

**La Argentina y los Bancos Multilaterales de Desarrollo:
régimen jurídico y relaciones internacionales**

**Argentina and the Multilateral Development Banks: legal
regime and international relations**

*Pablo Basz**

Resumen

Los Bancos Multilaterales de Desarrollo constituyen un actor clave en las relaciones internacionales. En la región de América Latina, y la Argentina en particular, han jugado un rol fundamental en las últimas décadas, financiando políticas de desarrollo y apoyando el fortalecimiento de las capacidades locales. Pero la relación entre los bancos y los países prestatarios no está exenta de controversias y pujas de poder. El complejo plexo normativo que regula el accionar de los bancos de desarrollo, tanto hacia adentro de las propias instituciones como en el vínculo con los prestatarios, constituye un marco de ordenamiento fundamental, que deja por fuera aquello que se define en el juego de las relaciones internacionales.

Palabras clave: Bancos Multilaterales de Desarrollo – organismos internacionales – derecho internacional público – financiamiento al desarrollo – relaciones internacionales – crédito – deuda – prestatarios – estados miembros

Abstract

The Multilateral Development Banks are a key player in international relations. For the Latin American region, and Argentina in particular, they have played a fundamental role in recent decades, financing development policies and supporting the strengthening of local capacities. But the relationship between banks and borrowing countries is not without controversy and power struggles. The complex regulatory plexus that regulates the actions of the development banks, both within the institutions themselves and in the relationship with the borrowers, constitutes a fundamental framework, which leaves out what is defined throughout the dynamics of international relations.

* Abogado (UBA), Master en Relaciones Internacionales (FLACSO), Master en Relaciones Internacionales (London School of Economics), Diplomado en Desarrollo Humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Diplomado en Finanzas Internacionales (CEUPE). Desde 2001 es funcionario de las Naciones Unidas, donde ha ejercido diversos cargos nacionales, regionales e internacionales.

Keywords: Multilateral Development Banks – International Organizations – Public International Law – Financing for Development – International Relations – Credit – Debt – Borrowers – Member States

I. La Argentina, impacto socio económico del COVID. Necesidades de financiamiento y el rol de los Bancos Multilaterales de Desarrollo.

La pandemia provocada por el COVID-19 encontró una Argentina que ya atravesaba una seria crisis socioeconómica representada por un alto índice de pobreza. El “Informe de Análisis Inicial sobre el Impacto socioeconómico y ambiental del COVID-19 en Argentina”, elaborado por las agencias, los fondos y los programas de las Naciones Unidas en Argentina,¹ explica con datos y un enfoque transversal que la pandemia agravó la situación de millones de argentinos y argentinas. También, plantea un complejo desafío socioeconómico, signado por una constricción fiscal limitante de la capacidad del Estado para atender las demandas básicas y esenciales de la población.

Si bien no es objeto de este artículo profundizar en el análisis de la coyuntura socioeconómica del país, algunos datos nos permiten mostrar con claridad el estado de la situación: la Argentina, que donaba alimentos a la Europa de posguerra, es actualmente un país con potencial –según recursos naturales y humanos– de producir alimentos para 400 millones de personas. Sin embargo, hoy el Estado debe brindar asistencia alimentaria a 11 millones de habitantes.² A la vez, y según datos de UNICEF, en el segundo semestre del año 2020 la pobreza llegó a afectar a más del 50% de los niños y las niñas del país.³

Para poner freno al impacto del COVID, avanzar hacia un desarrollo sostenible y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Argentina requiere implementar políticas públicas transparentes, inclusivas y efectivas, las que a su vez exigirán un alto, constante y previsible financiamiento por encima de las capacidades del presupuesto nacional. El Sector Público Nacional (“SPN”) registró en marzo de 2022 un déficit

¹ Naciones Unidas Argentina, “Análisis inicial de las Naciones Unidas. Covid-19 en Argentina: Impacto socioeconómico y ambiental”, 19 de junio de 2020. Disponible en <https://argentina.un.org/sites/default/files/2020-12/Ana%CC%81lisis%20de%20impacto%20%28ESP%2BING%29.pdf>.

² Ministerio de Desarrollo Social, “Se invirtieron más de 121 mil millones de pesos en asistencia alimentaria”, Argentina.gob.ar, 21 de diciembre, 2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-invirtieron-mas-de-121-mil-millones-de-pesos-en-asistencia-alimentaria>.

³ UNICEF, “Actualización Estimación Pobreza infantil Encuesta COVID-19. Segunda Ola”, *Publicaciones y datos*, agosto de 2020. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/8976/file>.

primario de 99.753,3 millones de pesos argentinos.⁴⁵ Asimismo, el pago de intereses de la deuda pública fue de \$72.276 millones, lo que resultó en un déficit financiero de \$172.029,3 millones. De esta forma, el primer trimestre arrojó un resultado primario de -\$192.734,8 millones.⁶

A esta severa constricción fiscal se suma un flujo actual de exportaciones que no cubre las necesidades de financiamiento al desarrollo, aun cuando la balanza comercial de Argentina registró un superávit de US\$ 1.444 millones en abril de 2022 —US\$ 26 millones inferior al de igual mes del año anterior, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (“INDEC”)—. ⁷ Por su parte, si bien las inversiones extranjeras directas (“IED”) en el país dan muestras de cierta recuperación, lejos están de contribuir con todos los recursos necesarios para el desarrollo. Luego de la abrupta caída de 2020, las IED dieron señales de recuperación con un crecimiento del 7,9% durante los primeros nueve meses de 2021 frente al mismo período de 2019. El Monitor de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (Cancillería) relevó durante el año 2021 unos 217 anuncios de inversiones futuras por un total de US\$ 27.779 millones, lo cual colabora a fortalecer las reservas del Banco Central. En los primeros nueve meses de 2021 las IED alcanzaron los US\$ 5.110 millones.⁸

La cooperación internacional tradicional, entendida como la donación de recursos no reembolsables desde países desarrollados a países en desarrollo, de relativa importancia en otros países de la región y en otras épocas para la Argentina, es hoy accesorio. El país, pese a su crisis socioeconómica, continúa siendo un país de ingresos medios, alto desarrollo humano y, por ende, no prioritario para los países donantes. Tampoco la cooperación sur-sur, de vital importancia desde la perspectiva del intercambio de experiencias y tecnologías entre países del “sur global”, logra mayor incidencia en

⁴ Ministerio de Economía, “Resultado fiscal – Marzo 2022”, Argentina.gov.ar, el 20 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/resultado-fiscal-marzo-2022>.

⁵ Déficit primario es la diferencia entre los gastos corrientes de un Estado y su recaudación de impuestos, sin contar los pagos de intereses de la deuda pública.

⁶ Ministerio de Economía, “Resultado fiscal – Marzo 2022”.

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Comercio Exterior. Intercambio comercial argentino. Cifras estimadas de abril de 2022”, *Informes técnicos* 6, nro. 94. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_05_22961C1C1ED0.pdf.

⁸ Véanse las estadísticas de este párrafo en: Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, “Reporte de anuncios de inversión. Argentina 2021”, en *Informe Anual de Inversiones del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Disponible en: https://docs.inversionycomercio.ar/webinfo/Reporte_Anual_de_Anuncios_de_Inversi_n_2021_i1aw3P.pdf.

términos de presupuesto. Esta cooperación ha permitido a varios países en desarrollo conseguir un nuevo posicionamiento geopolítico al promover y compartir nuevas modalidades de soluciones, incluso innovadoras, respecto a las propuestas del “norte”, pero su impacto, en el caso de la Argentina, es muchas veces difícil de monetizar y de impacto marginal en términos presupuestarios.⁹

En este marco, se sostiene la necesidad del país de acceder al crédito para el desarrollo, otorgado prioritariamente por las Instituciones Financieras Internacionales (“IFI”), como una fuente de fondos que coadyuve a la propia generación y uso nacional de recursos genuinos. La principal herramienta de financiamiento que ofrecen los bancos multilaterales de desarrollo (“BMD”) es el crédito. Aunque estos préstamos se acuerden a tasas generalmente más beneficiosas que las que ofrecen otros potenciales prestamistas, los BMD suman deuda a un país que ha sufrido cíclicamente de sobreendeudamiento.

Pero este endeudamiento externo no proviene siempre de la misma fuente, ni conduce hacia los mismos objetivos. Mientras el Fondo Monetario Internacional (“FMI”) tiene por misión principal estabilizar el sistema monetario internacional y actuar como autoridad de supervisión de dicho sistema, los bancos multilaterales de desarrollo, sean globales como el Banco Mundial (“BM”) o regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (“BID”), persiguen objetivos de desarrollo: apoyar la reducción de la pobreza y el aumento de la prosperidad. El FMI monitorea la economía mundial y la economía de sus países miembros, y concede préstamos a los países que enfrentan problemas de balanza de pagos.¹⁰ En tanto, el BM proporciona financiamiento, asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica a los gobiernos.¹¹ Ambas instituciones, creadas en la Conferencia de Bretton Woods en 1944, tienen, según sus propios enunciados, misiones complementarias.

En términos generales, las IFI se han consolidado como una importante fuente de financiamiento para los países emergentes, especialmente en tiempos de crisis económica o financiera, cuando el acceso al mercado de capitales está restringido y las propias

⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, “FO.AR”, *Cooperación Argentina*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/iniciativas/cooperacion-argentina/foar>.

¹⁰ Fondo Monetario Internacional, “¿Qué es el FMI?”, *International Monetary Fund*. Disponible en: www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance.

¹¹ Banco Mundial, “Quiénes Somos”, *Banco Mundial BIRF AIF*. Disponible en: www.bancomundial.org/es/who-we-are.

capacidades fiscales se encuentran acotadas. Por principio, los préstamos de las IFI permiten a los países prestatarios acceder a una financiación en mejores condiciones que las que obtendrían en el mercado global, público o privado.

Para la Argentina, las IFI han jugado un papel muy importante en el financiamiento del sector público. En los últimos años, Argentina ha recibido préstamos principalmente del FMI, BID y el BM y, en menor medida, del Banco de Desarrollo de América Latina (“CAF”), el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (“FONPLATA”), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (“FIDA”), el Fondo OPEP para Fomento Internacional (“OFID”), el Banco Europeo de Inversiones (“BEI”) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (“BCIE”).¹²

Como prueba de esta importancia, el stock total de préstamos de las IFI a nuestro país al 30 de septiembre de 2021 ascendió al equivalente de US\$68.000 millones y representó el 21% del stock de deuda bruta total y el 16% del PIB. Del total de este monto, 63% se debe al FMI, 19% al BID, 11% al BM, 5% a CAF y 1% a las otras organizaciones. Aproximadamente dos tercios de la deuda está denominada en Derechos Especiales de Giro (DEG) –desde 2018 parte de préstamo del Acuerdo Stand-By (“SBA”) del FMI–, y el tercio restante está denominado casi exclusivamente en dólares estadounidenses.¹³

Mientras que los flujos de capital neto anuales promedios (sin el FMI) entre 1993 y 2001 fueron de US\$1.481 millones, en el período entre 2002 y 2008 las cancelaciones netas registraron un promedio anual de US\$633 millones, y entre 2009 y 2020 se registraron flujos netos positivos recibidos por un promedio de US\$885 millones por año.¹⁴

Entre los años 2005 y 2020 se recibieron desembolsos brutos de IFI por aproximadamente US\$83.574 millones, de los cuales US\$44.477 mil millones fueron del préstamo SBA 2018, US\$19.731 mil millones de préstamos del BID y US\$12.299 mil millones de préstamos del Banco Mundial. Como muestra del directo vínculo entre créditos y políticas de desarrollo, del total de los desembolsos –excluyendo el préstamo del FMI– 21% fueron para proyectos de desarrollo social, 16% para caminos y transporte,

¹² Oficina de Presupuesto del Congreso, “Los préstamos de instituciones financieras internacionales - 2021”, dirigido por Marcos Makón (diciembre de 2021). Disponible en: www.opc.gob.ar/deuda-publica/los-prestamos-de-instituciones-financieras-internacionales-2021/.

¹³ Véanse las estadísticas de este párrafo en: Oficina de Presupuesto del Congreso, “Los préstamos de instituciones...”.

¹⁴ Oficina de Presupuesto del Congreso, “Los préstamos de instituciones...”.

8% para salud, educación, energía y abastecimiento de agua y saneamiento, y 7% para fortalecimiento de la gestión pública.¹⁵

En este marco, la Argentina pagó intereses a las IFI por aproximadamente US\$13.650 millones entre 2005 y 2020, de los cuales US\$3.258 mil millones fueron pagos de préstamos del FMI. Excluyendo estos últimos, los pagos de intereses representan una media del 0,2% del PIB. Por otro lado, la tasa de interés efectiva de las tres principales IFI promedió cerca del 5% entre 2005 y 2007 y luego cayó al 3% en los años siguientes, acorde con un período de bajas tasas de interés a nivel mundial:¹⁶



II. Organismos Internacionales. Instituciones Financieras Internacionales y Derecho Internacional Público

El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (“BID”), el Banco de Desarrollo de América Latina –antiguamente conocido como Corporación Andina de Fomento (“CAF”)–, o el Banco Centroamericano de Integración Económica (“BCIE”) son algunos de los más reconocidos BMD que operan en América Latina. Fuera de nuestra

¹⁵ Oficina de Presupuesto del Congreso, “Los préstamos de instituciones...”.

¹⁶ Véanse las estadísticas del párrafo y el gráfico en Oficina de Presupuesto del Congreso, “Los préstamos de instituciones...”.

región, algunos de los más representativos son el African Development Bank, el Asian Development Bank, el Asian Infrastructure Investment Bank, el Caribbean Development Bank, o el European Bank for Reconstruction and Development. Todos ellos nacieron en épocas y lugares distintos y, aunque fueron conformados por también distintos actores nacionales que en algunos casos se comparten entre sí, fueron creados por motivos equivalentes y objetivos análogos: asegurar cierto nivel de estabilidad y crecimiento económico a los países en desarrollo y garantizar un progreso material y un bienestar socioeconómico mínimo a todos los pueblos. Estos objetivos financieros, económicos y sociales tienen también un componente político: garantizar estabilidad democrática en países que han sufrido interrupciones al Estado de Derecho o se han visto como potenciales candidatos a adoptar regímenes no democráticos.

En todos los casos mencionados de bancos de desarrollo, en una relación de género-especie, se trata primero de organismos internacionales, luego de instituciones financieras internacionales y, finalmente, de bancos multilaterales. Si bien existen varias definiciones de banca multilateral, hay consenso en entenderlos como entidades que actúan de intermediarios financieros internacionales, que poseen el mandato de sus accionistas (países miembros) de captar recursos a nivel internacional para luego volcarlos como préstamos, cooperación técnica u otras herramientas financieras que ayuden al cumplimiento del objetivo principal, que es el desarrollo socioeconómico de los países en los que actúan.¹⁷

Además, se trata de organizaciones públicas creadas mediante convenios o tratados constitutivos, de carácter regional y no supranacionales. Son sujetos del derecho internacional público.

Todo análisis y repaso sobre la naturaleza jurídica y la misión de los organismos internacionales nos obliga a recordar, aunque más no sea brevemente, las diferencias esenciales entre derecho nacional, hacia el interior de cada país, y el derecho internacional. Así, podemos señalar que el derecho interno representa un conjunto de normas, procesos e instituciones que una determinada comunidad elige para regular su propia convivencia. Con la creación del Estado Nación como sujeto principal y soberano

¹⁷ Christian Asinelli, *Financiando el Desarrollo. El Rol de la Banca Multilateral en América Latina*, (Buenos Aires: Vértice de Ideas, 2021), p. 61.

de derecho, tal comunidad estará vinculada al Estado por la nacionalidad o por la residencia, y se registrará entonces por las normas e instituciones de este Estado.

Pero los diversos desafíos que enfrentó la humanidad con el correr de las décadas plantearon la necesidad de contar con mecanismos regulatorios que ordenaran el vínculo entre los Estados Nación entre sí. La paz, la seguridad y el comercio fueron los primeros estímulos para la creación de una normativa internacional. La misma dinámica de esta creciente interrelación generó la conveniencia de fundar nuevos actores que interactuaran con o complementaran a los Estados Nación y sus pueblos. Nacen así los organismos internacionales, con la consiguiente necesidad de establecer nuevos procesos e instituciones para ordenar el vínculo entre los Estados Nación y estas nuevas entidades, también actores en el escenario internacional.

Con el correr de las décadas, al requisito de contar con una normativa internacional para el mantenimiento de la paz, la seguridad y la regulación del comercio, se le sumaron nuevos desafíos vinculados a las amenazas sanitarias y ambientales, al creciente intercambio financiero, al crimen transnacional y la dimensión transversal de los derechos humanos. Esta dinámica, de múltiples necesidades que interactúan, dio nacimiento al derecho internacional público. Y, como a uno de sus sujetos protagónicos más destacados, a los organismos internacionales o multilaterales.

En el derecho internacional público la “comunidad” carece de una estructura nítida de jerarquías y autoridades, mientras las funciones de sus sujetos y órganos tienen poderes acotados o parciales. Los organismos internacionales poseen instancias habilitadas para ciertas acciones y su propia normativa tendrá alcance particular y acorde a su específico mandato. En el ámbito del derecho internacional no existe un sistema integral y universal de órganos y poderes que determine la supremacía de un Poder Judicial único sobre el resto los actores de la esfera internacional.¹⁸ En otras palabras, una de las características propias y diferenciales del derecho internacional es su carácter descentralizado. A diferencia del derecho nacional, el derecho internacional no posee instituciones centrales con la potestad de crear y hacer cumplir sus normas. Serán los propios Estados quienes, en doble función, crearán derecho internacional público mediante tratados y la costumbre y harán cumplir las disposiciones en el ámbito local.

¹⁸ Aldo García, “Marco institucional y Régimen Jurídico del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, nro. 424 (2014), p. 19.

Las fuentes del derecho internacional son varias, y podemos encontrarlas enumeradas en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia:¹⁹

- a. Las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes.
- b. La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho.
- c. Los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas.
- d. Las decisiones judiciales y las doctrinas de mayor competencia de las distintas naciones como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho.

En tanto organizaciones internacionales, los BMD tienen personería jurídica internacional desde el momento en que están capacitados para suscribir tratados internacionales. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (“CVDT”) del 21 de marzo de 1986 les confirió tal capacidad a las organizaciones internacionales.²⁰ En otras palabras, los bancos multilaterales de desarrollo son sujetos del derecho internacional público, nacidos de convenciones o tratados internacionales, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados –tanto aquellos miembros como aquellos que, soberanamente, deciden operar con estos organismos–. Señala Andrés Rigo Sureda que el Banco Mundial y los Bancos Regionales tienen personalidad jurídica a nivel nacional e internacional, basada esta última, en los casos donde no está explícitamente reconocida, “en la naturaleza de las funciones que se les han encomendado y las actividades que necesitan desarrollar para cumplirlas”.²¹

Amerasinghe resume aquellas fuentes del derecho aplicables específicamente a las organizaciones internacionales:²²

- a. La constitución de la organización y su interpretación.
- b. Los textos legislativos de la organización, tales como los estatutos de sus tribunales administrativos.

¹⁹ Art. 38.1, Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, 18 de abril de 1946. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice>.

²⁰ Parte I, punto 5, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT), 23 de mayo de 1969. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>.

²¹ Andrés Rigo Sureda, “El Banco Mundial y Los Bancos Regionales De Desarrollo”, en *Curso de Derecho Internacional*, Publicaciones Digital XXVII, (Washington, D.C.: OEA, 2001), p. 603.

²² C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, (Nueva York: Cambridge University Press, 2005), p. 21.

- c. Las prácticas creadoras de leyes y normas de la organización.
- d. Los principios generales del derecho, tal como son aplicados en el derecho administrativo internacional.
- e. La costumbre establecida en materia de derecho internacional, tal como es aplicada a la interpretación de los textos constitucionales y legislativos, y a la responsabilidad de y hacia las organizaciones.
- f. El derecho sobre inmunidades y privilegios.
- g. Las decisiones judiciales, en la medida que se apliquen principios generales en la interpretación de textos.

Cuando se trata de bancos multilaterales, cobran especial fuerza sus tratados constitutivos celebrados por los Estados miembros. Son también relevantes las normas dictadas en función de las disposiciones de los tratados constitutivos, que habilitan a los órganos internos de los BMD a adoptar decisiones, resoluciones, reglamentos o recomendaciones dirigidos a los Estados miembros.

III. Organismos Internacionales y el ordenamiento jurídico nacional

Las normativas aplicables a los organismos internacionales y las producidas por sus entidades se dan en un contexto de compleja coexistencia e interrelación del derecho internacional y el derecho local. Este vínculo entre ambas dimensiones jurídicas constituye un aspecto clave para entender el marco legal de acción de los organismos internacionales en nuestro país.

A lo largo de los años, distintas posturas intentaron descifrar y explicar la relación que se genera entre ambos ordenamientos, poniendo el énfasis primario en atender el nivel de jerarquía que tienen los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico argentino, considerando a su vez los cambios fundamentales aprobados por la reforma constitucional del año 1994.²³ En síntesis, tanto la propia Constitución de 1994 como la posterior interpretación brindada por fallos de la Corte Suprema de Justicia sostienen la supremacía del derecho internacional por sobre nuestro derecho nacional. A esta conclusión se arriba como resultado de décadas de complejos debates constitucionales, modificaciones legales e interpretaciones jurídicas, varias veces guiadas por posturas filosóficas y políticas sobre

²³ Raúl Ferreira, "Reforma Constitucional de 1994 y Tratados internacionales con jerarquía constitucional", en *Libro Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*, 1.º ed. (Buenos Aires: Infojus, 2015), p. 239.

el rol del Estado y el modelo de inserción de la Argentina en el mundo. Estos debates se encuadran, a su vez, en las dos principales teorías sobre la estructura jurídica y el vínculo existente entre el ordenamiento nacional y el internacional, como son las tesis dualista y monista. Mientras la primera postura plantea una clara separación y autonomía entre ambos ordenamientos jurídicos, que interactúan entre sí, pero desde la propia independencia; la visión monista sostiene que el derecho internacional y el derecho nacional forman, en definitiva, un solo orden jurídico.²⁴

Tras décadas de un debate no lineal en su desarrollo, el progreso jurídico e institucional de la Argentina concluyó adoptando la visión monista. Algunos autores esenciales en la historia de la filosofía del Derecho, como Hans Kelsen, sostienen que el derecho internacional y los ordenamientos internos conforman un mismo sistema jurídico.²⁵ En esta cosmovisión, la variante conocida como “monismo absoluto” construye una pirámide que sostendrá la primacía del derecho internacional por sobre el derecho interno.

La postura de nuestros tribunales ha ido variando en cuanto a la primacía de las normas internacionales por sobre el derecho interno ajustándose, recíprocamente, tanto a la doctrina más influyente como a las modificaciones constitucionales. Un hito jurídico lo marca el conocido caso *Ekmekdjian c/Sofovich*, sentencia de la Corte Suprema Nacional en 1992.²⁶ Hasta 1992 la mayoría de las soluciones dadas por la jurisprudencia eran consistentes con una postura dualista.²⁷

Previo a la reforma de 1994, la Constitución Nacional fijaba un marco basado en dos artículos: el art. 27 establecía que “los tratados deben estar en conformidad con los principios de Derecho Público establecidos en la Constitución”,²⁸ mientras que el art. 31 señalaba que “[e]sta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la nación, y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella”.²⁹ De

²⁴ Marcelo F. Trucco, “Relaciones entre el derecho internacional público y el derecho interno”, en *SAIJ* (Buenos Aires, 2007). Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasf070025-trucco-relaciones-entre-derecho-internacional.htm>.

²⁵ Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, (Buenos Aires: Eudeba, 2015).

²⁶ CSJN, “*Ekmekdjian, Miguel Angel c/ Sofovich, Gerardo s/ Recurso de hecho*”, 07/07/1992, *Fallos*: 315:1492. Disponible en www.csjn.gov.ar.

²⁷ Trucco, “Relaciones entre el derecho”.

²⁸ Arts. 3 y 27, Constitución de la Nación Argentina, 1953. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/constituciones/argentina1853.pdf>.

²⁹ Art. 31, CN.

dicho artículo se concluye la supremacía que ejercía la Constitución Nacional por sobre las leyes nacionales. Pero sobre la jerarquía entre tratados y leyes no se ofrecían definiciones concluyentes que indicaran cómo dirimir una situación de supuesto conflicto entre ambas normas. Leyes y tratados son calificados como “ley suprema de la Nación”, una base normativa que no otorga primacía a ninguna de ambas.

La reforma constitucional de 1994 fijó una posición más precisa, y dejó poco margen para las interpretaciones ambiguas al plasmar la jerarquía de los tratados internacionales por sobre el ordenamiento interno. Con la reforma, la Constitución se ubica en la postura monista, al fijar la aplicación directa de las normas internacionales en el ámbito nacional. Para el Estado argentino, las normas internacionales vigentes no necesitan ser incorporadas al derecho interno a través de la sanción de una ley; se consideran *per se* derecho interno, tal como las leyes nacionales y la propia Constitución.

Así lo fija el actual texto constitucional en el art. 75, inc. 22 al sostener que corresponde al Congreso “aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”.³⁰

Tal definición no ha estado exenta de cuestionamientos y críticas. Desde lo jurídico, lo social y lo político, se alzan voces que exigen al Estado reservarse ciertos niveles de autonomía para rever el alcance del compromiso asumido con los tratados internacionales. Si bien la mayor parte de la doctrina y el debate jurídico ha versado sobre el alcance de los tratados internacionales relativos a los Derechos Humanos, estos principios también se aplican a los tratados o convenios en otras áreas. Pero, tal como señala Agustín Gordillo, la Constitución pretende ser concluyente:

una vez que se ha aceptado el compromiso internacional con toda libertad, hay allí un hecho histórico sobre el que ya no es posible volver. No está permitido poner de nuevo en tela de juicio los compromisos una vez asumidos, no está admitido nacionalizar de nuevos sectores que han pasado ya bajo la autoridad de la Comunidad.³¹

³⁰ Art. 75, inc. 22, CN.

³¹ Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998), p III-19.

IV. El ordenamiento jurídico de los Bancos Multilaterales de Desarrollo. Tratados Constitutivos

En tanto organismos internacionales, los bancos multilaterales de desarrollo fueron creados a través de acuerdos plasmados en tratados constitutivos. Estos actúan, hacia dentro de la institución, como su “derecho constitucional”. En otras palabras, son la “Constitución” de estos nuevos entes públicos internacionales, sujetos de derecho internacional público, distintos de los Estados soberanos que los crean. A su vez, todas las normas que dictan los órganos internos de estos bancos, de acuerdo con lo estipulado por los tratados constitutivos, serán su derecho propio o interno. El ordenamiento jurídico que rige las actividades de una organización internacional cubre las obligaciones derivadas de las disposiciones generales del derecho internacional, los estatutos de la respectiva organización internacional y los tratados internacionales.³²

Aplica aquí lo que Aldo García explica como principio fundacional, que los Estados constituyentes asignan a la nueva entidad una misión determinada, y la dotan de mecanismos específicos, efectivos, y a la vez acotados, para su cumplimiento.³³ Esta asignación de una misión da características y efectos jurídicos a sus actos, siempre que resulte acorde a lo establecido en el tratado constitutivo.

A la vez, en tanto sujetos del derecho internacional, están vinculados por las obligaciones que le incumben en virtud de las normas generales del derecho internacional, de sus constituciones o de los acuerdos internacionales de los que sean parte.

En el caso de los bancos multilaterales, tal como fue mencionado más arriba, estos tratados tienen carácter constitutivo. Unos y otros están contenidos por los principios y disposiciones de la CVDT, aprobada en Naciones Unidas en 1969. A su vez, este documento jurídico es complementado por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organismos Internacionales (“CVDTOI”) de 1986.

Esto no implica suponer que los organismos internacionales gocen de una personalidad jurídica con idénticos derechos y deberes de un Estado nacional. Son los Estados soberanos quienes dan nacimiento al organismo; pero una vez constituido respetan su normativa aun frente al derecho interno nacional. En cuanto a la aplicación

³² Philippe Sands y Pierre Klein, *Bowet's Law of International Institutions* (Londres: Sweet & Maxwell, 2011), p 411.

³³ García, "Marco institucional y Régimen Jurídico", p. 50.

de los tratados con relación al derecho interno, la CVDT, en su artículo 27, fija que “los Estados parte no podrán invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.³⁴

Señala Daniel D. Bradlow que el lenguaje utilizado en los artículos de los tratados constitutivos de algunas IFI muy representativas –cita como ejemplos al FMI y al Banco Mundial– proporciona a su propia dirección y a los Estados miembros cierta flexibilidad sustancial.³⁵ Tal laxitud en ciertas definiciones ha facilitado una interpretación creativa y conveniente, permitiendo a estas instituciones operar en los últimos casi ochenta años adaptándose a nuevas realidades. A su vez, siempre fieles a la visión original de los redactores del tratado original y de conformidad con los principios jurídicos internacionales establecidos en la CVDT.³⁶

A. Actos jurídicos de los BMD

Los actos jurídicos de los bancos multilaterales, en tanto organismos internacionales, responden a su vez a diversas características acordes a su objeto. Por un lado, en el ejercicio de su función, la organización está habilitada para regular o fijar pautas que podrán aplicarse en Estados, u otros sujetos del derecho internacional, que sean parte de la entidad.

Tal como señala Araceli Mangas Martín, el tratado constitutivo de una organización internacional puede conferir a sus órganos competencia normativa externa; es decir, la potestad de crear normas jurídicas dirigidas a los Estados miembros. Estas normas jurídicas adoptadas por los órganos competentes de una organización internacional forman el derecho derivado o secundario. Si así lo ha previsto el tratado constitutivo, un órgano de una organización puede crear normas jurídicas obligatorias para los Estados miembros e incluso para las personas físicas y jurídicas que residen en él.³⁷ Esta jurisdicción de regular internacionalmente ciertas áreas o temas se establece en las constituciones de los organismos especializados (entidades sanitarias, agrícolas, alimentarias, comerciales, aeronáuticas, ambientales, etc.). En otras palabras, la

³⁴ Art. 27, CVDT.

³⁵ Daniel Bradlow, *International Law and The Operations of The International Financial Institutions* (Washington: Kluwer Law International, 2010), p. 13.

³⁶ Bradlow, *International Law*, p. 13.

³⁷ Manuel Díez de Velasco Vallejo, “La Recepción del Derecho Internacional por los Ordenamientos Internos”, en *Instituciones De Derecho Internacional Público*, ed. Araceli Mangas Martín (Madrid: Editorial Tecnos, 1973), p. 261.

organización fijará pautas y normas en ciertos temas que, los Estados miembros, acatarán por haber asignado a la propia organización esa función.

Por otro lado, a esta jurisdicción temática vinculada al propio mandato de la organización se le agrega una jurisdicción relacional, que tiene que ver con su gobierno interno y con las relaciones con los Estados miembros, también de un modo acorde a lo establecido en el tratado constitutivo. Como ejemplo, entre tantos otros, podemos mencionar a la Unión Postal Universal (“UPU”), organismo especializado de las Naciones Unidas cuyo objetivo es afianzar la organización y mejorar los servicios postales, participar en la asistencia técnica postal que soliciten los países miembros y fomentar la colaboración internacional en materia postal. La UPU fija tarifas, límites máximos y mínimos de peso y tamaño, las condiciones de aceptación de la correspondencia, establece reglamentos aplicables a esta, y a objetos cuyo transporte requiere preocupación especial, como sustancias infecciosas y radiactivas.³⁸

Señala García que el primer conjunto de normas emitidas por un organismo para regular una actividad relacionada al objeto de su existencia ha adquirido en los últimos años una importancia creciente, constituyendo una práctica cada vez más extendida que la convierte en una fuente de derecho.³⁹ Se requiere entonces una previsión manifiesta en el tratado constitutivo respecto a la jerarquía de estos actos derivados, para que dichos actos o normas emanadas del organismo puedan ser aplicables en el derecho interno de los Estados miembros; en ese caso, su aplicación será obligatoria. Sin embargo, la ausencia de una previsión expresa no implica que, necesariamente, tal norma no sea aplicable en el derecho interno. De los tratados constitutivos, como regla general, se desprende la razonable expectativa del cumplimiento de las decisiones vinculantes de sus órganos.⁴⁰

En el caso específico de los BMD cobra especial relevancia toda la reglamentación propia relativa a las operaciones de crédito y los contratos de préstamo. Ambos serán instrumentos que revisten carácter obligatorio para los Estados miembros desde el momento en que estos han firmado un tratado constitutivo que reconoce la jurisdicción

³⁸ Universal Postal Union, “Acts of the Union and other decisions”, *Universal Postal Union*. Disponible en: <https://www.upu.int/en/Universal-Postal-Union/About-UPU/Acts#overview-of-the-acts-of-the-union>.

³⁹ García, “Marco institucional y Régimen”, p. 44.

⁴⁰ García, “Marco institucional y Régimen”, p. 44.

del banco. Ergo, para contratar un préstamo con estos bancos deberán utilizarse sus modalidades y respetarse sus reglamentos, que estarán por encima de la legislación nacional. En la utilización de fondos para la implementación de proyectos se deberán seguir las normativas del banco para, por ejemplo, las compras y las contrataciones, y la legislación nacional será solo supletoria. Estas normas del banco no son generales para el Estado miembro, no se aplican de ahora en más para todas las operaciones análogas y con otros actores del mercado internacional del crédito, sino que son de uso exclusivo para los fines específicos de la organización, su mandato, sus operaciones, y su vínculo con el Estado miembro. Además, el carácter obligatorio de estas normas e instrumentos se formaliza en cada caso particular mediante un acto jurídico específico, el acuerdo o contrato de préstamo, entre el banco y el Estado receptor.

B. Recomendaciones

Las normas para uso obligatorio no deben confundirse con otras también emanadas de organismos internacionales, pero con carácter de recomendaciones. Estas requieren que los Estados miembros las incorporen a su propia legislación. Cada Estado mantiene el derecho soberano de aceptar o rechazar una recomendación. Es, desde un punto de vista jurídico, una proposición no vinculante, pues su destinatario no está obligado. Este carácter se desprende de la propia definición del término, y a la vez es establecido formalmente en algunos tratados. Esto se refleja, por ejemplo, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el artículo 288 que establece que “[l]as recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes”.⁴¹

Los bancos, además de emitir normas asociadas al objeto de su función –y, tal lo dicho, sí vinculantes para los Estados miembros– pueden también emitir recomendaciones en diversos aspectos de su ámbito de acción. Pero tales recomendaciones están asociadas a la asistencia técnica del organismo, sea formal o informal.

⁴¹ Art. 288, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 23 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

C. Principios generales y derecho consuetudinario

Otra dimensión que exige un análisis es la aplicabilidad a las IFI en general, y a los BMD en particular, de los principios generales de derecho que sean aceptables por todos los Estados, tanto miembros accionistas como prestamistas del banco.

Entre los principios de derecho internacional consuetudinario aplicables a los BMD se destaca el del respeto a la soberanía de los Estados miembros.⁴² El BMD, al celebrar un acuerdo con uno de sus Estados miembros –incluido un contrato de préstamo–, debe tratar al contrato como un acuerdo internacional. Esto implica que el BMD debe permitir al Estado someter el acuerdo a todos los procedimientos de ratificación que sean necesarios para cualquier acuerdo internacional.

A la vez, el respeto a la soberanía significa que las IFI deben abstenerse de cuestionar aquellos asuntos que caen dentro de la jurisdicción nacional de sus miembros. Este punto es especialmente controversial y complejo, pues, en la evolución de las relaciones internacionales, se han ido reduciendo aquellos asuntos que las Naciones Unidas y la comunidad internacional consideran de jurisdicción interna exclusiva del Estado. Una temática de referencia en este sentido son los derechos humanos, dado su carácter universal. Una doctrina hoy global, instalada sólidamente en diversos países e instituciones, sostiene que existe un deber internacional de proteger a los grupos y personas de las violaciones de derechos humanos allí donde se encuentren, y más allá de los límites territoriales soberanos estatales. Esta dimensión universal de los derechos humanos trasciende la soberanía nacional.⁴³

En el caso de las IFI, la obligación de respetar la jurisdicción interna de sus miembros implica un compromiso de abordar de manera muy responsable aquellos asuntos que antes se consideraban dentro de la jurisdicción exclusiva del Estado miembro y ahora se tratan como de interés jurídico internacional. Un ejemplo acorde a nuestros tiempos lo representa todo lo vinculado a la protección ambiental, el cambio climático y los llamados bienes públicos globales. Las IFI no suscriben, en nombre propio, tratados ambientales. Tampoco pueden obligar a los Estados miembros a ser signatarios de un tratado ambiental como condición para ser parte de las IFI y operar con ellas. Sin embargo, la combinación

⁴² Bradlow, *International Law*, p. 17

⁴³ Art. 2, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

de elementos jurídicos con la evolución de mandatos y compromisos políticos compromete a las IFI también en la dimensión ambiental. En el derecho ambiental internacional consuetudinario se obliga a realizar evaluaciones de impacto, a un nivel equivalente al principio consuetudinario de que un Estado no debe causar daño ambiental a un vecino.⁴⁴

Otro conjunto de principios de derecho internacional que aplica al vínculo entre las IFI y los Estados es el *pacta sunt servanda*, codificado en el artículo 26 de la CVDT, al establecer que “todo tratado en vigor es vinculante para las partes y debe ser ejecutado por ellas de buena fe”.⁴⁵ El principio de buena fe puede interpretarse, además de lo relativo al cumplimiento de las obligaciones de los tratados, como un llamado a la honestidad en el trato entre las IFI y las contrapartes. Esto genera interrogantes sobre, por ejemplo, el tipo de consultas que deberían realizarse con cada una de las partes interesadas en una operación en particular. Si bien se trata de la construcción de una costumbre, o en todo caso de una buena práctica, en los últimos años los BMD han ido incorporando distintos mecanismos de consultas para involucrar a las poblaciones beneficiarias –o afectadas– en el análisis de proyectos y asignación de recursos.⁴⁶

Este principio está a su vez atenuado por el principio *rebus sic stantibus*, de la CVDT, que establece que un cambio fundamental de las circunstancias y el entorno puede, bajo algunas condiciones, ser una justificación legal para no cumplir o suspender el cumplimiento de las obligaciones del tratado.⁴⁷ El principio de *rebus sic stantibus* es, pues, una excepción a la regla de *pacta sunt servanda*. La CVDTOI deja claro que los principios de *pacta sunt servanda* y *rebus sic stantibus* también son aplicables a los acuerdos que involucran a las IFI. Un ejemplo interesante de cómo las IFI han tenido en cuenta estos principios se puede ver en el manejo de las crisis de deuda soberana de sus Estados miembros. En diferentes momentos, señala Bradlow, se han volcado hacia uno u otro de estos principios.⁴⁸ Han enfatizado el *pacta sunt servanda* cuando consideran que su obligación principal es ayudar a hacer cumplir las obligaciones de la deuda y defender el contrato por el bien del funcionamiento del sistema financiero internacional. En otras

⁴⁴ Principio 2, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junio de 1992.

⁴⁵ Parte III, art. 26, CVDT.

⁴⁶ Banco Mundial, “Políticas ambientales y sociales para proyectos”, *Banco Mundial BIRF AIF*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/projects-operations/environmental-and-social-policies#safeguards>.

⁴⁷ Parte V, art. 62, CVDT.

⁴⁸ Bradlow, *International Law*, p. 22.

ocasiones, los BMD han defendido la postura *rebus sic stantibus* (es decir, la condonación de la deuda y los préstamos en mora) cuando han visto la necesidad de los países deudores de obtener un alivio sustancial de la deuda para cumplir con sus obligaciones hacia a sus propios ciudadanos.

En tanto, el principio de *jus cogens*, que se refiere a aquellos principios fundamentales del derecho internacional que no admiten derogación, constituye una tercera categoría de principios jurídicos internacionales consuetudinarios aplicables a las IFI. Por su propia naturaleza, este *jus cogens* se limita a temáticas sobre las que existe un acuerdo universal, como las prohibiciones contra la tortura, el genocidio, la esclavitud, el *apartheid*, el uso de la fuerza y a favor de la libre determinación. Por lo tanto, los principios de *jus cogens* son de aplicación limitada en el curso normal de las operaciones de una IFI. Sin embargo, esto no debe interpretarse como que no son importantes. Un ejemplo que nos acerca Bradlow señala que estos principios podrían ser relevantes para un banco de desarrollo que esté financiando un proyecto de reforma legal en un país que ha utilizado la tortura como medio de coacción en su justicia penal.

Un marco posible para comprender, mediante el ejemplo, la compleja combinación entre normas positivas y las convenciones no vinculantes es dado por dos desarrollos normativos no obligatorios. En primer lugar, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Si bien no es un tratado vinculante, ha adquirido características del derecho internacional consuetudinario. Las disposiciones de la Declaración Universal se establecen a nivel de principio general, ya que siempre se previó que tales disposiciones serían elaboradas y luego transformadas en derecho vinculante a través de tratados o pactos específicos.⁴⁹ Esto sugeriría que, a lo sumo, la Declaración, como derecho internacional consuetudinario, impondría a las IFI una obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

En segundo lugar, otro ejemplo lo brinda la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (“ODS”). Estos fueron aprobados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en las Naciones Unidas en septiembre de 2015, a través de la iniciativa internacional “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/69-315)”. Se trata de una herramienta para

⁴⁹ Naciones Unidas, “Declaración Universal de Derechos Humanos: Fundamento de las Normas Internacionales de Derechos Humanos”, *Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>.

ampliar los logros alcanzados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (“ODM”), instando a todos los países a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta.⁵⁰ Los Estados Nacionales miembros de la ONU aprobaron en dicho documento un total de 17 Objetivos con 169 Metas, los cuales deberán ser cumplidos en el periodo 2015-2030. Los ODS plantean un enfoque de desarrollo sostenible con tres dimensiones interdependientes: la económica, la social y la ambiental. En este marco, proponen que las políticas para poner fin a la pobreza deban ir a la par de estrategias que promuevan el crecimiento económico y aborden las necesidades sociales prioritarias, entre ellas la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo digno, mientras se combate el cambio climático y se promueve la protección del medio ambiente. Si bien los ODS no son jurídicamente vinculantes, los países que adhieren a la Agenda 2030 adoptan los objetivos como propios y establecen sus propios marcos nacionales para su logro.

Las organizaciones internacionales, las IFI y los BMD no pueden forzar a los países a tomar medidas o implementar políticas contrarias a la consecución de los ODS y al desarrollo sostenible en su triple dimensión económica, social y ambiental. A su vez, el ODS 17 pretende fortalecer la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible,⁵¹ buscando movilizar e intercambiar conocimientos, capacidad técnica, tecnología y recursos financieros para alcanzar la Agenda en todos los países, especialmente en los países en desarrollo. Además, de promover alianzas en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, para contribuir al desarrollo sostenible de forma conjunta.

Nuevamente, el carácter no jurídicamente vinculante de los ODS no impide que estos impliquen un alto grado de compromiso de todas las instituciones relevantes de la comunidad internacional. Adicionalmente, algunas IFI son parte de las Naciones Unidas. Con autonomía y sistemas de gobernanza propios, tanto el FMI como el Banco Mundial

⁵⁰ Resolución 69/315 de la Asamblea General, “Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015”, en *A/RES/69/315*, (1 de septiembre de 2015). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/269/90/PDF/N1526990.pdf?OpenElement>.

⁵¹ Naciones Unidas, “Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, *Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>.

pertenecen al sistema ampliado de la ONU, por lo cual adhieren a sus principios rectores.⁵²

Ambas instituciones son firmantes de diversos acuerdos internacionales, además de sus tratados constitutivos. En tanto organismos especializados de las Naciones Unidas, cada uno de ellos ha firmado un acuerdo específico de relación con la ONU. Estos acuerdos reconocen que el FMI y las entidades pertinentes del Grupo del Banco Mundial tienen mandatos especializados, y que deben consultar y ser respetuosos con el mandato, los principios y las iniciativas fundamentales de la ONU.⁵³ La Agenda 2030 es uno de ellos, y de gran relevancia.

D. Contratos de préstamos

El fin fundamental de los BMD es proveer financiamiento, a un costo accesible, para políticas u obras públicas orientadas hacia el desarrollo.⁵⁴ Por ende, todas las disposiciones relativas a los contratos de préstamo representan uno de los aspectos más relevantes en toda la operatoria y la normativa de los bancos. Como principio rector, los recursos y servicios del BMD deberán ser utilizados en beneficio de los miembros, que serán el prestatario ya sea directamente o a través de sus órganos de gobierno o una empresa ubicada en su territorio. Si fuera una empresa, será a condición de que el Estado no objete el préstamo.

Las partes que actúan en el contrato de préstamo son, por ende, el banco y un país miembro. Es sumamente relevante consignar que estos contratos de préstamo o garantía son también considerados tratados internacionales. En el caso del Banco Mundial, este lo registra como tal en las Naciones Unidas.

En la Argentina, la Procuración del Tesoro de la Nación reconoce la condición de tratado de los contratos con los bancos:

(...) el llamado contrato de garantía entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la Nación constituye, en realidad, un convenio sometido a las

⁵² FMI, “El FMI y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *International Monetary Fund*, 29 de septiembre 2016. Disponible en: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46/Sustainable-Development-Goals>.

⁵³ International Monetary Fund, “Agreement Between the United Nations and the International Monetary Fund”, *The International Monetary Fund (1945-1965): Twenty Years of International Monetary Cooperation* 3, 3. ed. (Estados Unidos: International Monetary Fund, 1996). Disponible en: www.elibrary.imf.org/display/book/9781451972511/ch009.xml?rskey=RBJiOa&result=1.

⁵⁴ Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 27 de junio de 2012. Disponible en: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/655951541184255931-0330022018/original/IBRDArticlesofAgreementSpanish.pdf>.

reglas del derecho internacional público. El BID es una organización internacional, sus miembros son los miembros de la Organización de los Estados Americanos, entre los cuales se halla la República Argentina, su fundación estriba en un convenio entre países.⁵⁵

A su vez, ya desde el punto de vista del ordenamiento jurídico nacional, estos contratos con los BMD se encuentran comprendidos en los artículos 57 y 60 de la Ley Nro. 24.156 de Administración Financiera y de los Sistema de Control del Sector Público Nacional.⁵⁶

Los antecedentes enseñan que, en su mayoría, estos contratos son celebrados por un Estado y el banco. Sin embargo, en el caso de la Argentina, también las provincias están habilitadas a firmar estos acuerdos. El artículo 124 de la Constitución Nacional señala que

[I]as provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.⁵⁷

Como ejemplo, la Provincia de Buenos Aires posee actualmente 21 líneas de financiamiento que corresponden a créditos otorgados por estos organismos. Entre los cuales, 8 de ellos son contratos de préstamos directos celebrados entre la Provincia y el organismo multilateral. Mientras que los 13 restantes corresponden a contratos de préstamo subsidiarios que están celebrados entre la Provincia y el Gobierno Nacional, y a su vez entre este y el banco.⁵⁸

E. Insolvencia e incumplimiento

Cuando se presente un caso de insolvencia de un prestatario, los bancos deberán tomar medidas destinadas a cubrir dos aspectos diversos pero complementarios: el impacto del incumplimiento en las propias cuentas del banco y la relación con el deudor que no paga su deuda.

⁵⁵ “Dictamen de la Procuración del Tesoro”, *Ex. Nros 550.296/1962 y 303.51/1962*, citado en Aldo García, *Marco institucional y Régimen*.

⁵⁶ Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su Reglamentación, 26 de octubre de 1992. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/otrosdoc/ley24156_mod_diciembre2016.pdf.

⁵⁷ Art. 124, CN.

⁵⁸ Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, “Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público”.

Para el caso del Banco Mundial, en su Convenio Constitutivo, el artículo IV, Sección 7, de título “Forma de cubrir las obligaciones del Banco en casos de insolvencia” indica que, en casos de falta de pago de préstamos que el Banco hubiere concedido o garantizado o en que hubiere participado, deberá hacer todos los arreglos factibles a fin de liquidar sus obligaciones derivadas de esos préstamos. Además, “cuando fuere necesario cubrir pagos contractuales de intereses, otros cargos o amortizaciones sobre préstamos tomados por el Banco, o cubrir obligaciones del Banco respecto de pagos similares sobre préstamos por él garantizados, podrá exigir el pago de un monto adecuado de las suscripciones insolutas de los miembros”.⁵⁹ Si el Banco creyere que una insolvencia puede ser de mayor duración, “podrá exigir el pago de un monto adicional de las suscripciones insolutas que no exceda, en un año, del 1% de las suscripciones totales de los miembros”.⁶⁰

Luego, en el artículo VI, sección 2, de título “Suspensión de un miembro”, el Banco estipula la posibilidad de suspender a alguno de sus miembros: “[u]n miembro que no cumpliera con cualquiera de sus obligaciones para con el Banco podrá ser suspendido por decisión de una mayoría de los Gobernadores que representen la mayoría de la totalidad de los votos”.⁶¹ El miembro así suspendido cesará automáticamente de ser miembro un año después de la fecha de su suspensión, a menos que una decisión de la misma mayoría restituya al miembro en sus derechos. Mientras subsista la suspensión, el miembro respectivo no podrá ejercer ninguno de los derechos que le confiere este Convenio, excepto el de retirarse, pero quedará sujeto al cumplimiento de todas sus obligaciones.⁶²

En cuanto al BID, su Convenio Constitutivo que incluye modificaciones aprobadas por la Asamblea de Gobernadores el 11 de julio de 1995, en su artículo VII, Sección 3, de título “Formas de Cumplir con los Compromisos del Banco en Casos de Mora”, estipula que el Banco, en caso de que ocurra o se prevea el incumplimiento en el pago de los préstamos que haya efectuado o garantizado con sus recursos ordinarios de capital, tomará las medidas que estime convenientes para modificar las condiciones del préstamo,

⁵⁹ Art. IV.7.c CC BIRF.

⁶⁰ Art. IV.7. c CC BIRF.

⁶¹ Art. VI.2, CC BIRF.

⁶² Art. VI.2, CC BIRF.

salvo las referentes a la moneda en la que este se ha de pagar.⁶³ El BID también norma sobre la posible suspensión de un miembro en el artículo IX, Sección 2, de título “Retiro y Suspensión de Países Miembros”. Indica que el país miembro que faltare al cumplimiento de algunas de sus obligaciones para con el Banco podrá ser suspendido cuando lo decida la Asamblea de Gobernadores por mayoría de tres cuartos de la totalidad de los votos de los países miembros, que incluya una mayoría de dos tercios del número total de los gobernadores. Esta mayoría, a su vez, en caso de la suspensión de un país miembro de la región, incluirá una mayoría de dos tercios de los gobernadores de los miembros regionales y, en caso de la suspensión de un país miembro extrarregional, una mayoría de dos tercios de los gobernadores de los miembros extrarregionales. El país suspendido dejará automáticamente de ser miembro del Banco al haber transcurrido un año contado a partir de la fecha de la suspensión, salvo que la Asamblea de Gobernadores, por igual mayoría, acuerde terminar la suspensión. Mientras esta dure, el país no podrá ejercer ninguno de los derechos que le confiere el Convenio, salvo el de retirarse, pero quedará sujeto al cumplimiento de todas sus obligaciones.⁶⁴

También señala, en su artículo X (“Suspensión y Terminación de Operaciones”), que cuando surgieren circunstancias graves, el Directorio Ejecutivo podrá suspender las operaciones relativas a nuevos préstamos y garantías hasta que la Asamblea de Gobernadores tenga oportunidad de examinar la situación y tomar las medidas pertinentes.⁶⁵

F. Inmunities y privilegios. Solución de controversias

Los bancos multilaterales comparten lineamientos generales respecto a las inmunities dentro del ordenamiento jurídico nacional.

El artículo VII, sección 8 del Convenio Constitutivo del Banco Mundial, de título “Inmunities y privilegios de funcionarios y empleados”, señala que los Gobernadores, Directores Ejecutivos, Suplentes, funcionarios y empleados del Banco:

- (i) gozarán de inmunidad respecto de acciones judiciales por actos ejecutados dentro de sus atribuciones oficiales, excepto cuando el Banco renuncie a esta inmunidad; (ii) gozarán también, cuando no fuesen nacionales del país, de las mismas inmunities respecto de las

⁶³ Art. VII.3, Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_C-15_Convenio_constitutivo_del_Banco_Interamericano_de_Developmento.htm.

⁶⁴ Art. IX.2CC BID.

⁶⁵ Art. IX.2CC BID.

restricciones de inmigración, de las exigencias de registro de extranjeros y de las obligaciones del servicio nacional, y tendrán las mismas facilidades en cuanto a restricciones de cambios que los miembros conceden a los representantes, funcionarios y empleados de rango comparable de otros miembros.⁶⁶

Descartada la instancia de los tribunales nacionales por la inmunidad, surge la necesaria pregunta sobre el ámbito para dirimir disputas. La Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados (sección 24) señala que si un Estado parte de esta Convención entiende que se ha efectivizado un abuso en el ejercicio de una prerrogativa o inmunidad por parte de un oficial del organismo, la cuestión será sometida, en última instancia, a la Corte Internacional de Justicia (“CIJ”).⁶⁷

En el ámbito jurídico internacional, la CIJ es la instancia más importante ya que fue establecida por la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 93, en el que se establece que todos los miembros de la ONU son *ipso facto* partes en el Estatuto de la CIJ.⁶⁸ Según el artículo 94.1, “cada miembro de las Naciones Unidas se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte”.⁶⁹

Pero previo a esta instancia judicial mayor, los propios estatutos de los bancos fijan pautas para interpretar normas y dirimir controversias. En su artículo X, inciso c, de título “De las interpretaciones de este Convenio”, explica el Banco Mundial:

[e]n caso de que surgiere un desacuerdo entre el Banco y un miembro que hubiere dejado de serlo, o entre el Banco y cualquier miembro (...) este desacuerdo deberá ser sometido al arbitraje de un tribunal compuesto de tres árbitros, uno de los cuales será designado por el Banco, otro por el país implicado, y un tercero que, a menos que las partes acordaren otra cosa, será designado por el Presidente de la Corte Internacional de Justicia o por otra autoridad que hubiere sido estipulada por un reglamento del Banco. El tercer árbitro tendrá plenos poderes para decidir toda cuestión de procedimiento en caso de que las partes estuvieren en desacuerdo al respecto.⁷⁰

Luego, en cuanto a los procesos judiciales, en la Sección 3 (“Situación del Banco respecto a procesos jurídicos”) se instituye que un particular solo podrá seguir acción contra el Banco ante un tribunal de jurisdicción competente, en los territorios de un

⁶⁶ Art. VII.8, CC BIRF.

⁶⁷ Art. VII.24, Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, aprobada mediante Ley Nro. 7.673, con fecha 14 de septiembre de 1963. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto_ley-7672-1963-206545/texto.

⁶⁸ Art. 93, Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945, Disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf.

⁶⁹ Art. 94.1, Carta de las Naciones Unidas.

⁷⁰ Art. X.8.c, CC BIRF.

miembro donde el Banco tuviere establecida una oficina, en que hubiere designado un apoderado con el objeto de aceptar emplazamiento o notificación de demanda judicial, o donde hubiere emitido o garantizado títulos.⁷¹ Sin embargo, ninguna acción podrá ser seguida por miembros o personas que representen o que tuvieren reclamaciones contra miembros. Los bienes y activos del Banco, dondequiera se encontraren y en poder de quienquiera estuvieren, gozarán de inmunidad contra cualquiera forma de comiso, embargo o ejecución, mientras no se dicte sentencia definitiva en contra del Banco.⁷²

En cuanto al BID, el artículo XI, sección 8, de título “Inmunidades y Privilegios Personales”, establece que los gobernadores y directores ejecutivos, sus suplentes y los funcionarios y empleados del Banco gozarán de los siguientes privilegios e inmunidades:

- (a) Inmunidad respecto de procesos judiciales y administrativos relativas a actos realizados por ellos en su carácter oficial, salvo que el Banco renuncie a tal inmunidad;
- (b) Cuando no fueren nacionales del país en que estén, las mismas inmunidades respecto de restricciones de inmigración, requisitos de registro de extranjeros y obligaciones de servicio militar, y las mismas facilidades respecto a disposiciones cambiarias, que el país conceda a los representantes, funcionarios y empleados de rango comparable de otros miembros.⁷³

Luego, en el artículo IX (“De las interpretaciones de este Convenio”), se estipula que

- (a) cualquier duda respecto de la interpretación de las disposiciones de este Convenio que surgiere entre un miembro y el Banco o entre los miembros del Banco, será sometida para su decisión a los Directores Ejecutivos. Si la cuestión afectare particularmente a un miembro que no estuviere autorizado para designar un Director Ejecutivo, este miembro podrá hacerse representar de acuerdo con lo dispuesto en la Sección 4 (h) del Artículo V.
- (b) En cualquier caso en que los Directores Ejecutivos hubieren dado una decisión de acuerdo con el párrafo (a), cualquier miembro podrá exigir que la cuestión sea llevada ante la Junta de Gobernadores, cuyo fallo será definitivo. Mientras estuviere pendiente el dictamen de la Junta de Gobernadores, el Banco podrá, si lo estimare necesario, actuar sobre la base de la decisión dada por los Directores Ejecutivos. Y (c), en caso de que surgiere un desacuerdo entre el Banco y un miembro que hubiere dejado de serlo, o entre el Banco y cualquier miembro durante la suspensión permanente del Banco, este desacuerdo deberá ser sometido al arbitraje de un tribunal compuesto por tres árbitros,

⁷¹ Art. VII.3, CC BIRF.

⁷² Art. VII.3, CC BIRF.

⁷³ Art. XI.8, CC BID.

uno de los cuales será designado por el Banco, otro por el país implicado, y un tercero que, a menos que las partes acordaren otra cosa, será designado por el Presidente de la Corte Internacional de Justicia o por otra autoridad que hubiere sido estipulada por un reglamento del Banco. El tercer árbitro tendrá plenos poderes para decidir toda cuestión de procedimiento en caso de que las partes estuvieren en desacuerdo al respecto.

V. Características principales de los Bancos Multilaterales. Banco Mundial y BID

A. Banco Mundial

Fue creado en 1944 junto con el FMI en los acuerdos de Bretton Woods con la misión principal de facilitar la reconstrucción de posguerra.⁷⁴ El Grupo del Banco Mundial – “grupo” pues contiene diversas instituciones– promueve el desarrollo económico a largo plazo y la reducción de la pobreza a través de apoyo técnico y financiero para que los países implementen reformas en sectores específicos o implementen proyectos. Tiene su sede en Washington DC y está compuesto por cinco instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (“BIRF”), la Asociación Internacional de Fomento (“AIF”), la Corporación Financiera Internacional (“IFC”), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (“MIGA”) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (“CIADI”).

El BIRF y la AIF constituyen, de hecho, el Banco Mundial que brinda financiamiento a través de préstamos, asesoramiento sobre políticas y asistencia técnica a los gobiernos de los países en desarrollo. La entidad cuenta actualmente con 189 países miembros.⁷⁵ Como *modus operandi*, otorga préstamos a gobiernos de países pobres y de medianos ingresos, pero solventes; mientras que la AIF otorga financiamiento en condiciones favorables (en forma de donaciones o préstamos sin intereses o a bajo interés) a los gobiernos de los países más pobres, con poca capacidad de repago.

Por su parte, las entidades IFC y MIGA orientan su modelo de negocios hacia el sector privado –IFC moviliza inversiones del sector privado y brinda asesoría técnica,

⁷⁴ Bretton Woods Agreements, art. 1, 22 julio, 1944, *Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development*.

⁷⁵ Banco Mundial, “Quiénes somos”.

MIGA ofrece seguros y garantías contra riesgos políticos–, mientras CIADI proporciona mecanismos de resolución de disputas de inversión.

Los criterios para definir “pobreza” pueden variar, desde índices estrictamente económicos a otros enfoques multidimensionales. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”), la Pobreza Multidimensional se entiende como un concepto que va más allá de la falta de ingresos para la satisfacción de necesidades: “es el conjunto de carencias en las dimensiones de educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y nivel de vida en general”.⁷⁶ Esta redefinición permite abordar el concepto desde los diferentes elementos que componen la condición de pobreza y, por ende, de vulnerabilidad de las personas, lo cual hace aumentar de forma notoria la cantidad de personas que deben ser consideradas. De todos modos, el Banco Mundial adopta un criterio monetario de pobreza y plantea como objetivo reducir el porcentaje de la población que vive con menos de US\$1,90 al día al 3% del total de la población para el año 2030, y promover el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población en cada país en desarrollo.⁷⁷

El instrumento financiero más utilizado del Banco Mundial es el préstamo, el cual se clasifica en tres categorías según su finalidad:⁷⁸

- a. Financiamiento de Proyectos de Inversión (“IPF”): ayuda a los gobiernos a promover el desarrollo de infraestructura física y social para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Esta categoría representó casi la mitad de los préstamos del Banco Mundial en los últimos años.
- b. Financiamiento de Políticas de Desarrollo (“DPF”): brinda apoyo presupuestario a los gobiernos para programas o acciones de políticas.
- c. Programa por Resultados (“PPR”): ayuda a los países a diseñar e implementar sus propios programas de desarrollo y lograr resultados específicos a través del fortalecimiento institucional y la creación de capacidad. Los desembolsos se realizan una vez verificado el cumplimiento de los resultados acordados.

⁷⁶ United Nations Development Programme (UNDP), “2019 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Illuminating Inequalities”, *Human Development Report*, (Nueva York, 2019). Disponible en: <https://hdr.undp.org/content/2019-global-multidimensional-poverty-index-mpi>

⁷⁷ Banco Mundial, “News”, *Banco Mundial BRIF AIF*. Disponible en: www.bancomundial.org/es/news/

⁷⁸ Banco Mundial, “Banco Mundial. Manual del servicio de la deuda”, junio de 2009. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/zh/729201468155126217/pdf/561590WP0SPANI1so0see0rep_ort0476141.pdf

La mayoría de los préstamos son flexibles y permiten que los términos de pago (es decir, el período de gracia, el calendario y plazo de amortización) se adapten a las necesidades del prestatario. El plazo final puede ser de hasta 35 años, siempre que el plazo medio no supere los 20 años. El préstamo puede estar denominado en diferentes monedas, siendo las más comunes el euro, la libra esterlina, el yen japonés y el dólar estadounidense. Los términos del préstamo se definen en la etapa de negociación.

El costo de esta operación es la tasa de interés, una tarifa inicial y una tarifa de compromiso. El tipo de interés está compuesto por un tipo de referencia de mercado variable y un margen también variable. El tipo de referencia varía en función de la moneda. El margen variable se compone del costo promedio de financiamiento en relación con la tasa promedio aplicable, más un margen contractual y una prima de vencimiento para préstamos con un vencimiento promedio de más de 8 años.

Cualquiera que sea el método de desembolso que se elija, el Banco Mundial requiere que el prestatario presente documentación de respaldo (informes financieros, declaraciones de gastos, registros, etc.) y también puede exigir que el prestatario cumpla con ciertas condiciones antes de que se puedan retirar los fondos del financiamiento. Si el prestatario no cumple con las condiciones acordadas, los desembolsos pueden ser suspendidos. Para los incumplimientos del servicio de la deuda, la política del Banco Mundial es suspender los desembolsos de todos los préstamos otorgados o garantizados por el país miembro.⁷⁹

Otro instrumento del Banco Mundial es el préstamo concesional de la Asociación Internacional de Fomento (“AIF”).⁸⁰ La AIF proporciona fondos a los países en desarrollo más pobres en forma de préstamos sin intereses o con intereses muy bajos, con reembolsos que se extienden entre 25 y 40 años, incluido un período de gracia de 5 a 10 años. La AIF también ofrece donaciones para ayudar a los países de bajos ingresos a recuperar o mantener la sostenibilidad de su deuda externa.

En el ejercicio de 2022, el Banco Mundial aprobó financiamiento por un valor de USD 10.400 millones para 55 operaciones en la región, monto que incluyó USD 9400 millones en compromisos del BIRF y USD 1000 millones en compromisos de la AIF.⁸¹

⁷⁹ Véase la información de este párrafo en Banco Mundial, “Manual del servicio de la deuda”.

⁸⁰ Banco Mundial, “Manual del servicio de la deuda”.

⁸¹ Informe Anual 2022 del Banco Mundial, “Ayudar a los países a adaptarse a un mundo cambiante”, p.34.

El BIRF se financia principalmente en los mercados financieros internacionales, emitiendo bonos en diferentes monedas, con diferentes vencimientos, a tasas fijas o variables. Por ejemplo, en el ejercicio de 2022, el BIRF movilizó unos USD 41.000 millones en bonos de desarrollo sostenible, emitidos a través de diversas estructuras y vencimientos.⁸² Los fondos que no se utilizan directamente para préstamos se mantienen en la cartera de inversiones para proporcionar liquidez a sus operaciones.

La AIF se financia principalmente con contribuciones de países miembros de ingreso mediano y alto, transferencias de otras instituciones del Grupo del Banco Mundial, reembolsos de prestatarios de préstamos anteriores y fondos recaudados en los mercados de capital.

Cada una de las organizaciones del Grupo del Banco Mundial tiene sus propios órganos rectores, acuerdos constitutivos y países miembros. El Banco Mundial opera como una cooperativa con 189 países miembros. Solo los países miembros del FMI pueden unirse al Banco Mundial.⁸³ Los países están representados por la Junta de Gobernadores, que es responsable de la formulación de políticas en la institución. Los gobernadores suelen ser ministros de Hacienda o de Desarrollo de los países miembros. Se realizan reuniones anuales con la participación de la Junta de Gobernadores y el FMI. Los Gobernadores eligen 25 directores ejecutivos, quienes son responsables de las operaciones del Banco y ejercen las facultades que les otorga la Asamblea de Gobernadores.⁸⁴

Los cinco principales accionistas –actualmente Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido–, nombran cinco directores ejecutivos, mientras que China, Rusia y Arabia Saudita también eligen a su propio director ejecutivo. Los demás países miembros están representados en grupos por los restantes directores ejecutivos.⁸⁵

El presidente del Banco Mundial también es miembro de la Junta de Directores Ejecutivos, donde no tiene derecho a voto excepto en caso de empate. Preside las

⁸² Informe Anual 2022 del Banco Mundial, “Ayudar a los países a adaptarse a un mundo cambiante”, p.72.

⁸³ Véase la información de este párrafo en: Banco Mundial, “Países miembros”, *Banco Mundial BIRF AIF*. Disponible en: www.bancomundial.org/es/about/leadership/members.

⁸⁴ Banco Mundial, “Organización”, *Banco Mundial BIRF AIF*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/about/leadership>.

⁸⁵ Banco Mundial, “Directorio Ejecutivo”, *Banco Mundial BIRF AIF*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/about/leadership/directors#:~:text=El%20Directorio%20Ejecutivo%20est%C3%A1%20constituido,que%20act%C3%BAa%20como%20una%20unidad>.

reuniones del Directorio Ejecutivo y lleva a cabo la dirección general de la institución. Es elegido por el Directorio Ejecutivo por un período de cinco años.⁸⁶

El poder de voto de los miembros del Banco Mundial está determinado principalmente por su suscripción de capital a la institución. Actualmente, seis países concentran el 40% de los votos: Estados Unidos, Japón, China, Alemania, Francia y Reino Unido. Argentina ocupa el puesto 22, con 27.155 votos, lo que representa el 1,04% del total.⁸⁷

En general, las decisiones se toman por mayoría simple de los votos emitidos. Sin embargo, las enmiendas al Convenio Constitutivo del Banco Mundial requieren la aprobación del 85% de los votos (lo que implica que Estados Unidos tiene derecho de veto).⁸⁸

B. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El Grupo BID está formado por el Banco Interamericano de Desarrollo (“BID”), la Corporación Interamericana de Inversiones (llamada “BID Invest”) y el Fondo Multilateral de Inversiones (“IDB Lab”).

El BID fue creado en 1959 como una sociedad entre 19 países latinoamericanos y Estados Unidos. Actualmente cuenta con 48 miembros, de los cuales 26 son miembros prestatarios de América Latina y el Caribe, y el resto son miembros no prestatarios, incluidos dos países de las Américas (Canadá y Estados Unidos) y otros países de Asia y Europa⁸⁹. El BID tiene su sede en Washington DC.

El propósito del BID es mejorar la vida de las personas en América Latina y el Caribe, contribuyendo al desarrollo económico y social de sus miembros de una manera sostenible y respetuosa con el clima. Actualmente, el BID tiene tres desafíos de desarrollo: inclusión social y desigualdad, productividad e innovación e integración económica; y tres temas transversales: igualdad de género y diversidad, cambio climático y sostenibilidad ambiental, y capacidad institucional y estado de derecho.⁹⁰

⁸⁶ Banco Mundial, “Directorio Ejecutivo”.

⁸⁷ Banco Mundial, “Organización”.

⁸⁸ Banco Mundial, “Organización”.

⁸⁹ Véase la información de este párrafo en: BID, “Historia del Banco Interamericano de Desarrollo”, *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/historia-del-banco-interamericano-de-desarrollo%2C5999.html>.

⁹⁰ BID, “Acerca del BID”, *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/perspectiva-general>.

Los préstamos del BID a gobiernos soberanos (o garantizados por ellos) se pueden otorgar en términos concesionales o no concesionales. Se agrupan en 3 categorías según varios criterios, incluidos el propósito y las condiciones financieras: a) Préstamos de Inversión, b) Préstamos de apoyo a la reforma de políticas, y c) Financiamiento especial para el desarrollo. Cada categoría tiene diferentes opciones de préstamo.⁹¹

Los préstamos del BID con garantía soberana representaron el 95% del total en 2020.⁹² En cuanto a los productos de financiamiento, desde 2012, la Facilidad de Financiamiento Flexible (“FFF”) es la única plataforma de productos para préstamos regulares con garantía soberana. Bajo este esquema, los prestatarios pueden ajustar los términos financieros al momento de la negociación del préstamo o incluso durante el plazo del préstamo (sujeto a la disponibilidad del mercado y consideraciones operativas).⁹³ Además, existe la opción de dividir un préstamo en tramos, cada uno con diferentes términos financieros, como moneda, calendario de pago y tasa de interés.

Los préstamos FFF pueden estar denominados en dólares estadounidenses u otras monedas regionales. Los Préstamos de Inversión tienen un plazo de 25 años, mientras que los Préstamos de Apoyo a la Reforma de Políticas tienen un plazo de 20 años, con una vida promedio de 15 y 12 respectivamente. El calendario de amortización es lineal, aunque los prestatarios pueden optar por diferentes estructuras.⁹⁴

La tasa de interés está compuesta por un costo base, equivalente a la tasa LIBOR a tres meses; un margen de financiación, que depende del tipo de préstamo; y las cargas financieras aplicables.⁹⁵

Al cierre de 2020, 4 países concentraban más del 50% de la cartera del BID: México (US\$17.021 millones), Brasil (US\$16.333 millones), Argentina (US\$13.765 millones) y

⁹¹ BID, "Financiamiento al sector público", *Banco Interamericano de Desarrollo*, <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-al-sector-publico>.

⁹² BID, "Informe anual 2020. Estados Financieros", *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/bid-finanzas/estados-financieros>.

⁹³ BID, "Financiamiento Flexible", *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/bid-finanzas/financiamiento-flexible>.

⁹⁴ BID, "¿Cuáles son las opciones de reembolso disponibles bajo la FFF?, Soluciones Financieras - preguntas frecuentes (faq)", *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/bid-finanzas/espanol/facilidad-de-financiamiento-flexible-fff%2c2625.html>

⁹⁵ BID, "Términos y Condiciones principales de la FU-LIBOR, Facilidad Unimonetaria - Libor", *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/bid-finanzas/facilidad-unimonetaria-libor>

Colombia (US\$10.948 millones).⁹⁶ En cuanto a los sectores objeto de financiamiento, los préstamos para la reforma y modernización del Estado representaron el 18,2% de la cartera total del BID.⁹⁷ Estos son proyectos relacionados con el fortalecimiento de diferentes sectores gubernamentales (por ejemplo, judicial, administración tributaria y gestión de la deuda pública) para la prestación eficiente, transparente y eficaz de los servicios públicos. Los créditos para inversión social representaron el 13,2% de la cartera total. Esto incluye diversos programas enfocados en el fortalecimiento de los derechos de las personas y la diversidad, la igualdad de género, temas migratorios, capacitación laboral, mejora de la empleabilidad, políticas de reducción de la pobreza, diseño institucional de los sistemas de seguridad social y pensiones, entre otros.⁹⁸

Además, en 2020 el BID aprobó préstamos por US\$12.640 millones. En importancia destacan los préstamos aprobados para inversión social y los proyectos enfocados a la reforma y modernización del Estado, que representan el 27,7% y el 23,1% del total, respectivamente.⁹⁹

El BID se financia con las suscripciones y aportes de los países miembros, la colocación de valores en los mercados internacionales de deuda y, en menor medida, préstamos de corto plazo, el rendimiento de los fondos financieros que administra y mediante operaciones de cofinanciamiento.¹⁰⁰ En 2020, el BID emitió bonos denominados en dólares a 3, 5 y 7 años por un monto total equivalente a US\$17.248 millones.¹⁰¹

Los miembros accionistas del BID están representados en la Asamblea de Gobernadores, que es la máxima autoridad y está compuesta por un gobernador por país

⁹⁶ BID, “ANEXO I-I. Anexo de los préstamos”, en *Informe Anual 2020, Estados financieros*, p. 131, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Banco-Interamericano-de-Desarrollo-informe-anual-2020-Estados-financieros.pdf>.

⁹⁷ BID, “Cómo estamos organizados”, *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/como-estamos-organizados>.

⁹⁸ BID, “Principios de las operaciones crediticias”, en *Informe Anual 2020, Estados financieros*, p. 23, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Banco-Interamericano-de-Desarrollo-informe-anual-2020-Estados-financieros.pdf>.

⁹⁹ Véase la información de este párrafo en: BID, “Grupo BID aprueba récord de US\$21.600 millones en préstamos en 2020”, *Comunicados de prensa*, <https://www.iadb.org/es/noticias/grupo-bid-aprueba-record-de-us21600-millones-en-prestamos-en-2020>.

¹⁰⁰ BID, “Financiamiento y Donaciones”, *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/financiamiento-del-bid%2C6028.html>.

¹⁰¹ “Resumen de las operaciones de empréstitos a mediano y largo plazo”, en *Informe Anual 2020, Estados financieros*, p. 42, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Banco-Interamericano-de-Desarrollo-informe-anual-2020-Estados-financieros.pdf>.

(generalmente ministros de finanzas, presidentes de bancos centrales o altos funcionarios). La Junta de Gobernadores se reúne anualmente para revisar las operaciones y tomar decisiones importantes.¹⁰²

Los Gobernadores delegan muchas de sus facultades en el Directorio Ejecutivo, que consta de 14 miembros elegidos por períodos de tres años. Estados Unidos y Canadá tienen un director ejecutivo cada uno, mientras que los demás directores representan grupos de países. La Junta Ejecutiva lleva a cabo las operaciones diarias, define las políticas de la institución, aprueba proyectos, fija las tasas activas, autoriza los préstamos en los mercados de capitales y aprueba el presupuesto administrativo de la institución.¹⁰³

El poder de voto de cada país depende principalmente de sus suscripciones al capital ordinario de la institución. Los países de América Latina y el Caribe tienen el poder de voto mayoritario (que suman el 50,02% del total), mientras que el país miembro no prestatario con más votos es Estados Unidos con un 30%. Después de Estados Unidos, los cuatro países con mayor poder de voto son la Argentina (11,4%), Brasil (11,4%), México (7,3%) y Japón (5,0%).¹⁰⁴

Finalmente, el presidente del BID, elegido por la Asamblea de Gobernadores, conduce los asuntos cotidianos de la institución. No tiene poder de voto, excepto en caso de empate.¹⁰⁵

VI. No todo es Derecho. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo y las relaciones internacionales

Conocer el marco jurídico que ordena las operaciones de las IFI es una condición necesaria para comprender el vínculo entre los bancos multilaterales y los Estados. Describe los pilares objetivos, la estructura normativa, sobre la cual se asienta la compleja relación bilateral entre la institución y cada uno de los prestatarios, o multilateral entre los mismos socios accionistas. Pero tal como suele suceder en diversos ámbitos, la condición necesaria no es siempre suficiente. El marco jurídico fue constituido por

¹⁰² BID, “Asamblea de Gobernadores, Cómo estamos organizados”, *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/como-estamos-organizados>.

¹⁰³ BID, “Directorio Ejecutivo”.

¹⁰⁴ Véase la información de este párrafo en: BID, “Capital social y poder de voto”, *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/capital-social-y-poder-de-voto-0>.

¹⁰⁵ BID, “Presidencia el BID”, *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/como-estamos-organizados?open_accordion=2.

relaciones de poder; la propia constitución del banco –en tanto proceso y como documento final– no es solo jurídica. El contexto internacional, sus integrantes, las tendencias globales, los intereses nacionales hacia dentro de los propios países y de su política exterior y los intereses regionales son algunas de las variables que incidieron en su armado e influyen en su posterior desempeño.

Un discurso extremo, instalado en algunos sectores de la opinión pública de países en desarrollo –pero no exclusivamente en ellos–, señala a los bancos multilaterales como representantes de un “imperialismo financiero y económico”, que jugará siempre a favor de la conveniencia de sus socios más poderosos.¹⁰⁶ Sin bien las consignas de este tenor han sido dirigidas prioritariamente hacia el FMI, no faltan las expresiones o manifestaciones que incluyen, en una misma categoría, a todos los bancos multilaterales –cuando no a la mayoría de las organizaciones internacionales–.¹⁰⁷ No es objeto de este artículo investigar el origen y desempeño histórico del FMI, pero sí vale recordar que, mientras esta institución nació con objetivos de estabilidad monetaria y fiscal, los bancos multilaterales de crédito nacieron con una voluntad manifiesta –en sus estatutos constitutivos y por sus Estados miembro– de contribuir al desarrollo de los países. Los análisis que solo enfocan el accionar de los bancos hacia dentro de las mismas instituciones y el poder relativo de sus accionistas, además de sesgados, descuidan otro frente esencial: el de los países miembro y receptores de préstamos, y el cambiante contexto regional o global.

Estos cambios en el poder económico global afectan las políticas y prácticas de los bancos multilaterales. La evolución de la economía mundial de las últimas décadas –más allá del desafío disruptivo planteado por la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania– muestra a varios países en desarrollo que ya no requieren de los servicios permanentes de los bancos multilaterales. China, India, Brasil, Sudáfrica, Turquía, Corea del Sur, entre otros, son países de ingresos medios o medios altos que suelen contar con reservas internacionales y un acceso a diversas fuentes de financiamiento que los alejan del uso de los bancos de desarrollo. Muchos de estos países, hasta décadas atrás receptores

¹⁰⁶ Sagasti, “La banca multilateral de desarrollo en América Latina”.

¹⁰⁷ Luis A. Suárez Salazar y Tania García Lorenzo, *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios*, (Buenos Aires: CLACSO, 2008), <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/14537/1/salazar.pdf>.

de cooperación internacional, son hoy también donantes y actores relevantes del llamado “sur global” en el nuevo escenario de la cooperación sur-sur.¹⁰⁸

El mercado de los préstamos para el desarrollo ha cambiado radicalmente en los últimos años como resultado del auge de las economías de ingresos medios que ahora tienen una variedad de opciones para el endeudamiento. En este escenario, muchos de los países miembros de los bancos, antes receptores netos de préstamos, hoy solo acuden a ellos cuando sí y solo sí los términos del intercambio se ajustan a su propia conveniencia. Estos países cuentan con más y mejores herramientas de negociación y, a la vez, mayor capacidad de acceso a otras fuentes de financiamiento. En otras palabras, los condicionamientos surgen ahora también del lado de la demanda (los países), y no solo de la oferta (los bancos).

Esta nueva configuración del escenario, con países actores que han modificado sus roles en el contexto internacional –y su capacidad de negociación relativa– no afecta necesariamente igual a todos los bancos de desarrollo. Un complejo y detallado análisis es ofrecido por Asinelli, quien analiza los casos del Banco Mundial y el BID.¹⁰⁹

Este autor analiza cómo tres aspectos están reconfigurando el vínculo acreedor-deudor:

- a. los diferentes intereses y el poder de los diferentes países accionistas de los BMD;
- b. la creciente fortaleza económica de países de medianos ingresos, remodelando su demanda de préstamos de BMD; y
- c. las presiones a las que se enfrentan los propios BMD como resultado de su modelo financiero.

Tal lo dicho más arriba, el debate en las últimas décadas se había focalizado en la oferta, es decir, el *modus operandi* de los BMD. Cuando un banco acordaba un préstamo, la primera reacción analítica de la comunidad internacional ponía el énfasis en entender por qué esta institución decidía la operación (guiada por cuáles intereses) y dando casi por garantizado que el receptor tendría una demanda constante que sí o sí requerirá atenderse por medio de un BMD. Señala Asinelli que se han propuesto varias hipótesis

¹⁰⁸ Naciones Unidas, “South-South Cooperation”, *Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.un.org/en/observances/south-south-cooperation-day>.

¹⁰⁹ Asinelli, *Financiando el Desarrollo*; Cristian Asinelli, “La Banca multilateral en América Latina: ¿Patrón o socio del desarrollo regional?” (Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín, noviembre de 2018), <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/754>.

sobre los motivos que guían la oferta de préstamos de los BMD, entre ellos los intereses geopolíticos de sus accionistas más fuertes, la forma o el modelo que los bancos quieren darle al desarrollo, las tensiones entre diversos accionistas o cuestiones vinculadas a la propia burocracia dentro de la propia institución.¹¹⁰

Una mirada en la relación bancos-prestatarios, pero con foco en la demanda, permite preguntarnos, por ejemplo, cómo evolucionan los bancos de desarrollo para seguir capturando la preferencia de los prestatarios en un mundo que también evoluciona. Así como en el mercado de la banca privada minorista, en la cual los bancos implementan estrategias de marketing para obtener y fidelizar clientes individuales o empresas, los BMD también enfrentan un escenario más competitivo, en el que diversos actores deben mejorar una oferta de servicios para atender una demanda de financiamiento al desarrollo más selectiva. Y esto se relacionará con todos los componentes del proceso crediticio. Pero la capacidad de los BMD –que difiere entre ellos– de ser “más atractivos” al cliente responderá, a su vez, a una serie de variables que hacen a su propia constitución y posicionamiento. El peso dentro de la propia arquitectura y en el proceso de toma de decisiones de los países prestamistas y de los prestatarios puede definir un rumbo, al menos *a priori*: suponer que ambos grupos de países comparten intereses entre sus pares y que presionarán al banco para adoptar un patrón de operaciones afín a los intereses del grupo del que se trate. En otras palabras, los países accionistas prestamistas inclinarán la balanza hacia el provecho de los países centrales, mientras los países prestatarios harán lo propio en interés de los países receptores.

Como en toda negociación comercial, ambas partes buscarán maximizar sus beneficios al menor costo posible. Es de esperar entonces que los gobiernos prestatarios, a la hora de tomar deuda, pretendan que los BMD otorguen sus préstamos y servicios de asesoramiento técnico al menor costo, con la menor carga administrativa y la mínima exigencia de condiciones. Los países no prestatarios, por su lado, buscarán imponer ideas y criterios sobre el destino y uso de los fondos, cuando no directamente sobre los modelos y niveles de desarrollo de los prestatarios, mientras que pretenderán implementar un control estricto sobre el gasto que reduzca al mínimo el riesgo financiero para los BMD. Este juego de poder hacia dentro de la institución terminará siendo un elemento

¹¹⁰ Asinelli, *Financiando el Desarrollo*.

importante para configurar un tipo determinado de banco y, por ende, de los servicios financieros que ofrecerá a los países receptores de créditos.

A la vez, entre otros elementos a considerar, la orientación ideológica del gobierno del país prestatario también incidirá en su posicionamiento frente a los BMD, desde el momento en que este vínculo es también una herramienta y una relación de su política exterior. La casuística muestra que aquellos gobiernos con una orientación ideológica más proclive a una alta participación del estado en la economía tenderán a tomar más créditos orientados a políticas públicas de desarrollo. En tanto, gobiernos más reticentes al rol del estado, con una mirada más promercado, mostrarán una tendencia hacia los préstamos que avalan ajustes y tienen, como principal objetivo, los equilibrios macroeconómicos.¹¹¹

Este enfoque, que explica los movimientos y las decisiones según los intereses de los actores y el lugar que estos ocupan en el escenario regional o global, en el ámbito teórico de las relaciones internacionales respondería a una visión conocida como “realista estructuralista”.¹¹² Esta es opuesta a la visión llamada “liberal”, guiada por valores y principios rectores.¹¹³ Suponer que los actuales cambios en el escenario geopolítico presionan por una modificación del enfoque centro-periferia hacia una nueva relación de poder más igualitaria entre los países desarrollados y en desarrollo –incluyendo prestamistas y prestatarios–, manifestado por el auge del llamado “sur global”, sigue siendo un enfoque estructuralista: sostiene que el mundo evoluciona pues el poder relativo de los actores se modifica. La Agenda 2030 de la ONU, en cambio, ofrece una visión contrapuesta, basada en compromisos, valores y objetivos universales. Reconoce el juego geopolítico; pero, lejos de ser meramente declarativa o “romántica”, propone la adopción sistemática de políticas públicas, implementables y medibles, hacia el desarrollo sostenible, que involucren a todos los actores del escenario internacional, incluyendo países, organismos internacionales, IFI y BMD –además de otros actores, como gobiernos locales, sociedad civil, sector privado y academia.

¹¹¹ Asinelli, *Financiando el Desarrollo*.

¹¹² Kenneth Waltz, “Political Structures”, en *Theory of International Politics*, (Nueva York: McGraw-Hill, 1979), p 87.

¹¹³ Joseph S. Nye, Jr. y Robert O. Keohane, “Transnational Relations and World Politics: An Introduction” *International Organization* 25, Nro. 3 (1971), pp. 329-349.

A este debate debe sumarse otro elemento relevante. Así como los BMD pueden definirse de muchos modos y analizarse a través de diversos lentes, en el fondo su modelo de negocios es el de un banco, que requiere de ciertas condiciones para subsistir y ser eficiente en un determinado mercado. Un tipo de banco especializado y autosuficiente, que depende de las contribuciones regulares de sus accionistas y que, al mismo tiempo, será capaz de proporcionar a sus clientes prestatarios una variedad de servicios financieros orientados al desarrollo socioeconómico. La mecánica básica detrás de este modelo consiste en absorber capital a tasas muy bajas para luego prestar a los países en desarrollo a tasas ligeramente más altas y así cubrir, con ese margen, los costos operativos. En este sentido, los BMD requieren para su propia sostenibilidad de un circuito fluido y constante de acceso a fuentes de capital a precios bajos y, como contrapartida, de un flujo también fluido y constante de prestatarios que demanden suficientes préstamos que, con su consiguiente repago con intereses, permita al banco cubrir sus gastos operacionales. Los intereses específicos y propios del banco, el equilibrio de poder de los accionistas dentro de cada BMD y la evolución del contexto mundial –incluyendo el mencionado reposicionamiento relativo de los prestatarios–, pueden empujar a estas instituciones a actuar de maneras, sino contrarias, sí algo alejadas del mandato original de promoción al desarrollo sostenible.

En este sentido, destaca Asinelli que el comportamiento de la banca de desarrollo no ha sido homogéneo con respecto a los países de América Latina y que esto responde a diversas razones¹¹⁴. Una de ellas es el componente territorial distinto, lo cual determina una arquitectura institucional también diferente que pone en marcha diversos juegos de intereses y de equilibrios. Aun cuando los tres bancos persigan objetivos de desarrollo, para los gobiernos de los países prestatarios de nuestra región no será lo mismo tomar créditos del Banco Mundial, del BID o de CAF, dado que sus composiciones –y el reparto de votos hacia su interior– no son equivalentes. El juego de poder, los vínculos cruzados, las lealtades o la competencia no serán equivalentes en el ámbito global que en el continental, regional o subregional. No es lo mismo para una institución tener en el seno de su directorio a países desarrollados que a países en vías de desarrollo, como tampoco es igual que sus países miembros se dividan en prestatarios y no prestatarios; así como no tendrá el mismo efecto que las votaciones al interior de cada banco sean nominales o

¹¹⁴ Asinelli, *Financiando el Desarrollo*.

sujetas al porcentaje accionario de cada país. A la vez, toda la dinámica relacional se modifica si las instituciones tienen un directorio permanente o uno que se reúne cada tanto, o si la gerencia tiene mayor o menor nivel de autonomía. La institucionalización formal de los intereses de los países hacia dentro de cada banco hace al funcionamiento y condiciona su accionar.

En tanto actores de peso en el escenario internacional, cada banco multilateral lleva consigo un complejo armado de grupos de interés –públicos y privados, políticos y financieros– que generan a la vez ofertas y demandas cada vez más complejas, diversas y ramificadas. Los BMD son punto de entrada y espacio de choque a reclamos y exigencias de una gran diversidad de actores sociales. Estos grupos tendrán diversos objetivos y, en mayor o menor medida según el caso, cierta influencia sobre los BMD.

En este sentido, señala Sagasti que los BMD “pertenecen a los Estados que son sus accionistas y deben rendir cuentas, en primera instancia, a los representantes de estos Estados”,¹¹⁵ Pero a la vez, las percepciones de estos representantes serán influenciados no solo por los objetivos manifiestos –u ocultos– de los gobiernos, sino también por un amplio grupo de actores como organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, asociaciones profesionales, grupos religiosos y movimientos políticos. En los países más desarrollados, generalmente accionistas, pero no prestatarios; estas presiones se fueron manifestando de diversa manera a lo largo de las décadas. Durante la Guerra Fría, los BMD fueron vistos por los sectores del *establishment* como una posible barrera contra el avance del comunismo. Apoyar las economías emergentes era evitar que cayeran en la tentación de instaurar regímenes comunistas o no capitalistas. Con la misma lógica, los fondos eran destinados a países y gobiernos en “riesgo”, para que financiaran proyectos con una orientación hacia el libre mercado. En cuanto al sector privado, varias e importantes empresas vieron en los BMD mecanismos para la apertura de nuevos mercados, al mejorar, a través de préstamos, la capacidad de consumo de los habitantes y la infraestructura necesaria para el aprovechamiento de ciertos bienes (no solo automóviles, sino las rutas para que los automóviles circulen). Finalmente, pero no menos importante, grupos religiosos, humanitarios e ideológicos, y asociaciones académicas; honestamente comprometidos con el desarrollo, y sin intenciones ocultas, entendieron

¹¹⁵ Sagasti, “La banca multilateral de desarrollo en América Latina”, p 41.

que los BMD podrían actuar como legítimos promotores de mejoras sociales, contra la pobreza y a favor de una mayor igualdad.¹¹⁶

Con el correr de las décadas los intereses sectoriales siguen vigentes, pero han cambiado las temáticas y el posicionamiento de algunos actores, así como han nacido nuevos protagonistas que plantean otras prioridades. Los últimos años han visto un marcado crecimiento de las proclamas sociales inclusivas y de la protección ambiental, mientras algunas organizaciones como las Naciones Unidas abogan para que la gran agenda común, la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible sean un mapa de ruta global que goce de consensos mínimos universales.

A la vez, la reconfiguración del escenario global, con el ascenso del llamado “sur global”, ha dado a los países de economías emergentes otro rol, con mayor capacidad de negociación y de contrapeso a las presiones del norte desarrollado. Y no se trata solo de una nueva escala de valores o de un discurso renovado. Por ejemplo, en lo que respecta a la incidencia de empresas en ciertas decisiones de los BMD, la creciente demanda por licitaciones transparentes para la obra pública en países prestatarios complejiza los mecanismos de asignación de obras y recursos, lo cual limita el acceso directo a ciertos beneficios comerciales o financieros. Otro elemento a destacar es la mayor fuerza de los colectivos sociales en los países prestatarios –grupos de poblaciones indígenas, grupos de mujeres, organizaciones de derechos humanos, sindicatos, medios de comunicación, academia, redes sociales–, quienes objetan y controlan las decisiones sobre préstamos y el posterior uso de los recursos, en el marco de una mayor demanda ciudadana de transparencia y rendición de cuentas, que reclama a su vez nuevas exigencias de protección ambiental y participación ciudadana.

VII. A modo de conclusión

El vínculo de los bancos multilaterales de desarrollo con los países de América Latina está condicionado por una estructura jurídica que fija las pautas básicas de la relación y la modalidad de los procesos. A la vez, por una dimensión más intangible asociada al equilibrio de poder entre los miembros, tanto hacia el interior del banco como *vis a vis* los gobiernos prestatarios. Tal como sucede en la política local, donde ciertas decisiones

¹¹⁶ Véase la información de este párrafo en: Sagasti, “La banca multilateral de desarrollo en América Latina”, p 42.

políticas no están normadas ni son judiciales, en esta relación hay aspectos no normativos ni sometibles a juicio, que ingresan en el aspecto de las relaciones internacionales y la política exterior. Se trata de un escenario que combina actores muy diversos; si bien todos son, presumiblemente, socios en la búsqueda de un mayor desarrollo relativo para todos los países, tanto el comportamiento de la banca multilateral como la actuación de los gobiernos con respecto a ellos tiene tensiones, altas y bajas, propias de las relaciones de poder. Bajo el pretendido consenso y compromiso de que bancos y países trabajan para el bienestar de las poblaciones en aras del desarrollo sostenible.

Nuestra región ha entablado desde siempre una muy compleja relación con la banca multilateral de desarrollo. Mientras que el Banco Mundial ha jugado un rol muy activo en los últimos 60 años en casi todos los países de América Latina, la región estableció a su vez el primero de los bancos regionales, el BID, así como también se crearon luego los primeros bancos subregionales. América Latina cuenta con más BMD que cualquiera otra región del mundo. Estas instituciones han colaborado a paliar el déficit estructural de ahorro interno de los países latinoamericanos mediante el financiamiento directo de proyectos y programas, o a través de la movilización de otras fuentes de financiamiento. Han cumplido también un rol relevante por su comportamiento anticíclico, para amortiguar el impacto de la desaceleración de los flujos privados en más de una ocasión. A la vez, el incremento de la pobreza en algunos países de la región en estas décadas – Argentina es un caso representativo– refleja que, aunque importante, el apoyo no ha sido suficiente, al menos no para torcer el rumbo marcado por otros elementos y condicionamientos tanto internos a los países como externos.

¿Puede decirse que el 50% de pobreza en la Argentina actual representa, indirectamente, el fracaso de la banca de desarrollo? Semejante aseveración no sería justa, dado que los BMD son solo un actor entre tantos y contribuyen a mejorar solo algunas variables, también entre muchas otras. ¿Puede decirse que sin el apoyo de los BMD la situación en varios países de la región habría sido aún peor? Aunque no resulte posible responder una pregunta contrafactual, sí puede suponerse que el apoyo de los BMD a los países en ciertas circunstancias críticas ha colaborado para atenuar los impactos de las distintas crisis.

Señala Sagasti que, muy lejos de funcionar a la perfección y con errores que han limitado su eficiencia y eficacia, no cabe duda de que los BMD han sido una fuerza muy positiva en el desarrollo regional:

Estas disquisiciones no tienen solo un carácter retórico, ya que el modelo y la actuación de los bancos multilaterales de desarrollo han sido atacados fuertemente, tanto por grupos radicales de protesta —que los consideran, entre otros aspectos, agentes de la destrucción del medio ambiente y de las comunidades tradicionales— como por grupos conservadores que proponen el *laissez faire* —cuyo punto de vista es que estas instituciones usurpan funciones que corresponden exclusivamente al mercado y al sector privado.¹¹⁷

Un repaso por las operaciones de los BMD muestra que no han sido tan determinantes en asuntos clave como las tasas de crecimiento, el nivel de ahorro, la pobreza y la desigualdad, o la provisión de servicios sociales básicos. Pero sí han tenido fuerte incidencia en la provisión de obras y bienes públicos, el fortalecimiento institucional y la creación de capacidades.

Estos dos últimos puntos merecen ser destacados. Los bancos, al igual que varios agentes de cooperación para el desarrollo, buscan crear condiciones nacionales que, quizás paradójicamente, los haga “innecesarios” tiempo después. En otras palabras, el apoyo exitoso del banco a un país pretendería dejar instaladas las propias capacidades nacionales para que este lidere su destino de desarrollo sin requerir nuevamente del banco. Esto, por el momento, no ha sucedido. Los bancos sí han dejado un legado positivo de mejoras y modernización, pero el nivel de desarrollo institucional y tecnológico en varios países de la región es aún insuficiente.

Quizás pueda sugerirse que los BMD, por reunir dentro de sus estructuras a especialistas de un gran nivel técnico y académico, y contener y expresar un alto grado de presiones e intereses, suelen sugerir a los países prestamistas “ciertas recetas” o “modelos”, acordes a las tendencias globales. Estas recetas pueden incluir elementos útiles para el prestatario, pero inevitablemente deberán ser adaptadas a las prioridades, conveniencias y posibilidades propias del país receptor. Algunas voces reclaman a los bancos mayor flexibilidad y una actitud más abierta a escuchar a los prestatarios sobre el contenido de las políticas de desarrollo y las reformas. El desafío está planteado: las instituciones, sus funcionarios y expertos, los Estados miembro y los prestamistas, y todo

¹¹⁷ Sagasti, “La banca multilateral de desarrollo en América Latina”, p 49.

el ecosistema de financiamiento al desarrollo, deberá ajustarse a un nuevo escenario global para hacer de los bancos una herramienta de apoyo efectiva al desarrollo sostenible de los países y sus poblaciones.

Para la Argentina, la evolución de la economía internacional con sus cambios en la balanza de poder entre accionistas y prestatarios representa una oportunidad para fortalecer su rol en el escenario internacional del crédito al desarrollo. Pero una oportunidad cuyo destino se ata, a su vez, al propio posicionamiento del país en este nuevo contexto global, marcado por sus propias necesidades domésticas. Los bancos de desarrollo y la Argentina han construido a lo largo de las décadas una relación de recíproca incidencia. Seguramente la Argentina requiera de los bancos más que los bancos de la Argentina; pero por acción u omisión, el país tiene peso propio en la estructura financiera de los bancos. El andamiaje jurídico, quizás con lagunas que puedan manifestarse ante los desafíos cambiantes de la realidad, ya está conformado. Dependerá entonces de diversos factores, no necesariamente jurídicos, que la Argentina siga teniendo en los bancos a socios clave para su desarrollo.

VIII. Bibliografía

Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. “Reporte de anuncios de inversión. Argentina 2021”. Informe Anual de Inversiones. Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: https://docs.inversionycomercio.ar/webinfo/Reporte_Anuual_de_Anuncios_de_Inversion_2021_ilaw3P.pdf.

Amerasinghe, C. F. *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. Nueva York: Cambridge University Press, 2005.

Asinelli, Christian. *Financiando el Desarrollo. El Rol de la Banca Multilateral en América Latina*. Buenos Aires: Vértice de Ideas, 2021.

Asinelli, Cristian. “La Banca multilateral en América Latina: ¿Patrón o socio del desarrollo regional?”. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de San Martín. noviembre de 2018. Disponible en: <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/754>.

Banco Mundial. “Manual del servicio de la deuda”. Junio de 2009. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/729201468155126217/pdf/561590WP0SPANI1so0see0report0476141.pdf>.

Bradlow, Daniel. *International Law and The Operations of The International Financial Institutions*. Washington: Kluwer Law International, 2010.

De Velasco Vallejo, Manuel Diez. “La Recepción del Derecho Internacional por los Ordenamientos Internos”. En *Instituciones De Derecho Internacional Público*. Ed. Araceli Mangas Martín. Madrid: Editorial Tecnos, 1973.

Naciones Unidas Argentina. “Covid-19 en Argentina: Impacto socioeconómico y ambiental”. Disponible en: <https://argentina.un.org/sites/default/files/2020-12/Ana%CC%81lisis%20de%20impacto%20%28ESP%2BING%29.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Comercio Exterior. Intercambio comercial argentino. Cifras estimadas de abril de 2022”. *Informes técnicos* 6, n° 94. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_05_22961C1C1ED0.pdf.

Ferreira, Raúl. “Reforma Constitucional de 1994 y Tratados internacionales con jerarquía constitucional”. En *Libro Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*, 1° Edición. Buenos Aires: Infojus, 2015.

García, Aldo. “Marco institucional y Régimen Jurídico del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo”. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, nro. 424, 2014.

Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 1. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba, 2015.

Nye, Joseph S., Jr. y Keohane, Robert O. “Transnational Relations and World Politics: An Introduction”. *International Organization* 25, No. 3, 1971.

Oficina de Presupuesto del Congreso. "Los préstamos de instituciones financieras internacionales - 2021". Disponible en: <https://www.opc.gob.ar/download/19837/>.

Salazar, Luis A. Suárez y Lorenzo, Tania García. "Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios" (Buenos Aires: CLACSO, 2008). Disponible en: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/14537/1/salazar.pdf>.

Sands, Philippe y Klein, Pierre. *Bowet's Law of International Institutions*. Londres: Sweet & Maxwell, 2011.

Sureda, Andrés Rigo. "El Banco Mundial y Los Bancos Regionales De Desarrollo". En *Curso de Derecho Internacional*. Publicaciones Digital XXVII. Washington, D.C.: OEA, 2001.

Trucco, Marcelo F. "Relaciones entre el derecho internacional público y el derecho interno". Buenos Aires: SAIJ, 2007. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasf070025-trucco-relaciones_entre_derecho_internacional.htm.

United Nations Development Programme (UNDP). "2019 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Illuminating Inequalities". Nueva York, 2019. Disponible en: <https://hdr.undp.org/content/2019-global-multidimensional-poverty-index-mpi>.

Waltz, Kenneth. "Political Structures". En *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw-Hill, 1979.