

# El Banco del Mercosur: un desafío

• • • • • GEORGES D. LANDAU\*

En la reunión cumbre del Mercosur<sup>1</sup> celebrada en Fortaleza, Brasil, los días 16 y 17 de diciembre de 1996 con la participación de los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, se acordó crear el Banco del Mercosur y formar un grupo de trabajo intergubernamental para preparar sus estatutos. Se pretende que la nueva institución remplace al Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), aproveche la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del mismo Fonplata y se acerque al perfil institucional del BID, es decir, que cuente con un Directorio residente en su sede y un cuerpo profesional altamente calificado.

En ocasión de la XXXVIII Asamblea de Gobernadores del BID, celebrada en Barcelona del 17 al 19 de marzo de 1997, los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, representados por sus respectivos ministros de Economía o Hacienda, emitieron la Declaración sobre la Constitución de un Banco de Desarrollo para el Mercosur, a la cual se adhirió Chile. En ese documento se aprueba "la continuidad de los estudios y trabajos técnicos para la constitución de un banco de desarrollo para el Mercosur y países asociados", el que "contribuirá a la integración y al desarrollo económico y social de los países miembros elegibles para créditos, captando y canalizando recursos para el financiamiento de proyectos públicos y privados". Asimismo, acordaron una serie de principios

1. Grupo de integración subregional instituido en 1991 por el Tratado de Asunción con la participación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

\* *Presidente del Prisma Consultoría (São Paulo, Brasil) y asociado del Paradigm Consulting (Nueva York).*

para asegurar la operatividad de la nueva institución financiera internacional.

Convendría reflexionar sobre los posibles alcances de esas decisiones, volcadas hacia la pronta apertura de una entidad internacional destinada a financiar proyectos de integración física y económica en el ámbito del Mercosur, al cual acaba de ingresar Bolivia mediante la firma de un acuerdo de libre comercio al que previamente se había adherido Chile.

El primer problema que deberá considerar el grupo de trabajo es la ubicación de la sede del nuevo Banco. No podrá ser Sucre, Bolivia, porque carece de la infraestructura necesaria, aunque ese país podría ofrecer Santa Cruz de la Sierra, que sí dispone de facilidades de comunicación y además es un punto casi equidistante de las restantes capitales del Mercosur.

Las candidaturas de Paraguay o Uruguay no prosperarían, a pesar de que el primero no acoge en su territorio a ninguna sede de organismo internacional y de que el segundo, además de constituir un incipiente centro financiero extraterritorial (*off shore*), ya hospeda a las secretarías permanentes de la ALADI y del mismo Mercosur; los dos grandes países del grupo, Argentina y Brasil, no se presentarían, puesto que deberán hacer concesiones a los países más chicos, y Chile, que ya cuenta con la sede de la CEPAL, tiene un estatus análogo al de Bolivia, es decir, aún no es miembro de pleno derecho del Mercosur.

Sin embargo, la postulación de una sede boliviana para el Banco requerirá de una habilidosa negociación diplomática. Si bien es posible prever la adhesión a corto plazo de Venezuela, que tiene en su capital las sedes de la CAF y del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), prevalecen los mismos argumentos aplicables a Chile.

Las instituciones financiadoras de la integración en América Latina no constituyen paradigmas verdaderos para la confor-



*En los ochenta las instituciones financieras internacionales se transformaron; dejaron de ser principalmente proveedoras de recursos propios para financiar el desarrollo de los países prestatarios*

mación del Banco del Mercosur. Con excepción de la CAF, que después de un prolongado letargo ha cobrado vitalidad y hasta logró trascender el Grupo Andino, los demás organismos han conocido demasiadas dificultades para que puedan servir de ejemplo: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco del Caribe (CDB) reflejan la precariedad de los sistemas subregionales de integración a que corresponden.

Seguir el modelo estructural del BID entraña ciertos problemas sobre los cuales debería detenerse el grupo de trabajo intergubernamental. Nadie duda de las ventajas de contar con un Directorio en sesión prácticamente permanente, ni de que se necesita un equipo (*staff*) técnico seleccionado con base en su profesionalismo y por tanto independiente de las inevitables presiones políticas.

La dificultad reside menos en el modelo orgánico del BID que en su *modus operandi*. Históricamente, el BID, creado en 1959 por inspiración de Felipe Herrera, quien también fue su primer Presidente, constituyó una versión “tropicalizada” del Banco Mundial y sirvió a su vez de modelo y centro de capacitación para la mayoría de los bancos regionales y subregionales que le siguieron: Africano, Asiático, Islámico, Centroamericano, del Caribe, etcétera.

Sin embargo, durante la última década el BID se acercó a la estructura y las políticas operativas del Banco Mundial, importó muchos de los expertos de éste y en consecuencia fue diluyendo su identidad específicamente latinoamericana, así como la correspondiente sensibilidad política.

En materia de integración, el BID, que durante los años sesenta y setenta fue el gran promotor de ese movimiento en América Latina, prácticamente ya no actúa en esta área, con excepción de un préstamo, para la hidrovía Paraná-Paraguay, de mérito cuestionado por los ambientalistas, al punto que llevó a la virtual extinción del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), órgano del BID con sede en Buenos Aires y que fue gran promotor de la idea-fuerza de la integración subregional: andina, rioplatense, centroamericana, amazónica y caribeña.

Pese a que el BID —en voz del presidente Enrique Iglesias— haya discrepado públicamente de un reciente estudio del Banco Mundial muy crítico del Mercosur, no hay duda de que hoy día está a la zaga de dicho Banco, que no se “muere de amores” por ese esfuerzo integrador, aunque apoye movimientos integracionistas en otros continentes.

Otro aspecto que merece la atención de los especialistas que formularán los lineamientos básicos del Banco del Mercosur se refiere a la participación de países extrarregionales, por ejemplo de Norteamérica, Europa Occidental y Japón, como medio de acceso a los respectivos mercados de capitales. Éste también es el caso del BID, donde la presencia de miembros extrarregionales, impulsada por el expresidente Antonio Ortiz Mena, contribuyó a la consolidación financiera del banco sin desfigurarle el perfil.

Cómo hacerlo, en el caso del Banco del Mercosur, constituye un desafío, no insuperable por cierto, pero capaz de generar problemas, puesto que la posición de la Unión Europea respecto al Mercado Común<sup>2</sup> no coincide necesariamente con la de Estados Unidos, ni ésta con la de Japón. Todos estos potenciales miembros extrarregionales persiguen sus propios objetivos políticos además de los mercantiles y será necesaria una fina diplomacia para conciliar sus intereses, sin desmedro de los de los países miembros del Mercosur, que evidentemente deben prevalecer.

Bajo el liderazgo del Banco Mundial, en el decenio de los ochenta las instituciones financieras internacionales se transformaron de manera radical; dejaron de ser principalmente proveedoras de recursos propios para financiar el desarrollo de los países prestatarios, para convertirse sobre todo en operadoras de ingeniería financiera, es decir, en movilizadoras de fondos de otras fuentes, públicas o privadas, nacionales o multilaterales.

Esas técnicas de cofinanciamiento deberá aplicarlas en amplia escala el nuevo Banco del Mercosur, a fin de multiplicar sus recursos de capital utilizándolos como garantía para captar créditos en los principales mercados mundiales de capital, como lo hace la CAF de manera muy exitosa.<sup>3</sup>

Ahora bien, los proyectos de integración que se supone financiará el Banco en sectores como los de energía e infraestructura, entre otros, son suficientemente atractivos para despertar el

2. Con el cual tiene un acuerdo marco de cooperación que prevé reuniones periódicas de consulta entre cancilleres.

3. Con la dinámica dirección del L. Enrique García, extesorero del BID y Ministro de Planificación de Bolivia.



*Los proyectos de integración que financiará el Banco en sectores como energía e infraestructura, entre otros, son suficientemente atractivos para interesar a los bancos exportadores*

---

interés de los bancos exportadores de bienes y servicios de los países industriales, aunque habrá que manejarlos con sumo cuidado para que tales intereses se armonicen con los de los prestatarios en el Mercosur.

Dos factores quedan implícitos en esta argumentación:

a) la estatura y la dinámica del nuevo Banco dependen menos del monto de su capital que de su capacidad de gestión de proyectos de integración realmente prioritarios, seleccionados según rigurosos criterios técnicos, o sea, exentos de injerencias políticas, y

b) el éxito del nuevo Banco está condicionado por su capacidad de identificar, evaluar y ejecutar proyectos realmente valederos.

No es tanto el capital que falta hoy en América Latina, cuanto los buenos proyectos. Para la adecuada preparación de éstos, en el caso de los países de menor desarrollo relativo, será imprescindible que el Banco disponga de eficientes mecanismos de preinversión y cooperación técnica, susceptibles de apoyar a los prestatarios en la elaboración de proyectos complejos (como suelen ser los de integración).

Una palabra respecto al financiamiento de proyectos. Entre todas las modalidades de financiamiento que actualmente se practican quizás la que se ha definido con mayor celeridad, por lo menos en América Latina, es la de *project finance*, debido a que, una vez hecha la aportación inicial de capital, los proyectos se autorremuneran, generando los ingresos suficientes para amortizar el crédito, incluidos el principal y los intereses.

Durante el decenio de los ochenta el Banco Mundial, al que después siguió el BID, emprendió la modalidad del financiamiento sectorial o por programas. Así, en lugar de prestar fon-

dos para hacer viable un determinado proyecto perfectamente acotado, se concedían cuantiosos créditos para financiar una multiplicidad de proyectos en sectores específicos, como el agrícola.

En la época coincidente con el período crítico del endeudamiento externo de América Latina, se justificaba el financiamiento programático, que en muchos casos no pasó de ser una tenue manera de disfrazar como subsidios presupuestarios lo que en realidad eran transferencias masivas de recursos a países en virtual quiebra. En pocas oportunidades se soslayaron los criterios más rigurosos de evaluación de la tasa interna de rendimiento de los proyectos financiados, optándose por criterios esencialmente políticos.

El hecho es que el historial de los financiamientos sectoriales contiene numerosos ejemplos de fracasos en mayor o menor grado. Por ello es importante que al trazar las líneas fundamentales de la operación del Banco del Mercosur se tenga presente que las prácticas de instituciones financieras como el Banco Mundial o el BID no siempre son las más dignas de ser emuladas por un nuevo organismo cuya vocación específica será el financiamiento de proyectos de integración.

Todo lo anterior sugiere que una vez que se establezca el Banco del Mercosur, los gobiernos que lo integren deberán poner especial interés en la elección, no sólo de un presidente, que por su personalidad y trayectoria política pueda imprimir a la entidad el dinamismo, la agilidad y la eficiencia operacional que se requieren, sino también de los integrantes del Directorio, representantes de dichos gobiernos, quienes, por su experiencia profesional, deberán apoyar —y controlar cuando sea necesario— la gestión del presidente y de los demás directivos de la institución.

Los desafíos endógenos y exógenos que deberá encarar el Banco del Mercosur son significativos. En el ámbito internacional vale recordar que ni el Mercosur ni su futuro brazo financiero están rodeados sólo de amigos; existe por lo menos un saludable escepticismo que habrá que superar. Las existencias paralelas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del Mercosur, así como el propósito (por ahora más bien teórico) de crear una Zona de Libre Comercio de las Américas de amplitud continental en el año 2005, despiertan otras tantas dudas y cuestionamientos que con la simple multiplicación de encuentros hemisféricos no se podrán dilucidar.

El Mercosur, sin embargo, es una realidad económica que avanza con relativa celeridad y aunque sería deseable que el proceso de integración subregional —del Cono Sur— se profundizara antes de que se ampliase horizontalmente con el ingreso de nuevos miembros, es indudable que la interdependencia de sus integrantes tiende a consolidar cada vez más el Mercado Común del Sur, al punto de necesitar una institución financiera que lo respalde. Tanto más imperativa será, por tanto, la rigurosa definición de sus objetivos y parámetros operativos, la adecuación de los medios a las finalidades, la selección de su personal y la conformación de su estructura institucional. Se quiere un Banco dinámico, que sea efectivamente de y para los países del Mercosur. 