios y bajos. En términos tendenciales la propensión de los flujos climáticos canalizados a través de BMD es al alza, aunque en el 2020 se experimentó una discreta reducción como resultado de la recolocación de los recursos disponibles en función de los programas de emergencia para enfrentar la pandemia.

De cualquier manera, si bien estas instituciones desempeñan un importante papel en el mapa del financiamiento climático, en términos de stock los recursos movilizados para acciones de mitigación y adaptación son todavía insuficientes lo que evidencia que la arquitectura del financiamiento climático reproduce los mismos patrones de comportamiento que caracterizan el panorama actual de la financiación al desarrollo porque responden a la lógica del capital.

En general, dicho financiamiento se caracteriza por una clara tendencia a la privatización; a su concentración por fuente, destino (distribución regional y sectorial) tipo de instrumento y; a su insuficiente cuantía. La efectividad de los recursos es todavía cuestionable, la brecha que existe entre recursos comprometidos y desembolsados, también prevalece entre proyectos presentados y aprobados, entre las prioridades de los oferentes de recursos y necesidades de los receptores. Los requisitos de acceso dificultan el acceso a los recursos y la competencia por los recursos, las exigencias de los Fondos Climáticos son muchas y técnicamente complejas para un grupo significativo de países.

No obstante, es notable la manera en que los BMD han estado colocando soluciones financieras climáticas y ambientales en sus programas de respuesta a la pandemia con vista a garantizar un futuro post covid 19 más sostenible, resiliente e inclusivo. Se han realizado múltiples iniciativas que incluyen la instalación de energía renovable en los centros de salud, la realización de intervenciones agrícolas climáticamente inteligentes para evitar el hambre, soluciones sostenibles de sanidad y agua para mejorar la salud pública y la eficiencia en el uso de los recursos y, programas de protección social a las personas más vulnerables entre otras muchas iniciativas.

## **II. Respuesta de los BMD a la pandemia de la COVID 19.**

Desde el inicio de la pandemia se ha experimentado una respuesta rápida y oportuna, aunque insuficiente, del sistema financiero en general y de los bancos de desarrollo en particular; estos últimos han sido más dinámicos, resaltando su comportamiento contracíclico de canalización de recursos hacia las necesidades identificadas por los gobiernos. Sin embargo, una de las lecciones aprendidas hasta el momento es que en la medida en que los países estén más

familiarizados con los BMD y conozcan mejor sus prácticas, áreas de interés y soluciones financieras ofrecidas, la contribución de estas instituciones será más útil y se podrán optimizar mejor los recursos escasos.

Los BMD cuentan con un conjunto de características que los hace aliados naturales de los gobiernos nacionales en las fases de crisis y recuperación post covid-19. Entre ellas: i) su reputación y capacidad técnica; ii) la posibilidad de financiarse a costos relativamente bajos, lo que les permite transferir ese beneficio a sus operaciones; iii) la amplia gama de instrumentos y soluciones financieras que ofrecen con condiciones atractivas a largo plazo que estimulan el apetito de riesgos para respaldar y fomentar operaciones que de otro modo serían difíciles de financiar; iv) su función como catalizadores de recursos de terceros para financiar infraestructura y otros proyectos; v) su capacidad de articular a actores relevantes del sector público, privado, académico lo que puede contribuir a la creación de alianzas para enfrentar crisis; vi) la alta capacitación de su personal con un gran conocimiento del terreno; vii) la disponibilidad de equipos especializados en sectores claves para la recuperación de la economía, incluyendo asesoramiento y estructuración financiera, cooperación técnica especializada y apoyo en la estructuración de proyectos.

La pandemia, si bien está generando una crisis económica social sin precedentes, está acelerando cambios en marcha, multiplicando las demandas a atender por los gobiernos que ahora se ven obligados a superponer unas agendas con otras en un contexto de limitado espacio fiscal e insuficiente disponibilidad de recursos externos. Por ejemplo, se aceleran los procesos de digitalización masiva como resultado del trabajo a distancia y el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación y; se abre, por las propias barreras de movilidad impuestas, una oportunidad para cambiar modelos de negocio, el consumo y la producción, hacia sistemas sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente. Ante esta situación, los BMD se ven presionados a satisfacer nuevas demandas de financiamiento, pero tienen ante sí la oportunidad de alinear las nuevas prioridades con las metas climáticas y ambientales definidas en sus agendas estratégicas.

Los BMD, incluidos los bancos subregionales han creado varias líneas de emergencia para enfrentar la crisis, agilizado sus procedimientos y varios de ellos han permitido recanalizar algunos créditos ya aprobados para apoyar las medidas adoptadas por los países para hacer frente a las emergencias sanitaria,

social y económica. En el caso de América Latina y el Caribe el BCIE, la CAF, CARIBANK, Fonplata, el BID, el BIRF y la AIF realizaron desembolsos por US\$28,160 millones en el año 2020, cifra casi un 24 % superior a la registrada en 2019. Una parte importante de estos recursos han sido canalizados a través de los bancos de desarrollo nacionales (ALIDE, 2021).

Particularmente la CAF aprobó líneas de crédito de emergencia para apoyo presupuestario y operaciones de desembolso rápido que totalizaron casi USD 4.000 millones, además de la aprobación de fondos no reembolsables. El Banco Mundial, por su parte, se ha comprometido a proporcionar una línea de financiamiento de emergencia para todas las regiones en las que opera, que podría alcanzar los USD 160.000 millones. (Marcelo, 2020)

El BID aprobó en 2020 proyectos por un monto total de US\$13.7 mil millones, de los cuales el alrededor del 47% fueron destinados exclusivamente a la respuesta inmediata contra el COVID-19. De ese monto, el 14% se destinó a la salud pública, el 34% al sector de productividad y el empleo, 32% a poblaciones vulnerables y 20% a la política pública y gestión fiscal. (ALIDE, 2021)

El Caribbean Development Bank (CDB), por su parte, implementó medidas de respuesta inmediata a la emergencia sanitaria y también para la recuperación. Entre las primeras sobresalen la reasignación de recursos para intervenciones de redes de seguridad social; el apoyo a servicios de salud mental y con perspectiva de género; el fortalecimiento del aprendizaje en línea; la asistencia financiera para mipymes; y el apoyo presupuestario a países miembros prestatarios. Como parte del paquete de propuestas para la recuperación, el CDB se focalizó en el diseño de un marco de protección socialmente inclusivo y sensible al género; en la elaboración de programas educativos post pandemia efectivos, inclusivos y resilientes; y en la implementación de mejoras sostenibles en la producción local de alimentos y la búsqueda de cadenas de suministro para la agricultura.

El BCIE desarrolló en el 2020 un programa de apoyo frente al COVID-19 por un monto de US\$2,360.1 millones. El programa incluía: i) ayuda de emergencia con fondos no reembolsables; ii) compra y suministro regional de medicamentos y equipo médico para detección temprana del COVID-19; iii) operaciones del sector público soberano y no soberano, entre ellas las políticas de desarrollo o

crédito de emergencia; iv) crédito para apoyar la gestión de liquidez de los bancos centrales; v) apoyo al sector financiero, enfocado principalmente en el sector de las mipyme; vi) apoyo a zonas específicas de la región para campañas de prevención y contingencia; vii) facilidad de crédito para la adquisición y aplicación de vacunas; y viii) empleo y emprendimiento juvenil por US\$ 250 millones. Este es el primer BMD en efectuar la emisión del “Bono para la Vacuna COVID- 19” convirtiéndose en la primera institución financiera en aplicar este instrumento dirigido a la adquisición de vacunas para la población centroamericana. La primera emisión del bono se ejecutó en noviembre del 2020 como colocación privada, con un plazo de 5 años y un monto total de US \$ 50 millones y la segunda en diciembre del 2020, por igual monto y plazo, sólo que con la participación de inversionistas regionales japoneses. (BCIE, 2020)

En general, el financiamiento otorgado por estos bancos de desarrollo ha tenido cierto grado de concesionalidad porque, a pesar de que los mismos se vieron afectados por el aumento de las primas de riesgo, no les traspasaron ese impacto a sus prestatarios, solo realizaron aumentos ocasionales en algunas operaciones no soberanas, lo que refuerza el papel anticíclico de los BMD.

El gran desafío de estas instituciones es que se encuentran en su límite de capacidad crediticia por lo que necesitan ser capitalizados para apoyar de una manera más efectiva a los países durante la crisis y la posterior recuperación. En este contexto, en 2018 se aprobó una nueva capitalización en dos de las instituciones del GBM: un aumento del capital pagado del BIRF por \$7.500 millones y de la Corporación Financiera Internacional (CFI) por \$5.500 millones<sup>6</sup>. El BID está analizando el aumento de capital para incrementar los préstamos anuales de US\$12,000 a casi US\$20,000 millones. El BCIE también aprobó, en diciembre de 2019, un aumento del capital de \$5.000 a \$7.000 millones, que se hizo oficial en abril del 2020, superando a la CAF en términos de crecimiento de su capital desde 2007. (Ocampo, 2020)

De modo que desde el estallido de la crisis del COVID-19 sólo el BCIE se ha capitalizado lo que lo pone en una situación muy ventajosa frente a otros bancos multilaterales que operan en la región latinoamericana y caribeña. Con la capitalización reciente de la entidad y el bono emitido a fines de abril 2021, el

---

<sup>6</sup> Como un todo, el capital de la CFI ha crecido mucho más que el del BIRF desde la crisis de 2008-09 (un 95%), basado fundamentalmente en la reinversión de utilidades. (Ocampo, 2020)

BCIE puede aumentar significativamente sus créditos, hasta unos USD 3.000 millones, lo que supone un crecimiento de un 45% en relación con el promedio alcanzado durante el último quinquenio (ALIDE, 2021).

En resumen, la capacidad de respuesta de los BMD ante la pandemia ha sido rápida, los compromisos de recursos de estas instituciones no se han hecho esperar, pero no es suficiente para el sentimiento de urgencia que prevalece en la mayoría de las economías subdesarrolladas. Se mantiene la brecha entre recursos comprometidos y desembolsados, entre proyectos aprobados y ejecutados, y ello impide evaluar con exactitud los flujos efectivamente canalizados. No obstante, la buena noticia es que, de no existir estas instituciones, el panorama hoy sería mucho más desolador.

### **III. Las relaciones de Cuba con los BMD: oportunidades a explorar.**

La experiencia cubana con bancos de desarrollo ha sido sui generis, fue miembro fundador del BM, pero se retira en 1960, miembro del Banco del ALBA y del Banco Internacional de Inversiones (BII). El Banco del ALBA es una institución que se inspira más en una filosofía de solidaridad y complementariedad entre los Estados miembros que en una lógica de competencia y de mercado, pero poco se conoce sobre su nivel de actividad.

El BII, formaba parte de la maquinaria del Consejo de Ayuda Mutua Económica, luego de casi dos décadas de congelamiento fue relanzado en el 2012 y compete en los mercados internacionales con muy buena calificación crediticia. Desde 2012, el BII ha financiado proyectos por valor de casi 50 millones de euros y ha mostrado su disposición de asumir el riesgo con Cuba en el actual contexto y financiar proyectos en los sectores de energía, infraestructura industrial y de transporte, la industria farmacéutica, alimentaria y el turismo. (Aynel, Dianet, & Irene, 2016) Cuba representa el 1.6% en la estructura de capital del Banco y el 6% en la estructura de la cartera de préstamos. (International Investment Bank, 2019)

En 2016 Cuba firma un acuerdo de cooperación con la CAF después de tres años de conversaciones informales y oficiales, pero se perdió la oportunidad de estrechar vínculos con esa institución y no parecen existir intenciones ni condiciones para reactivarlas por ninguna de las partes.

El país ingresa de manera oficial al BCIE en calidad de socio extra regional el 11 de julio de 2018. Su cuota es equivalente a US\$ 50 millones, de los cuales US\$12.5 millones corresponde a capital pagadero y US\$37.5 millones a capital exigible. El pago correspondiente a la primera cuota de capital se realizó por valor de US\$3.1 millones. (BCIE, 2018)

El BCIE tiene definida la Estrategia de País para Cuba para el período 2019-2024 y se prevé respaldar proyectos en las áreas de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (encadenamientos productivos, seguridad alimentaria, productividad del sector agropecuario, desarrollo de la agroindustria, adaptación de sistemas productivos al cambio climático), Desarrollo Humano (cobertura de agua potable y saneamiento) e *Infraestructura Social y Energía* (uso de fuentes renovables). (Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), 2019) Adicionalmente, Cuba ha sido considerada como socio potencial del Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante la COVID-19 y de Reactivación Económica, por su experiencia en materia de salud lo que constituye un reconocimiento de que el país también tiene algo que ofrecer a los bancos de desarrollo. (Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), 2020)

En abril del 2021 Cuba recibió un donativo del BCIE de más de 100,000 pruebas de Reacción en Cadena de la Polimerasa (PCR por sus siglas en inglés) equivalentes a €935,600, que forma parte de las acciones del Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante el COVID-19 y de Reactivación Económica, diseñado por esta institución. (BICE, 2021)

Existen otras oportunidades aún si explorar relacionadas al vínculo de Cuba con BMD de carácter subregional que valdría la pena considerar, el caso del BAII, por ejemplo. En 2018, Cuba y China firmaron un acuerdo bilateral para la cooperación en el marco de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y de la Franja Marítima y se ha convenido colaborar en las áreas de energías renovables, informatización y ciberseguridad y biotecnología. Como la mayoría de los proyectos de esta iniciativa serán financiados por el BAII sería conveniente

que se estudiara la política y la estrategia de financiamiento de las operaciones del Banco para los miembros no regionales y que se evaluara su conveniencia para el país. Este acercamiento es estratégico para Cuba y no parece ser que se esté considerando.

Por otro lado, en noviembre del 2020, Cuba fue aceptada como Estado Observador de la Unión Económica Euroasiática. Si bien este esquema no cuenta con un mecanismo financiero propio, se confirmaron las intenciones del país para abrir mayores oportunidades no sólo en términos de comercio y cooperación, sino también de inversión en las esferas de salud, biotecnología y el sector biofarmacéutico. Además, en el proceso de consultas para la entrada de Cuba, participaron altos funcionarios del Banco Central de Cuba lo que deja algunas pistas que sería pertinente seguir ya que se pudiera estar valorando el uso, a futuro, de mecanismos SWAP de deudas con algunos de los Estados Miembros o simplemente la promoción de inversiones en esas áreas.

Otra lectura entre líneas es la ratificación de la voluntad del país en apostar por la categoría de Estado Observador en esquemas de cooperación. Este criterio pudiera ser también funcional en la aproximación de Cuba a bancos de desarrollo como el BAII, o el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS cuando finalmente éste decida ampliar su membresía. En este contexto, se recomienda aprovechar la presencia de importantes socios comerciales de Cuba como Rusia y China, que a su vez son miembros de dichas instituciones, para intercambiar experiencias, explorar potencialidades, identificar costos y facilitar el proceso de acercamiento.

En resumen, la entrada de Cuba al BCIE ha abierto una ventana de oportunidades que deberían tomarse como referencia para ampliar los vínculos del país con otros BMD de carácter subregional. Particularmente, en el ámbito de la sostenibilidad ambiental Cuba se beneficiaría de flujos de climáticos multilaterales ya que el BCIE es una de las entidades acreditadas ante el Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima (FVC); en este último ya se han presentado varios proyectos, pero el Fondo exige de una entidad que funja como agencia de implementación y ese siempre fue un desafío por la no pertenencia de Cuba a las instituciones financieras internacionales.

Se comienza a romper la inercia en el aislamiento del país a BMD y con ello se abre la posibilidad de transitar por un necesario proceso de aprendizaje sobre el relacionamiento con ese tipo de instituciones. La relación costo-beneficio se inclina significativamente a favor de los beneficios, Cuba se favorecerá de múltiples líneas de créditos; co financiamiento; servicios de banca de inversión; avales y garantías para catalizar recursos de IED y otros flujos; asistencia técnica; transferencia de experiencias; de conocimientos y; generación de capacidades. Además, con la entrada al BCIE mejora la percepción internacional respecto al clima de inversión y el acceso a fuentes de financiamiento internacionales y se facilita un mayor acercamiento a las instituciones y países miembros del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) potenciando vínculos comerciales y de inversión con ellos.

#### **IV. IDEAS FINALES**

La historia varias veces ha demostrado que las crisis no sólo destruyen sino también construyen, siguiendo esa lógica, la pandemia pudiera ser una excelente oportunidad para revisar las instituciones financieras de desarrollo y sus prácticas y plantearse la conveniencia de hacer las cosas de otro modo, de ser más proactivos, de actuar anticipadamente en lugar de reactivamente. El hecho de no haber invertido más en sistemas de salud, por ejemplo, ha puesto a los países durante la pandemia, en una situación de extrema vulnerabilidad.

La “nueva normalidad” que está imponiendo la pandemia revoluciona los patrones vigentes en materia de empleo, modelos de negocios, consumo y producción ofreciendo una oportunidad inédita de cambios impulsados por los procesos de digitalización masiva como resultado del trabajo a distancia, del desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones y las tendencias de la cuarta revolución industrial. La buena noticia es que todo ello permitirá transitar hacia sistemas sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente. Los BMD tienen que afrontar ese tamaño desafío que también supone un cambio en sus propios modelos de negocios y en la gama de productos y servicios financieros que ofrecen, pero que pueden perfectamente alinear con sus metas de acción climática.

Durante la pandemia los BMD han respondido de manera rápida y han diseñado acciones específicas para la etapa de crisis y la de recuperación. Sin embargo, los recursos movilizados hasta el momento aún resultan insuficientes para el sentimiento de urgencia que prevalece en la mayoría de las economías subdesarrolladas. Se mantiene la brecha entre recursos comprometidos y desembolsados, entre proyectos aprobados y ejecutados, y ello impide evaluar con exactitud los flujos efectivamente canalizados. De cualquier manera, resulta alentador mirar el vaso medio lleno: de no existir estas instituciones, el escenario actual sería mucho más dramático y el futuro más incierto.

En materia climática, los BMD se constituyen en piezas claves de la arquitectura del financiamiento climático, e incluso en un contexto de pandemia no se ha experimentado una abrupta caída de este tipo de flujos. Sin embargo, las prioridades de los oferentes de recursos no necesariamente se corresponden con las de los receptores, la apuesta global es por canalizar financiamiento hacia acciones de mitigación, lo cual es absolutamente comprensible ya que apunta hacia la causa del problema, pero para los países más vulnerables al cambio climático la prioridad es la adaptación porque muchas de las islas corren el riesgo de desaparecer. Además, aún no se percibe una consciencia generalizada sobre la urgencia de este tema para la supervivencia de las especies del planeta, incluida la especie humana, por lo que los compromisos de financiamiento de las instituciones de desarrollo, si bien han aumentado, siguen muy por debajo de la magnitud de los problemas acumulados.

Para Cuba se presentan oportunidades, algunas ya exploradas, pero poco explotadas, otras insuficientemente estudiadas y algunas no consideradas. Su acercamiento a los BMD debe verse como un factor de fortaleza más que de ansiedad. No sólo se dispondría de una fuente adicional de recursos financieros y no financieros, sino que mejoraría la percepción internacional respecto al clima de inversión en el país y el acceso a los mercados internacionales de capitales; además, facilitaría el relacionamiento con instituciones y países miembros potenciando la diversificación de las relaciones comerciales y de inversión.

La entrada de Cuba al BCIE rompió el aislamiento predominante hasta el momento por lo que se recomienda considerar las mejores prácticas de esos vínculos para explorar la pertinencia de acercarse a otros bancos de desarrollo regionales y/o subregionales no sólo del hemisferio occidental. En la medida en que Cuba se familiarice más con estas instituciones y conozca mejor sus

prácticas, áreas de interés y soluciones financieras, la contribución de las mismas será más efectiva y el beneficio esperado mayor.

## Referencias Bibliográficas

- ALIDE. (25 y 26 de mayo de 2021). *Papel de la Banca de Desarrollo Durante la Crisis y en la reactivación económica*. Recuperado el 31 de agosto de 2021, de ALIDE.org.
- Aynel, M., Dianet, D., & Irene, P. (18 de octubre de 2016). *Banco Internacional de Inversiones apuesta por Cuba*. Recuperado el 4 de septiembre de 2020, de Cubadebate: <http://www.cubadebate.cu>
- Banco Mundial (BM). (22 de junio de 2021). *El Grupo Banco Mundial aumenta el apoyo a la acción climática en los países en desarrollo*. Recuperado el 31 de agosto de 2021, de Banco Mundial. Comunicado de Prensa.: <https://www.bancomundial.org/es/topic/climatechange/overview>
- Barcena, A. (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina* (Vol. No 160). (L. d. CEPAL, Ed.) Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- BCIE. (30 de junio de 2018). *Discusión y Análisis de los Estados Financieros del BCIE*. Recuperado el 23 de agosto de 2020, de [bcie.org](http://www.bcie.org): <http://www.bcie.org>
- BCIE. (7 de diciembre de 2020). *El BCIE realiza segunda emisión de Bonos para la vacuna contra COVID-19 en el mercado japonés*. Recuperado el 2 de septiembre de 2021, de [www.bcie.org](http://www.bcie.org): <https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/el-bcie-realiza-una-segunda-emision-de-bonos-para-la-vacuna-covid19-en-el-mercado-japones-1>
- BICE. (17 de abril de 2021). *BCIE otorga ayuda de emergencia por €935,600.00 para atender la situación sanitaria por COVID-19 en Cuba*. Recuperado el 2 de septiembre de 2021, de [www.bcie.org](http://www.bcie.org): [www.bcie.org](http://www.bcie.org)
- European Bank for Reconstruction and Development (EDB). (20 de junio de 2021). *2020 JOINT REPORT ON MULTILATERAL DEVELOPMENT BANKS' CLIMATE FINANCE*. Recuperado el 1 de septiembre de 2021, de [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com): [www.ebrd.com/2020-joint-report-on-mdbs-climate-finance](http://www.ebrd.com/2020-joint-report-on-mdbs-climate-finance)

- Francisco, S. (2 de mayo de 2002). *La banca multilateral de desarrollo en América Latina*. Recuperado el 31 de agosto de 2021, de CEPAL. Serie Financiación al Desarrollo No. 119: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- IFC. (6 de marzo de 2016). *Climate Investment Opportunities in Emerging Markets. An IFC Analysis*. Recuperado el 24 de mayo de 2018, de [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/59260145-ec2e-40de-97e6-3aa78b82b3c9/3503-IFC-Climate\\_Investment\\_Opportunity-Report-Dec-FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IBLd6Xq](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/59260145-ec2e-40de-97e6-3aa78b82b3c9/3503-IFC-Climate_Investment_Opportunity-Report-Dec-FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IBLd6Xq)
- IFC. (2016). *IFC*. Recuperado el 27 de junio de 2018, de Climate Investment Opportunities in Emerging Markets. An IFC Analysis: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/59260145-ec2e-40de-97e6-3aa78b82b3c9/3503-IFC-Climate\\_Investment\\_Opportunity-Report-Dec-FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IBLd6Xq](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/59260145-ec2e-40de-97e6-3aa78b82b3c9/3503-IFC-Climate_Investment_Opportunity-Report-Dec-FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IBLd6Xq)
- International Investment Bank. (julio de 2019). *Annual Report 2018*. Recuperado el 4 de septiembre de 2020, de [iib.int](http://iib.int): [www.iib.int](http://www.iib.int)
- Marcelo, A. J. (7 de julio de 2020). *Cómo pueden ayudar los bancos multilaterales de desarrollo*. Recuperado el 31 de agosto de 2021, de [caf.org](http://caf.org): <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2020/07/como-pueden-ayudar-los-bancos-multilaterales-de-desarrollo/>
- Notaro, J. E. (17 de junio de 2021). *Los bancos de desarrollo son la base para construir un mundo mejor después del COVID*. Recuperado el 31 de agosto de 2021, de FONPLATA.org: <https://www.fonplata.org/es/noticias/17-05-2021/los-bancos-de-desarrollo-son-la-base-para-construir-un-mundo-mejor-despues-del-covid>
- Ocampo, J. A. (2 de mayo de 2020). *La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana*. Recuperado el 31 de agosto de 2021, de PNUD América Latina y el Caribe. COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA: [www.latinamerica.undp.org](http://www.latinamerica.undp.org)
- Poli, F. (12 de junio de 2020). *El papel de los bancos regionales de desarrollo en América Latina en el mundo post COVID-19*. Recuperado el 31 de agosto de 2021, de [BID.org](http://bid.org): [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_G](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_G)

LOBAL\_CONTEXT=/elcano/elcano\_es/zonas\_es/ari126-2020-poli-papel-de-  
bancos-regionales-de-desarrollo-en-america-latina-en-mundo-post-covid-19

**Declaración de intereses**

La autora declara que no existe conflicto de intereses

**ANEXO No.1 El Sistema de Bancos Multilaterales de Desarrollo**

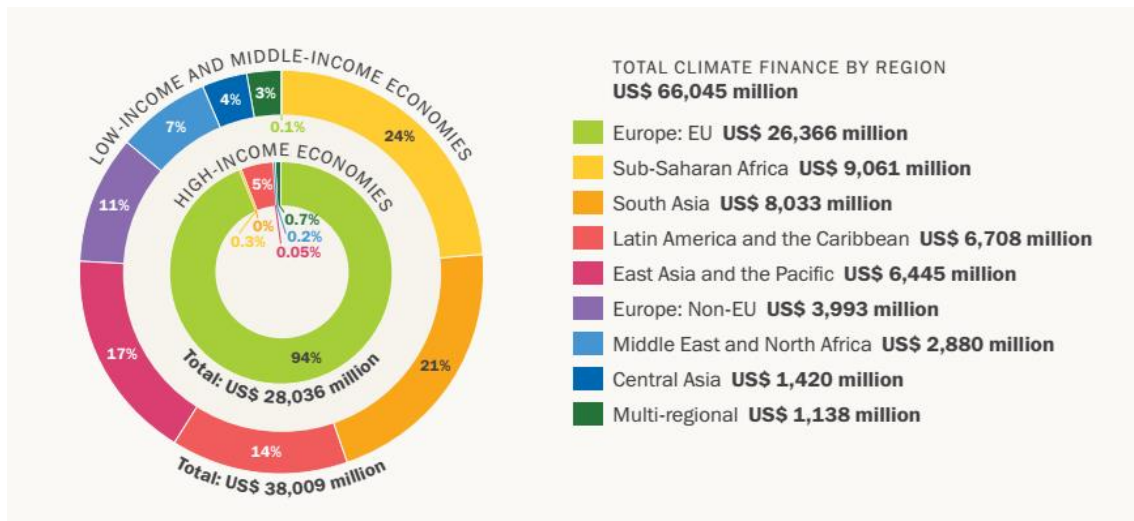
**La Familia de los BMD**

- a) El grupo del Banco Mundial
  - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)
  - Asociación Internacional de Fomento (AIF)
  - Corporación Financiera Internacional (CFI)
- b) Bancos regionales de desarrollo
  - Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
  - Fondo para Operaciones Especiales (FOE)
  - Corporación Interamericana de Inversiones (CII)
  - Banco Africano de Desarrollo (African Development Bank (AfDB))
  - Fondo Africano de Desarrollo (African Development Fund (AfDF))
  - Banco Asiático de Desarrollo (Asian Development Bank (AfDB))
  - Fondo Asiático de Desarrollo (Asian Development Fund (AfDF))
  - Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (European Bank for Reconstruction and Development (EBRD))
- c) Bancos subregionales de desarrollo
  - Banco Europeo de Inversiones (European Investment Bank (EIB))
  - Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
  - Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)
  - Corporación Andina de Fomento (CAF)
  - Banco Nórdico de Inversiones (Nordic Investment Bank (NIB))
  - Banco Islámico de Desarrollo (Islamic Development Bank (IDB))
  - Banco para el Desarrollo del Este Africano (East African Development Bank (EADB))
  - Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África (BADEA)
  - Banco para el Desarrollo del Oeste Africano (West African Development Bank (WADB))
  - Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)
- d) Otros fondos
  - Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)
  - Fondo para el Desarrollo Nórdico (Nordic Development Bank (NDF))
  - Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola y Rural (FIDA)
  - Fondo Árabe para el Desarrollo Social y Económico (Arab Fund for Economic and Social Development (AFESD))
  - Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)
  - Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX)

Fuente: (Francisco, 2002)

Nota: El grupo del Banco Mundial incluye también a la Agencia Multilateral de Garantías de Inversión y al Centro Internacional para la Resolución de Conflictos de Inversión que no otorgan préstamos.

**ANEXO No.2 Distribución regional del Financiamiento Climático Total en el 2020.**



Fuente: (European Bank for Reconstruction and Development (EDB), 2021)