

El rol de las instituciones regionales en la globalización

*Ricardo Ffrench-Davis
Armando Di Filippo**

El rol de las instituciones regionales es uno de los temas más destacados para el futuro de América Latina, que está ausente del enfoque predominante en el debate sobre la agenda de reforma económica internacional. Está, especialmente, ausente de los principales informes del Norte (Meltzer y otros, 2000) y de propuestas de reformas provenientes de instituciones multilaterales.

Esta ausencia resulta paradójica en un mundo en que una parte substancial del comercio se gesta entre países vecinos o que comparten una misma región (obsérvese la Unión Europea o el ALCAN), en que las crisis financieras se contagian intrarregionalmente, y donde el medio ambiente y los recursos naturales sufren un deterioro o presiones provenientes de naciones cercanas geográficamente o a partir de fenómenos naturales que atraviesan fronteras geopolíticas.

1. INSTITUCIONES REGIONALES Y BIENES PÚBLICOS

Las crisis financieras recientes, la persistencia de la pobreza, la acenuación de problemas distributivos, el deterioro del medio ambiente, entre otros, ponen de manifiesto la falta o

insuficiencia de diversos «bienes públicos globales o regionales»¹. Muchos de ellos deben provenir de organizaciones de carácter mundial; para ello se requieren reformas como las planteadas en el debate sobre nueva arquitectura económica mundial. Sin embargo, hay poderosas razones para que parte de los “bienes pú-

· Agradecemos los valiosos aportes de Alicia Bárcena en el tema ambiental. Las opiniones expresadas en este artículo son de nuestra exclusiva responsabilidad.

¹ Como se señala en un trabajo reciente de CEPAL: “La globalización ha puesto más en evidencia la necesidad de ciertos ‘bienes públicos globales’, entre otros la defensa de la democracia (y por consi-

blicos” faltantes provenga de organizaciones regionales, que actúen como complemento de la dimensión global, o a veces en su subsidio o para llenar un vacío.

Ahora bien, para acrecentar la competitividad sistémica de las economías latinoamericanas y para estimular la integrabilidad de las sociedades nacionales correspondientes, se requiere la creación y provisión de bienes públicos; en primer lugar de bienes públicos que podríamos denominar de naturaleza “política” (por ejemplo la adhesión a la cláusula democrática del Mercosur), o “macroeconómica” (como la convergencia de regímenes y políticas para lograr la estabilidad fiscal, cambiaria y monetaria); en segundo lugar, se requiere la producción y provisión de bienes públicos propiamente dichos (por ejemplo, el financiamiento compartido entre países miembros de un acuerdo de integración, de los gastos de instalación y funcionamiento de aduanas, o de obras infraestructurales de alcance multinacional).

Los bienes públicos deben ser financiados total o parcialmente por el erario de los países asociados en esquemas regionales.

En resumen, buena parte de los bienes públicos a que aludimos en otras secciones de este trabajo, exigen, de un lado, la convergencia de regímenes y políticas de los países asociados en esquemas regionales y, de otro lado, un financiamiento parcial o total proveniente de los erarios fiscales de los países que se integran. Este segundo requerimiento no supone, necesariamente, ningún presupuesto supranacional como el que existe en la Unión Europea, sino que exige un compromiso vinculante de financiar la parte de la construcción de un bien público programado, que le compete a cada país, para operar integradamente a ambos lados de la frontera o, paralelamente, de aprovechar la existencia de

guiente de los derechos civiles y políticos), la paz, la seguridad (incluido el combate del terrorismo), el desarme, la justicia internacional, la lucha contra la delincuencia y la corrupción internacionales, la sostenibilidad ambiental, la mitigación y futura erradicación de las pandemias y la cooperación sanitaria en general, la eliminación del problema mundial de la droga, la acumulación de conocimiento humano, la diversidad cultural, la defensa de los espacios comunes, la estabilidad macroeconómica y financiera global y, más en general, el desarrollo de una institucionalidad que sirva de marco adecuado a la interdependencia económica”. El párrafo citado incluye una nota al pie que conviene rescatar: “La línea divisoria entre bienes públicos en su definición tradicional –bienes cuyo consumo no es excluyente– y bienes con grandes externalidades es difusa, por lo que en la enumeración se incluyen algunos (los espacios comunes, muchas formas de expresión cultural y conocimiento humano, entre otros) que no corresponden exactamente a la definición clásica” (CEPAL, 2002 b, p. 100). Para el caso de bienes públicos ambientales, en la reunión preparatoria de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, presidida por el Gobierno de Brasil y celebrada en Río de Janeiro el 23 y 24 de octubre de 2001, se llegó al consenso de que “se aborde la necesidad de explorar mecanismos innovadores y más eficaces para financiar la protección de bienes públicos nacionales de beneficio global...”.

organismos regionales intergubernamentales de crédito para proveer fondos a esos fines².

Todos estos temas tienen una vertiente mundial, pero también poseen peculiaridades regionales. Ello ya amerita un sitio preferente para la reflexión, el debate y las acciones conjuntas de las naciones de cada región. Dada la naturaleza del actual proceso de globalización en marcha surge como evidente la conveniencia de una institucionalidad regional. La globalización es intensa, pero desbalanceada; la gobernabilidad, y la necesaria solidaridad para lograrla en un contexto de democracia se han debilitado en muchos sentidos; se registra, además, una uniformación de normas internacionales que nivelan el terreno en una competencia por los mercados mundiales que se realiza *entre desiguales*; se uniforman reglas de manejo macroeconómico, sin la participación decisiva del mundo en desarrollo, en instancias influidas de manera desproporcionada por visiones definidas desde economías desarrolladas, con mercados e instituciones maduros y más completos (Bouzas y French-Davis, 1998). Estos son rasgos que subyacen a la fuerte inestabilidad financiera predominante, el des-

equilibrio entre la calidad de las exportaciones del mundo desarrollado y la de países en desarrollo, y la acentuación de brechas de equidad tanto entre países pobres y ricos, así como de las desigualdades intranacionales.

La naturaleza del proceso de globalización indica la conveniencia de una institucionalidad regional.

En el plano ambiental esto es aún más claro ya que muchas veces no existe mercado y muchos activos (bienes y servicios) no son valorados. Por el lado de los recursos naturales, donde la región tiene ventajas comparativas, no se tiene en cuenta la pérdida patrimonial que se sufre en la explotación; se consideran todos los beneficios y sólo parte de los costos. Por otro lado, las normas ambientales de procesos o reglas de comercio generadas en países desarrollados están basadas en la escasez relativa de recursos ambientales y en un mayor nivel de ingresos, que incrementa la valoración y conduce a imponer reglas más estrictas que las que se aplicarían en países en desarrollo, además de que ellos son los exportadores de la

²Un ejemplo obvio y extremadamente importante de bienes públicos cuya construcción exige, claramente, de instituciones regionales o subregionales es el de las infraestructuras físicas compartidas entre países. Para el caso de Sudamérica, la integración y el desarrollo de las infraestructuras físicas ha estado presente de manera destacada en las reuniones de presidentes de América del Sur realizadas en Brasilia y Guayaquil en 2000 y 2002, respectivamente. Existe un Plan de Acción para la, así denominada, Infraestructura Regional Sudamericana (IRIS) elaborado con la participación y apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Abarca temas relacionados con la energía, las redes de transporte y las comunicaciones para la integración de los países de América del Sur. En particular, la integración comercial y el desplazamiento de personas depende vitalmente de la integración de redes de transporte multimodales que articulen las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas.

tecnología. Un abierto intercambio de puntos de vista en materia de políticas resulta particularmente importante, dada la ausencia de una directa rendición de cuentas a las instituciones democráticas (*absence of direct democratic accountability*) por parte de la mayoría de las instituciones internacionales (Stiglitz, 1999)³.

En otras palabras, a hacer posible que nuestra región *haga* globalización, siendo sujeto activo de ello, recuperando progresivamente la voz y la gravitación en la conformación del mundo en que está inserta, y en que quiere seguir estándolo más profundamente.

Las normas ambientales de procesos o reglas de comercio generadas en países desarrollados se basan en la escasez relativa de recursos naturales.

La creación, fortalecimiento y reconocimiento de instituciones regionales o subregionales, como parte integrante de la institucionalidad internacional, puede contribuir a rebalancear la globalización.

2. LA DIMENSIÓN AMBIENTAL⁴

La dimensión ambiental tiene un lugar preponderante en la determinación de bienes y servicios públicos cuya jurisdicción es nacional pero que aportan beneficios globales y que son compartidos al nivel internacional⁵. En las últimas tres décadas se evidenció científicamente una situación planetaria inédita, derivada de la escala creciente de actividades humanas con impactos ambientales negativos de carácter global (“males públicos globales”), tales como el calentamiento de

³ Los puntos de vista y las necesidades de los países en desarrollo no están representados o están seriamente sub representados en foros cruciales. Bajo el deseo de corregir esta falencia, existe un amplio apoyo al establecimiento de auditorías internas y externas de las actividades de las instituciones financieras internacionales. Estos mecanismos no pueden, sin embargo, reemplazar una más amplia discusión respecto de los puntos de vista de estas instituciones, la que debería traducirse, a su vez, en discusiones entre estas agencias, los gobiernos, y la sociedad civil de los países en desarrollo.

⁴ Ver Bárcena y De Miguel (2003) para un análisis en mayor profundidad.

⁵ Cabe aclarar que en esta acepción se está más bien haciendo referencia a bienes y servicios ecológicos, es decir aquellos que aporta la naturaleza y que son de libre acceso. Se refiere a activos basados en el capital natural de los países. En general se consideran bienes públicos globales de carácter ambiental bajo esta acepción: a) la preservación de la biodiversidad (asociada a la conservación de hábitats naturales), b) la mitigación del cambio climático global producto de la acumulación de gases con efecto invernadero en la atmósfera (mediante la reducción de emisiones y/o el aumento de las actividades que secuestran carbono atmosférico), c) la preservación de la capa de ozono estratosférico que filtra la radiación ultravioleta que llega a la superficie terrestre con impacto negativo sobre la biosfera. Por otra parte, bienes y servicios ambientales han sido definidos por la OCDE como aquellos que la industria produce para medir, prevenir, limitar o corregir el daño ambiental al agua, el aire y el suelo así como a resolver problemas relacionados con la producción de desechos sólidos y ruido. La definición incluye tecnologías, productos y servicios que reducen el riesgo ambiental.

la atmósfera, el adelgazamiento de la capa de ozono estratosférica, la merma de la biodiversidad y la desertificación. Este deterioro ambiental global ha generado el reconocimiento de una mayor interdependencia ecológica entre los países, independientemente de su grado de desarrollo. Esto ha conferido un carácter singular a las negociaciones internacionales, expresadas en una nueva generación de acuerdos ambientales multilaterales que plantea imperativos adicionales y distintos de cooperación internacional (CEPAL, 2002d). Por una parte, al instar a los gobiernos a un desempeño internacional más proactivo a fin de proteger los bienes públicos globales y, por otra, a un reconocimiento de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los Estados, derivado del principio 7 de la Declaración de Río, acordado en la Cumbre de la Tierra en 1992. Conforme a este principio, se reconoce explícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional, como consecuencia del conjunto de externalidades y efectos acumulativos de carácter global derivados de su trayectoria de industrialización. Supone el reconocimiento explícito de que no es posible ni deseable una “nivelación del campo de juego” en la esfera ambiental, lo que contrasta con los principios prevalecientes en los ámbitos económicos del reordenamiento internacional (CEPAL, 2002c). Sobre la base de lo anterior, se han diseñado esquemas multilaterales innovadores a través de acuerdos como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cam-

bio Climático y el Protocolo de Kyoto y el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena (CEPAL, 2002b).

El deterioro ambiental global ha generado el reconocimiento de una mayor interdependencia ecológica entre los países.

En América Latina y el Caribe, la gestión ambiental ha evolucionado de manera sustancial en los últimos 20 años. A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, los temas ambientales se incorporaron en la administración pública de los países de la región. El segundo impulso hacia la institucionalidad ambiental moderna en la región se produjo a partir de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992, cuando los países consideraron necesario contar con autoridades máximas de medio ambiente, ya sea en la forma de ministerios o autoridades de nivel similar y a partir de comisiones coordinadoras (CEPAL, 2002a).

Esta necesidad de contar con una institucionalidad nacional que velara por cumplir los compromisos hacia el desarrollo sostenible, asumidos en la Cumbre de la Tierra en 1992, también fue permeando las formas de asociación e integración subregional existentes y las nuevas. A partir de ello, la protección del medio ambiente y la búsqueda de la sostenibilidad también se han incorporado

gradualmente como un objetivo político de los procesos regionales y subregionales, bajo formas institucionales diferentes⁶ (CEPAL, 2002d).

Cabe mencionar aquí la perspectiva que desde la Cumbre de Johannesburgo se hizo de los avances que los países han logrado tras una década en materia de los compromisos asumidos en la Cumbre de la Tierra de 1992.

La singularidad mundial de América Latina y el Caribe radica en la riqueza de sus recursos naturales.

A su vez, se pueden distinguir tres procesos en torno a la integración subregional y las agendas para el desarrollo sostenible. Por una parte, el concepto de desarrollo sostenible se incorpora explícitamente en los acuerdos de integración económica. En segundo lugar, los tratados subregionales tienen por objeto la conservación de recursos naturales compartidos e incorporan consideraciones de sostenibilidad del desarrollo⁷.

En tercer lugar, el antecedente más

significativo en materia ambiental, se refiere a las proyecciones subregionales de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra. De allí han derivado compromisos ambientales específicos tales como el Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente del Mercosur, el Comité Andino de Autoridades Ambientales, el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES). Es destacable el liderazgo que muchos países América Latina y el Caribe han tenido en el Convenio de la Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena, generando a su vez estrategias subregionales de biodiversidad tanto en el área centroamericana como andina. Esto da muestra de que la singularidad mundial de América Latina y el Caribe radica en la riqueza de sus recursos naturales, particularmente su biodiversidad, por lo que proyectar esta singularidad, cohesionar el empeño regional por proteger los ecosistemas y obtener el respaldo mundial en este sentido constituye una plataforma de acción con vistas a una agenda regional común (CEPAL, 2002d).

⁶ En el plano *regional*, las autoridades ambientales han constituido el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Este Foro, que agrupa a los 33 ministerios o sus equivalentes, se reúne periódicamente para acordar posiciones conjuntas que se debaten a nivel global y para convenir modalidades de cooperación sur-sur. El desempeño del Foro de Ministros también se vio fortalecido por el respaldo del Comité Técnico Interagencial (CTI) –constituido en 1999 por la CEPAL, el PNUD, el PNUMA, el Banco Mundial y el BID– cuya principal tarea es apoyar las recomendaciones y objetivos de trabajo que los países miembros del Foro se han impuesto (Plan de Acción Regional acordado en 1998, en Lima).

⁷ Como en el caso del Programa de Mares Regionales, el Tratado de Cooperación Amazónica y los acuerdos logrados por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

3. LA DIMENSIÓN PURAMENTE FINANCIERA

Los países de una región enfrentan problemas financieros internacionales comunes. Además, como el contagio regional comercial y financiero es un rasgo de las crisis financieras de última generación, las instituciones regionales capaces de prevenir y manejar crisis en un país podrían tener externalidades importantes para el resto de la región. Un modelo de esta naturaleza reconoce, entonces, que la globalización actual es también un proceso de regionalismo abierto, donde los organismos de carácter subregional y regional deben desempeñar, por lo tanto, un papel cada vez más importante.

Las instituciones que se desarrollen pueden contribuir, en primer término, a la prevención de las crisis. Ello resulta viable sólo en las situaciones de auge u holguras, cuando las autoridades cuentan con espacio para actuar. En este sentido, una mejor coordinación de las políticas macroeconómicas de las economías latinoamericanas y caribeñas podría contribuir a prevenir las crisis y evitar su propagación. Dicha coordinación puede in-

cluir aspectos tan variados como la adopción de estándares comunes en materia de política fiscal y monetaria, de prácticas comunes en materia de regulación y supervisión prudencial de los intermediarios financieros, de regulación prudencial de los flujos de capitales, de acuerdos en torno al manejo cambiario y, sólo a muy largo plazo, eventuales monedas comunes.

Los mecanismos regionales también pueden contribuir a la solución de las crisis. De hecho, la región tiene una de las experiencias más interesantes en esta materia, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)⁸.

La creación de un fondo común de reservas de los países de la región podría ayudar a enfrentar crisis financieras secuenciales.

En consideración a que el contagio financiero tiene un componente regional significativo, la existencia de un fondo regional tendría ventajas importantes sobre una arquitectura que consistiera exclusivamente de un fondo global (véase Agosin, 2000; Mistry, 1999; Ocampo,

⁸ Este Fondo tiene un historial de 20 años al servicio de la Comunidad Andina, facilitando volúmenes importantes de recursos a los cinco países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Para los miembros de menor tamaño (Bolivia y Ecuador), el FLAR ha sido un acreedor tan importante como el FMI. Con la reciente incorporación de Costa Rica, el FLAR inició un proceso de ampliación hacia países latinoamericanos que no son miembros de la Comunidad Andina, como paso a un fortalecimiento de mayor alcance de esta institución (Agosin, 2000; FLAR, 2000).

A nivel internacional, la propuesta más ambiciosa en este frente fue la de crear un Fondo Monetario Asiático, que se discutió, por iniciativa de Japón, en la reunión del FMI en Hong Kong en noviembre de 1997 (Hamada, 2000). Esta idea tuvo concreción en el acuerdo al cual llegaron trece países asiáticos –miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), China, República de Corea y Japón– en mayo de 2000, para establecer acuerdos de *swaps* entre sus bancos centrales (Park y Wang, 2000).

1999). La primera ventaja estriba en la posibilidad de modificar las expectativas y el comportamiento de los agentes financieros con respecto a la región en su conjunto, previniendo así el contagio. Al contar con reservas internacionales ampliadas, provenientes de los demás miembros del fondo, y quizás también de líneas de crédito (incluyendo líneas contingentes) obtenidas por el fondo en los mercados internacionales, en mejores términos y en mayores volúmenes que los países individuales, las naciones participantes contarían con defensas más sólidas frente a las crisis⁹. El fondo podría también desempeñar un papel importante en los esfuerzos de coordinación de políticas macroeconómicas y de normas prudenciales a las cuales hemos hecho alusión. El entorno regional y las políticas de los países vecinos desempeñan un papel creciente en la globalización. Por lo tanto, las reformas de tipo institucional deben incluir, también, los temas de integración regional y de coordinación de políticas entre los países ligados más estrechamente (Ghymsers, 2001).

Los fondos regionales podrían convertirse en intermediarios entre el FMI y los países.

¿Es factible crear un fondo latinoamericano? Un estudio reciente estima que un

fondo que contara con el 15% de las reservas de once países de la región (incluidos todos los de mayor tamaño excepto México) podría proveer financiamiento para enfrentar fugas de capital equivalentes a toda la deuda de corto plazo de los países individualmente considerados (Agosin, 2000). Asimismo, un fondo de esta magnitud permitiría hacer frente a fugas de capitales desde todos los países, considerados individualmente, equivalentes a todo su dinero (M^2), con excepción de Argentina y Brasil. Ello indica que incluso un esfuerzo por crear un fondo común con un modesto porcentaje de las reservas de los países de la región podría contribuir a enfrentar crisis financieras secuenciales. Este cálculo no considera las posibilidades de endeudamiento contingente del fondo en los mercados internacionales de capital, ni contribuciones provenientes de países desarrollados o del FMI.

Cabe señalar que, aunque existe un grado de covariación entre los movimientos de capital entre distintos países¹⁰, lo ocurrido con el FLAR indica que, aún en una subregión como la andina, las necesidades de financiamiento excepcional están lo suficientemente distanciadas en el tiempo como para permitir que, salvo en coyunturas de contagio generalizado de pesimismo, un fondo de reservas pueda cumplir una función importante. Además, la premisa fundamental es que, al

⁹ Las calificaciones de riesgo y los márgenes de intermediaciones son, en general, más favorables para estas instituciones subregionales que para los países individuales, en especial en las coyunturas recesivas.

¹⁰ Además, hay enorme covariación de *spreads* y calificaciones de riesgo soberano.

disponer de capacidad para detener una crisis inicial en un país, la existencia del fondo regional podría contribuir a desalentar su propagación a los demás.

Los fondos regionales podrían tener un reconocimiento del FMI como una parte integrante del sistema financiero internacional. Concebidos así, podrían convertirse parcialmente en intermediarios entre el Fondo y los países individuales. En instancias de crisis, los fondos regionales podrían ser autorizados para acceder a los recursos del FMI con un elevado grado de automaticidad. Si un nuevo servicio contingente del Fondo fuese financiado con emisiones de DEG, podría autorizarse a los fondos regionales para adquirir DEG con monedas nacionales de los miembros, para luego ser prestados a los países en crisis (Naciones Unidas, 1999).

4. FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO: LA BANCA DE DESARROLLO REGIONAL Y SUBREGIONAL

A su vez, el financiamiento para el desarrollo puede ser provisto por una red de instituciones. En efecto, en este frente operan en la actualidad, en forma complementaria, diversas instituciones¹¹.

Estos recursos son particularmente

importantes para los países de menor desarrollo relativo, para los cuales la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial cumple también un papel importante. El financiamiento multilateral de todas estas fuentes representó el 85% del crédito externo de largo plazo recibido por estos países en 1995-98. Los recursos de los bancos regionales y subregionales también son muy relevantes para los países con ingresos por habitante entre 2.000 y 4.000 dólares y representaron el 15% del crédito de largo plazo en el mismo período y poco más de la mitad en la primera parte de la década.

Una de las virtudes de la banca multilateral ha sido su capacidad para ofrecer financiamiento en forma contracíclica.

Una de las grandes virtudes de la banca multilateral ha sido su capacidad para ofrecer financiamiento en forma contracíclica, amortiguando los efectos de los shocks externos y evitando la profundización de las crisis. Esto se ha reflejado, en particular, en el aumento de dicho financiamiento durante los años de sequía en el financiamiento externo que se iniciaron con la crisis asiática o durante la crisis de la deuda. Este apoyo ha sido un

¹¹ Los bancos de desarrollo regionales (Banco Interamericano de Desarrollo, BID) y subregionales (Corporación Andina de Fomento, CAF; Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE; Banco de Desarrollo del Caribe, BDC; y Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, FONPLATA) son un complemento significativo del esfuerzo interno de financiamiento de la inversión y de los aportes externo privado y del Banco Mundial. El papel clave de las instituciones financieras regionales y subregionales durante la década de 1990 se manifestó nítidamente a través de su participación en el suministro de recursos crediticios a la región.

complemento y no un sustituto de la financiación de la balanza de pagos que han proporcionado el Fondo Monetario Internacional y algunas fuentes bilaterales. Estas son las únicas fuentes de financiamiento de largo plazo disponibles durante las crisis. Estos recursos permiten también moderar los ajustes fiscales necesarios y evitar, en particular, el recorte de programas sociales y ambientales críticos y permiten poner en marcha redes de protección social para los sectores más vulnerables. Cabe destacar que el apoyo de estas instituciones ha tenido un papel catalítico significativo en el mantenimiento y renovación de la confianza en los países durante los períodos de crisis y, por ende, en la renovación de los flujos privados.

Los agentes privados tienden a sobrestimar el riesgo durante los períodos de crisis.

La calidad de acreedor preferencial, la diversificación de riesgo y la adaptación eficaz a los sistemas modernos de evaluación de riesgos y calificación de cartera han llevado a que el BID y la CAF exhiban una mejor calificación de riesgo que los países de la región, lo que les permite acceder a fondos externos a un costo menor que cuando los países se consideran en forma individual. El caso de la CAF es particularmente importante en tal sentido, porque se trata de una institución cuyos accionistas provienen mayoritariamente de países en desarrollo de la región. Esto permite a estas instituciones

llevar a cabo actividades de intermediación financiera muy beneficiosas para los países miembros, que de otro modo enfrentarían costos más elevados o simplemente no tendrían acceso al financiamiento. Este hecho es reforzado por la buena calidad de las carteras que, en general, exhiben los bancos multilaterales de desarrollo. Todo indica que los agentes privados tienden a sobrestimar el riesgo durante los períodos de crisis lo que constituye, de por sí, una falla del mercado que justifica la acción de los bancos multilaterales de desarrollo.

Las carteras de préstamos de las instituciones regionales y subregionales muestran un perfil diversificado, que varía entre una y otra entidad. Conviene resaltar, en especial, la prioridad que otorgan estas entidades a proyectos de desarrollo social, su papel pionero en el financiamiento de programas de desarrollo sostenible y la canalización de recursos hacia sectores productivos tradicionalmente excluidos, en particular la pequeña y mediana empresa. En el plano institucional, conviene resaltar también su apoyo a programas de modernización del Estado. A ello se agrega su papel en el desarrollo de la infraestructura física, de algunos sectores productivos y, en algunos casos, de operaciones de comercio exterior, especialmente aquellas asociadas a los procesos de integración. La asistencia técnica, proporcionada directamente o vinculada al financiamiento de proyectos, ha sido una característica adicional de estas instituciones, que ha contribuido a fortalecer la capacidad de los países asociados, así como su papel como

lugar de encuentro entre de los países miembros, de intercambio de información y análisis de experiencias exitosas (y, lo que es también importante, fallidas) de desarrollo.

Los bancos de desarrollo pueden desempeñar también un papel de catalizadores de recursos privados, a través de tres mecanismos diferentes: el otorgamiento de garantías al pago oportuno de la deuda pública o de compromisos (en la forma de garantías o subsidios) asumidos por el Estado como apoyo a proyectos privados; la financiación o cofinanciación directa de proyectos privados innovadores, aportada directamente por el banco o por la corporación financiera relacionada; y el capital de riesgo aportado por la corporación financiera a empresas innovadoras. Estos mecanismos se han venido desarrollando de manera diversa por los bancos y sus corporaciones y han servido para acelerar las inversiones privadas en el área de infraestructura. También cabe mencionar algunas operaciones pioneras orientadas a garantizar el servicio de la deuda pública en emisiones de bonos realizadas en momentos de gran incertidumbre en el mercado de capitales. En todos estos casos, los inversionistas privados valoran no sólo la solidez de las instituciones multilaterales, sino también su relación privilegiada con los gobiernos, que le confiere un valor adicional al apoyo que otorgan, que excede el aporte de recursos. Estas operaciones deben seguir ampliándose, sobre la base de un claro criterio de adicionalidad, es decir desarrollando mecanismos de apoyo que no existen en el mercado privado en un mo-

mento dado. Un nuevo mecanismo podría ser el otorgamiento de garantías a emisiones de bonos de países que no han hecho uso de este mecanismo de financiamiento.

La relación privilegiada de las instituciones regionales con los gobiernos da a su apoyo un valor superior al de los recursos que proporcionan.

Las instituciones regionales y subregionales pueden contribuir también a completar los mercados financieros de los países en desarrollo, a través de la emisión de títulos de deuda en estos, que ayude a crear mercados de plazos más amplios, y de inversiones en entidades de financiamiento a la micro y pequeña empresa. De ese modo, contribuirían a la profundización y creación de segmentos del mercado que suelen caracterizarse por un desarrollo insuficiente. El apoyo a las actividades de los bancos nacionales de desarrollo es esencial para garantizar una labor efectiva en estos campos.

5. LA DIMENSIÓN COMERCIAL

Hay dos áreas en las cuales la región puede jugar un papel muy positivo. Uno es el de los procesos de integración regional, como una forma de *hacer* globalización a escala regional (Di Filippo y Franco, 2000). Otra es la participación organizada en las negociaciones de la OMC.

Mercosur, CAN, MCCA, y CARI-COM pueden cumplir interesantes funciones en la tarea de fijar normas y mecanismos que permitan generar un regionalismo capaz de fortalecerse en sus vínculos recíprocos y de defender sus intereses frente a las reglas de juego que se generan a nivel del multilateralismo global legislado por la OMC.

La región aprovecha muy poco su geografía.

Esto puede visualizarse en cuatro campos. La complementariedad entre las instituciones mundiales y regionales, la reducción de los riesgos y vulnerabilidades comerciales de los países individualmente considerados, la capacidad de competir con los organismos globales (OMC) en la provisión de mecanismos para la defensa de los intereses comerciales de los países latinoamericanos aisladamente considerados, y la posibilidad de brindar un foro para concertar posiciones comerciales comunes y hablar con una sola voz a nivel hemisférico y mundial.

Los tres primeros aspectos señalados en el párrafo anterior son la vía para “hacer globalización” a nivel regional y subregional, es decir *crear interdependencias económicas crecientes, tanto a escala de los vínculos interempresariales como a nivel de las naciones en su conjunto*. Los acuerdos son la vía para hacer

esta globalización de escala regional, a través de reglas de juego concertadas para fines comunes. El último atañe a un cauce institucional organizado para las negociaciones de la OMC.

a) Elevación de la calidad del comercio intra latinoamericano

El comercio intrarregional se caracteriza, entre otros rasgos destacados, por corresponder a exportaciones con más valor agregado que las ventas al resto del mundo. Por consiguiente, poseen más capacidad para ejercer un efecto dinamizador del producto interno de los países vendedores, con lo que contribuyen a fortalecer la asociación entre exportaciones y crecimiento del PIB¹².

Sin embargo, el impacto ha sido limitado debido a que el intercambio intrarregional ha correspondido, a lo largo de los años noventa, a sólo un quinto del intercambio total, y se ha reducido, transitoriamente, durante el primer bienio de la década del 2000; ello contrasta con proporciones superiores al 50% en Norteamérica y cercanas a los dos tercios en la Unión Europea. La región está aprovechando muy poco su geografía. La asociación entre exportaciones y crecimiento económico ha resultado esquiva en América Latina, como lo atestigua el hecho de que el *quantum* de las exportaciones de la región se expandió, en promedio, 7,4% anual entre 1990 y 2002, en tan-

¹² Así, por ejemplo, en 2001, la proporción de bienes industrializados en el comercio intrarregional fue de 79,2% en contraste con el 58,8% correspondiente a las exportaciones de la región al resto del mundo (CEPAL, 2002 b, cuadro I-28).

to que el PIB creció apenas 2,4%; la asociación entre exportaciones y crecimiento económico se fortalecería en la medida que el comercio intrarregional se expanda. Esto se explica porque en América del Sur el patrón exportador está basado en recursos naturales, que se destinan a los países desarrollados, y son ellos los que generalmente les dan el valor agregado.

b) Complementariedad entre las instituciones mundiales y regionales

La OMC ofrece una red de normas y disciplinas que otorgan un primer ámbito de protección y garantías para la defensa de los intereses nacionales legítimos en el plano del comercio. De esa manera, los países con mayor poder económico y comercial deberían acatar el “estado de derecho” internacional que proveen las normas de la OMC. Del mismo modo, los países latinoamericanos, especialmente los medianos y pequeños, se ven más protegidos si sus instituciones regionales les proveen con otro conjunto de normas complementarias para regular su comercio¹³.

Asimismo, los países más pequeños también necesitan defender su poder de negociación frente a los países mayores de América Latina y, por supuesto, todos estos países en conjunto necesitan contar con mecanismos de negociación y defensa frente a los países desarrollados.

Las normas de la OMC constituyen un “estado de derecho” internacional.

Podemos distinguir tres niveles.

Primero, desde el punto de vista de la protección de los intereses de los países más pequeños frente a los de los países socios más grandes, *dentro de los propios* acuerdos subregionales¹⁴.

Segundo, desde el punto de vista de la elaboración de legislación interna para la protección de los intereses de los países latinoamericanos en su conjunto frente a los países más desarrollados. Por ejemplo, los países desarrollados están especialmente interesados en el acceso al mercado de los países en desarrollo (incluidos los latino-

¹³ La necesidad de fortalecer el poder de negociación de los países más pequeños resulta clara en relación con los dictámenes del Organismo de Solución de diferencias de la OMC. Como señala CEPAL en un informe reciente: “El único instrumento que proporciona el OSD para penalizar una anulación o menoscabo de derechos es la imposición de sanciones comerciales discriminatorias por el país demandante contra el país demandado. Empero la capacidad de sancionar el comportamiento comercial de un país que atente contra los derechos de otro es directamente proporcional a su tamaño económico. Por lo general, la represalia comercial por iniciativa de países pequeños tiende a tener poco impacto en economías más grandes y desarrolladas” (CEPAL, 2002b, Síntesis p. 30).

¹⁴ Por ejemplo, el fortalecimiento del mecanismo de solución de controversias del Mercosur (protocolo de Brasilia, sustituido en 2002 por el protocolo de Olivos), a través de procedimientos previsible y transparentes, fortalece el ejercicio de los derechos y de los intereses de los países más pequeños de ese acuerdo. La posibilidad de seguir perfeccionando estos mecanismos, hasta llegar a contar con un Tribunal subregional con poder, autoridad y normas legales para dirimir controversias entre los miembros de un acuerdo subregional, reduce los riesgos de rupturas internas y abre canales de conciliación mejor establecidos entre las partes.

americanos) en las áreas de servicios, de tecnología, y de inversiones ligadas al comercio y a los servicios. Los países latinoamericanos pueden elaborar concertadamente una red de normas y disciplinas comunes en materia de regulación de servicios en los mercados nacionales, de leyes sobre propiedad intelectual (por ejemplo en el conflictivo campo de las patentes farmacéuticas), sobre inversiones directas ligadas al comercio, etc. que, aun encuadrándose en la normativa global de la OMC, contemplen sus intereses comunes en estos campos, y presentar un “frente legal” más sólido frente a los poderosos jugadores internacionales (países) y transnacionales (empresas que operan en estos campos). Uno de los beneficios es evitar las acusaciones de *dumping* ambiental a los países en desarrollo. Esta convergencia de normas puede hacerse a varios niveles (mera coordinación, armonización sobre principios comunes, o unificación de normas).

Tercero, a nivel de la negociación interna entre los países miembros de los acuerdos subregionales de integración, para la posterior preparación de normas y principios comunes, que se negocien y estén encuadrados en la legalidad de la OMC pero que también contemplen las peculiaridades regionales: por ejemplo, en la legislación sobre políticas de defensa de la competencia y del consumidor, en la concordancia respecto de normas técnicas, fitosanitarias, medioambientales y de control de calidad, aplicables al comercio recíproco y frente al resto del

mundo. Los organismos regionales y subregionales son la vía natural para la convergencia (coordinación, armonización y unificación), mutuamente acordada, de normas en esos y otros planos que contemplen los intereses regionales y subregionales sin violar las normas globales de naturaleza más genérica, o presentando razones compartidas y de peso para modificar esas normas cuando son injustas.

Los países latinoamericanos pueden crear normas que se ajusten a la normativa de la OMC pero contemplen sus intereses comunes en diversas materias.

c) Reducción de riesgos y vulnerabilidades comerciales de países latinoamericanos

Los organismos regionales y subregionales ven acrecentada su vulnerabilidad comercial, como consecuencia de la formulación de políticas macroeconómicas descoordinadas en campos sensibles al ámbito comercial. Véase, por ejemplo, el tema de la inestabilidad cambiaria y su impacto negativo sobre el comercio intrarregional. La coordinación, armonización y/o unificación de las políticas fiscales, monetarias, y cambiarias, es importante para otorgar estabilidad y certidumbre al comercio recíproco¹⁵.

¹⁵ El caso más dramático y reciente, de las graves consecuencias de la descoordinación macroeconómica se verificó entre Argentina y Brasil en el seno del Mercosur. Es bien conocido el

d) Colaboración con los exportadores para la defensa de los intereses comerciales comunes

Una función importante de los organismos subregionales en este campo podría ser, por ejemplo la de prestar servicios de asesoría jurídica frente al uso desviado de las normas comerciales (comercio desleal). Dos de las modalidades más frecuentes de ejercer prácticas desleales de comercio son el abuso de medidas *antidumping* y la imposición de “restricciones voluntarias” a las exportaciones. De hecho, ambos tipos de medidas se suelen usar conjuntamente. Los países importadores de mayor tamaño económico suelen amenazar a los más pequeños con la aplicación de la legislación *antidumping*, acusándolos de discriminación de precios. Pero después de formulada la acusación, los propios países desarrollados ofrecen abstenerse de continuar el litigio a cambio de que los exportadores amenazados acepten autoimponerse restricciones “voluntarias” a las exportaciones. Para no ver amenazado su acceso a los mercados más importantes, y evitar costos de transacción (asesoría jurídica escasa y muy cara) que, en ocasiones, no pueden sufragar (por ejemplo, *lobbies* en los países desarrollados que imponen la legislación *antidum-*

ping), los países más pequeños, suelen aceptar restringir “voluntariamente” sus exportaciones autoimponiéndose por esa vía restricciones que no pueden ser sancionadas por la OMC, organismo que sólo regula restricciones a las importaciones. Se podría estudiar la forma de crear servicios de asesoría jurídica centralizados en estos organismos subregionales para aprovechar economías de escala y especialización en este tipo de *know how* jurídico y negociador.

El abuso de las medidas de *antidumping* y las “restricciones voluntarias” a las exportaciones son modalidades frecuentes de prácticas de comercio desleales.

e) Posibilidad de hablar con una sola voz en la defensa de los intereses comerciales comunes

Esta es la función más obvia y directa de los organismos subregionales, el de constituirse en foros de discusión, concertación y defensa de intereses comunes, así como de preparación de estrategias de negociación frente a foros más amplios

resultado de la descoordinación de regímenes cambiarios entre ambos países, que a fines de 2001 erosionó gravemente las relaciones bilaterales, hasta que el desenlace de la crisis económica argentina precipitó una devaluación masiva de su moneda, la que, sin embargo, contribuyó a establecer relaciones cambiarias más razonables entre ambos socios. Los presidentes del Mercosur, en un comunicado conjunto emitido el 5 de julio de 2002 ratificaron su decisión de revisar las metas macroeconómicas con miras a profundizar la coordinación entre los países miembros. Similar necesidad de actualizar la coordinación se propone respecto de la utilización de incentivos a las inversiones, a la producción y a las exportaciones intraesquema.

de escala hemisférica o mundial (negociaciones en el seno del ALCA o de la OMC). También aquí se aplican los principios de economías de escala y de especialización que benefician especialmente a los países más pequeños, los que suelen carecer de expertos y negociadores calificados en los numerosos y complejos campos de negociación que se abren en las rondas comerciales. En este momento, los acuerdos subregionales están, efectivamente, hablando con una sola voz en las negociaciones del ALCA, lo que significa un doble beneficio. De un lado, el beneficio ya comentado de un mejor aprovechamiento de capacidades negociadoras escasas, y de otro lado, la ventaja de ponerse de acuerdo sobre temas que son análogos a los que se discuten en la actual Ronda de Doha.

El que los acuerdos subregionales estén hablando con una sola voz en las negociaciones del ALCA significa un doble beneficio.

6. ARGUMENTOS PARA UN ROL CRECIENTE DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES

Como lo ha planteado Ocampo (2002), se pueden agrupar en tres los argumentos generales para un rol determinante de las instituciones regionales¹⁶.

Primero, el argumento más general se relaciona con las virtudes de la complementariedad entre las instituciones mundiales y regionales. Dada la heterogeneidad de la comunidad internacional, las instituciones mundiales y regionales pueden jugar útiles roles complementarios. Así, las organizaciones regionales protagonizarían un provechoso papel en la coordinación de políticas macroeconómicas, en la fijación de normas, en la adaptación de normas internacionales a condiciones regionales (dadas diferentes tradiciones regulatorias), y en la reducción de los costos de aprendizaje compartiendo experiencias en materia de desarrollo institucional. El diseño de normas puede cubrir áreas tales como servicios públicos, medio ambiente, seguridad social, macroeconomía, comercio y finanzas. Ellas pueden también establecer mecanismos para asegurar la vigilancia recíproca de los propios sistemas de regulación.

El segundo es un argumento a favor de la competencia, particularmente en la oferta de servicios a países pequeños y medianos. Las instituciones mundiales pueden, probablemente, servir mejor a los países que ejercen una influencia sistémica. Los jugadores más pequeños pueden, de hecho, enfrentar una relación de poder muy favorable, frente a aquellas grandes instituciones. La competencia entre organizaciones mundiales y regionales en la provisión de servicios propios de la banca para el desarrollo, financiamiento de emergencia y apoyo técnico,

¹⁶ Para un análisis más a fondo de estos temas, véase CEPAL (2002c); Agosin (2000); Ocampo (1999, 2001); Park y Wang (2000).

puede mejorar la calidad del acceso a ellos por parte de los países de pequeño y mediano tamaño. En particular, el Fondo Monetario Internacional puede ser visto, desde este punto de vista, como el núcleo central vértice o cima (*apex*) de una red regional y subregional de fondos de reserva y arreglos de financiamiento recíproco (*swaps*)¹⁷. A su vez, la provisión de financiamiento para el desarrollo por parte del Banco Mundial puede ser complementada con la originada en los bancos de desarrollo regionales, y en un conjunto de bancos subregionales totalmente controlados por los países en desarrollo.

Tercero, la voz de los países pequeños y medianos difícilmente logra oírse en las instituciones globales. Esto puede remediarse a través del establecimiento de instituciones regionales, cuya voz adquiere mayor peso y cuyas especificidades son mejor conocidas, junto con un sentido de que estas instituciones deben ser parte integral de un orden internacional más amplio. Es más, el sentido de “pertenencia” de estas instituciones por parte de los países en desarrollo crea una relación especial entre ellas y los países miembros. Por ejemplo, puede ayudar a reducir los riesgos que enfrentan los bancos de desarrollo y los fondos de reserva, fortaleciendo las ventajas de compartir los riesgos (*risk pooling*). Además, los esquemas de integración regional y los acuerdos medioambientales pueden capturar mejor las externalidades, así como la especificidad de las características y necesidades de países miembros con simila-

res niveles de desarrollo y de escasez relativa de factores.

Todos estos son fuertes argumentos a favor de otorgar un rol prominente a las instituciones regionales en el orden mundial. Ciertamente, estos argumentos apuntan a la necesidad de reflexionar sobre las virtudes de la provisión de bienes públicos a través de una red de instituciones complementarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, Manuel R. (2000), “Fortaleciendo la institucionalidad financiera en Latinoamérica”, *Temas de Coyuntura*, 9, (LC/L.1433-P), Santiago, CEPAL.
- Bárcena, A. y C. de Miguel (2003), “Financiamiento para el Desarrollo Sostenible. Visiones y Acciones desde la Perspectiva de América Latina y el Caribe”, CEPAL, Naciones Unidas. LC/L 1875.
- Bouzas, R. y R. Ffrench-Davis (1998), “La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, número especial, octubre.
- CEPAL (2002a), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, Edición 2001-2002*, Santiago.
- _____ (2002b), *Globalización y desarrollo*, Santiago.
- _____ (2002c), *La Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- _____ (2002d), *La Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- Culpeper, Roy (2000), “The evolution of global financial governance”, en R. Culpeper y D. Kapur (eds.), *Global financial reform: How? Why? When?*, Ottawa, The North-South Institute.
- Di Filippo, A. y R. Franco (2000), *Integración regional, desarrollo y equidad, Siglo XXI* CEPAL, México.

¹⁷ Naciones Unidas (1999); Ocampo (1999).

- FLAR (2000), "Propuesta para la transformación del Fondo Latinoamericano de Reservas en un Fondo Monetario Latinoamericano", Bogotá, D.C., marzo, inédito.
- Hamada, K. (2000), "An Asian perspective on the desirable international financial architecture", en J.A. Ocampo, et al. (eds.), *Financial Globalization and the Emerging Economies*, serie Libros de la CEPAL, n° 45, Instituto Internacional Jacques Maritain y CEPAL, Santiago. Publicación de las Naciones Unidas.
- Meltzer, A. et al. (2000), *Report to the US Congress of the International Financial Advisory Commission*, Washington, D.C., marzo.
- Mistry, P. S. (1999), "Coping with financial crises: are regional arrangements the missing link?", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. X, Nueva York, UNCTAD.
- Naciones Unidas (1999), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* (LC/G. 2054), Santiago, CEPAL, marzo.
- Ocampo, J.A. (2002), "Recasting the international financial agenda", en J. Eatwell y L. Taylor (eds.), *International Capital Markets: Systems in Transition External*, New York, Oxford University Press.
- _____ (2001), "Pasado, presente y futuro de la integración regional", *Revista Integración y Comercio*, vol. 5, n° 13, enero-abril.
- _____ (1999), *Reforming the International Financial Architecture: Consensus and Divergence, Temas de Coyuntura*, 1 (LC/L.1192-P), Santiago, CEPAL, abril.
- Park, Y. C. e Y. Wang (2000), "Reforming the international financial system and prospects for regional financial cooperation in East Asia", Seoul, Korea University and Korea Institute for International Economic Policy, junio.
- Stiglitz, J. (1999), "The World Bank at the Millennium", *Economic Journal*, n° 109, noviembre.