

La UNASUR frente a una nueva fase de la crisis global

Por María Alejandra Racovschik¹

Nos encontramos frente a un contexto internacional extremadamente complejo que inicialmente respondió a una serie de desajustes financieros originados en los principales centros de poder económico pero cuyos efectos se esparcieron rápidamente por todo el mundo. Este fenómeno presentado a principios del 2008 como una crisis financiera internacional no tardó en revelarse como una crisis global que trascendió los límites de lo financiero e impactó severamente en el comercio internacional afectando inexorablemente la producción y el empleo de manera dramática en numerosos países. Esta crisis hoy parece haberse revitalizado en una segunda fase cuyas consecuencias son aun impredecibles.

Frente a este nuevo escenario mundial, nuestros países buscan generar los mecanismos para enfrentar aquello que parece inevitable: un recrudecimiento de la crisis.

Por un lado, con el tiempo la región se ha provisto de diferentes instrumentos de cooperación económica y algunas herramientas previstas en los diversos procesos de integración de los cuales forman parte y que han coadyuvado al fortalecimiento de los lazos latinoamericanos en general y sudamericanos en particular. Por otro lado, la fortaleza macroeconómica que presentaban en general los países de la región –debido en gran medida al crecimiento económico sostenido², a la acumulación de reservas y al proceso de desendeudamiento iniciado poco tiempo atrás por varios de los gobiernos– les permitió adoptar una serie de medidas anticíclicas que fueron esenciales para lograr disminuir considerablemente el impacto de la crisis.

Sin embargo, frente a los cimbronazos de la eurozona y la amenaza de recesión en los Estados Unidos, los países de la región entendieron que la única forma de afrontar esta situación era trazando una estrategia diferente que les permitiera prepararse para encarar este enorme desafío que trae consigo la segunda fase de la crisis.

En este sentido, la UNASUR se presenta como el terreno más fértil para diseñar una nueva arquitectura regional que sirva de plataforma para impulsar el desarrollo económico de sus países y reducir las vulnerabilidades externas de sus economías.

En función de la afirmación precedente, creemos que habría dos cuestiones que merecen ser destacadas:

- 1) En primer lugar, no debemos olvidar que la UNASUR nace con una fuerte impronta política, por lo que todos los esfuerzos que los Estados pongan en diseñar una estrategia conjunta orientada a instalar nuevos mecanismos para afrontar los impactos de la crisis son dignos de ser considerados y representa sin dudas un verdadero desafío para los países en general y para la UNASUR en particular.

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales (UM), Magister en Integración Latinoamericana (UNTREF). Investigadora y docente del Programa de Estado y Políticas Públicas de FLACSO. Profesora universitaria (UM, UAI).

² Esto gracias a las condiciones altamente favorables del comercio internacional, en especial para aquellos países exportadores de alimentos.

- 2) En segundo lugar, no se puede pasar por alto el siguiente hecho novedoso: por primera vez los gobiernos sudamericanos, a pesar de sus diferencias ideológicas, se reúnen y acuerdan adoptar medidas concretas y “preventivas” de cara a un panorama complejo que marca un inminente recrudecimiento de la crisis. En efecto, cabe recordar que, al menos desde el advenimiento de la democracia en la región, siempre ha sido más difícil lograr acuerdos en el campo económico que en el político. Las políticas económicas suelen dividir aguas y es donde suelen persistir las diferencias más marcadas. Por eso ha sido tan importante la iniciativa del gobierno colombiano a través de su presidente, **Juan Manuel Santos**, convocando a los gobiernos de los países de la UNASUR a trabajar en políticas comunes para un máximo aprovechamiento de las condiciones virtuosas que exhiben nuestras economías. Lo interesante de este gesto, que es una clara señal de pragmatismo y voluntad política, es el alineamiento casi unánime que se ha logrado –habrá que esperar a ver cuál es la posición que adopta Chile en este caso- en torno a la idea de trazar una estrategia conjunta.

Esta decisión provino del más alto nivel político ya que surgió de la reunión de los **Presidentes de la UNASUR** mantenida en Lima, Perú, el pasado 28 de julio durante la asunción del nuevo presidente peruano, Ollanta Humala. En el marco de esa reunión y como se mencionaba, tras la iniciativa del presidente Santos, los Presidentes de la región convocaron a una reunión de los Ministros de Economía y Finanzas y Presidentes de los Bancos Centrales para discutir medidas concretas que permitan hacer frente a las consecuencias de la crisis, entre ellas, los movimientos incontrolables de capitales especulativos, el deterioro del comercio internacional y la depreciación del dólar. Todo ello sumado a un inevitable escenario de recesión mundial.

Esta iniciativa desembocó en la reunión del recientemente creado **Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de la UNASUR**, cuyo antecesor fue el **Grupo de Trabajo de Integración Financiera**, coordinado por el Viceministro de Economía argentino, Roberto Feletti. Esta reunión se celebró en Buenos Aires el pasado 11 de agosto.

A continuación se analizarán las principales medidas acordadas por los Ministros de Economía en esa oportunidad.

I) Desdolarización del intercambio comercial impulsando el uso de las monedas locales para efectivizar el pago de las transacciones comerciales.

Se trataría de la ampliación del sistema utilizado actualmente entre Argentina y Brasil (Sistema de pagos en Moneda Local –SML-).

Todo indica que el dólar ha entrado en un período histórico de declive como moneda de referencia mundial, y si se tiene en cuenta además que la mayor parte de las transacciones comerciales aun se realizan en dólares, el reemplazo de la moneda estadounidense en el comercio regional debería efectuarse cuanto antes. Es interesante en este sentido la experiencia que han recogido los países del ALBA³ con la utilización del SUCRE⁴, incluso mucho más que la alcanzada por Argentina y Brasil.

³ ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

⁴ SUCRE: Sistema Único de Compensación Regional.

En esta misma dirección se recomienda igualmente intensificar el comercio intra-regional e implementar mecanismos de financiamiento al comercio. También se hizo referencia a la importancia de la complementación productiva y el aprovechamiento de las capacidades y recursos existentes en la región.

II) Creación de una banca de desarrollo regional.

En este punto se desatacan la necesidad de acelerar la puesta en marcha el Banco del Sur y el fortalecimiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Sobre el primer punto nos referiremos luego más extensamente. En cuanto a la consolidación de la CAF, diremos que básicamente responde a dos cuestiones: la primera, el tiempo que demandará poner en funcionamiento el Banco del Sur, aun cuando se aceleren los plazos para su ratificación; en tanto que la segunda razón obedece a la muy buena “*performance*” que tuvo la CAF en pleno apogeo de la crisis en el 2009.

El origen de la CAF se remonta al año 1968, en el marco del entonces Pacto Andino (desde 1996 “Comunidad Andina”). Desde entonces, otros países de América Latina, el Caribe e incluso de Europa (España y Portugal) han adherido al organismo. Argentina y Brasil son miembros plenos de la CAF.

La función esencial de la CAF es financiar obras de desarrollo e infraestructura. En el presente la CAF es el organismo económico que mejor interpreta la realidad y los intereses de los países latinoamericanos y desempeña un importante rol en el desarrollo de políticas sociales y obras de infraestructura. En tal sentido es que se ha aprobado recientemente el desembolso de 7.500 millones de dólares para Perú con el fin de apuntalar el plan de acción que pretende llevar adelante el presidente recientemente electo, Ollanta Humala, en los próximos cinco años de gobierno y que incluirá programas y proyectos de los sectores público y privado en áreas de infraestructura, desarrollo social, transformación productiva y fortalecimiento institucional.⁵

Por lo tanto, no debe entenderse la importancia creciente de la CAF en detrimento del Banco del Sur. En todo caso es una muestra de pragmatismo de parte de los gobiernos que parecen comprender los tiempos de maduración de este nuevo organismo que por cierto, aun no ha entrado en vigor. De esta forma, la CAF puede convertirse en un instrumento de financiamiento al desarrollo para la región que complemente al Banco del Sur o en todo caso, que actúe como fase de transición hasta lograr la consolidación de aquél.

III) Impulsar un Fondo Latinoamericano de Reservas.

Inicialmente el mecanismo elegido para poner en marcha la cooperación técnica en cuanto al manejo de las reservas internacionales sería el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)⁶ que ya existe desde 1978 pero del cual ni Argentina ni Brasil son miembros. En este caso serían los propios Bancos Centrales que coordinarían esta acción. En una segunda fase se planea crear un Fondo de Reservas para la región con el fin de preservar el mercado financiero sudamericano ante la volatilidad internacional y los ataques especulativos.

⁵ Agencia Peruana de Noticias, 13 de septiembre de 2011.

⁶ Países miembros: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

Dentro de los principales **objetivos** que persigue la constitución de un Fondo Regional de Reservas se destacan los siguientes:

- Actúa como protección preventiva de sus países miembros ante posibles problemas de balanza de pagos o reestructuración de la deuda externa.
- Coadyuva al fortalecimiento de los sistemas financieros nacionales y regionales.
- Ofrece líneas contingentes y garantías para apoyar a los bancos centrales miembros.

¿Cuáles son los problemas que pueden presentarse y que justifican la existencia de un Fondo Regional de Reservas?

- Problemas cambiarios, en términos de intercambio comercial, y de cuenta corriente.
- Deterioro en las condiciones económicas y financieras, globales o domésticas.
- Problemas de liquidez.

¿Cuáles son las ventajas de contar con un Fondo Regional de Reservas?

- Un país miembro puede apalancar su aporte de capital y pedir prestado parte de los aportes de los otros miembros.
- Ante una crisis de balanza de pagos, y frente a la imposibilidad de tener acceso a otras fuentes, un país miembro puede tener acceso rápido y sin dificultades a parte del fondo.
- Promueve la cooperación e integración regional en materia económica y financiera.⁷

El Banco del Sur: ¿por qué la región necesita de un banco de desarrollo?

Pocos días atrás, la Argentina se convirtió en el cuarto país en ratificar el Banco del Sur, sumándose de esta manera a las ratificaciones de Ecuador, Venezuela y Bolivia. De esta manera, el Tratado Constitutivo del organismo está a un paso de entrar en vigor, lo cual podría concretarse antes de fin de año si alguno de los otros tres países signatarios - Brasil, Uruguay y Paraguay- sigue el mismo camino.

En nuestro país, el proyecto del Banco del Sur se terminó aprobando casi por unanimidad⁸ en la Cámara de Diputados el pasado 7 de septiembre. En esa oportunidad, los representantes de diferentes partidos políticos coincidieron en señalar al Banco del Sur como una oportunidad para que la región “gane prestigio y liderazgo político”⁹, aunque, frente a un contexto de crisis global como el actual, el Banco del Sur se perfila además como una herramienta para “blindar” las economías de la región. En este sentido, fueron fundamentales las últimas decisiones adoptadas por el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas en el marco de la reunión celebrada en Buenos Aires –impulsadas inicialmente por los presidentes de la región- donde se presenta a este organismo como el principal agente de financiamiento para el desarrollo de nuestros países. En efecto, el Banco del Sur actuará como un Banco de desarrollo que sustentará obras de infraestructura, a la vez que brindará apoyo a las empresas públicas y privadas de los Estados Miembros.

⁷ Fuente: www.flar.net

⁸ Se aprobó por 210 votos afirmativos, ninguno negativo y seis abstenciones.

⁹ Federico Pinedo, Página 12, 8/9/11.

El Banco brindará además asistencia técnica para la selección, preparación, y ejecución de programas y proyectos de desarrollo, tanto nacionales como regionales, y de complementación y cooperación productiva y tecnológica esencialmente.

A su vez, será uno de los principales objetivos del organismo contribuir a la superación de las asimetrías regionales.

En cuanto a los fondos del Banco, se integrarán a través de varios instrumentos (acciones y bonos) pero esencialmente por medio de las acciones tipo A¹⁰ suscriptas por los socios. En el caso de Argentina, Venezuela y Brasil, serán los mayores aportantes dado que cada uno deberá desembolsar 2.000 millones de dólares, los cuales deberán completarse en un plazo de cinco años (20 % anual), es decir, a razón de 400 millones de dólares por año. Por su parte, Ecuador y Uruguay comprenden el segundo grupo con el aporte de 400 millones de dólares cada uno a integrarse en el término de diez años, es decir, unos 40 millones de dólares por año (10 % anual). Finalmente el tercer grupo está conformado por Bolivia y Paraguay, los cuales aportarán 100 millones cada uno también a completarse en diez años.

La capacidad de préstamo que tendrá el Banco en relación a las solicitudes de los socios también varía: en el caso del primer grupo (Argentina, Brasil y Venezuela), el organismo podrá otorgarles créditos equivalentes a cuatro veces el valor de su aporte como máximo, mientras que en los dos grupos restantes de países la relación aporte/préstamo es aun más beneficiosa ya que los cuatro socios más chicos podrán solicitar créditos de hasta diez veces su aporte de capital.

De igual modo y según su convenio constitutivo, el Banco prestará asistencia crediticia únicamente a los países miembros.

Cabe destacar que si bien estos fondos totalizan unos 7.000 millones de dólares, el capital autorizado según el Acta del organismo es en realidad de 20.000 millones, pero aun no se ha determinado la forma en que se integrarán. Asimismo, un aspecto a tener en cuenta y que por cierto no resulta menor, es que a pesar de la disparidad en los aportes todos los socios van a tener el mismo derecho a voto, algo absolutamente inédito en este tipo de instituciones crediticias y que sin lugar a dudas marca una notable diferencia con organismos como el FMI o el Banco Mundial, donde el número de votos se asigna en función del nivel de aporte que realizan los Estados miembros.

En cuanto a su estructura orgánica, el Banco estará conformado inicialmente por un Consejo de Ministros, uno de Administración, otro de Auditoría y finalmente por un Directorio en el cual estarán representados todos los países miembros que, como se ha mencionado, ejercerán el mismo poder de voto.

Entre los proyectos que el Banco espera financiar a través de sus créditos se priorizarán los siguientes:

- Proyectos de desarrollo en sectores claves de la economía orientados a mejorar la competitividad, el desarrollo científico-tecnológico, la infraestructura, y la complementariedad productiva.

¹⁰ Éstas corresponden a los socios natos, es decir, los siete países fundadores, los cuales tendrán voz y voto en el organismo.

- Proyectos de desarrollo en sectores sociales como la salud y la educación y todos aquellos proyectos destinados a la erradicación de la pobreza y la exclusión social.
- Proyectos orientados a la reducción de las asimetrías.

Las acciones del Banco del Sur estarán guiadas por una serie de principios que vale la pena destacar:

- Los accionistas del Banco serán únicamente los Estados Miembros.
- El sentido democrático de la institución: el derecho de voto no se establece en función del aporte de cada país sino que a cada uno le corresponderá un voto como miembro.
- Podrán otorgarse préstamos al sector público, provincias, municipios, pequeños productores, etc.
- Los préstamos otorgados se harán a una tasa fija.
- A la hora de la aprobación de proyectos, se tendrá en cuenta que los mismos respondan a los objetivos de reducir la pobreza, promover la equidad social y lograr el desarrollo económico de los países de la región,

Brasil: ¿dentro o fuera del proyecto regional?

No hay dudas que la participación de Brasil en el proyecto de integración sudamericana no es sólo importante sino necesaria. Sin embargo, el gigante sudamericano fue uno de los últimos países en ratificar el Tratado Constitutivo de la UNASUR¹¹ y junto con Paraguay y Uruguay –que a la fecha es el que más avanzado se encuentra en los trámites parlamentarios- los únicos que aun no hicieron lo propio con el Banco del Sur.

Cuando el presidente venezolano, Hugo Chávez, propuso la creación del organismo en el año 2007, Brasil no fue un país fácil de convencer. En efecto, fue la adhesión sucesiva y masiva de los otros Estados la razón por la cual decidió involucrarse activamente en el proyecto, tal como había ocurrido con la UNASUR.

Por otro lado, Brasil tampoco da muestras de entusiasmo por otras iniciativas regionales, todas ellas guiadas por la búsqueda de mayor autonomía para la región. El intento de “blindaje” económico antes mencionado y la actividad creciente de instancias como el Consejo Suramericano de Defensa y la propia UNASUR como nuevo espacio de diálogo político y articulador de políticas públicas son claros ejemplos de ello.

Si bien existe una firme evidencia de la vocación integracionista de Brasil –al menos proveniente de amplios sectores de la sociedad y las más altas autoridades políticas-, es sabido que también existen grupos de intereses, políticos y económicos –tal vez no los más numerosos pero sí los más poderosos- que preferirían una integración más “light”, incluso con el propio MERCOSUR.

Más allá de los asuntos domésticos, nos encontramos frente a un nuevo contexto internacional que posiciona a Brasil como uno de los principales motores de la economía mundial junto con otros países como China, Rusia e India (los denominados

¹¹ En julio de 2011 Brasil ratificó el Tratado Constitutivo de la UNASUR, seguidamente lo hizo Paraguay en el mes de septiembre, convirtiéndose en el último país en ratificar su ingreso al organismo.

“BRIC’s”¹² o emergentes); también es creciente su proyección política en los principales foros internacionales que aumenta su capacidad de “*global player*” de manera proporcional en que lo hacen sus aspiraciones. Esta situación probablemente incida en su decisión de no “jugarse” plenamente con un proyecto que si bien parece avanzar, lo ha hecho hasta ahora con un Brasil comprometido sólo a medias tintas.

A pesar de esta aparente falta de interés y compromiso, Brasil es el líder nato de la región, lo cual no implica que deba o quiera realmente ejercer ese liderazgo, pero sí al menos lo ubica en un lugar difícil de eludir. De esta manera, tanto los países que integran el Banco del Sur como los miembros de la UNASUR –que en esencia son los mismos- esperan ese gesto que aun no llega de parte de Brasil, y en cierto modo, es difícil pensar en un proyecto regional que prospere sin su real compromiso.

Al mismo tiempo, es poco probable que Brasil permanezca ajeno a esta realidad por mucho más tiempo; en este sentido, es dable esperar que el mismo pragmatismo que ha caracterizado y diferenciado a Brasil del resto de los países latinoamericanos (como por ejemplo la Argentina) sea el que le revele la oportunidad única que significa liderar un proyecto de estas características y ganarse a cambio el apoyo incondicional de la región para concretar sus aspiraciones globales.

El potencial y los límites del “blindaje”

El denominado “blindaje” para la región constituye la principal estrategia diseñada por los Estados para minimizar los efectos expansivos de la crisis internacional. Se trata del conjunto de instrumentos y mecanismos antes descritos y que juntos presentan un gran potencial.

El principal límite que encuentra esta estrategia es el propio alcance de la crisis. En efecto, su recrudescimiento supone atravesar una segunda fase de consecuencias difíciles de predecir y, que a diferencia de lo que ocurrió en su primera fase, sus efectos pueden alcanzar a aquellos países que hasta ahora han motorizado el crecimiento económico mundial, destacándose el lugar que ocupa China, aunque en este grupo también podrían estar incluidas aquellas economías latinoamericanas que han exhibido un mayor crecimiento, como lo es caso de la Argentina y de Brasil.

La clave está en que justamente el crecimiento de estos países se ha dado fundamentalmente por las condiciones (hasta el momento) favorables del comercio internacional, pero en un contexto de posible recesión mundial –consecuencia de las medidas recientemente adoptadas en Estados Unidos y Europa- esa situación altamente beneficiosa para nuestros países puede cambiar.

En cuanto al Banco del Sur, han pasado varios años desde que Hugo Chávez formulara la propuesta inicial para su creación. A pesar de ganar cierta adhesión de los gobiernos, la iniciativa perdió impulso hasta el año 2007, cuando se firmó el Acta fundacional del organismo. Otros cuatro años transcurrieron hasta que la idea de contar con una banca que promueva el desarrollo regional volvió a cobrar fuerza.

¹² BRIC: Grupo de las economías emergentes integrado por Brasil, Rusia, India y China.

Aunque sería deseable creer que fue la convicción la que movilizó a los Estados a tomar esta decisión, lo cierto es que fue la necesidad de buscar nuevos instrumentos que permitan afrontar las consecuencias de la profundización de la crisis lo que hoy hace posible que el Banco del Sur esté a un paso de convertirse en realidad. Y aunque sus miembros dan por descontado que en breve se pondrá en marcha al organismo, aun sigue pendiente la confirmación de si el Banco contará finalmente con el apoyo de Brasil que continúa mostrando una cierta renuencia a involucrarse en este proyecto.

Recordemos que Brasil cuenta con su propio banco de desarrollo, el BNDES¹³, que incluso supera al propio BID¹⁴ en cuanto a recursos disponibles. Pero no es el aspecto económico el que pueda llegar a seducir a aquellos sectores que más se resisten a una participación más activa de Brasil en el Banco del Sur, sino la posibilidad de ejercer el liderazgo de este proyecto y el rédito político que esto comporte para la potencia sudamericana.

De todas maneras, y aun frente al escenario de una posible ausencia de Brasil, el Banco podría ponerse en marcha si alguno de los otros dos países, Uruguay o Paraguay, ratifica el organismo, aunque seguramente vería reducido su potencial.

Finalmente, el potencial del conjunto de los mecanismos diseñados para el blindaje de la región, podrá ser evaluado una vez que todos ellos estén en funcionamiento y muestren su capacidad de respuesta frente a los efectos de la crisis, pero para esto, hay que dar un paso anterior: la aprobación de todas estas medidas. De esta forma, sólo después de finalizada la reunión que se prevé para el mes de octubre y que mantendrán los presidentes de la UNASUR podremos afirmar que la región cuenta con una nueva arquitectura financiera.

¹³ BNDES: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

¹⁴ BID: Banco Interamericano de Desarrollo.