

Antecedentes de la integración financiera en América Latina y avances en el ámbito del Mercosur

Por *Luciano Wexell* SEVERO*

Introducción

PASADAS TRES DÉCADAS de la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) se hace necesario realizar un análisis y un balance de la integración financiera regional. Es posible sostener que debido a la histórica rivalidad entre Argentina y Brasil —atenuada solamente con la transición de los gobiernos militares a regímenes democráticos—, el proceso de integración económica en el Cono Sur ha sido más reciente que el de otros espacios latinoamericanos. En los países andinos y centroamericanos, por ejemplo, la integración financiera marcha desde los años sesenta, mientras los avances en el Sur fueron esporádicos hasta el inicio del siglo XXI, cuando se dio una infrecuente concomitancia de sucesos que afectaron la realidad política, económica y social de la región.

Después de 2003, resonaron simultáneamente factores y circunstancias (mundiales, regionales y nacionales) proclives a la promoción de grandes cambios en América del Sur: crisis económicas y disminución del margen para la adopción de políticas de liberalización; el asentamiento de un mundo multipolar; la llegada al poder por parte de agrupaciones reivindicadoras de una mayor actuación del Estado y de la integración regional; y el aumento de los precios de las materias primas. Dichos elementos articulados configuraron, junto con otros planteamientos, el contenido de las propuestas para fortalecer al Mercosur en diversos sentidos, lo que incluyó el estímulo a la creación de nuevos mecanismos regionales de financiamiento.

* Profesor de Economía de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil; y coordinador del Observatório da Integração Econômica da América do Sul de la misma institución; e-mail: <luciano.severo@unila.edu.br>.

El Mercosur fue diseñado en la década de los ochenta en medio de un escenario de elevado endeudamiento externo e ideales industrialistas, proteccionistas y desarrollistas, y en el marco de un mundo bipolar. En los años noventa se implantó un Mercosur librecambista, en un momento delineado por la victoria de la ideología liberal y la unipolaridad en el sistema internacional. A su vez, en la primera década de este siglo, al reconocer las asimetrías de cada país al interior del bloque se abrió la posibilidad de repensar las funciones del Mercosur en un ambiente marcado por el surgimiento de un mundo multipolar y por ideas revigorizadas de mayor participación estatal e integración regional.

El presente trabajo se propone analizar los antecedentes de la integración financiera en América Latina y el Mercosur, a través de los acontecimientos más trascendentales en el sistema internacional; también se propone exponer las iniciativas planteadas desde el Sur, con énfasis en las últimas décadas. Serán considerados los mecanismos regionales de financiamiento de corto plazo, como el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre) de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), y, finalmente, el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML) del Mercosur.

También serán observados los mecanismos de financiamiento de largo plazo, como la Corporación Andina de Fomento (CAF, hoy Banco de Desarrollo de América Latina); el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (Fonplata); y el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Como parte de la metodología de trabajo, fueron utilizados libros, artículos científicos, documentos oficiales e informes institucionales.

Antecedentes de la integración financiera en América Latina

Las primeras referencias a iniciativas concretas de integración en las áreas monetaria y financiera en América Latina se remontan a los últimos años del siglo XIX. Durante la Primera Conferencia Panamericana, conjunto de reuniones llevadas a cabo entre 1889

y 1890 en Washington, Estados Unidos, el país anfitrión propuso a los representantes latinoamericanos la creación de un banco panamericano, el establecimiento de una unión aduanera y la adopción de una moneda común. Sin embargo, el plan no fue aprobado por el conjunto de delegados presentes.

En 1909, el argentino Ernesto Alejandro Bunge (1880-1943) propuso una *Zollverein* suramericana, inspirada en los trabajos de Friedrich List sobre la unificación alemana.¹ El economista de Buenos Aires, quien fue maestro de Raúl Prebisch, estimuló una “Unión Aduanera del Sur” entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Entre 1915 y 1929, el planteamiento de una “Unión Monetaria Latina” fue tratado, en diversas oportunidades, por el mismo Bunge y los argentinos Carlos García Mata y Francisco Seeber,² así como por los chilenos Eliodoro Yáñez Ponce de León y Guillermo Subercaseaux.³

Durante la Gran Depresión, como resultado de la crisis, ganaron impulso las discusiones sobre la necesidad de contar con una institución financiera regional en América Latina. Eso también se debió al hecho de que el gobierno de Estados Unidos, que en la década de 1920 había mantenido relativa distancia de las iniciativas multilaterales, en 1932 volvió su mirada hacia el sur.⁴ De hecho, en 1940 se planteó la creación de un Banco Inter-Americano (BIA), que tendría las funciones de banco central, comercial y de inversión. Asimismo, se mencionan los planteamientos integracionistas de la delegación paraguaya en la Conferencia Regional del Plata, en 1941, y del cubano Luis Víctor de Abad, quien, en 1942, defendió una unión aduanera, monetaria y crediticia entre las repúblicas iberoamericanas.⁵

Al final del gran conflicto bélico, en 1945, después del largo periodo de descontrol financiero que se arrastró desde el inicio

¹ Cf. Leonardo Granato, *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*, Curitiba, Appris, 2015, p. 40.

² Cf. Miguel García Firbeda, *Uniones aduaneras*, Buenos Aires, UBA, 1946, p. 125.

³ Cf. José Briceño-Ruiz y Philippe de Lombaerde, “Regionalismo latino-americano: produção de saber e criação e importação de teoria”, *Civitas. Revista de Ciências Sociais* (Porto Alegre, Brasil), vol. 18, núm. 2 (2018), pp. 262-284, p. 264.

⁴ Oscar Ugarteche y Alberto Acosta, “Post Bretton Woods: los problemas de la economía global y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana”, en Alberto Acosta y Fander Falconí, eds., *Asedios a lo imposible: propuestas económicas en construcción*, Quito, Fundación Friedrich Ebert/Flacso Ecuador, 2005, pp. 223-263.

⁵ Cf. García Firbeda, *Uniones aduaneras* [n. 2], p. 127.

de la Primera Guerra Mundial, se configuró un nuevo orden internacional, cuando el mundo capitalista se encontraba bajo la hegemonía estadounidense. La vieja Europa agonizaba endeudada y destruida y perdía aceleradamente sus colonias en África y Asia. En un ambiente de tensiones con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Estados Unidos logró implantar la arquitectura financiera de Bretton Woods. Dicha estructura estaba compuesta por un trípode: el patrón dólar-oro y sus reglas de libre convertibilidad entre el dólar y el oro y de paridad fija entre las monedas, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Ese nuevo ordenamiento hizo posible una relativa estabilidad financiera entre 1944 y 1971, durante la Era Dorada del capitalismo.

Dando continuidad a antiguos planteamientos, en 1948, durante el primer periodo de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue presentado formalmente el término *unión aduanera latinoamericana*.⁶ Algunos años después, en 1956, se estableció el Comité de Comercio de la CEPAL y se creó el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano. Se ampliaba así la agenda integracionista, con los objetivos de disminuir lentamente las restricciones al comercio intrarregional, adoptar un arancel externo común, crear un comité central coordinador de políticas comerciales, organizar un sistema de compensación de pagos y créditos recíprocos, admitir mecanismos especiales para los países menos desarrollados, equilibrar los intercambios de bienes y adoptar el principio de reciprocidad.⁷

Aunque los intereses y objetivos de los países de América Latina y de Estados Unidos no fuesen exactamente los mismos, en algunos momentos se nota cómo se acercaron y entrecruzaron. Una de esas experiencias fue el nacimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959. Su finalidad era financiar proyectos de desarrollo económico, social e institucional. Así como las demás estructuras creadas en el escenario post 1945, el BID fue producto del contexto de un mundo bipolar. Por un lado, era un banco panamericano, con sede en Washington, con participación accionaria y en el que Estados Unidos tenía poder de voto de 30%. Por otro,

⁶ Granato, *Brasil, Argentina e os rumos da integração* [n. 1], p. 41.

⁷ Raúl Prebisch, "El Mercado Común Latinoamericano", en Adolfo Gurrieri, comp., *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, FCE, 1982 (Col. *Lecturas*, núm. 46), pp. 99-155.

hubo espacio para que el economista chileno Felipe Herrera Lane, su primer presidente, adoptase importantes acciones hasta el fin de su gestión, en 1970. Sería demasiado superficial un análisis que ignorase las tensiones y disputas intestinas del banco, atribuyendo al BID un papel netamente positivo o negativo. El surgimiento de iniciativas e instituciones financieras regionales fue resultado tanto de las aspiraciones y demandas internas de los países latinoamericanos como de la propia estrategia de Estados Unidos.

Como fruto de aquella coyuntura, los esfuerzos intelectuales iniciales de la CEPAL, propagadores de un pensamiento económico emancipador, industrialista e integracionista, se manifestaban en la difusión de debates y la aplicación de políticas públicas nacionales y regionales.⁸ Al seguir parcialmente esos propósitos se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en Montevideo, en 1960. La institución tenía la finalidad de promocionar una agenda de apertura comercial y de eliminación de barreras arancelarias, atribuyendo menos importancia al trato diferenciado hacia los países económicamente más débiles.

También en 1960 se fundó el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con sede en la hondureña Tegucigalpa, con la función de promocionar la integración y el desarrollo de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. En 1965, en la Ciudad de México, presidentes de los bancos centrales de nueve países miembros de la ALALC, presentes en la Segunda Reunión del Consejo de Política Financiera y Monetaria de la asociación, crearon un Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos.⁹

Resultado de las tensiones dentro de la ALALC, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena, constituyendo el Pacto Andino.¹⁰ En 1970, en la ciudad de Kingston, Jamaica, se creó el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), cuya

⁸ *Cooperación financiera y monetaria en la Aladi: Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos*, Montevideo, Aladi, 2019, p. 5. “Avanzados los años 50, estudios e iniciativas de diversas índoles efectuados en la región, concluyeron en que, ante la insuficiencia de las relaciones de intercambio, era conveniente encarar entre los países latinoamericanos algunas modalidades de integración y cooperación económica, entre las que se encontraba la adopción a nivel de sus bancos centrales de mecanismos monetarios y financieros comunes”, *ibid.*, p. 3.

⁹ Solamente en 1982, ya en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos asumió la nomenclatura actual.

¹⁰ Desde 1968 existía la Corporación Andina de Fomento (CAF), institución que tenía como objetivo financiar la integración de la región andina.

finalidad también era financiar proyectos y promover la integración de aquella región. En 1974, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay fundaron el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (Fonplata).¹¹

Los malestares en relación con el patrón dólar-oro vinieron a flote a finales de los años sesenta. Además de los Planes Marshall y Colombo, las políticas estadounidenses de sustentación económica (comercial, productiva, financiera, tecnológica y militar) a Alemania y Japón suscitaban molestos resultados.¹² Las medidas de apoyo de Estados Unidos hacían parte de los esfuerzos para presentar a las dos pujantes economías como ejemplo del éxito capitalista ante la amenaza socialista en las fronteras de Europa occidental y del sudeste asiático. Sin embargo, al mismo tiempo, la acelerada expansión de las economías alemana y japonesa propagaba incuestionables fricciones con Washington.

Antes de 1970 ya era indiscutible la victoria de Alemania y Japón en la carrera tecnológica con Estados Unidos, país con el cual acumulaban superávits comerciales crecientes. Frente a la imposibilidad estadounidense de devaluar el dólar y ante el escepticismo de las demás naciones en relación con el poder de dicho país para sostener la convertibilidad con el oro, se presentó una disyuntiva para el gobierno de Richard Nixon: la misma derivaba de su intención de devaluar la tasa de cambio y al mismo tiempo la imposibilidad de hacerlo dentro de las reglas del Sistema Bretton Woods, sin amenazar la posición del dólar como moneda internacional. La decisión final fue abandonar, en 1971, las normas establecidas en 1944, anunciando el fin de la libre convertibilidad del dólar en oro y el fin de la paridad fija entre las monedas nacionales y el dólar.

La liquidación de las disposiciones de Bretton Woods tuvo abundantes consecuencias. Con el fin de la convertibilidad, es decir, con la posibilidad de que Estados Unidos imprimiera dinero sin lastre, se fomentó una inédita expansión de la liquidez mundial. Con la eliminación de los controles cambiarios y los flujos de capitales, ocurrió una marcada liberalización financiera. El desconocido

¹¹ El primer paso para constituir al Fonplata se dio en 1969, cuando se firmó el Tratado de la Cuenca del Plata.

¹² Nilson Araújo de Souza, *Economía internacional contemporánea: da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008*, São Paulo, Atlas, 2009, p. 59.

contexto activó la alta volatilidad de los tipos de cambio, lo que ocasionó fluctuaciones no menos abruptas de las tasas de interés y los niveles de precios internos.

El fin del ordenamiento financiero vigente durante treinta y cinco años no significó la falencia del dólar ni del poder de Estados Unidos y mucho menos del sistema internacional. La moneda de uso internacional, el dólar estadounidense, se consolidó como el dinero del mundo por ser la moneda nacional del país más poderoso. Con el patrón dólar-oro Estados Unidos tenía la ventaja de ser el único país con capacidad para cerrar sus cuentas externas en su propia moneda. A partir de 1971, con el abandono de la convertibilidad, se amplió dicha condición de privilegio. El país hegemónico podría trillar caminos prohibidos para los demás.¹³

Con el dólar barato y las tasas de interés relativamente más bajas, durante los años setenta las economías latinoamericanas recurrieron al endeudamiento, como forma de hacer frente a la caída del poder de compra de sus exportaciones (deterioro de los términos de intercambio), el aumento de los precios del petróleo (acelerado desde el *boom* de 1973) y el déficit en sus balanzas de pagos. Los países de la región contrajeron inmensas deudas externas con préstamos concedidos con tasas de interés flexibles. En 1978, con el propósito de obtener liquidez a corto plazo para financiar desequilibrios en sus balanzas de pagos, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela crearon el Fondo Andino de Reservas (FAR).¹⁴

En Estados Unidos, la decisión unilateral del gobierno de Ronald Reagan de aumentar fuertemente las tasas de interés, en

¹³ Afirma Furtado: “¿Cómo olvidar que el poder de emitir moneda de curso internacional es privilegio de pocos, más precisamente de Estados Unidos? ¿Cuántos países disponen de grandes reservas de oro y monedas convertibles para defender su propia moneda y socorrer sus bancos, que actúan en el exterior, en caso de crisis? ¿Cuántos países disponen de poder financiero para estocar productos primarios y forzar la baja en los precios de los que importa? ¿Cuántos países tienen derecho de veto en las instituciones internacionales que prestan dinero y crean liquidez?”, Celso Furtado, *Não à recessão e ao desemprego*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1983 (Col. *Estudos brasileiros*, núm. 69), pp. 47-48. La traducción me pertenece.

¹⁴ En 1984 se instituyó el Peso Andino, sistema de crédito multilateral, administrado y garantizado por el fondo. En 1991 el FAR se convirtió en Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), abierto a la adhesión de todos los países miembros de Aladi. Ingresaron Costa Rica (2001), Uruguay (2008) y Paraguay (2015). Ante la posibilidad de que se creara un fondo monetario del Sur, los gobiernos de Argentina y Brasil reconsideraron, en 2011, evaluar su ingreso al FLAR. Sin embargo, la idea no prosperó.

1979, tuvo efectos rotundos. El promedio de las tasas nominales, que fue de 8.2% entre 1973 y 1978, aumentó a 14.1% entre 1979 y 1984.¹⁵ Los objetivos estadounidenses eran contener su proceso inflacionario, aumentar sus ganancias en el mercado internacional y atraer capitales excedentes de otras partes del mundo. Como consecuencia, en primer lugar, ocurrió un marcado incremento de las remesas de capitales de los países latinoamericanos hacia el exterior. En segundo lugar, hubo una fuerte reducción del flujo de préstamos externos hacia los países periféricos y una visible fuga de capitales hacia Estados Unidos. Se restringieron los créditos bancarios concedidos a las economías de América Latina en función del acelerado crecimiento del déficit que se acumulaba en sus cuentas externas. En tercer lugar, la sobrevaluación del dólar, cercana a 35%, con la correspondiente devaluación de las demás monedas de la región, incrementó todavía más los costos de los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda externa.¹⁶ Es decir, además de la contundente elevación de los intereses, el propio dólar tuvo su valor aumentado. En 1979 el segundo auge en el precio del petróleo se sumó a esas circunstancias negativas.

Debido al conjunto de factores descrito, durante los años ochenta, los países latinoamericanos enfrentaron una gravísima situación económica. El Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina, que había crecido 5.5% en la década de los sesenta y 6.1% en la de los setenta, se expandió sólo 2.1% en los años ochenta.¹⁷ El resultado de la crisis de la deuda fue la suspensión de las políticas de impulso al desarrollo. La preocupación por la planificación y la industrialización fue sustituida con políticas restrictivas al crecimiento, cuyo objetivo central pasó a ser el control de gastos y de precios, en busca de la estabilidad fiscal y monetaria.

La década de los ochenta acentuó una tendencia a la desregulación de los sistemas financieros nacionales y a la internacionalización de los servicios financieros. Se eliminaron obstáculos al comercio y a la supuesta discriminación entre proveedores extran-

¹⁵ Araújo de Souza, *Economía internacional contemporánea* [n. 12], p. 91.

¹⁶ Stephany Griffith-Jones y Osvaldo Sunkel, *O fim de uma ilusão: as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina*, São Paulo, Brasiliense, 1990, p. 28.

¹⁷ Banco Mundial, *Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial*, 2020.

jeros y nacionales, e igualmente se suprimieron los controles de la cuenta de capital.¹⁸

En 1980, como medio para perfeccionar el funcionamiento de la ALALC, ésta se convirtió en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), en Montevideo. La Aladi representaba avances en la medida que proponía constituir un mercado común de forma gradual y progresiva. Una de las primeras acciones que la nueva institución adoptó fue asumir el principio de las asimetrías, planteado por la CEPAL décadas antes, lo que le permitió impulsar un tratamiento diferencial y especial hacia los países de desarrollo económico más débil. Por lo tanto, ese tema, esbozado desde mucho antes, reapareció como una de las principales preocupaciones del proceso de integración.

La crisis de la deuda externa y las intervenciones de Estados Unidos en países de Centroamérica y el Caribe (Nicaragua, El Salvador, Panamá y Granada) alentaron impulsos de solidaridad latinoamericana. Las tensiones empujaron a distintos gobiernos a apoyar al llamado Grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela), en 1984. Pronto Argentina, Brasil, Uruguay y Perú formaron parte del Grupo de Apoyo a Contadora o Grupo de Lima. La unión de estas dos agrupaciones daría lugar al “Grupo do Rio”, en 1986, entonces el único foro político exclusivamente latinoamericano en el continente.

En aquel mismo año, Argentina y Brasil establecieron la Comisión Conjunta de Alto Nivel para la Cooperación e Integración Económica Bilateral, creando el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). El documento, que explicitaba una “perspectiva política común” y un “esfuerzo de solidaridad y confianza mutuas”, contenía doce protocolos, que luego aumentaron a veinticuatro. En 1988 se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, que rescató “criterios de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría” para el proceso de integración.¹⁹

¹⁸ Véase *Informe de la reunión de expertos sobre las consecuencias de los servicios financieros y las bolsas de productos básicos en el comercio y el desarrollo*, Ginebra, UNCTAD, 2007, p. 15.

¹⁹ Granato, *Brasil, Argentina e os rumos da integração* [n. 1], pp. 67-68; entre los protocolos estaban el 6) Asuntos financieros, el 10) Estudios económicos y el 20) Moneda común. La traducción me pertenece.

El Mercosur, proyectado en un mundo bipolar, fue instituido en un mundo unipolar. Los planteamientos iniciales de “vacunarse contra las asimetrías” y crear un banco de compensaciones o una moneda común para los intercambios, el llamado “Gaúcho”, fueron suplantados por la idea más restringida de un área de libre comercio.²⁰ En realidad, el conjunto del sistema internacional sufrió cambios trascendentales con el colapso de la URSS en 1991. La victoria consagró la hegemonía de Estados Unidos y estableció un mundo unipolar, con la estricta visión de supremacía del capitalismo liberal sobre las ideas de socialismo o de capitalismo nacional autónomo.

En América Latina se transformaron las estrategias de integración y se hicieron mucho más complejos los esfuerzos de negociación de la deuda externa de cada país. En los años noventa, como parte de las exigencias para la renegociación de la deuda, por lo general se recomendó la aplicación de políticas de liberalización comercial, de libre flujo de capitales, tasas de interés elevadas y tipos de cambio reales sobrevalorados. El Banco Mundial y el FMI fortalecieron su función como fiadores de las políticas de apertura comercial y financiera, al otorgar préstamos y vistos buenos a cambio de la adopción de políticas macroeconómicas de liberalización.²¹ La CEPAL igualmente sufrió un cambio en sus perspectivas al seguir la senda del “regionalismo abierto”.²²

A lo largo de los años noventa aumentó el ingreso de capitales extranjeros en las economías latinoamericanas. Se trataba de recursos atraídos por la elevada remuneración de los papeles de la deuda y por el acelerado proceso de privatización y desnacionalización de activos. En contrapartida, el pago de intereses y las remesas de lucros para el exterior también crecieron como consecuencia de la financierización y de la presencia dominante de

²⁰ José Sarney, “O Brasil e a América do Sul”, en Jeronimo Moscardo, Samuel Pinheiro Guimarães *et al.*, *IV Curso para Diplomatas Sul-Americanos* (2008), Brasilia, FUNAG, 2010, pp. 263-268.

²¹ “Esa institución [FMI] se ha transformado en instrumento para imponer a los países del Tercer Mundo normas tendientes a profundizar la internacionalización de sus economías, que dejaron de ser sistemas autocontrolables para ser extensiones del mercado internacional”, Celso Furtado, *Brasil: a construção interrompida*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992, pp. 14-19. La traducción me pertenece.

²² Véase CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, NU, 1994.

capitales transnacionales en sectores estratégicos de las economías regionales. Dicho de otra manera, la creciente apertura comercial y de la cuenta de capital de los países periféricos amplió sus dificultades estructurales vinculadas a la ausencia de recursos para el financiamiento del desarrollo.

Se observó un aumento sin precedentes de la vulnerabilidad externa y de los riesgos macroeconómicos en esas economías, lo que se explica por las crisis ocurridas a finales de la década. Las turbulencias financieras en las economías emergentes están asociadas con la gran volatilidad de flujos de capitales de corto plazo. Los casos más representativos fueron los Tigres Asiáticos en 1997 y Rusia en 1998. En América Latina, los déficits en la balanza de pagos y las crisis afectaron a casi todos los países, de manera muy especial a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.²³

La fuerte devaluación brasileña de 1999 condujo al colapso del Plan Real: el precio del dólar subió de R\$ 1.32 en enero a R\$ 2.16 en marzo, un aumento superior a 60%. El nuevo tipo de cambio hizo que Brasil redujera las importaciones y tuviera un grave efecto en las economías vecinas, cuyas exportaciones dependían en gran medida de la dinámica de la economía brasileña. Esto agudizó la crisis argentina. El país vecino había adoptado una política similar, la Ley de Convertibilidad del Austral. Durante casi once años se mantuvo el tipo de cambio al precio de un peso por dólar, pese a sus altos costos económicos y sociales. Cuando Argentina abandonó la convertibilidad en 2001, la crisis golpeó con más fuerza a Uruguay. Terminó de esa manera el llamado “Mercosur fenicio”, basado en el comercio.²⁴

El escenario estaba constituido por estallidos sociales y olas de protesta en contra de las políticas de liberalización. La gran intensidad de las crisis hizo emerger planteamientos para una agenda regional de reivindicaciones. Se amplió el debate sobre la lentitud y la insuficiencia de los servicios ofrecidos por las instituciones financieras internacionales tradicionales, en el entendido de que dichas estructuras —como el Banco Mundial y el FMI— serían

²³ Wilson Cano, *Soberanía e política econômica na América Latina*, São Paulo, UNESP/UNICAMP, 2000 (Col. *Biblioteca básica*), p. 49.

²⁴ Gerardo Caetano, “El Mercosur en el cruce de caminos”, *Cuadernos del CENDES* (Caracas, UCV), vol. 23, núm. 63 (septiembre-diciembre de 2006), pp. 27-57, p. 33.

incapaces de mantener la estabilidad macroeconómica y financiera mundial.²⁵ Al mismo tiempo, los mercados internacionales y el sector privado ofrecían financiamientos de carácter procíclico, mientras lo que se necesitaba con urgencia eran préstamos y estímulos para enfrentarse a los tiempos de crisis y de poca liquidez.

En los primeros años del siglo XXI ocurrió una infrecuente compaginación de sucesos extraordinarios en América Latina. Simultáneamente resonaron factores y circunstancias proclives a la promoción de cambios. Dichos elementos configuraron el contenido de las propuestas de un nuevo ordenamiento financiero para la región, que reflejase más al mundo de la primera década del siglo XXI y menos al de 1945 o al de 1991.

Fortalecer la arquitectura financiera internacional

EN los últimos setenta y cinco años hubo algunas ocasiones en que fueron más intensos los debates acerca de las reformas necesarias en la arquitectura financiera internacional. El primer momento ocurrió a mediados de los años cuarenta, durante las conferencias de Bretton Woods; el segundo, al inicio de los años setenta, cuando se dio el fin del patrón dólar-oro y el inicio del patrón dólar-flexible; el tercero, al final de los años noventa, después de las crisis financieras; y el cuarto, a partir del año 2008, con la quiebra del Lehman Brothers y el estallido de la crisis global.²⁶ El presente apartado se propone revelar algunas de las principales reivindicaciones presentadas en los dos últimos periodos, especialmente a partir del Mercosur.

La maraña de acontecimientos económicos y políticos en América Latina, sobre todo después del año 2003, permitió el rescate de antiguas ideas y la presentación de nuevas propuestas

²⁵ José Antonio Ocampo, “La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos”, en *id.*, comp., *Cooperación financiera regional*, Santiago de Chile, CEPAL, 2006 (Col. *Libros de la CEPAL*, núm. 91), pp. 13-55, p. 13.

²⁶ Castiglioni escribe que el cuarto periodo histórico de debate de la arquitectura financiera internacional, post 2008, es “diferente a los anteriores en relación a los actores intervinientes, las instancias de discusión, las perspectivas asumidas y los proyectos puestos en debate. A la par de la denominada vieja arquitectura financiera internacional se construyen nuevas instituciones financieras, conformando así una nueva heterogeneidad institucional”, Lucas Castiglioni, *La nueva arquitectura financiera regional*, Buenos Aires, Clacso, 2013, pp. 3-5.

de cambio en la estructura financiera mundial, para buscar que las proposiciones actualizadas fuesen más representativas de su tiempo y de su espacio. En los primeros años del siglo XXI se presentaron argumentos sobre la necesidad de crear esquemas financieros regionales o subregionales que complementaran o incluso reemplazaran el papel de las instituciones tradicionales.

Después de las crisis financieras de los últimos años del siglo XXI, los primeros planteamientos sobre la necesidad de reformar las estructuras remanentes de Bretton Woods, esencialmente el Banco Mundial y el FMI, surgieron en Asia. Dentro del propio Grupo de los 20²⁷ también hubo propuestas, aunque siempre tratando de relegitimar la institucionalidad de los viejos organismos, así como desde el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que planteaba debatir la gobernanza global y regatear mayores espacios de participación para los países emergentes dentro de los organismos internacionales.²⁸ A su vez, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad, por sus siglas en inglés) desempeñó un papel relevante al considerar que la liberalización del sistema financiero podría generar repercusiones negativas para la estabilidad económica y el crecimiento.

La CEPAL e intelectuales vinculados a ella igualmente tuvieron una función relevante al plantear que el comercio y los flujos de inversión intrarregional contribuirían para un cambio en el sistema económico mundial, incluso en aquellas regiones donde el proceso de integración ocurre de forma más lenta. Otros argumentos destacan la mayor capacidad de influencia de los países pequeños o medianos dentro de las instituciones financieras regionales o subregionales, además de su “sentido de pertenencia” a esas organizaciones.

De igual manera, se resalta la importancia de la existencia de instrumentos capaces de viabilizar financiamientos anticíclicos²⁹ y se recuerda que las economías latinoamericanas no obtuvieron resultados satisfactorios cuando enfrentaron individualmente sus

²⁷ El Grupo de los 20 (G-20) está formado por 19 países de todos los continentes y por la Unión Europea.

²⁸ Castiglioni, *La nueva arquitectura financiera regional* [n. 26], p. 6.

²⁹ Simone Deos, Ana Rosa Ribeiro de Mendonça y Rubia C. Wegner, “Cooperação financeira no Mercosul e o financiamento do investimento”, *Nova Economia* (Belo Horizonte, UFMG), vol. 23, núm. 1 (2013), pp. 155-184, p. 156.

crisis financieras.³⁰ Esas economías no dispondrían de niveles de reservas internacionales capaces de resistir rápidos cambios en los flujos de capitales. Vale apuntar que el Mercosur avanzó relativamente poco en ese sentido, aunque haya creado un sistema de compensación y un fondo común para el financiamiento de proyectos.

Desde 2003, con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina y Luiz Inácio *Lula* da Silva en Brasil, uno de los primeros movimientos fue el fortalecimiento del bloque, que adquirió una nueva perspectiva. Los dos gobiernos interpretaron que mantener el Mercosur centrado en una visión puramente comercial era una limitación que creaba problemas. Se trataba, por lo tanto, de trabajar en la construcción de un proceso más estratégico, con su ampliación geográfica y conceptual,³¹ para acercarse al plan original propuesto por los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín más de quince años atrás. Así, las discusiones sobre la integración financiera regional volvieron a marcar la pauta.³²

Simultáneamente, con el apoyo de los países del Mercosur, el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) presentó entre sus fundamentos la promoción de “la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados miembros” y “el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa”.³³

Además, la Unasur creó, en 2010, el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF), con objetivos muy claros: estimular el “uso de monedas locales y regionales en las transacciones comerciales intrarregionales”, trabajar con “sistemas de pagos multilaterales y de crédito”, crear un “mecanismo regional de garantías para facilitar el acceso a las diferentes formas de financiamiento”, profundizar la “coordinación de los Bancos Centrales en relación con

³⁰ Daniel Titelman, “La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe”, en Ocampo, comp., *Cooperación financiera regional* [n. 25], pp. 241-268, p. 246.

³¹ Félix Peña, “La integración del espacio sudamericano: ¿la Unasur y el Mercosur pueden complementarse?”, *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), núm. 219 (enero-febrero de 2009), pp. 47-58, p. 47.

³² Mercosur, Consejo del Mercado Común, Decisión núm. 38/06, 2006.

³³ Cf. los puntos 6 y 8 del Art. 3 del *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas*, Quito, Unasur, 2008; véase también en DE: <<http://www.iirsa.org/adminiirsaweb/Uploads/Documents/rpbrasil08cumbreunasurtratadoconstitutivo.pdf>>. Consultada el 10-r-2021.

la gestión de las reservas internacionales”, considerar la adopción de “mecanismos de coordinación de recursos financieros [...] para atender las demandas de proyectos de desarrollo e integración”, impulsar un “mercado suramericano financiero y de capitales”, desarrollar “mecanismos de monitoreo conjunto para los flujos de capitales [...] en caso de crisis de balanza de pagos” y promocionar “mecanismos de coordinación de políticas macroeconómicas”.³⁴

De hecho, se promocionó la aproximación entre los Bancos Centrales de la región por medio de reuniones más frecuentes. Se planteó entonces la constitución de un banco y un fondo monetario del Sur, intercambios con monedas locales y formación de un mercado regional de títulos públicos. Al extenso conjunto de propuestas de integración monetaria y financiera, centralizadas en el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, se le denominó Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR). Ésta tenía tres objetivos principales: disminuir la dependencia de los países suramericanos con relación al dólar; reducir costos y facilitar la obtención de divisas para el comercio; y financiar el desarrollo económico de la región en aras de la autonomía de los órganos financiadores tradicionales como el BID y el Banco Mundial.³⁵

Es posible afirmar que las acciones de la arquitectura financiera se dividen en tres frentes. Primero, están los mecanismos e instituciones de financiamiento de corto plazo, que abarcan instrumentos de compensación (facilitación del comercio intrarregional) y de liberación de recursos para auxilios ante crisis de balanza de pagos. Segundo, están los mecanismos e instituciones de financiamiento de largo plazo, que incluyen bancos y fondos para el desarrollo de iniciativas industriales o la promoción de obras de infraestructura. Y, finalmente, están las políticas de cooperación macroeconómica.

En el caso de los mecanismos regionales de financiamiento de corto plazo, existen los antiguos y los creados en la primera década del siglo XXI. Los tradicionales son el Fondo Latinoamericano de

³⁴ Cf. *Decisión para la creación del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas*, Quito, Unasur, 2010; véase también el acta del *Plan de acción: Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas*, en DE: <<http://parlatino.org/pdf/comisiones/economicos/exposicion/xvi-plan-consejo-suramericano-aruba-22-sept-2011.pdf>>. Consultada el 10-I-2021.

³⁵ André Bojikian Calixtre y Pedro Silva Barros, “O Banco do Sul e o Brasil na nova arquitetura financeira regional”, *Boletim de Economia e Política Internacional* (Brasília, IPEA), núm. 3 (julio-septiembre de 2010), pp. 19-25, p. 22.

Reservas (FLAR) y el Convenio Aladi. Los nuevos son el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML) del Mercosur y el Sucre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba). Tal como se expuso anteriormente, el FLAR sirve para socorrer a economías con problemas de balanza de pagos. Los demás instrumentos promueven la mutua compensación de las importaciones, con capacidad para reducir la necesidad de la utilización de dólares en las transacciones internacionales y atenuar los obstáculos de la restricción externa.

Por otro lado, los mecanismos regionales de financiamiento de largo plazo son las iniciativas orientadas hacia la promoción de financiamiento de proyectos más prolongados en el tiempo. Entre los antiguos instrumentos se pueden nombrar el BID, la CAF y el Fonplata. Los nuevos son el Banco del Alba, el Banco del Sur y el FOCEM. Finalmente, en el tercer frente de acción, que es la cooperación macroeconómica, en América Latina y el Mercosur existen menos experiencias. Debían tratarse políticas comunes en temas cambiarios, uniones monetarias y posibilidades de creación de un mercado regional de títulos de deuda.

Post 2003: los casos del SML y del FOCEM

EL Sistema de Pagos en Moneda Local (SML) es un mecanismo financiero bilateral facultativo, que permite a los países signatarios utilizar sus propias monedas en transacciones comerciales entre sí, sin necesitar el uso de divisas internacionales. Su objetivo es hacer que exportadores e importadores reduzcan costos de las transacciones resultantes de la conversión cambiaria. La disminución de la demanda por dólares en las operaciones contribuye a la reducción del histórico problema de la restricción de divisas.³⁶

El funcionamiento de ese mecanismo de financiamiento de corto plazo entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se lleva a cabo por medio de convenios y reglamentos firmados, de manera bilateral, entre los países: Banco Central de la República Argentina (BCRA), Banco Central do Brasil (Bacen), Banco Central del Paraguay (BCP) y Banco Central del Uruguay (BCU). Las operaciones permiten la realización de pagos relacionados con el

³⁶ Mercosur, Consejo del Mercado Común, Decisión núm. 25/07, 2007.

comercio internacional de bienes y los servicios asociados a esas operaciones, como fletes y seguros. Igualmente se pueden efectuar pagos vinculados a jubilaciones y pensiones.

El acuerdo entre Argentina y Brasil fue el primero en ser suscrito en septiembre de 2008. Argentina y Uruguay firmaron en junio de 2015; y Argentina y Paraguay solamente lo hicieron en octubre de 2019. El convenio entre Brasil y Uruguay tiene fecha de octubre de 2014 y entre Brasil y Paraguay, de abril de 2016. Paraguay y Uruguay consolidaron formalmente su sistema en octubre de 2015.

En la práctica, el SML funciona como un programa bilateral de compensación y liquidación, cuyos principales objetivos son: 1) reducir las transferencias de divisas; 2) fomentar la integración financiera mediante el incremento de las transacciones directas en monedas nacionales; y 3) reducir los costos de los importadores y exportadores con las transacciones financieras, liberándolos de las operaciones cambiarias, con el fin de promover, sobre todo, la participación de las pequeñas y medianas empresas en el comercio bilateral.³⁷

Pese a los convenios firmados entre los bancos centrales de cada dos países, su utilización todavía es incipiente y existe un amplio margen para la expansión de las transacciones vía SML. La participación de las operaciones realizadas con monedas locales en el total del comercio bilateral varía bastante según cada caso, oscila entre el máximo de 30% y el mínimo de 5%. Se nota, además, que prevalece un claro desequilibrio en la utilización que cada país le da al sistema, reflejo de los diferentes incentivos otorgados para estimular su adopción por parte de las empresas. Eso resulta perjudicial, ya que reduce el grado de compensación y aumenta la necesidad de utilización de divisas.

El caso del FOCEM ha sido todavía más exitoso. Sus recursos tuvieron como origen los aportes de los Estados miembros del Mercosur y sus destinos poseían un carácter no reembolsable. Los aportes regulares de los países miembros sumaban 100 millones de dólares anuales: Brasil depositaba 70% del monto total, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%.

En relación con la distribución de los recursos entre los Estados parte se estableció una lógica inversa con la finalidad de privilegiar

³⁷ Mercosur, Consejo del Mercado Común, Decisión núm. 09/09, 2009.

a las economías más pequeñas. Los proyectos presentados por Paraguay deberían recibir 48% de los recursos; Uruguay, 32%; Argentina y Brasil, 10% cada uno.³⁸ Con el ingreso de Venezuela al bloque, en 2012, se determinó que el nuevo miembro sería responsable de contribuir con 27 millones de dólares anuales para el FOCEM.³⁹ Así, el fondo pasaría a contar con 127 millones de dólares anuales.

Durante los quince años iniciales de existencia del FOCEM, entre 2006 y 2020, fueron aprobados 53 proyectos, con más de 1100 millones de dólares del propio fondo y 617 millones provenientes de otras fuentes (como el BID, la CAF, el Fonplata y recursos propios de gobiernos locales). Brasil ha destinado al FOCEM, en el lapso mencionado, 79.5% del monto total, más que lo previsto. Argentina garantizó 15.4%; Venezuela, que aportó solamente en 2014 y 2015, 3.3%; Uruguay, 1.1% y Paraguay, 0.6%. Con resultados mejores que los planificados originalmente, Paraguay y Uruguay recibieron 94% del total.⁴⁰

Es posible afirmar que hubo tres periodos distintos del FOCEM: entre 2006 y 2010, una fase de adaptación y de acumulación de recursos; entre 2011 y 2015, de inyección de financiamientos; y post 2015, caracterizado por la suspensión de los aportes financieros por parte de los países. A fines de 2019, el FOCEM ingresó en un nuevo formato institucional, ahora vinculado al Fonplata, que asumió la administración fiduciaria de sus recursos financieros.⁴¹

Simultáneamente ocurrieron otros movimientos relevantes, que afectaron las economías del Mercosur. Se destacan el ingreso de Uruguay y de Paraguay al FLAR, en 2008 y 2015, respectivamente; el intento de constituir el Banco del Sur, autorizado por once de las doce naciones suramericanas (solamente el parlamento brasileño no aprobó el ingreso del país a la institución financiera); la capitalización de la CAF, con el aumento del aporte de Brasil en 2009, para volverse miembro pleno; y el fortalecimiento del Fonplata entre 2013 y 2019.

³⁸ Mercosur, Consejo del Mercado Común, Decisión núm. 18/05, 2005.

³⁹ Mercosur, Consejo del Mercado Común, Decisión núm. 41/12, 2012.

⁴⁰ Luciano Wexell Severo y Mônica Karla Magalhães Lima, "Los 15 años del FOCEM", *Revista Tempo do Mundo* (Brasilia, IPEA), núm. 23 (agosto de 2020), pp. 255-284, p. 256.

⁴¹ Mercosur, Consejo del Mercado Común, Decisión núm. 23/19, 2019.

Pese a esos importantes avances, la actual coyuntura política y económica de los países del Mercosur convoca a la reflexión sobre las dificultades y limitaciones para el avance del proceso de integración regional. Entre las principales características de la coyuntura actual, visibles desde antes de la pandemia de Covid-19, es posible enumerar: la disminución de los niveles de actividad económica, especialmente de Brasil; la caída de los precios de las *commodities*; la reducción de la interdependencia comercial entre Brasil y el Mercosur; y el surgimiento de iniciativas políticas fraccionadas, impulsadas o acompañadas por el gobierno brasileño.

De acuerdo con el Banco Mundial, tanto la economía brasileña como la de los países latinoamericanos crecieron menos en los años 2010 (1.3% y 1.9%, respectivamente) que durante la llamada década perdida de los años ochenta (3% y 2.1%, respectivamente). La caída entre 2010 y 2019 es todavía más marcada cuando se la compara con la primera década del siglo XXI, pese a la ocurrencia de la crisis financiera del 2008-2009. Los resultados de la economía brasileña en esa segunda década son los peores de los últimos 120 años.

Por otra parte, según el “All Commodity Price Index, 2016=100”, del Fondo Monetario Internacional, con excepción del periodo de la crisis financiera de 2009, el índice promedio de los precios de las *commodities* se había comportado de forma nítidamente creciente desde los años 1990 hasta fines de 2014. Si se toma el año 2016 como base 100, el promedio del índice entre 1990-1995 fue de 52; entre 1995-2000, de 55; entre 2000-2005, de 69; entre 2005-2010, de 128; y entre 2010-2015, de 157. El promedio para el periodo 2015-2020 está en 112.

En los últimos treinta y cinco años Brasil ha pasado por un proceso de desindustrialización y reprimarización de su pauta de exportación. De acuerdo con los datos del portal de libre acceso a las estadísticas de comercio exterior de Brasil, Comexstat, en 2003, de los diez principales productos exportados por el país, nueve eran primarios y sumaban 25.9% del total. En 2019, los diez principales productos vendidos al mundo eran primarios y sumaban 48.3% del total. Ganaron espacio las ventas a la región Asia Pacífico de bienes como soja en grano, petróleo crudo, mineral de hierro, maíz, pastas de madera, carne vacuna y de gallina, café no tostado y azúcar de

caña. Al mismo tiempo, el peso de los socios del Mercosur en el comercio de Brasil cayó de 14% en el año 2000 a 8% en 2019.

Es evidente que el actual gobierno brasileño ha optado por iniciativas desintegradoras como se hace visible en el anuncio de su salida de Unasur y del Convenio Aladi y en el ingreso al Grupo de Lima y al Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur). Esas cuatro realidades, con sus consecuencias, contribuyen de forma conjunta para inmovilizar o dificultar las iniciativas de integración financiera en el ámbito regional.

Consideraciones finales

DE una manera distinta a las experiencias de los países andinos y centroamericanos, las iniciativas para una integración financiera en el ámbito del Mercosur ganaron impulso solamente en los últimos quince años. Las recientes medidas fueron posibles debido a un conjunto de circunstancias que ocurrieron simultáneamente: las crisis económicas a finales de los años noventa y la disminución del margen para la continuidad de las políticas de liberalización; la consolidación de un mundo multipolar; la llegada al poder de agrupaciones que reclamaban mayor presencia del Estado y de la integración regional; y el llamado *boom* en los precios de las materias primas. Esos factores articulados configuraron la fuerza que hizo posible la potencialización del Mercosur posterior al año 2003.

Aunque el bloque esté cumpliendo treinta años y las bases para la creación de una integración financiera empezaron a establecerse en los años ochenta, el esfuerzo ganó impulso solamente después de 2006, con la creación del FOCEM, y de 2008, con la firma de convenios bilaterales para un SML. Por lo tanto, llama la atención que, pese a su corto tiempo de existencia, haya sido posible constatar importantes logros de esas dos iniciativas.

Por otro lado, en los últimos cinco años dichos avances han encontrado obstáculos relacionados con el proceso de desintegración, asociados al papel que Brasil dejó de ejercer como articulador de consensos y promotor de iniciativas integracionistas. Su economía está paralizada, la interdependencia comercial con los vecinos está estancada y el gobierno viene asumiendo posturas inéditas de respaldo a iniciativas que promueven la fragmentación regional.

RESUMEN

Balance necesario de la integración financiera regional en el marco de los treinta años del Mercosur. Además de la introducción y las consideraciones finales, el texto se divide en dos partes. La primera aborda los antecedentes de la integración financiera en América Latina y la segunda presenta iniciativas planteadas desde el bloque, sobre todo después de 2003.

Palabras clave: historia de la integración latinoamericana, integración financiera y regional, crisis financieras, Sistema de Pagos en Moneda Local (SML), Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).

ABSTRACT

Indispensable balance, within the framework of Mercosur's 30th anniversary, of the regional financial integration. In addition to the introduction and final considerations, the text has two parts. The first one addresses the background to Latin America's financial integration and the second one focuses on the bloc's proposed initiatives, mostly after 2003.

Key words: Latin American integration history, financial and regional integration, financial crisis, Local Currency System (LCS), Mercosur Structural Convergence Fund (FOCEM).