

# U

nasur poco a poco establece una nueva realidad institucional en América del Sur. Con la entrada en vigencia de su tratado constitutivo y el inicio de funcionamiento de su secretaría, los distintos organismos e iniciativas creados en ese ámbito pasan a disponer de estabilidad y de un marco político para su actuación. Uno de los más recientemente conformados es el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, que reúne a los ministros de Economía y Finanzas y los presidentes de Bancos Centrales de los países miembros.

La región, sin embargo, ha conocido muchos intentos de buscar la integración económica y política por medio de la creación de instituciones, con resultados no siempre favorables. Muchas veces ha sido más fácil crear instituciones, armar secretarías, plasmar objetivos ambiciosos, aunque genéricos, que hacer converger las políticas, implementar los proyectos y cumplir lo prometido.

En ese contexto, si, por un lado, el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas surge en un momento de buena situación económica de la región frente a la turbulencia internacional, por otro, las políticas económicas seguidas por los países involucrados presentan diversidad significativa, que se sobrepone a estructuras económicas ya por sí mismas bastante distintas. Habrá por lo tanto que operar con pragmatismo, flexibilidad y reconocimiento de las diferencias para que se pueda identificar los proyectos más factibles y avanzar en su realización.

La reunión inaugural del Consejo, realizada en Buenos Aires el 12 de agosto del 2011, fue en realidad el segundo tiempo de una reunión extraordinaria preliminar realizada en Lima, el 5 del mismo mes, por convocatoria de los presidentes. Ellos se habían encontrado en ocasión de la asunción del presidente Ollanta Humala y decidido que, frente al empeoramiento de la situación económica internacional, se reunieran con urgencia los ministros para discutir cómo la región podría fortalecerse y preparar respuestas colectivas para enfrentar a una eventual agudización de las condiciones internacionales.



**EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL AVANZA. EL BANCO DEL SUR SE VUELVE CENTRAL PARA LOS OBJETIVOS DE CRECIMIENTO DE LA REGIÓN. ¿QUÉ POLÍTICAS DEBE DESARROLLAR? ¿QUÉ LÍNEAS DE ACCIÓN DEBE SEGUIR?**



por  
**CARLOS MARCIO  
COZENDEY**  
*Secretario de Asun-  
tos Internacionales  
del Ministerio de  
Hacienda de Brasil*

# COOPERACIÓN ECONÓMICO- FINANCIERA EN UNASUR NUEVO CAMPO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

*Con objetivos de actuación amplios en la promoción del desarrollo de la región, el Banco del Sur tendrá que definir su espacio en relación con las demás instituciones multilaterales que actúan en el área de la Unasur, definida como ámbito de las actividades del banco.*

Así, más que instalar al Consejo y aprobar su plan de trabajo, esa reunión terminó por crear tres grupos de trabajo. El primero de ellos para analizar las alternativas para un mecanismo regional de estabilidad financiera, ya sea a partir del existente Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), ya sea por la creación de una nueva entidad. El segundo, para examinar los sistemas de pagos implementados en la región: el Convenio de Créditos Recíprocos (CCR) de ALADI, el Sistema de Pagos en Monedas Locales (SML) vigente entre Brasil y la Argentina y en implementación entre Brasil y Uruguay, y el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), en el marco del ALBA. El tercero se quedó encargado de examinar las relaciones comerciales de la región y los medios de potenciarlas.

Esos temas ya constaban, de una u otra forma, en el programa de trabajo que los ministros terminarían por aprobar en la reunión inaugural del Consejo, pero la discusión sustantiva que ocurrió en Lima y Buenos Aires indicó claramente esas prioridades y la creación de los grupos aceleró su tratamiento.

### **Hacia un mecanismo de apoyo a la estabilidad financiera regional**

La discusión sobre la creación de un mecanismo de apoyo a la estabilidad financiera regional por medio de un fondo de reservas tal vez sea, de las tres, aquella en que el trabajo de Unasur pueda traer la mayor contribución, ya que el tema no tenía otro espacio de discusión organizado.

A pesar de que el FLAR fue creado en 1978, el tema de los mecanismos financieros regionales ha ganado más relieve con la iniciativa de Chiang Mai, por la cual, en la salida de la crisis del final de los años '90, los países asiáticos han creado un *pool* virtual de reservas por medio de una red de acuerdos de *swap* bilaterales. En 2010 hubo la multilateralización y reorganización de la iniciativa, lo que permite hoy movilizar un volumen significativo de recursos en apoyo a la estabilidad de la región de una forma independiente, aunque coordinada, con el FMI. Más recientemente, en el contexto de la crisis de deuda soberana en Europa, la creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (European Financial Stability Facility –EFSF–) y del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (European Financial Stabilization Mechanism –EFSM–), ampliaron el debate en un contexto muy distinto. En Cannes, el G20, atento al tema, aprobó un conjunto de principios para el relacionamiento de los Mecanismos Financieros Regionales (Regional Financial Arrangements –RFAs–) y el FMI que legitima el rol de los mecanismos regionales y preserva su autonomía, mientras busca asegurar una coordinación de esfuerzos con el FMI que permita coherencia entre sus actuaciones.

El FLAR es originalmente una institución del Pacto Andino, de la cual participaban Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, que se abrió con posterioridad a Costa Rica y Uruguay. Maneja un volumen de recursos relativamente pequeño frente al tamaño de las economías de la región, pero una buena administración a lo largo de los años le ha asegurado una calificación de riesgo elevada (AA) por parte de las principales calificadoras, con lo cual puede tomar recursos en el mercado con costo inferior al de sus países miembros.

En la discusión hasta el momento, varios países han manifestado su preferencia por trabajar a partir del FLAR, considerando que es más fácil trabajar a partir de una institución ya existente y con un histórico que consideran positivo, mientras otros propugnan por la creación de un nuevo mecanismo teniendo en cuenta la dimensión del FLAR, que consideran reducida, y sus instrumentos, que consideran limitados.

Por nuestra parte, Brasil ha indicado que estudia positivamente una aproximación al FLAR, pero manteniendo abiertas por el momento dos opciones de ruta: el camino del acceso al FLAR tal como existe hoy y el de la entrada en el contexto de una reforma sustantiva del organismo.

La primera ruta sería más rápida y no generaría la necesidad de mayor modificación a corto plazo en la estructura de la secretaría del organismo. Pero significaría mantener una dimensión en términos de volumen de recursos movilizables insuficiente para ir más allá de una contribución parcial a la resolución de eventuales dificultades de liquidez externa de los menores países de la región. Al mismo tiempo, la gestión de reservas que realiza hoy el FLAR es menos sofisticada que la realizada en los mayores países de la región, por lo cual, desde el punto de vista de gestión de recursos, podría no interesar transferirlas al organismo más allá de los niveles mínimos, y el incentivo para una ampliación a mediano plazo de la institución igualmente tendría que estar asociado a una reforma sustantiva de sus mandatos y estructura.

La segunda ruta tomaría más tiempo en discusiones e implementación, pero probablemente resultaría en un instrumento en mejores condiciones de contribuir a la estabilidad financiera de los países de la región en sus cuentas externas. Tendría igualmente la ventaja de poder incorporar algunos elementos de las ideas de los países que prefieren la creación de una nueva institución. Desde el punto de vista de Brasil, sin embargo, habría que mantener el foco en tener un instrumento direccionado a la estabilidad financiera, lo que está asociado a la gestión y coordinación de reservas y, por lo tanto, a una gestión que debe ser hecha con todas las precauciones necesarias para aumentar la seguri-

dad, y no disminuirla. No deberían, así, mezclarse en la discusión temas que involucran otro orden de riesgos, como los relacionados con la financiación del desarrollo, que tienen otros vehículos como el Banco del Sur, o los que tienen una especificidad distinta, aunque relacionados con el tema, como los sistemas de pagos regionales. Sería conveniente también examinar de manera más amplia el instrumento de los *swaps* que han ganado importancia durante la crisis del 2008 y hoy no son contemplados en el FLAR. Ahora bien, si hablamos de volúmenes de recursos más significativos, probablemente habrá que reexaminar también los procesos decisorios del FLAR y la capacidad de la institución de hacer el seguimiento de los préstamos que se concedan bajo su actuación ampliada.

### **El Banco del Sur en la arquitectura financiera regional**

Antes de que se iniciaran los procesos que resultaron en la creación del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, ya estaban concluidas las negociaciones para la creación de un instrumento de gran importancia para la región sudamericana: el Banco del Sur. Firmaron inicialmente su convenio constitutivo Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, pero el acuerdo explícitamente prevé su ampliación a los demás países de Unasur y una estructura accionaria que singulariza a los países del agrupamiento. Está concebido, por lo tanto, como una institución de Unasur, aunque con la flexibilidad necesaria para permitir su éxito aun sin la participación de todos los países miembros.

Tras discusiones iniciales bastante abiertas en cuanto al alcance que debería tener el banco, el convenio lo constituye como un banco de desarrollo multilateral autosostenible. Siendo un banco, y no un fondo, se pretende que pueda prestar más allá de su capital, recurriendo a captaciones en el mercado. Para que pueda hacerlo de manera eficaz y garantizar su autosostenibi-

*Donde el banco puede hacer más diferencia es en el apoyo a proyectos conjuntos, en que, muchas veces, uno de los países está en condiciones de obtener el apoyo financiero necesario, pero no así el socio potencial.*

*Faltan en la región instrumentos financieros que incentiven la integración de las cadenas productivas de los países, cuya industria, en general con alto grado de multinacionalización, se ha conformado volcada hacia mercados nacionales aislados o a la exportación hacia los países desarrollados.*

lidad, será necesario asegurar gestión competente y solidez, con políticas operacionales, incluidas las de riesgo, reconocidas como acordes con las mejores prácticas. Aun así, las posibilidades de captación en el mercado deberán ser graduales, en la medida que la institución pueda conquistar la credibilidad necesaria.

Con objetivos de actuación amplios en la promoción del desarrollo de la región, el Banco del Sur tendrá que definir su espacio en relación con las demás instituciones multilaterales que actúan en el área de la Unasur, definida como ámbito de las actividades del banco. Seguramente no tendría sentido que el banco compitiera por proyectos con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), la CAF (Corporación Andina de Fomento), o el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, de lo que resultarían duplicaciones e ineficiencias. Al contrario, sobre todo en sus años iniciales, sería razonable que el banco apoyara proyectos cuya financiación fuera liderada por esas instituciones, sumando sus recursos y beneficiándose de su experiencia.

Pero si esa fuera la dirección principal que tomara el Banco del Sur, no se justificaría su creación, ya que sería más razonable, en ese caso, ampliar directamente los recursos de esas instituciones. Es necesario, así, reflexionar sobre las áreas de actuación específicas, los nichos en que debiera el Banco del Sur actuar con prioridad y para eso desarrollar sus competencias propias y sus ventajas en relación con las demás instituciones.

Nosotros, en Brasil, creemos que el banco debe ser, sobre todo, un propulsor de la integración regional y, en ese sentido, hemos defendido que se asegure que una parte de los recursos sea efectivamente direccionada a proyectos que involucren a más de un país miembro. Evidentemente, los

objetivos de desarrollo del Banco del Sur implican que el banco debe dar apoyo a proyectos de ámbito nacional presentados por los países miembros. Sin embargo, por más que los países puedan desarrollar relacionamientos provechosos con el banco, tal vez de manera más estrecha que con otras instituciones multilaterales, creemos que donde el banco puede hacer más diferencia es en el apoyo a proyectos conjuntos, en que, muchas veces, uno de los países está en condiciones de obtener el apoyo financiero necesario, pero no así el socio potencial.

Brasil, por ejemplo, dispone, como se sabe, de un banco de desarrollo, el BNDES, que ha sido central en el desempeño de la economía brasileña. El BNDES puede, por ejemplo, apoyar a empresas brasileñas que participen de proyectos fuera de Brasil, pero no puede financiar a empresas extranjeras fuera de Brasil. No puede, por lo tanto, apoyar a las contrapartes de empresas brasileñas en proyectos conjuntos fuera de Brasil. El Banco del Sur podría, en ese caso, apoyar a las empresas locales en esos emprendimientos conjuntos, beneficiándose de la experiencia del BNDES en el análisis y selección de proyectos. Lo mismo podría ocurrir por la acción del Banco del Sur en conjunto con instituciones de promoción del desarrollo de otros países, o lo mismo en conjunto con financiadores privados.

Los proyectos de integración regional que el Banco del Sur contemple podrían estar tanto en el campo de los proyectos de infraestructura física cuanto en el de la integración productiva. En el primer caso, habría seguramente una iteración positiva con los trabajos del Cosiplan (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento), en el marco de la vocación del banco por apoyar las iniciativas de Unasur. Hay que tomar en consideración, todavía, que el banco tendrá en sus años iniciales una capacidad financiera limitada y difícilmente podrá atender parte importante de proyectos que involucren recursos voluminosos. Es

un área en que la CAF, por ejemplo, ha actuado de manera importante, siendo razonable esperar que el Banco del Sur actúe inicialmente más en complementación a proyectos ya estructurados.

En el campo de la integración productiva, por otro lado, aunque también cubierto por los mandatos de instituciones multilaterales que actúan en la región, no se ha avanzado tanto. Faltan en la región instrumentos financieros que incentiven la integración de las cadenas productivas de los países, cuya industria, en general con alto grado de multinacionalización, se ha conformado volcada hacia mercados nacionales aislados o a la exportación hacia los países desarrollados. La simple liberalización de las barreras arancelarias no ha sido suficiente en la mayoría de los casos para generar una industria más interconectada en la región. Prevalcieron las economías de aglomeración en fortalecimiento a los polos industriales preexistentes sin una ampliación decisiva de los flujos intraindustriales, salvo, hasta cierto punto y en ciertos sectores, entre Brasil y la Argentina. En el Mercosur, aunque la temática de la integración productiva se ha desarrollado hace bastante tiempo, los resultados son limitados porque no ha existido un instrumento financiero capaz de generar incentivos reales a la integración de sectores productivos que se conformaron originalmente muchas veces como concurrentes. El Banco del Sur podría ser ese instrumento, con foco prioritario a los sectores que los países miembros identificaran como de mayor potencial de integración de las cadenas productivas o promoción de emprendimientos conjuntos de empresas de más de un país. Es cierto que, al involucrar fundamentalmente interacción con el sector privado, el banco tendría, sobre todo en sus primeros años, que apoyarse en asociaciones u otro tipo de interacciones con instituciones nacionales capaces de evaluar la capacidad de las empresas involucradas y la viabilidad de los proyectos.

## **Cooperación económico-financiera en Unasur: un campo fértil a la espera de semillas**

Con el Banco del Sur y las actividades del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, la Unasur tiene ya puntos concretos de partida. Mucho está, todavía, por construir, y hay campo para ello.

Existe, por ejemplo, toda la agenda de integración de los mercados de capitales, que está aún por desarrollar. Es una agenda necesariamente de evolución lenta, en la medida en que, si por un lado los mercados financieros de la región son cada vez más dinámicos y sofisticados, por el otro atienden a estructuras normativas a veces bastante distintas y registran asimetrías legislativas y de capacidad de supervisión que es necesario compatibilizar. Sin embargo, lo que no se inicia no se concluye y hay que dar los primeros pasos.

En el área del comercio, el grupo de trabajo mencionado arriba debe proponer una discusión sobre los mecanismos de financiación del comercio regional, para avanzar más allá de la agenda de la negociación de los acuerdos de liberalización, que constituye una base importante, y ver cómo promover los mecanismos que transforman el comercio posible en efectivo en el cuadro normativo favorable existente.

Al mismo tiempo, las experiencias de sistemas de pago para el comercio en moneda local que se están conduciendo (SML, SUCRE), deben ser seguidas con atención y, en la medida en que produzcan resultados positivos, expandidas.

De esa forma, aunque, como se dijo al inicio, haya diversidad de modelos y políticas económicas en la región, Unasur ha catalizado discusiones e iniciativas positivas, que habrá que conducir con pragmatismo, constancia y voluntad política para que fructifique su potencial.