Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de Unasur: Historia y Legado

Pedro Silva Barros
Sofía Escobar Samurio
Leandro Fontes Corrêa

www.sela.org

CRÉDITOS

Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de Unasur: Historia y Legado

Autores:
Pedro Silva Barros
Sofía Escobar Samurio
Leandro Fontes Corrêa

Director Editorial:
Embajador Clarems Endara, Secretario Permanente del SELA

Coordinación de Publicaciones:
Yeimy Ramírez Ávila. Jefe de Gabinete

Supervición Editorial:
Yeimy Ramírez Ávila. Jefe de Gabinete
Ricardo Michel. Asesor del Despacho
Klibis Marín, Oficial de Comunicaciones

Copyright © SELA, Junio de 2025. www.sela.org © Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Torre Europa, pisos 4 y 5 Avenida Francisco de Miranda, Urbanización Campo Alegre Caracas, 1060, República Bolivariana de Venezuela Apartado 17035, Caracas 1010-A.

Todos los derechos reservados. Prohibida su venta. No se permite la reproducción total o parcial de este documento, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del SELA.

ÍNDICE

SINOPSIS ---- PÁG. 1

1. Introducción ---- PÁG. 2

2. Creación y Reglamento del Consejo Económico y Financiero Suramericano ---- PÁG.11

3. Sistematización de los debates llevados a cabo en el Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera y sus tres subgrupos ---- PÁG.18

3.1 Temas abordados en el Grupo de Integración Financiera y en el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas ---- PÁG.18

3.2 Resumen de los principales temas abordados en los Grupos de Trabajo del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas ---- PÁG.21

3.2.1 Grupo de Trabajo 1: Reservas Internacionales ---- PÁG.21

3.2.2 Grupo de Trabajo 2: Convenios de Pagos y Créditos Recíprocos, ALADI, SML y SUCRE. ---- PÁG.25

3.2.3 Grupo de Trabajo 3: Fomentar el Comercio Intrarregional y la Integración Socioproductiva. ---- PÁG.35

4. El legado del CSEF para los retos estructurales de la economía suramericana ---- PÁG.41

5. Consideraciones finales ---- PÁG.52

REFERENCIAS ---- PÁG. 57

Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de Unasur: Historia y Legado

Pedro Silva Barros[1]
Sofía Escobar Samurio[2]
Leandro Fontes Corrêa[3]

SINOPSIS

El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) se constituyó en agosto del 2011, en Buenos Aires, donde se reunieron los ministros de Finanzas y presidentes de los Bancos Centrales de los doce países de la región. Junto con otros once consejos sectoriales, el CSEF integró la estructura institucional de la organización, ocupándose de los temas relacionados a la estabilidad y al desarrollo financiero de la región. Para ello, el Consejo contó con tres grupos de Trabajo: 1) Reservas internacionales, 2) Convenios de Pagos y Créditos Recíprocos, ALADI, SML y SUCRE, y, 3) Fomentar el Comercio Interregional y la Integración Socioproductiva. En el marco del CSEF, se buscó fortalecer los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (antigua Corporación Andina de Fomento- CAF) y el Banco del Sur, así como ampliar las operaciones del Fondo Latino-americano de Reservas (FLAR) en la región. El objetivo de este artículo es contextualizar la creación del CSEF, presentar los principales temas tratados en su marco, repasar los debates y orientaciones de los grupos de trabajo que lo integraron y, por último, dejar constancia de su legado para superar los retos de la estructura financiera regional.

Palabras-clave: Unasur; Consejo Suramericano de Economía y Finanzas; Integración Financiera; Nueva Arquitectura Financiera Regional.

1 Técnico de Planificación e Investigación de la Dirección de Estudios Internacionales (Dinte) del Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea), fue director de Asuntos Económicos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) entre 2015 y 2018. Correo electrónico: pedro.barros@ipea.gov.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1325-2461

2 Asistente de investigación en Dinte/Ipea y estudiante de doctorado en Economía en la Universidad de Brasilia (UnB). E-mail: sofia.samurio@ipea.gov.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002- 4254-3869

3 Asistente de Investigación en Dinte/Ipea y Máster en Integración Latinoamericana por la Universidad de São Paulo (USP). Correo electrónico: leandro.correa@ipea.gov.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1755-7713

1 Introducción

En los años 2000, América del Sur experimentó un importante impulso en la integración regional. El proceso que culminó con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2008 se inició en el último año del siglo XX, cuando los doce presidentes de América del Sur se reunieron por primera vez en Brasilia. Cuatro años después del Comunicado de Brasilia, se firmó la Declaración de Cusco en la tercera reunión de carácter similar, que marcó el surgimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA). La transición hacia Unasur en la década de los 2000 reflejó la madurez de las relaciones entre los países del subcontinente. A partir de ese momento, Suramérica contó con una organización intergubernamental, que buscaba consolidarse regionalmente y convertirse en un actor global relevante.

La formalización de Unasur a comienzos del siglo XXI surgió como un factor imprescindible para la consolidación de América del Sur como categoría política y geopolítica (BARROS, p. 119, 2023). En el preámbulo de su tratado constitutivo se establece que la organización, dotada de personalidad jurídica internacional, estará decidida a construir identidades y ciudadanías suramericanas (TRATADO DE UNASUR, 2008)[4]. Sin embargo, al fomentar el nivel de integración subregional, Unasur no deja de estar alineada con la misión de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, presente en otros tratados en los cuales también están suscritos sus Países Miembros. En este sentido, es importante señalar que el documento que dio origen a Unasur expresa el objetivo de la organización de desarrollar un espacio subregional integrado en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, con la finalidad de “coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe” (TRATADO DE UNASUR, 2008)[5].

Por lo tanto, la idea es que el desarrollo subregional suramericano forme parte del desarrollo de toda la región latinoamericana y caribeña. En comparación con los demás procesos integracionistas de la región, la institucionalidad de Unasur se ha caracterizado

4 Disponible en https://www.gov.br/defesa/ptbr/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf

por ser de gestión intergubernamental, es decir, sin una estructura de autoridad supranacional pronunciada. Para autores funcionalistas o neofuncionalistas (MITRANY, 1990; HAAS, 2004), este es un déficit institucional en organizaciones Internacionales, pues implica la pérdida de autonomía de la institución frente al voluntarismo de los gobiernos nacionales. No obstante, Unasur se ha destacado por su compromiso político y su capacidad estratégica de acción (FERRAZ, 2019), ya que ha posibilitado agendas y plataformas de desarrollo, adoptando la perspectiva multisectorial y multidimensional necesaria para enfrentar los retos de la subregión.

De esta forma, Unasur se constituyó como un espacio propicio para las sinergias entre actores de la política regional. A pesar de no tener autoridad supranacional, la organización sirvió para una importante articulación entre los países e instituciones suramericanas, buscando unificar y fortalecer los diversos mecanismos de integración, y reforzando sus complementariedades (BARROS, 2023, p. 123). Un ejemplo de ese esfuerzo fue la incorporación, en 2009, de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), creada a comienzos de los años 2000, como secretaría técnica del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) de la Organización. En materia de economía y finanzas, bajo la coordinación del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Unasur buscó reunir a una misma mesa de debate a representantes de los Bancos Centrales y de los ministerios económicos de los doce países, así como autoridades de las organizaciones internacionales involucradas en materia de integración económica y financiera de la región. En lo que respecta al *overlapping regionalism* (MARIANO; RIBEIRO, p. 36, 2020), o al regionalismo superpuesto, un fenómeno que puede impactar de manera negativa la integración regional al promover un conflicto de intereses entre países con afiliaciones a diferentes mandatos, por lo que sería incorrecto afirmar que Unasur se superpuso a otras organizaciones e instituciones de América del Sur, ya que ha buscado sumar esfuerzos, incluyendo un mandato de convergencia definido, en 2014, por su Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno.

Tanto en el Tratado de Unasur como en el Tratado de Montevideo, que instituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), se destaca en sus preámbulos la integración regional como una etapa necesaria para el desarrollo de los países de la región, reafirmando las instituciones y organizaciones internacionales anteriores, con el fin de promover el pluralismo como principio fundamental. De la misma forma, el Tratado de Montevideo de 1980 retomó el documento homónimo de 1960 que había establecido la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), enfatizando que "la continuación de este proceso requiere la utilización de la experiencia positiva adquirida en la implementación del Tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1960" (TRATADO DE MONTEVIDEO, 1980), el Tratado de Unasur retoma otras instituciones regionales, reconociendo que "la integración debe lograrse a través de un proceso innovador, que incorpore los éxitos y avances alcanzados por el Mercado Común del Sur (Mercosur) y por la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de estos procesos" (TRATADO DE UNASUR, 2008). Según el embajador Carlos Márcio Cozendey, quien participó del proceso de creación del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Unasur establece una nueva realidad institucional para América del Sur con la entrada en vigor del Tratado Constitutivo y el establecimiento de la secretaría, proporcionando estabilidad y un marco político de acción para las nuevas iniciativas y organizaciones. Sobre otras iniciativas de esta naturaleza, Cozendey comenta:

> La región, sin embargo, ha visto muchos intentos de buscar la integración económica y política a través de la creación de instituciones, con resultados que no siempre fueron favorables. En general, ha sido más fácil crear instituciones, establecer secretarías y definir objetivos ambiciosos, aunque genéricos, en lugar de hacer converger políticas, implementar proyectos y cumplir con lo prometido. (COZENDEY, 2011, traducción nuestra)

Para mediados de la década de 2010, Unasur había logrado estructurar consejos ministeriales sectoriales y establecer agendas comunes para el conjunto de la región, a pesar de las diferencias políticas, esto representa un avance para la región, no sólo en términos institucionales, sino también políticos. El éxito de la institución se debió en gran

medida al contexto económico favorable y a la relativa estabilidad política de la región entre 2004 y 2014.

A partir de 2017, Unasur se enfrentó a un periodo de crisis. El 31 de enero de ese mismo año, la organización entró en un estado de excepcionalidad con el fin del mandato del último Secretario General, sin un consenso sobre su sucesión. En los años siguientes, entre 2018 y 2020, la organización se debilitó progresivamente debido al cambiante panorama político en la región, con la ausencia de líderes significativos. La falta de acuerdo llevó a la suspensión de la participación o la retirada de la mitad de sus miembros[6]. En 2019, los gobiernos de Argentina, Chile, Colombia, Brasil, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú firmaron la "Declaración Presidencial para la Renovación y Fortalecimiento de la Integración de América del Sur", creando el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosul), un bloque que buscaba sustituir a Unasur, pero con un menor grado de institucionalización, un número reducido de miembros y una agenda más limitada. Con la desaparición de Unasur y el ascenso de Prosul, el bloque no jugó un papel significativo en ningún área estratégica, la región estuvo políticamente fragmentada y económicamente desintegrada durante ese periodo. La crisis sanitaria y económica ocasionada por la pandemia del Covid-19 en 2020, pudo haber sido mejor coordinada a nivel regional, encontrando en la cooperación entre países, iniciativas para la contención de la propagación del virus, como se hizo con el Mecanismo de Adquisición de Vacunas de la Unión Africana, y también para la recuperación de la economía (BARROS *et al,* 2022).

Durante su pleno funcionamiento, Unasur propuso impulsar la cooperación suramericana a través de tres canales de convergencia entre sus países miembros: la construcción de una agenda social, basada en la inclusión; una agenda económica, centrada en la integración financiera y en la competitividad; y una agenda política, que buscaría afianzar la democracia y la seguridad ciudadana en la región (Unasul, 2015).

6 El 18 de abril de 2018, una comunicación conjunta de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú anunció la suspensión de su participación en UNASUR hasta que hubiera resultados concretos que garantizaran su correcto funcionamiento. En abril de 2019, Brasil reiteró esta decisión y rechazó la Presidencia Pro Tempore. Colombia inició el proceso de retiro del Tratado Constitutivo de UNASUR en agosto de 2018, seguido por Paraguay, Argentina, Brasil, Chile y Ecuador en 2019. El 30 de septiembre de 2019 se produjo el "cierre técnico" de la Secretaría General de UNASUR (LONG; SUÑÉ, 2022) (NAREA; BENZI, 2020).

Para alcanzar esos objetivos, se establecieron doce consejos sectoriales[7] dedicados a asuntos específicos. Los consejos contemplaron diversas áreas estratégicas de cooperación, a efectos de reflejar la diversidad de retos y oportunidades propias de la región suramericana. Dada la complejidad de los temas, se fomentó el análisis de sus múltiples dimensiones en cada uno de los consejos a los que pertenecían, así como el diálogo intersectorial. Hasta 2011, las cuestiones económicas, por ejemplo, podían ser competencia de varios consejos, los cuales proporcionaban, hasta cierto punto, coordinación en asuntos como la creación de fondos, el financiamiento de obras públicas y la cooperación monetaria. La decisión de crear el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) se tomó en 2010 como resultado de la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y Gobierno de Unasur, teniendo como base el consenso entre los países miembros de que había una necesidad de mayor coordinación política en la región en cuestiones macroeconómicas. Desde el inicio, la estructura institucional del CSEF estuvo compuesta por Ministras y Ministros de Economía y Finanzas, Presidentes de los Bancos Centrales y representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada país, los cuales se encontraban en reuniones ordinarias anuales - aunque no haya ocurrido en todos los años de su vigencia. Tras casi una década de trabajo, Unasur acumuló un importante acervo en materia de cooperación económica, estabilidad financiera y estímulo al comercio dentro de la región, que amerita ser recuperado.

En esa agenda, el CSEF fue capaz de combinar las dos uniones aduaneras subregionales más importantes, el Mercosur y la CAN, creando sinergias y colaboraciones que fortalecen la cohesión regional. Así, bajo su égida, los países de la región dispusieron de un espacio ideal para formular respuestas regionales a las crisis económicas globales, especialmente en lo que se refiere a la volatilidad de los tipos de

7 Consejo Suramericano de Salud; Consejo Suramericano de Desarrollo Social; Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, también conocido como Cosiplan; Consejo Suramericano de Educación; Consejo Suramericano de Cultura; Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación; Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas; Consejo Suramericano de Defensa (CDS); Consejo Suramericano de Economía y Finanzas; Consejo Suramericano de Energía; Consejo Electoral y Consejo de Seguridad Pública, Justicia y Coordinación de Acciones contra el Crimen Transnacional, así como el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED - CDS) y el Instituto Suramericano de Gobernabilidad en Salud (ISAGS).

cambio, la caída del precio de las materias primas y el aumento de la deuda externa, aspectos que invariablemente repercuten en las economías domésticas de la región.

Por ello, en el marco del CSEF, la cooperación económica impulsada por Unasur buscó fortalecer los mecanismos regionales para contener los efectos de las fluctuaciones en los mercados internacionales. A nivel regional, los fondos de reserva, los sistemas de pago y los bancos de desarrollo figuraban en el mapa de la organización como mecanismos capaces de reducir los impactos de la volatilidad de la economía mundial y mitigar los choques externos. Además, el Consejo propuso ampliar los mercados, fomentar la diversificación y reforzar los vínculos comerciales intrarregionales (BARROWCLOUGH, 2016).

Como señala un estudio de la propia organización, aunque la región suramericana tiene un gran potencial de desarrollo, sobre todo por la disponibilidad de recursos naturales, existen cuellos de botella históricos relacionados con las infraestructuras y las tecnologías añadidas a las estructuras productivas que deben superarse:

> La región suramericana se caracteriza por su gran riqueza en recursos naturales. Posee el 20% de las reservas mundiales de petróleo y gas, el 65% del litio, el 42% de la plata y el 38% del cobre. Sus montañas albergan el 30% de la capacidad mundial de generación hidráulica y sus 8 millones de kilómetros cuadrados albergan la reserva de biodiversidad más importante del planeta. Esta ventaja estratégica debe ser aprovechada para proponer un modelo de desarrollo alternativo que agregue valor a lo que ya tenemos y cree nuevas cadenas de valor complementando nuestras estructuras productivas. UNASUR como región debe retomar esquemas de desarrollo sectorial que hagan posible su reindustrialización y la modernización de sus cadenas agroindustriales. Para lograrlo, la agenda económica debe estar anclada a la competitividad, que tiene que ver con el desarrollo de infraestructura, mayor conectividad, políticas de ciencia y tecnología y capacitación tecnológica. Y, por supuesto, con mejores resultados en materia de comercio intrarregional, cuyos niveles (menos del 20% del comercio total de la región con el mundo) están muy por debajo de lo alcanzado por otros bloques de integración. (UNASUR, 2015).

Así, el CSEF, en consonancia con las acciones de Unasur, tuvo como principal directriz la necesidad de elaborar plataformas de desarrollo que, apoyadas en la

integración financiera, promovieran las cadenas regionales de valor, es decir, la complementación de las estructuras productivas suramericanas, ya sea a través de la reindustrialización o de la modernización de sus cadenas agroindustriales (BARROS, 2016). En este sentido, el CSEF organizó programas como el desarrollo de infraestructuras, una mayor conectividad de los flujos comerciales, políticas de ciencia y tecnología y formación tecnológica.

La creación del Consejo se enfocó principalmente en el contexto de los años 2000, en el que, a pesar de los avances en el comercio durante las dos primeras décadas del siglo, se avanzó poco en la integración de las infraestructuras y en el aumento de la productividad de la región. Posteriormente, se sintió la necesidad, tras la crisis de 2008, de coordinar políticamente los flujos financieros internacionales que impactan en la región. En respuesta, la CSEF estableció sus propios objetivos, como fomentar el uso de monedas locales en lugar de extranjeras, salvaguardar las reservas internacionales de los países suramericanos y aumentar el nivel del comercio intrarregional. Además, trató de fortalecer las instituciones financieras de desarrollo, como la Corporación Andina de Fomento (actual Banco de Desarrollo de América Latina - CAF) y el Banco del Sur; reconoció la importancia del Fonplata y, al mismo tiempo, trató de promover la expansión del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

Teniendo en cuenta el acervo generado por el CSEF, este artículo busca contextualizar la creación del Consejo en el marco institucional de Unasur y sistematizar lo realizado en sus trabajos, con el fin de registrar, organizar y señalar el potencial de su producción. En otras palabras, al poner sobre la mesa el estado del arte de los debates llevados a cabo en el CSEF, se registra su historia y se promueve su legado.

Para ello, se recopilaron las actas de las reuniones y presentaciones realizadas en el Consejo y se empleó la metodología utilizada para analizar el contenido de estos documentos. A pesar de la dificultad para acceder a ellos, dada la pérdida de la memoria institucional de la organización, fue posible recoger las actas de las principales reuniones, considerando que se trata de una investigación de carácter participativo, ya

que una de las autoras fue secretaria de las actividades relacionadas con el CSEF entre 2015 y 2018[8]. Tras esta introducción, el artículo se organiza en tres partes: **1) una presentación de los documentos que instituyeron y regularon el Consejo**; **2) un resumen de las actas de las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera y de sus tres subgrupos**, a saber, el GT1 - Reservas Internacionales, el GT2 - Monedas Regionales para las Transacciones Comerciales Intrarregionales y el GT3 - Comercio Intrarregional e Integración Socioproductiva; **3) promover el legado del CSEF,** relacionando los temas trabajados por el Consejo con los retos históricos de la integración financiera en América del Sur, así como señalando una posible reanudación de los trabajos del Consejo bajo una nueva articulación de la integración regional. En el marco del Consenso de Brasilia, el legado de la CSEF sería el punto de partida más adecuado para la reanudación de la integración regional suramericana, fomentando la integración económica y financiera de los países de la región. En la primera parte se analizan sus documentos constitutivos, es decir, el Estatuto y el Plan de Acción. A continuación, se explican los objetivos generales y específicos que guían la acción del Consejo. Allí se establecen los objetivos generales y específicos que guían la acción del Consejo. Entre ellos se destacan: la cooperación económica y comercial; la construcción de un sistema económico con equidad y justicia social para el desarrollo sostenible; la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Partes; y la creación de mecanismos concretos y eficaces para la superación de las asimetrías. También se destaca que el CSEF ha buscado establecer relaciones de complementariedad y cooperación con los demás Consejos y otras organizaciones regionales y subregionales similares.

La segunda parte contiene la contribución de los Grupos de Trabajo en el marco del GTIF: el GT 1, coordinado por las delegaciones de Colombia y Ecuador, que trató el tema de las Reservas; el GT 2, coordinado por las delegaciones de Venezuela y Uruguay, que trabajó sobre el uso de Monedas Regionales para las Transacciones Comerciales Intrarregionales y otros sistemas de compensación y unidades de cuenta regionales; y el

8 Pedro Silva Barros fue director de Asuntos Económicos de UNASUR entre 2015 y 2018 y fue secretario del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de la organización durante ese período. Fue el primer y hasta ahora único director brasileño de la institución.

GT 3, coordinado por Brasil y Chile, que centró sus trabajos en el fomento del Comercio Intrarregional y la Integración Socioproductiva.

En la tercera parte, con el objetivo de promover el legado del Consejo, se busca destacar la relevancia de su experiencia desde el punto de vista político-institucional, que permitió reunir a los doce países de la región bajo un único consejo de integración económica y financiera, así como desde el punto de vista de la creación del Consejo, que ha generado aportes para enfrentar los retos económicos de la región, ya que las formulaciones producidas en este contexto, lejos de ser anticuadas, reflejan fenómenos económicos recurrentes en la historia de América del Sur. Además, este apartado pretende establecer un paralelismo con la actual cooperación económica y financiera en América del Sur, contexto en el que, en 2023, seis años después de la última reunión del CSEF, los doce países señalaron la reanudación de la cooperación en materia económica, iniciativa que se conoció como Consenso de Brasilia. Los compromisos que asuman los países sobre la base de esta nueva articulación deberán tener en cuenta el acervo pertinente del CSEF.

Las consideraciones finales pretenden resumir el debate realizado en este trabajo, delineando el diálogo entre la contribución del Consejo y la reanudación de la cooperación entre los doce países de la región. En otras palabras, cuando se trata de integración económica y financiera, ya sea fomentando instrumentos ya existentes en la región, o incluso creando otros nuevos, tanto la dimensión político-institucional del CSEF, pionero en reunir a los países suramericanos en un mismo contexto para desarrollar tales discusiones, como el producto de los debates realizados pueden ser la base para retomar el regionalismo suramericano definido por el Consenso de Brasilia y su Hoja de Ruta para la Integración Suramericana.

2 Creación y Reglamento del Consejo Económico y Financiero Suramericano

En abril de 2007[9] se creó el Grupo Técnico de Integración Financiera (GTIF) como brazo ejecutivo y técnico del CSEF, con el objetivo de coordinar el intercambio de información y la elaboración de trabajos técnicos. Actuó como órgano germinal de los debates del CSEF de Unasur, constituyendo "una base temática sólida y equilibrada para proyectar las discusiones en materia financiera entre los países miembros de Unasur"[10]. El grupo realizó 10 reuniones entre 2007 y 2011 y posteriormente se conformó como el órgano ejecutivo del CSEF. El Grupo estuvo presidido por el Viceministro de Economía de Argentina, Roberto Feletti, y centró sus trabajos en los siguientes temas: los mercados regionales de capitales, los mecanismos regionales de estabilización de la balanza de pagos, el sistema multilateral de pagos en moneda local y la coordinación de los fondos financieros para proyectos de desarrollo.[11] En noviembre de 2010, se creó el Consejo de Economía y Finanzas y en 2011, con la aprobación de su Estatuto y Plan de Trabajo, se constituyó como Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, bajo la presidencia del Ministro de Economía de Argentina, Amado Boudou. Durante el período de creación del Consejo, Brasil estuvo representado por el Embajador Carlos Márcio Cozendey, quien ocupaba el cargo de Director del Departamento Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores y, además, por Marden Barboza, Subsecretario de Integración Regional y Comercio Exterior del Ministerio de Hacienda. Desde el inicio de los trabajos del CSEF, el Banco del Sur, cuyo Convenio Constitutivo[12] había sido firmado por siete de los doce presidentes suramericanos en 2007, ha sido un tema abordado con frecuencia por sus miembros:

> Una de las principales discusiones del Consejo es la Nueva Arquitectura Financiera Regional, tema particularmente importante para Ecuador, sede de la Secretaría General de UNASUR. Entre los temas de la Nueva Arquitectura Financiera Regional, uno que ha sido relevante es la propuesta de creación

9 Reunión de Ministros de Economía y Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales, Unsaur, Febrero de 2010.
10 Plan de acción de Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, agosto de 2011.
11 Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera de Unasur, 24 de noviembre de 2008.
12 https://www.impo.com.uy/bases/leyes-internacional/18861-2011/1

> del Banco del Sur, aunque no es un tema directamente subordinado (...) a este Consejo. (BARROS, 2016, p. 29).

El Banco del Sur surgió como una propuesta para crear un Banco Multilateral de Financiamiento Regional en respuesta a la evaluación de que los bancos multilaterales no estaban cumpliendo con su objetivo de desarrollo. Según Pedro Buonomo, nombrado director ejecutivo del Banco del Sur en 2016, (2016, traducción nuestra) “el Banco del Sur se define como un nuevo tipo de banco de desarrollo que pretende financiar proyectos en los países de la región con un enfoque de fortalecimiento de la soberanía en sus diferentes dimensiones: alimentaria, energética, sanitaria, del conocimiento y de los recursos naturales. Desde el punto de vista monetario, pretende impulsar las monedas nacionales para contribuir a la creación de un sistema monetario regional”.

El diagnóstico en el momento de la formación del Consejo era de baja intensidad del comercio intrarregional, deficiencias de infraestructura que dificultan la integración productiva regional y falta de financiamiento de los bancos regionales de desarrollo, así como garantías limitadas (SAMURIO; BARROS; SEVERO, 2019). Así, la crisis internacional de 2008, que se originó en el sistema financiero de los países desarrollados y tuvo un fuerte impacto en el comercio exterior y en los precios internacionales y, sobre todo, en las expectativas de productores y consumidores, influyó en la estructura y en los temas que serían tratados por el Consejo.[13] Al momento de la crisis, América Latina venía de seis años de crecimiento ininterrumpido del PIB, el período más dinámico de los cuarenta años anteriores.[14] Si bien los países latinoamericanos habían logrado reducir su deuda externa, fortalecer sus políticas fiscales, aumentar sus reservas internacionales y mejorar su inserción en los mercados financieros internacionales, lo que permitía un mayor margen de maniobra en la aplicación de políticas contracíclicas,

13 “La reunión inaugural del Consejo, que tuvo lugar en Buenos Aires el 12 de agosto de 2011, fue en realidad la segunda parte de una reunión preliminar extraordinaria celebrada en Lima el 5 del mismo mes, por invitación de los presidentes. Se reunieron con motivo de la toma de posesión del presidente Ollanta Humala y decidieron que, ante el empeoramiento de la situación económica internacional, los ministros debían reunirse urgentemente para discutir cómo la región podía fortalecerse y preparar respuestas colectivas para hacerle frente a un posible empeoramiento de las condiciones internacionales. Así, en lugar de instalar el Consejo y aprobar su plan de trabajo, la reunión terminó creando tres grupos de trabajo (...) Estos temas ya estaban, de una u otra manera, en el programa de trabajo que los ministros terminaron aprobando en la reunión inaugural del Consejo, pero la discusión de fondo que tuvo lugar en Lima y Buenos Aires señaló claramente estas prioridades y la creación de los grupos aceleró su abordaje" (COZENDEY, 2011, traducción nuestra).

14 Cepal, 2009

existía consenso sobre la necesidad de una mayor coordinación política en la región en materia macroeconómica. Según Cozendey (2011):

> El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas surge en un momento en que la situación económica de la región es buena frente a las turbulencias internacionales, mientras que las políticas económicas adoptadas por los países implicados muestran una diversidad significativa, que se superpone a estructuras económicas ya de por sí bastante diferentes. Por lo tanto, será necesario actuar con pragmatismo, flexibilidad y reconocimiento de las diferencias para identificar los proyectos más viables y avanzar hacia su realización.

En este contexto, el CSEF pretendía ser "un espacio de diálogo, reflexión, consulta y cooperación en los ámbitos de economía y finanzas", según rezaba el primer artículo de su Estatuto[15]. En términos generales, el Consejo se propuso coordinar las políticas macroeconómicas de las economías regionales, con el objetivo de proteger a la región frente a la volatilidad de los mercados internacionales. Aunque el impacto de la crisis en la región no fue duradero, afectó fundamentalmente al comercio exterior y a los flujos de capital. La recesión en el centro financiero internacional, especialmente en la eurozona, generó inestabilidad en la economía mundial, lo que dificultó la reanudación del crecimiento y favoreció el acercamiento a China como socio comercial y financiero de la región.[16] La estructura institucional del Consejo estaba compuesta por los ministros de Economía y Finanzas de cada país, los presidentes de los Bancos Centrales y representantes de los ministerios de Asuntos Exteriores, que se reunían en sesiones ordinarias anuales[17], aunque no tuvieran lugar durante todos los años en que estuvieron en vigor. Los acuerdos se aprobaron por consenso, con al menos tres cuartas partes de los Estados miembros a favor. Los Estados ausentes en el momento de la aprobación de los acuerdos fueron consultados y tuvieron la oportunidad de presentar sus observaciones en un plazo de 30 días corridos. Cada país disponía de un voto, que debía ser emitido por el jefe de su delegación. La presidencia del Consejo tenía la función de

15 En la Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, emitido em Buenos Aires, el 12 de agosto de 2011.
16 Cepal, 2012.
17 Pudiendo realizar reuniones extraordinarias a petición de cualquiera de sus miembros, con el respaldo de al menos la mitad de los Estados miembros del Consejo.

coordinar las actividades y era ejercida por el mismo país que ejercía la Presidencia Pro Tempore de Unasur, a menos que el propio país hiciera una propuesta diferente y fuera aprobada por consenso. Además, el Consejo tenía la prerrogativa de crear Grupos de Trabajo para formular recomendaciones.

En el tercer artículo de su documento constitutivo se detallan sus objetivos generales orientativos. Entre ellos figura la orientación hacia el desarrollo social y humano con equidad e inclusión, que se deriva de la constatación de que el crecimiento económico debe tener en cuenta la dimensión social. Otro objetivo importante del Estatuto del Consejo está relacionado con la creación de mecanismos concretos y eficaces para superar las asimetrías. Dada la heterogeneidad de los países suramericanos, la agenda de superación de las asimetrías, que también está presente en otras instituciones de integración como el Mercosur[18], es central para avanzar en la integración regional. En cuanto a la integración financiera, es evidente que la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Partes es uno de los objetivos centrales del Consejo, lo que motivó su creación y dio gran relevancia a sus debates. La integración financiera es una etapa avanzada del proceso de integración, ya que requiere la coordinación de diversas áreas de la economía. Aunque en las últimas décadas no ha habido avances significativos en materia de integración financiera en América del Sur, el Consejo ha sido el espacio donde se han debatido estudios y propuestas en este sentido.

Los objetivos específicos de esta agenda se detallan en los Estatutos del CSEF y se han organizado en este artículo en cuatro categorías, a saber: a) objetivos de política monetaria, b) políticas de integración financiera, c) mecanismos de integración financiera, y d) propuestas de estudio y evaluación (cuadro 1).

18 El Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) se creó en 2004 y es el primer mecanismo solidario de financiamiento entre los países miembros. Sobre este tema, ver Wexell Severo, L., & Magalhães Lima, M. K (2020)

Cuadro 1. Objetivos específicos del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas

Política Monetaria	Uso de monedas locales y regionales en el comercio intrarregional
	Evaluación y actualización del Sistema multilateral de pagos y créditos
	Coordinación de políticas monetarias
Políticas de Integración Financiera	Cooperación y asistencia mutua en caso de crisis de la balanza de pagos
	Fortalecer a integração financeira da Unasul
	Desarrollo de un mercado financiero y de capitales suramericano que canalice el ahorro local para invertirlo en la región.
	Facilitar la cooperación para la creación de mecanismos regionales de garantía que permitan el financiamiento de emprendimientos.
	Coordinación de fondos financieros en condiciones más favorables que las del mercado
Mecanismos de Integración Financiera	Explorar mecanismos y políticas de control de los flujos de capital
	Medidas de coordinación de los Bancos Centrales en materia de reservas internacionales
	Medidas de protección contra los efectos de la volatilidad de los mercados internacionales
Estúdios y evaluación	Esquemas que protejan a la región de los efectos de la volatilidad
	Sistema de estudios y elaboración de insumos técnicos para la toma de decisiones del Consejo, incluidas las cuestiones relacionadas a la arquitectura financiera regional.
	Desarrollo de propuestas dirigidas a pequeñas y medianas unidades de producción
	Explorar y fomentar nuevas formas de cooperación con otros bloques regionales y estudiar mecanismos de supervisión, regulación y transparencia.

Fuente: Estatuto del Consejo Suramericano de Economía e Finanzas.
Elaborado por los autores.

Los objetivos de política monetaria se abordaron sobre todo en el Grupo de Trabajo 2, que se presentará más adelante, cuya labor se centró en el estudio y la evaluación del uso de monedas regionales para las transacciones comerciales intrarregionales y otros sistemas de compensación y unidades de cuenta regionales. Se identificó la necesidad de evaluar y actualizar el Sistema de Pagos y Créditos Recíprocos Aladi (CCR). Este instrumento había sido establecido por 9 bancos centrales[19] de la región en 1966 y, el CCR fue ampliamente utilizado durante la crisis de la deuda externa de la región en la década de 1980 hasta mediados de la década siguiente, pero el número

20 El CCR fue firmado en el marco de ALALC por los presidentes de nueve bancos centrales: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Bolivia, República Dominicana y Venezuela se adhirieron posteriormente al instrumento.
21 Brasil (2019)

de operaciones disminuyó en parte porque el comercio intrarregional dentro de los acuerdos de libre comercio del Mercosur se llevó a cabo independientemente del CCR. Biancarelli (2008) enumera otras dos razones que explican el declive en el uso del mecanismo: la objeción y resistencia de los bancos centrales a asumir como riesgos soberanos externos vinculados a operaciones privadas de comercio exterior y la cuestión de los tipos de interés aplicados a estos créditos solicitados y concedidos en el intervalo de los tres momentos de compensación del año: cuando este coste es superior a otras formas de financiamiento disponibles (o, por lo que respecta al país prestamista, si es inferior a la remuneración que puede obtenerse invirtiendo las reservas en bancos privados), los incentivos para liquidar anticipadamente los compromisos son grandes (p. 155).

En abril de 2019, a través de un comunicado del Banco Central[20], Brasil se retiró unilateralmente del CCR con el argumento de que el instrumento era poco utilizado y no había problemas de liquidez que justificaran su uso, además, su gobernanza era anacrónica y el riesgo de default era alto. Los intentos de Brasil de reformarlo habrían fracasado.[21] Previamente, en enero de ese año, Jair Bolsonaro inició su mandato como presidente de Brasil y el 28 de febrero Roberto Campos Neto asumió la presidencia del Banco Central. La decisión de abandonar el CCR habría sido la primera medida internacional significativa del gobierno de Campos Neto. En marzo de 2019 se realizó la primera reunión de Prosur por iniciativa del presidente Sebastián Piñera de Chile, apoyado principalmente por Iván Duque de Colombia. El Foro Prosur se presentó como un mecanismo de diálogo y cooperación para sustituir a Unasur. Brasil participó en la reunión y tres semanas después anunció su retirada de Unasur. Esta participación en la reunión de Prosur fue el único evento significativo relacionado con la política regional en el que Brasil participó durante el gobierno de Bolsonaro. Por lo tanto, la retirada del CCR puede ser vista como una expresión de la omisión de Brasil de la región suramericana y de la fragmentación de la gobernanza regional.

---

22 BARROS et al. 2020.

De acuerdo con los objetivos específicos del Consejo, el Grupo de Trabajo 2 se ocupó de la Coordinación de las Políticas Monetarias y del fomento del uso de monedas locales y regionales en el comercio intrarregional, como el Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (Sucre) y el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML).

El desarrollo de un mercado financiero y de capitales suramericano que canalice el ahorro local para ser invertido en la región, la facilitación de la cooperación para la creación de mecanismos regionales de garantía que permitan financiar emprendimientos y la cooperación y asistencia mutua en caso de crisis de balanza de pagos son los temas del Grupo de Trabajo 1.

Además, se busca coordinar los fondos financieros en condiciones más favorables que las del mercado, evaluar mecanismos y políticas de seguimiento de los flujos de capital, medidas de coordinación de los bancos centrales en materia de reservas internacionales y medidas de protección contra los efectos de la volatilidad de los mercados internacionales.

Considerando que el Consejo era un espacio esencialmente de investigación y análisis de las demandas e iniciativas regionales de integración financiera, era necesario desarrollar un sistema de estudios y producción de insumos técnicos para la toma de decisiones del Consejo, incluyendo temas relacionados con la Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR), con la finalidad de explorar y promover nuevas formas de cooperación con otros bloques regionales, desarrollar propuestas dirigidas a las pequeñas y medianas unidades productivas y esquemas para proteger a la región de los efectos de la volatilidad financiera internacional.

En el Plan de Acción, el CSEF reguló su funcionamiento, además de buscar establecer relaciones de complementariedad y cooperación con los demás Consejos y otras organizaciones regionales y subregionales similares. El documento pretendía cumplir los objetivos generales del Estatuto del Consejo, teniendo en cuenta las asimetrías entre los

Estados Parte. Para ello, se trazaron tres objetivos específicos con sus correspondientes líneas de acción:

1) Evaluar las políticas públicas para fortalecer el sistema económico y financiero con el fin de garantizar un desarrollo económico sostenible y reducir el impacto de las crisis externas;
2) Impulsar el desarrollo de una Nueva Arquitectura Financiera para reducir la vulnerabilidad externa de la región e impulsar el desarrollo económico y social, tomando en cuenta las condiciones institucionales de cada uno de los órganos rectores de la política monetaria, cambiaria y financiera;
3) Apoyar el fomento de los procesos de integración regional, colaborando en la identificación de sectores productivos con potencial de complementariedad -sobre todo aquellos que incluyan pequeñas y medianas empresas- para favorecer el incremento de los flujos intrarregionales.

3 Sistematización de los debates llevados a cabo en el Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera y sus tres subgrupos

A continuación, se resumen las decisiones y recomendaciones de algunas de las reuniones realizadas en el marco de Unasur que conformaron este debate. En primer lugar, se sistematizaron las discusiones del Grupo de Trabajo de Integración Financiera entre 2007 y 2011, seguidas de las realizadas en el marco institucional del Consejo Económico y Financiero Suramericano entre 2011 y 2018, a partir de los documentos de ambas instancias.

3.1 Temas abordados en el Grupo de Integración Financiera y en el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas

En la reunión del 30 julio de 2007, en Buenos Aires, El Grupo de Integración Financiera de Unasur (GTIF) estableció cuatro temas principales para ser abordados en sus reuniones: I. Mercados regionales de capitales, II. Mecanismos regionales para la estabilización de la Balanza de Pagos, III. Desarrollo de un sistema multilateral de pagos en moneda local y IV. Coordinación de fondos financieros para proyectos de desarrollo.

En cada una de estas áreas, se propuso analizar las experiencias existentes a nivel regional e internacional, así como evaluar la puesta en marcha de estos proyectos y mecanismos.

A medida que se profundiza la crisis financiera internacional, se prioriza la creación de mecanismos para una Nueva Arquitectura Financiera Regional como forma de proteger la solvencia externa regional y mitigar los impactos negativos de las fluctuaciones de la economía mundial. Esto permitiría conservar los niveles de comercio intrarregional y mantener la demanda interna de cada país. En la reunión del 24 de noviembre de 2008 se hicieron las siguientes propuestas:

a Impulsar la creación de un fondo de estabilización regional voluntario para Unasur, que aumente la capacidad de maniobra de los bancos centrales, ya sea ampliando los esquemas existentes o creando nuevos organismos.
b Reinsertar los Bancos Centrales en una posición clave para el comercio intrarregional suramericano a través de "arquitecturas legales".
c Profundizar en las medidas de coordinación de los Bancos Centrales en materia de gestión de reservas con "poder cancelatorio" internacional, es decir, que puedan compensarse para pagar deudas.
d Crear una comisión de estudio permanente sobre las experiencias multilaterales regionales actuales.

Además, el GTIF pide que se convoque una nueva reunión para seguir desarrollando el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) como instituciones proveedoras de liquidez regional. Según el embajador Cozendey (2011), el debate sobre la creación de un mecanismo de apoyo a la estabilidad financiera regional a través de un fondo de reservas sería una de las áreas en las que Unasur podría hacer una contribución más significativa, ya que no existía otro espacio para tratar este tema.

En agosto de 2011 se realizó la reunión de Ministros de Economía y Finanzas de Unasur, que sirvió de antesala a la reunión del Consejo de Economía y Finanzas de Unasur en agosto de 2012. En la reunión se reforzó la necesidad de trabajar de manera conjunta en el manejo prudente de la economía y las finanzas públicas; el fomento del comercio intrarregional; y los avances en los mecanismos de pagos compensatorios para prevenir la escasez de liquidez y evitar el uso excesivo de divisas. Para ello, se propuso fortalecer los mecanismos, instrumentos e instituciones existentes como el FLAR y la CAF; avanzar en el consenso sobre el diseño de la Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR) y proponer políticas contracíclicas para reducir el impacto de la crisis financiera internacional.

En la reunión del 12 de agosto de 2011, además de aprobar los Estatutos y el Plan de Acción, el Consejo trató los siguientes temas:

Medidas de cooperación relacionadas a la gestión y movilización de las reservas internacionales y el fortalecimiento del FLAR.

Utilización de monedas regionales para pagar las transacciones comerciales intrarregionales como forma de profundizar en los procesos de integración.

Aplicación de mecanismos financieros para el comercio con atención a las asimetrías.

1 Reevaluación del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI y evaluación de la propuesta del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), así como de otros sistemas de compensación y unidades de cuenta regionales.
2 Acelerar la puesta en marcha del Banco del Sur e invitar a participar a los países de Unasur que no formaban parte de él.
3 Fortalecer la Corporación Andina de Fomento (CAF) con el objetivo de promover la integración, el desarrollo y la inclusión social.

4 Fomentar el comercio intrarregional adoptando medidas para incrementar los flujos comerciales, teniendo en cuenta las asimetrías existentes entre los países con vistas a la complementación social y productiva.

Se crearon grupos de trabajo para tratar estos seis puntos, que resumen los objetivos del Consejo. El Grupo de Trabajo 1, coordinado por las delegaciones de Colombia y Ecuador, se ocupó de las reservas internacionales (punto 1); el Grupo de Trabajo 2, coordinado por las delegaciones de Venezuela y Uruguay, se ocupó de la utilización de monedas regionales en las transacciones comerciales intrarregionales y de otros sistemas de compensación y unidades de cuenta regionales (puntos 2 y 3); y el Grupo de Trabajo 3, coordinado por Brasil y Chile, centró sus trabajos en el fomento del comercio intrarregional y la integración socioproductiva (punto 6).

Además, el CSEF presentó al Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, máximo órgano de Unasur, las siguientes propuestas para el crecimiento económico con inclusión social: Creación de uno o más sistemas eficientes de pago y compensación que reduzcan el tiempo y los costes de las transacciones (en comparación con los sistemas tradicionales); Profundización del debate sobre las reservas internacionales por parte del Grupo de Integración Financiera; Análisis de los avances de los países en lo referente al Banco del Sur y ampliación de la invitación a otros miembros de Unasur y; Mantenimiento de la presidencia del Consejo bajo la responsabilidad de Argentina.

3.2 Resumen de los principales temas abordados en los Grupos de Trabajo del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas

3.2.1 Grupo de Trabajo 1: Reservas Internacionales

El GT 1 se creó en la reunión del CSEF de agosto de 2011 con el objetivo de estudiar cuestiones relacionadas con las reservas internacionales e informar al GTIF: El GT 1 se creó en la reunión del CSEF de agosto de 2011 con el objetivo de estudiar cuestiones relacionadas con las reservas internacionales e informar al GTIF:

> Aportar al GTIF alternativas de políticas y sugerencias técnicas para la gestión y movilización de las reservas internacionales, ya sea a través de la mejora o ampliación de los mecanismos existentes a nivel regional o de la creación de nuevos instrumentos con una función similar. (UNASUR, 2012, p. 3).

Según la Minuta de la Reunión Plenaria del GTIF de febrero de 2012, los objetivos específicos del GT 1 eran:

1. Análisis de los acuerdos financieros regionales existentes en el mundo que permiten un mayor nivel de coordinación y cooperación en situaciones de estrés financiero y que prevén líneas de defensa nacionales y multilaterales para hacer frente a los shocks de liquidez;
2. Recomendar medidas de cooperación técnica en materia de gestión y movilización de las reservas internacionales;
3. Estudiar la posibilidad de ampliar y reformar el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)[22] o establecer un nuevo fondo de reservas, así como otros instrumentos con la misma función; Recomendar opciones políticas y medidas que puedan aplicarse a corto (Plan Bienal) y mediano plazo.

Los resultados esperados eran la redacción de un documento por parte de la Cepal sobre los acuerdos financieros regionales existentes; la organización de un seminario sobre el tema y la creación de un consenso sobre un modelo de memorando de entendimiento para permitir medidas de cooperación técnica para la gestión de las reservas; y un informe del GT 1 al GTIF, teniendo en cuenta los objetivos específicos.

En la reunión del Grupo de Trabajo de noviembre de 2011, Colombia presentó un documento de trabajo que recibió propuestas de Ecuador y Venezuela. En el mismo, Colombia destacó la importancia de los fondos regionales de reserva como mecanismos

22 El Fondo Andino de Reservas (FAR) se creó en 1978 por el Acuerdo de Financiamiento Regional (segundo ARF más antiguo del mundo), integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela para brindar ayuda financiera en periodos de crisis en el sector externo de las economías y facilitar el proceso de integración regional. En 1989 se constituyó como FLAR e ingresaron Costa Rica (2001), Uruguay (2008) y Paraguay (2015).

de protección financiera que permiten proporcionar asistencia crediticia para resolver problemas de liquidez o de balanza de pagos, especialmente en tiempos de crisis.

Según Colombia, el FLAR tenía una gran experiencia en la gestión de reservas internacionales, la concesión de créditos y la prestación de asistencia en momentos de crisis de la balanza de pagos. Además, el FLAR gozaba de buena reputación en los mercados financieros internacionales y de buenas calificaciones por parte de las instituciones financieras internacionales[23], lo que significa que los países miembros tendrían mayores posibilidades de acceder al crédito, en condiciones financieras favorables, mejor de lo que podrían hacerlo individualmente. En este sentido, el fortalecimiento y la ampliación del FLAR serían beneficiosos para la región en su conjunto. Sin embargo, también se señaló la necesidad de reformar el Fondo, con el objetivo de incorporar más países de la región y definir mejor los criterios de acceso al financiamiento para sus miembros. Ecuador, por su parte, presentó un modelo de gestión de las reservas internacionales de Unasur, el Fondo de Reservas de Unasur, con el objetivo de gestionar los recursos de la región para financiar el desarrollo regional. La propuesta pretendía hacer compatible el carácter líquido de las reservas internacionales con la posibilidad de crear instrumentos financieros. Las operaciones de este Fondo implicarían, entre otras cosas, sistemas de pago electrónico entre Bancos Centrales, para establecer una matriz de créditos recíprocos en monedas nacionales; la articulación de sistemas de compensación de pagos; la facilitación de créditos de emergencia en caso de desequilibrio de la balanza de pagos o fiscal; la definición de estrategias comunes para la gestión de las reservas y la regulación macroprudencial.

El Fondo se consideró un elemento clave para financiar el desarrollo de la región y consolidar la nueva arquitectura financiera regional. Estas propuestas podrían llevarse a cabo a corto plazo a través del Fondo Latinoamericano de Reservas ampliado y, si esto no fuera posible, podría crearse el Fondo de Reservas de Unasur.

24 La calificación crediticia actual de la organización es Aa2/P-1, asignada por Moody's, y AA-/A-1+, según los criterios de Standard and Poor's. Disponible en: https://flar.com/sobre-el-flar/informacion-financiera

Venezuela propuso el Fondo del Sur, con objetivos y mecanismos similares: atender las necesidades de liquidez de la región, lo que se haría a través de swaps, facilitar créditos de emergencia y medidas macroprudenciales para la gestión de reservas. La principal diferencia con el Fondo del Sur es que su campo de acción iría más allá de los Bancos Centrales, buscando coordinar bancos multilaterales de desarrollo regional y fondos de desarrollo, y contribuiría al retorno del ahorro externo. Además, se hace hincapié en la forma ágil y dinámica en que este organismo movilizaría las reservas y pondría en funcionamiento los mecanismos.

Según el Embajador Cozendey (2011), Brasil estaba considerando dos opciones: unirse al FLAR en su configuración actual o unirse cuando se hiciera una reforma sustantiva. En la primera opción, la adhesión sería rápida y no requeriría cambios en la secretaría de la organización, pero el Fondo contaba con un volumen de recursos insuficiente para ayudar a mantener la liquidez externa de los países de la región y la gestión de las reservas era menos sofisticada que en la mayoría de las economías suramericanas, lo que haría a la organización menos atractiva como destino de las reservas regionales. La segunda opción requeriría más tiempo y debates, pero el resultado sería probablemente un instrumento en mejores condiciones de contribuir a la estabilidad financiera de la región y que podría incorporar las ideas de los países que están a favor de una nueva institución. Desde la perspectiva de Cozendey, lo que le interesa a Brasil es que el FLAR sea un instrumento de estabilidad financiera, para la gestión y coordinación de las reservas destinadas a la seguridad y estabilidad financiera, dejando para otros organismos cuestiones como el financiamiento del desarrollo o los sistemas regionales de pagos.

El GT1 evaluó instrumentos para fortalecer la respuesta de la región ante choques sistémicos o de liquidez derivados de movimientos de flujos de capital, volatilidad de los mercados financieros o deterioro de los términos de intercambio. Se evaluaron instrumentos como los acuerdos swap y los fondos de reserva, y se recomienda seguir estudiando la posibilidad de ampliar el FLAR, así como de crear un nuevo fondo de reserva en la configuración de una red de seguridad financiera.

3.2.2 Grupo de Trabajo 2: Convenios de Pagos y Créditos Recíprocos, ALADI, SML y SUCRE.

Los antecedentes y la justificación de la existencia de este GT figuran en el Tratado Constitutivo de Unasur, que establece la necesidad de llevar a cabo la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Partes, y en el estatuto de la CSEF, que determina el compromiso de reducir las asimetrías a través de mecanismos concretos y efectivos de complementación económica, así como el uso de monedas locales y regionales en el comercio intrarregional.

En la Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de agosto de 2011, se establecieron los siguientes objetivos para el GT 2, coordinado por Uruguay y Venezuela:

1 Promover el uso de monedas regionales en el comercio intrarregional como incentivo para la profundización de los procesos de integración. Además, se recomienda implementar mecanismos de financiamiento del comercio, prestando especial atención a las asimetrías entre los Estados Parte.
2 Recomendar la reevaluación del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) de la ALADI e invitar a los Estados miembros de Unasur a que analicen el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), así como otros sistemas de compensación y unidades de cuenta regionales.

Los resultados de los trabajos del GT 2 sugieren que Unasur necesita uno o más sistemas eficientes de pago y compensación que reduzcan el tiempo y los costes de transacción (en comparación con los sistemas tradicionales). El objetivo es que estos mecanismos fortalezcan las iniciativas de integración política, económica y social, adaptándose a las características de la región y permitiendo la participación de todos los países miembros de Unasur.

Para ello, el objetivo del GT era llevar a cabo una evaluación detallada del funcionamiento, los puntos críticos y el potencial de las iniciativas de pago existentes (CCR, Sucre y SML) y plantear recomendaciones al GTIF, que servirían de base para analizar y evaluar las acciones que habría que realizar.

El objetivo específico que sirvió de guía para los trabajos del GT 2 fue evaluar, a la luz de la experiencia internacional y de los sistemas de pago existentes, los objetivos, el alcance y el funcionamiento de los sistemas de pago transfronterizos vigentes en la región. En particular, estudiar el CCR de Aladi, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

a El funcionamiento general del CCR, en particular su estructura, su ingeniería financiera y reglamentaria y su sistema de toma de decisiones.
b Puntos críticos en los que el volumen de comercio intrarregional a través de este sistema es inferior al de periodos anteriores.
c Conocer desde la perspectiva de los usuarios (Bancos Centrales y Bancos Comerciales) las razones del declive en el uso del sistema CCR.
d Proponer mejoras que se presentarán a los mecanismos de toma de decisiones del CCR Aladi.

Inicialmente, se recomendó evaluar el funcionamiento del CCR de Aladi, con el fin de analizar las causas del bajo volumen de comercio realizado a través de este mecanismo y los principales obstáculos que encuentran los países para utilizarlo. Asimismo, se solicitó una evaluación completa de cada uno de los instrumentos (Sucre y SML) y se planteó la posibilidad de crear un nuevo sistema.

En la reunión del GT2 se trataron los siguientes puntos: matriz comparativa de los sistemas de pago vigentes en la región; términos de referencia aprobados para el GT2; informe del taller sobre Sucre; documento de trabajo “El peso andino: una referencia para

el sistema de pagos de Unasur"; Plan de trabajo del GT2; y el aporte de Cepal: "Convenio de pagos y créditos recíprocos, Aladi, SML y Sucre".

El GT2 solicitó a la Cepal la elaboración de un insumo técnico para identificar los criterios clave en los sistemas de pago desarrollados en la región (CCR, SML y Sucre) y esbozar sugerencias de mejorías de los sistemas existentes. El objetivo de estos sistemas de pago es promover el comercio intrarregional a través del ahorro de divisas utilizadas en las transacciones internacionales y la reducción de sus costos. Además, los sistemas de pago pretenden impulsar la integración financiera regional por medio de la cooperación entre los Bancos Centrales, que pretenden ayudar a mantener las reservas internacionales, especialmente en tiempos de escasez, así como mejorar el acceso a los mercados financieros internacionales.

En la reunión del GT2 realizada en Quito (Ecuador) en octubre de 2012, se presentó el insumo solicitado a la Cepal sobre Sistemas de Pago (Cepal, 2012b), en el que se abordaron los siguientes temas: Sistemas de Pago en la región; Instrumentos para lograr objetivos comunes (ahorro de divisas, reducción de costes de transacción, gestión del riesgo de crédito y liquidez); objetivos específicos de los Sistemas de Pago en la región: Fondo de reserva y convergencia comercial de Sucre; Sistemas de pago y flujos comerciales; Retos para el fortalecimiento de los sistemas de pago en la región en función de su potencial para impulsar el comercio y; Consideraciones finales. A continuación, se resumen los puntos principales de los temas presentados.

El sistema de pago asociado al comercio intrarregional es el mecanismo relevante más antiguo vigente en la cooperación financiera regional en América Latina. El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Aladi se firmó en la ciudad de Montego Bay (Jamaica) en 1982, en el marco del Consejo de Asuntos Financieros y Monetarios de la Aladi.

La Decisión nº 25/2007 del Consejo del Mercado Común determinó la creación del Sistema de Pagos en Moneda Local (SML) para el comercio entre los Estados Partes

del Mercosur y en 2008 se firmó en la ciudad de Brasilia el acuerdo para su implementación.

Sucre, a su vez, surgió como un sistema multilateral de pagos cuyo tratado constitutivo se firmó en Cochabamba en 2009, en el marco de la VII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba). El objetivo era crear un sistema regional de compensación de pagos complementado con un fondo de reserva y una convergencia comercial basada en el uso de una unidad de cuenta común.

Estos mecanismos se basan en la colaboración y la cooperación entre Bancos Centrales e instituciones financieras, pero no existe ningún vínculo entre el CCR, SML y Sucre. Algunos países participan en más de un instrumento, pero cada sistema de pago está vinculado a una institución o iniciativa diferente: Aladi, Mercosur y Alba[24], respectivamente. En consecuencia, la integración financiera acaba fragmentada por diferentes iniciativas que no están vinculadas entre sí. El Cuadro 2 enumera los países que participan en cada mecanismo regional.

Cuadro 2: Países participantes de los Sistemas de Pagos Regionales: CCR, SML y Sucre.

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Cuba	Colombia	Ecuador	México	Nicaragua	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela
CCR	x	x	*[25]	x		x	x	x		x	x	x	x	x
SML	x		x							x			x	
Sucre		x			x		x		x				*[26]	x

Elaborado por los autores.

24 El Sucre se diferencia de otras iniciativas en que el objetivo de su sistema de pagos es facilitar la consolidación de una zona de complementación económica.

25 https://www2.aladi.org/nsfaladi/convenio.nsf/vnormativainternawebR/brasil

26 Firmó una solicitud de adhesión en 2013.

Entre los objetivos comunes de estos mecanismos está el ahorro de divisas como forma de estimular el comercio intrarregional reduciendo las transferencias efectivas entre las instituciones financieras de los países (Bancos Centrales).

El CCR se basa en acuerdos voluntarios entre Bancos Centrales para crear líneas de crédito recíprocas en dólares y un mecanismo de compensación de pagos multilateral cuatrimestral. Los importes de las líneas de crédito se establecen en función del importe de los flujos comerciales de los países. Las líneas de crédito actúan como registros contables de los pagos efectuados entre los Bancos Centrales y la cobertura registra los saldos diarios.

El sistema de compensación multilateral del CCR funciona de dos maneras: consolida los saldos acreedores y deudores (incluidos los intereses) de las cuentas en las que se registran las transacciones autorizadas entre residentes de los países miembros y determina un saldo neto, cada cuatro meses, para cada Banco Central miembro que debe liquidarse en dólares. De este modo, el sistema de compensación minimiza el uso de divisas por parte de los Bancos Centrales, que sólo las utilizan para pagar el saldo neto.

El SML también opera a través de un sistema de compensación de pagos con las mismas funciones que el CCR, pero de forma bilateral y los saldos se liquidan diariamente. Sucre, por su parte, propicia el ahorro de divisas operando y liquidando semestralmente sus operaciones a través de la Unidad de Cuenta Sucre (XSU). La asignación de sucre (XSU) la determinan inicialmente los Bancos Centrales y luego se ajusta semestralmente según la diferencia de compensación de cada país. Los saldos pueden ser liquidados en divisas, en moneda libremente convertible en especie o en sucres, a través de la compra o venta de sucres al Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, entregando o recibiendo instrumentos de inversión expresados en moneda nacional o en moneda libremente convertible[27]. Además, al ser el SML y el Sucre

27 Según los criterios establecidos por el Consejo Monetario Regional del Sucre, Art. 91 y 92: https://contenido.bce.fin.ec/documentos/ServiciosBCentral/SUCRE/sucDoc02.pdf

sistemas de pago en moneda nacional, incentivan a los agentes privados y públicos al ahorro de divisas. El CCR, por su parte, utiliza preferiblemente el dólar debido a las regulaciones internas de los Bancos Centrales. No obstante, permite la posibilidad de que el importador reciba pagos en moneda local a través de las entidades financieras que participan en el Convenio. Sin embargo, los pagos al Banco Central y entre Bancos Centrales se realizan en dólares. Esto se debe a que el CCR establece una garantía de convertibilidad[28] y transferibilidad[29] como una forma de mitigar la incertidumbre derivada de las variaciones de los tipos de cambio. El segundo canal para estimular el comercio es la reducción de los costes de transacción mediante la reducción de la variación de los tipos de cambio (ya sea entre monedas locales o entre monedas locales y divisas) y el uso de sistemas financieros locales para realizar transacciones comerciales, reduciendo el costo de las operaciones.

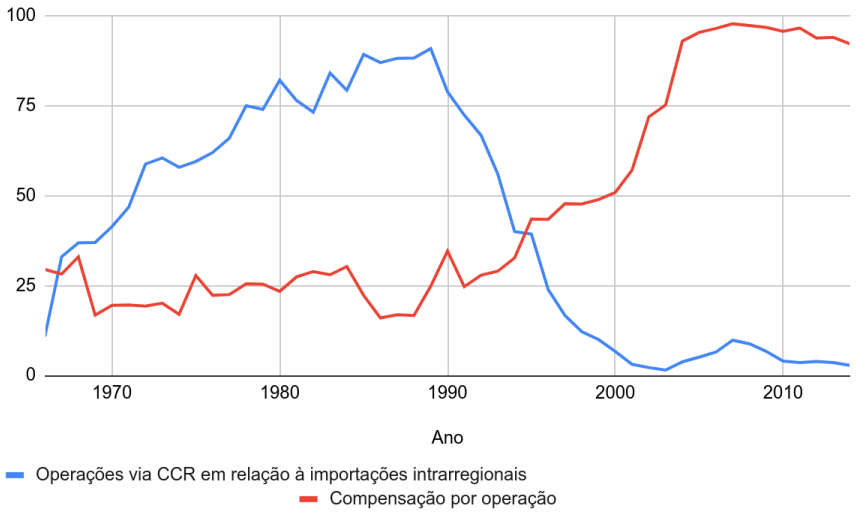
El tercer canal para fomentar el comercio regional es la gestión del riesgo de crédito y la liquidez. En el caso del RCC, los Bancos Centrales asumen el riesgo de crédito privado a través del establecimiento de una garantía de reembolso.[30] En el caso del SML y del Sucre, el Banco Central no asume el riesgo de crédito recíproco; estos mecanismos se limitan a hacer frente a las operaciones reales, ya pagadas por los importadores. En cuanto al riesgo de liquidez[31], los tres sistemas establecen mecanismos para mitigarlo: en el caso del CCR es el Programa de Pagos Automáticos (PAP), el SML establece un Margen Eventual; y Sucre establece modalidades de crédito en sucres para los Bancos Centrales, así como una facilidad financiera a través del Fondo de Reservas y Convergencia Comercial. En cuanto a los objetivos específicos, Sucre se diferencia de los otros dos en los siguientes aspectos: la complementación económica y la reducción de las asimetrías. El Consejo Monetario Regional tiene la posibilidad de emitir recomendaciones a las autoridades de los Estados Partes y establecer mecanismos de

28 Los Bancos Centrales garantizan la convertibilidad inmediata de las monedas locales en dólares de los pagos recibidos a través del Convenio.
29 Garantiza el equivalente efectivo en dólares de los pagos recibidos por las instituciones financieras que operan en el marco del Convenio.
30 Artículo 11 del Convenio: Cada "Banco Central" le garantiza al otro "Banco Central" la aceptación irrevocable de los "Débitos" efectuados por este último al reembolsar a las "Instituciones Autorizadas" de su país los pagos de los "Instrumentos" efectuados a través del "Convenio". Disponible en: https://www2.aladi.org/nsfaladi/convenio.nsf/03C0639E52A2243803256BA600683F95/$FILE/ConvenioDePagos.pdf
31 Se trata del riesgo en que puede incurrir el Banco Central debido a su compromiso de liquidar los saldos acumulados en dólares al final del periodo acordado.

coordinación con el objetivo de fortalecer la complementación económica entre los países miembros. Además de la posibilidad de financiar desequilibrios externos temporales, el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial tiene como objetivo reducir las asimetrías comerciales a través del financiamiento de proyectos nacionales que estimulen la producción y las exportaciones.

A continuación, se evalúa la relación entre los sistemas de pago y los flujos comerciales intrarregionales, empezando por el CCR. Este sistema fue muy importante durante sus dos primeras décadas de funcionamiento (entre 1966 y 1989), especialmente en los años 1980, durante la "crisis de la deuda externa", debido a la falta de divisas en las economías de la región. En el gráfico 1, el eje de la izquierda representa el valor de las transacciones procesadas por el CCR (barras), mientras que el eje de la derecha indica el porcentaje de importaciones intrarregionales procesadas por el sistema de pagos (línea).

Gráfico 1: Evolución de las transacciones en el Sistema de Pagos CCR de Aladi entre 1966 y 2014 (en millones de dólares y en porcentaje de las importaciones)



Fuente: Aladi, 2015. Elaborado por los autores.

La línea azul representa el porcentaje de importaciones intrarregionales a través del CCR entre 1966 y 2014. Se observa un aumento progresivo de las operaciones desde

la creación del Sistema de Pagos hasta 1989, cuando los valores (y los porcentajes) empezaron a disminuir, alcanzando su nivel más bajo en 2003. El ahorro en divisas, representado por el porcentaje de compensación por transacción en la línea roja, mostró una evolución bastante estable hasta los años 1990 y aumentó sustancialmente de 1990 a 2003. En los años 2000 a 2014, el porcentaje de operaciones procesadas mediante CCR fue bajo, pero el porcentaje de compensación se mantuvo alto. Las razones de este resultado son la mayor integración financiera internacional y la desregulación comercial y financiera, que se tradujeron en la eliminación de los controles cambiarios y la unificación de los mercados para todas las transacciones de divisas, así como en cambios en las regulaciones de los Bancos Centrales de los países (Cepal, 2012b).

Cuando se elaboró el informe de la Cepal, el SML llevaba tres años de existencia, por lo que no fue posible hacer una evaluación muy precisa. En 2008 se firmó el Acuerdo entre Brasil y Argentina y entre 2014 y 2019 se firmaron acuerdos bilaterales entre los cuatro países del Mercosur. Se trata de un mecanismo reciente.

La Tabla 1 muestra datos sobre el uso del SML entre Brasil y Argentina.

Tabla 1: Uso do SML en el comercio bilateral Brasil-Argentina (2008-2023) (En US$)

Ano	Exportações totais	Exportações via SML			Taxa de câmbio	Participação do SML nas exportações do Brasil para a Argentina
		Quantidade (operações)	Valor (R$)	US$		
2008	17.598.656.298	31	9.882.613	5.388.067	1,83	0,03%
2009	12.781.101.996	1.163	451.061.105	225.718.651	2,00	1,77%
2010	18.507.273.060	3.353	1.252.700.553	711.424.829	1,76	3,84%
2011	22.701.356.452	4.870	1.623.201.039	969.075.247	1,68	4,27%
2012	17.986.736.999	7.431	2.277.897.218	1.164.668.369	1,96	6,48%
2013	19.612.849.252	9.041	2.581.447.705	1.196.961.841	2,16	6,10%
2014	14.277.231.375	9.190	2.313.261.336	982.972.239	2,35	6,88%
2015	12.793.412.815	10.788	2.504.490.534	751.911.094	3,33	5,88%
2016	13.417.339.572	8.264	2.469.907.532	707.709.894	3,49	5,27%
2017	17.618.822.550	7.619	2.341.900.041	733.563.051	3,19	4,16%
2018	14.912.622.709	7.454	2.499.328.889	683.810.914	3,66	4,59%
2019	9.791.499.854	6.141	1.999.488.421	506.734.130	3,95	5,18%
2020	8.488.738.068	7.584	1.819.576.787	352.859.105	5,16	4,16%
2021	11.878.463.042	11.547	3.948.095.182	731.693.316	5,40	6,16%
2022	15.344.651.930	10.022	4.099.749.764	793.756.005	5,17	5,17%
2023	16.712.209.284	9.001	4.231.855.741	847.359.735	4,99	5,07%

Ano	Importações totais	Importações (Brasil-Argentina) via SML			Taxa de câmbio	Participação do SML nas importações do Brasil desde a Argentina
		Quantidade (operações)	Valor (R$)	US$		
2008	13.259.158.219	10	1.313.842	716.316	1,83	0,01%
2009	11.282.382.070	72	4.296.942	2.150.263	2,00	0,02%
2010	14.433.414.066	40	8.998.129	5.110.154	1,76	0,04%
2011	16.905.974.657	50	8.736.896	5.216.057	1,68	0,03%
2012	16.433.514.221	83	17.245.300	8.817.367	1,96	0,05%
2013	16.462.407.620	47	10.525.644	4.880.515	2,16	0,03%
2014	14.142.776.088	38	5.033.623	2.138.933	2,35	0,02%
2015	10.284.395.087	38	37.573.227	11.280.428	3,33	0,11%
2016	9.084.526.540	34	21.772.790	6.238.622	3,49	0,07%
2017	9.445.651.277	22	4.092.223	1.281.824	3,19	0,01%
2018	11.128.984.988	33	3.260.354	892.026	3,66	0,01%
2019	10.650.947.790	17	8.167.316	2.069.858	3,95	0,02%
2020	7.897.095.769	7	5.594.865	1.084.977	5,16	0,01%
2021	11.948.896.309	5	291.352	53.996	5,40	0,00%
2022	13.099.925.718	2	11.029.166	2.135.366	5,17	0,02%
2023	11.997.506.946	27	15.851.206	3.173.944	4,99	0,03%

Fuente: Banco Central; ComexStat; Ipeadata.

Elaborado por los autores

De los datos del estudio se desprende que el uso del SML es bajo en relación con el comercio bilateral total a lo largo del periodo[32], pero ha alcanzado aproximadamente 10.000 operaciones anuales de exportación de Brasil a Argentina, representando algo más del 5% de este comercio en los últimos tres años. En cuanto a las empresas que utilizan el sistema, el informe de la Cepal (2012b) presentado en el GT2 señala que la mayoría son brasileñas (60%), concentradas en los estados del sur del país. En el caso de Argentina, las operaciones realizadas no superan los US$ 50 mil para un 46% del total de transacciones canalizadas, mientras que, en el caso de Brasil, la mayoría de las exportaciones registradas fueron realizadas por grandes empresas industriales, en muchos casos como operaciones entre empresas.

En el caso de Sucre, las operaciones procesadas fueron en ascenso durante el periodo en el que se presentó el informe de la Cepal (2012b), pasando de 0,22% a 4,12% del total de operaciones comerciales entre 2010 y 2011. El mecanismo favorece la participación de los pequeños y medianos productores en el comercio exterior a través de los principios de complementariedad y solidaridad del acuerdo Alba-TCP. En cuanto a la participación de empresas, de un total de 170, sólo dos eran públicas y el resto privadas.

En cuanto a los retos para el fortalecimiento de los sistemas de pago con el objetivo de impulsar el comercio, en el caso del CCR, el estudio (Cepal, 2012b) señala tres cuestiones que deben mejorarse: i) el periodo de aceptación de los débitos, ii) el aumento de las líneas de crédito y iii) el coste de oportunidad para los Bancos Centrales, las entidades financieras y los operadores privados.

Inicialmente, el Convenio estipulaba un plazo de 9 meses para la aceptación de los débitos. El Convenio establecía que los débitos entre Bancos Centrales se aceptaban transcurridos nueve meses desde su fecha de registro, lo que aumentaba el riesgo de que la transacción comercial no fuera aceptada por el Banco Central del importador

32 Para un análisis más completo de las relaciones económicas bilaterales entre Argentina y Brasil, véase Barros et al (2022).

después de haberse pagado, obligando al Banco Central del exportador a devolver el pago. La reducción del plazo de los débitos de 9 a 4 meses era beneficiosa para aumentar la seguridad y la confianza en el sistema.

Otra cuestión que se plantea en relación con el CCR es el aumento del importe de las líneas de crédito, pero esto implica que los Bancos Centrales tendrían que asumir un mayor riesgo privado al ser los garantes de las operaciones, lo que genera desconfianza por parte de las autoridades monetarias. Por último, cuando se menciona la necesidad de reducir el costo de oportunidad, en realidad se hace referencia a los altos costos generados por las tasas de interés fijadas para la liquidación de pagos (Libor en US$). Como esta tasa es superior a la rentabilidad obtenida con la inversión de las reservas internacionales, existe un incentivo para pagar anticipadamente, lo que genera un aumento de los flujos de divisas entre Bancos Centrales, en lugar de una reducción. Para reducir los pagos anticipados, se han propuesto varias alternativas, entre ellas: i) la creación de un fondo de garantía para hacer frente al incumplimiento de las obligaciones de pago y la reducción del periodo de compensación; ii) ampliar la gama de instrumentos financieros disponibles para reducir los riesgos y aumentar los incentivos para utilizar el sistema; iii) reforzar la cooperación y la colaboración entre los Bancos Centrales y entre estos y el sistema financiero para reducir los costes financieros de las operaciones comerciales y aumentar la homogeneidad entre las normativas de los Bancos Centrales.

Con respecto al SML, el informe de la Cepal (2012b) señala que el principal objetivo del sistema es incorporar a las pequeñas y medianas empresas al comercio intrarregional, ya que son actores clave en la producción y el empleo de las economías regionales. Otra sugerencia que plantea el estudio es complementarse con bancos de desarrollo, ya que las pequeñas y medianas empresas tienen menos acceso al financiamiento que las grandes empresas. Además, el estudio sugiere extender el uso del sistema e incluir a más socios comerciales[33]. Para el Sucre, los retos señalados en el informe fueron: i) proyectarse como un mecanismo de pago de alto crecimiento, ii) contribuir al aumento sistémico del comercio intrarregional en cantidad y calidad, iii)

33 El informe es anterior a la entrada de Uruguay y Paraguay al Sistema.

consolidar la integración financiera entre los países a través del crecimiento de las redes de interdependencia entre los bancos operativos autorizados y iv) posicionar al Sucre (XSU) como referencia para la eventual creación de una moneda regional en América Latina.

3.2.3 Grupo de Trabajo 3: Fomentar el Comercio Intrarregional y la Integración Socioproductiva.

En la reunión del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de agosto de 2011, se decidió que el GT 3, coordinado por las delegaciones de Brasil y Chile, tendría la tarea de incentivar el comercio intrarregional. Para ello, se adoptarían medidas para aumentar el flujo de comercio, teniendo en cuenta las asimetrías existentes entre las economías de los países y buscando la convergencia para la complementación socioproductiva. Las bases de la integración comercial serían la cooperación, el aprovechamiento de las capacidades y el potencial de la región, el uso sostenible de los recursos naturales y la creación de empleo.

El documento presentado por el GT3 en la reunión del CSEF de noviembre de 2011 enfatizó la necesidad de que los órganos competentes de los Estados miembros de Unasur adopten decisiones coordinadas, a mediano o largo plazo. Además, se hicieron las siguientes recomendaciones:

1 Identificar los sectores con capacidad de sustituir importaciones extrarregionales, aumentando el potencial económico para hacerle frente a la desaceleración de la demanda global, potenciando el comercio regional y diseñando políticas coordinadas en el marco de Unasur.
2 Identificar el potencial y los vínculos productivos entre sectores para ampliar rápidamente la oferta a los mercados de la región. Evaluar las barreras no arancelarias en relación con los sectores que obstaculizan el desarrollo del comercio, teniendo en cuenta el criterio de complementariedad y las asimetrías existentes.

3 Evaluar los mecanismos de financiamiento del comercio exterior existentes en cada país con el fin de adoptar estrategias que permitan una aplicación más eficiente de estos recursos.

4 Evaluar la viabilidad de la estrategia de abrir una red de oficinas comerciales de Unasur como plataforma para obtener información sobre los diferentes mercados y proporcionar tecnologías dirigidas a las pequeñas y medianas empresas.

5 Impulsar, a través de Cosiplan, el desarrollo de las infraestructuras y la logística en función de los objetivos regionales de expansión del comercio y aumento de las capacidades productivas, teniendo en cuenta las asimetrías y los países sin salida al mar.

En mayo de 2012, el GTIF llevó a cabo su XIV reunión plenaria para coordinar sus trabajos y los grupos de trabajo presentaron sus avances, estudios y propuestas de trabajo. Ese mismo mes se realizó la primera reunión de trabajo del GT 3 sobre comercio intrarregional, donde se presentaron estudios y se solicitó a la Cepal la elaboración de insumos técnicos sobre los siguientes temas: encadenamientos productivos y capacidades productivas; fortalecimiento de la participación de las pequeñas y medianas empresas en el comercio exterior; identificación de sectores potenciales para el comercio intrarregional; relación entre comercio, empleo y desarrollo; incorporación de valor agregado a las exportaciones; asimetrías de desarrollo con énfasis en los países mediterráneos; barreras no arancelarias al comercio en sectores con potencial de crecimiento; importaciones intrarregionales y extrarregionales por intensidad tecnológica.

En el “Taller sobre Fomento del Comercio Intrarregional entre Países de Unasur”, que tuvo lugar en la primera reunión del GT3 en mayo de 2012 en Santiago de Chile, se presentaron dos documentos elaborados por la Cepal. El primero trataba sobre la disponibilidad de datos comerciales para los países de América del Sur y hacía las siguientes recomendaciones: i) fortalecer la producción y consolidación de datos a nivel nacional; ii) integración y apoyo técnico de Aladi, Caricom y la ONU; y iii) verificar la

necesidad de asistencia técnica a los países de Unasur, ya que se constató la falta y discrepancias en los datos comerciales.

El segundo estudio presentado por la Cepal en el Taller fue sobre Comercio Intrarregional en Unasur: caracterización, avances y retos. El documento concluía que, aunque se había producido una recuperación desde la crisis financiera global, las exportaciones intrarregionales habían perdido peso relativo frente a las extrarregionales, con una alta variabilidad entre los miembros. El estudio destaca que las exportaciones dentro de Suramérica tienen un mayor contenido manufacturero y que el comercio intrarregional entre 2002 y 2012 estuvo por debajo de su potencial.

Según el estudio de la Cepal, el empleo asociado al sector exportador se sitúa entre el 13% y el 24% en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. Los sectores exportadores agropecuario y de servicios generan más empleos directos, pero con escaso encadenamiento productivo, mientras que el sector exportador manufacturero genera más empleos indirectos con mayor encadenamiento productivo. Este último sector tiene su principal mercado en la región y a él están asociadas las exportaciones que más empleos generan.

Del mismo modo, se estima que entre el 60 y el 88% de las empresas exportadoras de América del Sur son pequeñas y medianas empresas con una fuerte vocación exportadora intrarregional. Sin embargo, sólo una cuarta parte del empleo generado por las pequeñas y medianas empresas es directo, y se estima que por cada empresa exportadora de este tipo hay entre 7 y 11 empresas proveedoras con un tamaño similar.

En cuanto a los acuerdos comerciales, el estudio evalúa que ha habido grandes avances en la eliminación de aranceles al comercio, pero persisten las medidas no arancelarias, insuficiente uso de reglas de origen y retrasos en la agenda de integración

profunda, a saber: servicios, inversión, compras públicas, armonización de normas y estándares técnicos, política de competencia, desarrollo de redes productivas, entre otros. Además de los puntos ya analizados, también se destacó la necesidad de servicios de buena calidad y competitivos que permitan la integración en las Cadenas Globales de Valor, la mejora de la inversión en infraestructuras y la facilitación del comercio.

Las recomendaciones del estudio sobre comercio intrarregional fueron las siguientes i) retomar la agenda de convergencia para la integración económica y comercial; ii) intensificar los esfuerzos para establecer regímenes comunes de origen, salvaguardias y solución de controversias en el marco de la Aladi; iii) hacer un mejor uso de las normas de origen; iv) incorporar cláusulas que permitan integrar el reglamento de origen con otros acuerdos entre los miembros; v) avanzar en los acuerdos vía Aladi sobre obstáculos técnicos del comercio (AR8); vi) acelerar la implementación de mecanismos como la ventanilla única de comercio exterior (VUCE), el operador económico autorizado y las resoluciones anticipadas.

En septiembre de 2012, el GT3 realizó su segundo "Seminario sobre Financiamiento del Comercio Intrarregional", con presentaciones del Banco Central de Bolivia, BICE, BNDES, Banco Itaú, Bladex y BID sobre sus experiencias en el financiamiento del comercio exterior y la participación de la Asociación Brasileña de Comercio Exterior. Se destacó el debate sobre la participación en las Cadenas de Valor, el empleo exportador y las empresas exportadoras en América Latina, basado en el estudio de la Cepal.

A partir de los aportes y debates, el grupo decidió i) identificar los puntos focales en cada país y proporcionar información a la Cepal para el seguimiento del estudio y trabajos futuros; ii) validar y completar la información contenida en el estudio de la Cepal sobre el sistema público de apoyo de garantías, seguros y créditos para impulsar el comercio exterior; iii) profundizar el análisis sobre el otorgamiento de garantías a las exportaciones en la región y iv) realizar un evento que reúna a representantes del sistema oficial de apoyo para identificar y sugerir espacios de cooperación técnica y acciones

coordinadas opcionales entre las instituciones vinculadas al tema y v) solicitar a la Cepal un proyecto de financiamiento para las actividades.

En noviembre de 2012, el GTIF se reunió en Lima para presentar los informes de los GT y el CSEF publicó una declaración que puede resumirse en las siguientes pautas:

i) Evaluar la estructuración de una red voluntaria de swaps contingentes entre Bancos Centrales, teniendo en cuenta las particularidades de cada país. El instrumento se utilizaría para hacer frente a crisis de balanza de pagos causadas por desequilibrios temporales, inversiones de flujos de capital, volatilidad financiera y términos de intercambio.
ii) Continuar las conversaciones para ampliar el FLAR y la nueva iniciativa del fondo de reservas.
iii) Solicitar al GTIF que promueva el uso de monedas locales a través de la expansión de los sistemas de pago; que aumente la asistencia técnica sobre sistemas de pago; que estudie las posibilidades y oportunidades de crear mecanismos de garantía eficaces; y que evalúe las posibilidades de interconexión entre los sistemas de pago y de estos con otras entidades de la arquitectura financiera.

Además, se destacaron dos puntos: a) la necesidad de limitar la actuación de los fondos para situaciones especiales (Fondos Buitre) para que la actuación de estos agentes especulativos no afecte a la consecución de acuerdos entre deudores y acreedores y ponga en riesgo la estabilidad financiera global y b) la entrada en vigor del Convenio Constitutivo del Banco del Sur, reforzando la invitación a los Estados no firmantes.

En 2013 y 2014, los GT siguieron reuniéndose y avanzando en la evaluación de la situación y la elaboración de propuestas. El comunicado del CSEF de julio de 2014 resume lo realizado por cada GT. En cuanto al GT3, se solicitó apoyo económico para la elaboración de los estudios sobre "Cadenas de valor y complementación productiva entre

los países de Unasur" y el estudio sobre "Disponibilidad de garantías intrarregionales a las exportaciones", ambos elaborados por la Cepal.

En octubre de 2017 se llevó a cabo la XXI Reunión Plenaria del GTIF y los temas tratados fueron: i) las perspectivas macroeconómicas y de crecimiento; ii) el desarrollo de los mercados de capitales locales; iii) el futuro del trabajo; iv) la infraestructura y v) la inclusión financiera. La minuta de la reunión señala que se presentaron informes de la Cepal, Cosiplan y de los países sobre los temas definidos para el debate por la Presidencia Pro Tempore. En el informe presentado por la Cepal mencionado en la minuta, la evaluación de la coyuntura económica internacional y regional fue optimista. La delegación chilena hizo una presentación sobre los mercados de capitales locales y expuso su experiencia y herramientas para impulsarlos. La delegación de Argentina hizo una presentación sobre la importancia de discutir el futuro del trabajo y el impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral de la región. De acuerdo con la minuta, la Cepal presentó los avances del documento sobre mecanismos de financiamiento de inversiones en infraestructura, a nivel nacional, regional y global, con énfasis en la infraestructura. Cosiplan participó en la reunión del GTIF como invitado e hizo una presentación sobre su misión, objetivos, funcionamiento, proyectos e inversiones en infraestructura de integración. Finalmente, la Cepal realizó una presentación sobre el panorama de la inclusión financiera en la región, y Paraguay y Uruguay expusieron sobre sus programas en la materia.

Posterior a dicha reunión, se realizaron dos videoconferencias (en noviembre y diciembre de 2017) que coincidieron con los últimos preparativos para la Cumbre del G20 en Argentina[34]. El objetivo de estas reuniones del GTIF era preparar el borrador del Plan de Acción Bianual 2018-2020 con la propuesta para debatir nuevas líneas de trabajo para los GT, ya que varias delegaciones consideraron que los debates se habían superado. Además, se programó una tercera reunión presencial del CSEF para enero de 2018, que no llegó a realizarse. Habría estado precedida por una reunión presencial del GTIF el día anterior y habría tenido lugar en la misma semana y en el mismo lugar en

34 https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/12/01/encontro-do-g20-termina-com-acordos-sobre-comercio-global-e-mudancas-climaticas.ghtml

que los ministros de economía y los presidentes de los Bancos Centrales del G20 se reunieron en Argentina. Para 2018, el GT3 tenía en desarrollo dos proyectos elaborados por la Cepal, vinculados a los Proyectos del Fondo de Iniciativas Comunes: un estudio sobre garantías intrarregionales a la exportación y temas comerciales en la integración productiva y otro sobre Cadenas de Valor y complementación productiva entre los países de Unasur. Otras dos propuestas presentadas al GTIF fueron la creación de una página web del CSEF, con el objetivo de dar accesibilidad, organización y transparencia a la estructura y actividades desarrolladas por el Consejo y, en segundo lugar, la creación de una revista del CSEF para tratar temas económicos y de integración en la región. Ambos proyectos fueron elaborados por la Dirección de Asuntos Económicos de la Secretaría General de Unasur y pueden considerarse los últimos trabajos relacionados con el CSEF antes de la paralización de Unasur.

4 El legado del CSEF para los retos estructurales de la economía suramericana

Dada la historia del CSEF, está claro que hay un legado que promover. En primer lugar, la cooperación de los doce países suramericanos en la agenda económica y financiera, coordinada a través de un consejo y una institución, elementos cruciales para dar cohesión a la cooperación sectorial. En este sentido, la dimensión político-institucional de la cooperación puede considerarse pionera y digna de ser recuperada. En segundo lugar, también vale la pena destacar el contenido de los debates, ya que las estrategias que se propusieron no se limitaron a un periodo concreto de la economía suramericana, sino que abordaron los retos estructurales que impregnan la historia económica de la región. Así pues, el legado del CSEF reside tanto en la experiencia institucional de la integración regional en materia económica y financiera como en las formulaciones resultantes de esta cooperación.

Desde un punto de vista político-institucional, es esencial reconocer que la región nunca había experimentado un nivel tan alto de institucionalización en esta agenda como el que proporcionó el CSEF. Este Consejo marcó un hito pionero al convocar al diálogo regional a participantes de distintos sectores de las economías de los países miembros.

Líderes gubernamentales de los doce países, junto a representantes de instituciones multilaterales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de Naciones Unidas, de bancos y organizaciones regionales se reunieron para coordinar las capacidades de cada uno en la implementación de las políticas desarrolladas en este contexto. De este modo, Unasur y el CSEF han desempeñado un papel importante en la historia regional, creando un entorno institucional favorable para fomentar la cooperación y la integración económica y financiera de América del Sur en una plataforma multiactor y multinivel.

Considerando que Unasur era la entidad regional integrada por los doce países como miembros plenos, la amplia representación en el Consejo y su afiliación a una institución común a todos los estados suramericanos brindaba, en esa etapa de integración regional, la oportunidad de plantear una agenda económica y financiera desde un espacio integral de cooperación, evitando superposiciones de acciones, promoviendo una mayor sinergia entre los actores y generando una memoria institucional en el ámbito público sobre el tema, tal como lo indican los objetivos específicos del estatuto del Consejo, que establece como propósito del CSEF "fortalecer la integración financiera de UNASUR, teniendo en cuenta las experiencias existentes en la región y las nuevas iniciativas que profundicen este proceso" (UNASUR, 2011).

Además, en comparación con otros foros internacionales que reúnen a representantes de Ministerios de Finanzas y Bancos Centrales, como el Banco de Pagos Internacionales (BIS) y el G20, en el marco del CSEF es posible que otros países suramericanos, además de Brasil y Argentina, participen en el desarrollo de la política financiera que impacta a la región. Así como el BIS funciona como la “Organización Internacional de Bancos Centrales” (PINTO, 2020, p. 349), el CSEF puede ofrecer un espacio para la diplomacia de los Bancos Centrales suramericanos, proporcionando un entorno de cooperación económica y financiera más transparente e inclusivo, basado en la cooperación y la solidaridad regional.

En el marco del CSEF, la toma de conciencia de que no sólo los retos sino también las soluciones pueden ser compartidos representa un cambio de paradigma que está impulsando los procesos de integración económica regional, ya sea en el ámbito comercial, productivo o financiero. Como ha señalado José Antonio Ocampo, ex Ministro de Hacienda de la República de Colombia e intelectual dedicado al tema, una de las mayores paradojas de la globalización en curso es “la coexistencia de procesos económicos de alcance global con políticas económicas que en muchos lugares siguen siendo esencialmente nacionales o, en el mejor de los casos, regionales” (OCAMPO, 2013, p. 11). En este contexto, el CSEF tuvo la capacidad de sumar esfuerzos en torno a alternativas comunes a retos históricamente compartidos por los países de la región.

Desde su fundación a mediados del siglo pasado, la CEPAL ha fomentado la integración económica regional como estrategia para impulsar la industrialización y superar la vulnerabilidad externa de los países latinoamericanos (BIELSCHOWSKY, 2000). Según Martins (2017, p. 84), incluso cuando se hizo hincapié en la dimensión financiera más adelante en el siglo, la atención se centró en el financiamiento de la industrialización. Así, el estructuralismo latinoamericano se concentró principalmente en las dinámicas productivas y comerciales. Sin embargo, según Ocampo, la institucionalidad financiera puede ser vista, en parte, como un correlato de la institucionalidad comercial (OCAMPO, 2013, p. 8). Eso supondría crear mecanismos de pago que faciliten el comercio intrarregional, apoyen a los países con desequilibrios en su balanza de pagos y financien el desarrollo de las regiones rezagadas invirtiendo en infraestructuras y proporcionando bienes públicos regionales. Todo ello resalta la importancia de incorporar la dimensión financiera al debate sobre la integración y el desarrollo regionales, con el fin de garantizar el funcionamiento eficaz del sistema económico en su conjunto.

Conceptualmente, la integración financiera puede entenderse bajo dos enfoques: la expansión de las actividades financieras transfronterizas entre países o la búsqueda de una integración orientada al establecimiento de un mercado único. En el primer tipo de integración, las instituciones, los mercados y los inversionistas de los diferentes

países interactúan siguiendo los flujos del mercado, mientras que en el segundo tipo existe una coordinación política para el desarrollo institucional asociado al proceso de integración (MARTINS, 2017, p. 87). Por lo tanto, "la integración financiera debe entenderse no sólo a partir de sus aspectos económicos, sino que también debe abarcar los elementos institucionales y políticos que le son inherentes" (MARTINS, 2014, p. 89).

De esta manera, el CSEF representa un avance significativo y un hito histórico en la política institucional de integración financiera regional, dado que el escenario regional está marcado por una arquitectura financiera heterogénea y descoordinada (CASTIGLIONI, 2014, p. 24). La relevancia del CSEF para la región radica precisamente en su intención de coordinar políticamente las iniciativas existentes y formular una estrategia regional común, buscando asegurar la amplia adhesión de los países involucrados.

Es en esta etapa en la que el segundo punto del legado del Consejo, el contenido producido durante sus años de funcionamiento, cobra protagonismo, ya que, al proporcionar el espacio adecuado para el diálogo y la cooperación entre los países, fue posible identificar cuestiones clave para la región en el ámbito financiero. Entre ellos, la dependencia del dólar, la escasez de divisas y las dificultades de acceso al financiamiento para el desarrollo, que sirvieron de base para las pautas de los grupos de trabajo. En respuesta a la elevada dependencia de los flujos financieros internacionales, se propusieron mecanismos con capacidad para actuar de forma anticíclica en periodos de crisis global, así como instrumentos dirigidos para mantener la sostenibilidad financiera de la región, con el objetivo de reducir o revertir los impactos causados por la volatilidad de la economía internacional.

La economía suramericana tiene características estructurales que implican vulnerabilidades aún no superadas. Los temas centrales de sus tres Grupos de Trabajo son inherentes y perennes, aunque sus agendas requieran actualización. Así, sistematizar los temas y agendas del pasado reciente es una condición *sine qua non* para retomar la integración financiera regional.

Este es un claro ejemplo de la paradoja destacada por Ocampo, quien enfatiza cómo las crisis globales a menudo provocan respuestas individuales de los países, en lugar de soluciones colectivas. En América del Sur, durante los años 2000, esa tendencia no fue una excepción. Hubo una disminución de la cooperación entre los países, que se hizo evidente, por ejemplo, en la crisis interna del Mercosur, que debido a las presiones de la economía mundial entre 1998 y 2002, provocó una caída del comercio intrarregional y la aplicación de medidas individuales para la recuperación económica (COUTINHO, HOFFMANN y KFURI, 2008). Además, se hicieron esfuerzos para atraer inversiones extranjeras, especialmente en forma de privatizaciones y desnacionalización de empresas estatales, favoreciendo así el incremento de los fondos buitre[35].

Este marco económico fue una realidad en otros períodos de la historia económica de la región. En la década de 1990, debido a la elevada deuda externa contraída para financiar el desarrollo en los años 1970, se implementaron políticas de apertura comercial y financiera asociadas a organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial (CASTIGLIONI, 2014, p.23). El período estuvo marcado por negociaciones de desendeudamiento, privatizaciones y desnacionalización de activos como estrategias para captar recursos. Además, hubo pago de intereses y remesas de utilidades al exterior como resultado de la financierización y la presencia predominante del capital internacional en sectores estratégicos de las economías suramericanas (SEVERO, 2019, p. 360). En otras palabras, incluso con la evolución de las variables a lo largo del tiempo, las crisis económicas en América del Sur tienden a repetir el patrón de alta vulnerabilidad externa y falta de cooperación financiera a nivel regional. Tanto en la década de 1990 como en la de 2000, las crisis afectaron a los países suramericanos debido a su dependencia de la inversión extranjera. Ante la reducción de estas inversiones, la fuga

35 Los llamados fondos buitre funcionan adquiriendo las deudas de países con dificultades financieras para luego demandarlos y obtener sustanciosos beneficios, y tienen un impacto significativo en la economía suramericana. Este fenómeno es especialmente preocupante para países como Ecuador, que ha adoptado el dólar estadounidense como moneda oficial. Si bien la dolarización aporta cierta estabilidad monetaria, también limita la capacidad del gobierno ecuatoriano para controlar la política monetaria, que es crucial para hacer frente a las crisis económicas. Existen riesgos al tener inversiones asociadas al capital extranjero, ya que son volátiles y no están vinculadas al sector productivo (PADULA, p. 134, 2010), impactan en la cuenta de capital (OCAMPO, p. 14, 2013) y están sujetas a directrices y regulaciones externas (MARTINS, p. 88 ,2024). Por ello, la Constitución de Montecristi de Ecuador contempla la posibilidad de una moneda regional, ya que se ve como un intento de superar las limitaciones de la dolarización y fortalecer la autonomía económica frente a los desafíos que plantean los fondos buitre.

de capitales y la escasez de financiamiento internacional, las respuestas individuales de los países a menudo se orientaron hacia la privatización y la desnacionalización. Esta dinámica podría haber sido diferente si hubiera existido una coordinación macroeconómica entre los países suramericanos, con mecanismos diseñados para mitigar los choques externos a la economía regional.

Según Ocampo, urge establecer una arquitectura financiera internacional más adecuada a los tiempos actuales. Para hacer frente a los retos específicos de América Latina, propone una Nueva Arquitectura Financiera Regional, que debería comprender un sistema monetario regional, acompañado de una regulación financiera y un banco multilateral de desarrollo. La propuesta de Nueva Arquitectura Financiera Regional tenía tres objetivos principales: reducir la dependencia de los países suramericanos del dólar, reducir los costes y facilitar la obtención de divisas para el comercio y financiar el desarrollo económico de la región, buscando la autonomía frente a las instituciones financieras tradicionales como el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (CALIXTRE; BARROS, 2010, p. 22).

El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) ha desempeñado un papel crucial en la sistematización de enfoques para abordar los retos de la estructura económica de América del Sur, revitalizando el debate e implicando a un mayor número de actores en la planificación estratégica de la economía regional. Entre sus principales contribuciones, el CSEF ha fomentado el desarrollo de sistemas de pago locales, fondos y bancos de cooperación financiera. Los sistemas de pago locales incluyen el CCR de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en el que participan doce países suramericanos, el Sistema de Pago en Moneda Local (SML) entre Brasil y Argentina, en el contexto del Mercosur y ALADI, y el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), la moneda local de los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que incluye a Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela. Los fondos son el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), creado en 1978, y el FOCEM, mecanismo del Mercosur para la cooperación financiera y la reducción de las asimetrías estructurales entre los países miembros. En cuanto a los

bancos, se reconoció la importancia de la CAF, banco que tuvo su origen en el proceso de integración andina, como Corporación Andina de Fomento, y que amplió su membresía a otros países latinoamericanos, caribeños y europeos, consolidándose como el Banco de Desarrollo de América Latina. Asimismo, se destacó el Fonplata, con importantes proyectos en materia de integración financiera regional y de infraestructuras.

En el debate sobre los postulados de la Nueva Arquitectura Financiera Regional, el CSEF también discutió la necesidad de impulsar el Banco del Sur como banco multilateral de financiamiento regional. Según el debate que se llevó a cabo en el CSEF, el banco puede desempeñar un papel importante en la nueva arquitectura financiera regional.

Finalmente, un tema que aparece en la pauta del CSEF y que amerita ser destacado en esta discusión es la propuesta de una moneda local compartida en América del Sur, con el objetivo de crear identidad monetaria en la región. El uso de una moneda regional como el Sucre, que ya se ha implementado en Ecuador, Bolivia, Venezuela y Cuba, suscita el debate sobre otras iniciativas, como el propio SUR. El actual ministro de Hacienda de Brasil, Fernando Haddad, y el actual director de política monetaria del Banco Central, Gabriel Galípolo, designado por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva para asumir el próximo mandato de la presidencia del banco, discutieron esta posibilidad en un artículo publicado en Folha de São Paulo en abril de 2022, destacando el papel del dólar como instrumento de poder político en el sistema financiero internacional. La moneda propuesta, denominada SUR, representa una idea ambiciosa y significativa en el contexto de la integración financiera regional. En este artículo, titulado “La creación de una moneda suramericana podría acelerar la integración regional”, Haddad y Galípolo sostienen que la adopción de una moneda compartida en América del Sur, con mayor liquidez internacional, podría aumentar la integración del comercio. Además, sostienen que la moneda común tiene la capacidad de ampliar la soberanía de los países de la región, debido al hecho de que monedas fuertes como el dólar estadounidense y el euro dominan las reservas internacionales y los sistemas de pago, ejerciendo una influencia

significativa en las economías mundiales.[36]. Sin embargo, a pesar de su importancia, el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) realizó su última reunión en 2017. Este acontecimiento fue producto del debilitamiento de la integración regional en América del Sur durante la segunda mitad de la segunda década de este siglo, lo que resultó en la suspensión de las actividades no sólo del CSEF, sino también de otros consejos vinculados a Unasur. El proceso se caracterizó por la omisión brasileña y los intentos infructuosos de Chile (Foro Prosur) y Perú (Grupo de Lima) de crear espacios regionales fracturados, con fuerte influencia estadounidense, especialmente entre 2017 y 2020, bajo la administración de Donald Trump (BARROS; GONÇALVES, 2021). Paralelamente a la fragmentación política, se produjo una desintegración económica a nivel regional (BARROS, 2022). El contexto de cambios en la dinámica política y en las alianzas estratégicas de los países suramericanos contribuyó a la interrupción de las actividades del CSEF y reflejó las transformaciones en las relaciones internacionales de la región.

> La derrota parcial del proyecto Unasur apunta a una falta de comprensión de su rol e importancia. Durante su vigencia, Unasur fue un factor estabilizador en la región -permitió un mayor conocimiento mutuo entre los actores para reducir los conflictos, y permitió avanzar en la agenda de infraestructura, seguridad regional y salud, entre otros. La región sintió la ausencia de la organización cuando no presentó acciones conjuntas relevantes en salud pública durante la pandemia del covid-19, ni ningún esbozo de políticas articuladas para la recuperación económica. La cooperación en materia de defensa ha disminuido drásticamente y no se ha actualizado la cartera de proyectos de infraestructuras ni se ha puesto en marcha ningún proyecto ambicioso de integración regional en transporte o energía (BARROS, 2023, p. 121).

En 2023, seis años después de la última reunión del CSEF y de la suspensión de varios proyectos de integración regional, Brasil vuelve a buscar la integración regional y a articular agendas conjuntas con todos sus vecinos. El país representa

36 El artículo establece paralelismos entre las crisis financieras de la década de 1970 y 2008, haciendo hincapié en el rol que desempeñó el dólar. Los autores argumentan que, tanto en la década de 1970 como en 2008, la fortaleza del dólar y las políticas monetarias de Estados Unidos, especialmente la subida de los tipos de interés, tuvieron un impacto significativo en la solvencia de varios países, entre ellos Brasil y otras naciones de América Latina. En la crisis de 2008, la fortaleza del dólar permitió a la FED (Banco Central estadounidense) apoyar los precios en el mercado financiero ofreciendo liquidez y demandando activos. El SUR, por lo tanto, sería una herramienta capaz de facilitar la participación de países con bajos niveles de reservas, como Argentina y Venezuela, en el sistema financiero internacional. También podría actuar como contrapeso a las limitaciones y medidas impuestas por los países con monedas fuertes en el mercado financiero mundial. Así, la creación de una moneda regional compartida podría ofrecer una alternativa para reducir la dependencia del exterior y fortalecer la autonomía económica y financiera de la región (HADDAD; GALÍPOLO, 2022).

aproximadamente la mitad del territorio, la economía y la población de América del Sur y ha demostrado su capacidad para liderar importantes procesos en décadas anteriores. A fines de 2022, con la victoria electoral de Lula da Silva sobre Jair Bolsonaro, comenzó un nuevo ciclo para la integración regional. El programa del gobierno electo presentaba como prioridades de política exterior la integración de América Latina y el fortalecimiento de los BRICS. El país se reincorporó a Unasur, reafirmó su Tratado Constitutivo y, en la primera mitad del nuevo gobierno, organizó una reunión de los doce presidentes suramericanos, conocida como el Consenso de Brasilia. El 30 de mayo de 2023, se restableció un espacio regional a nivel presidencial que podría permitir el inicio de la actualización de la agenda de cooperación económica y financiera en América del Sur.

Con el objetivo de revitalizar un diálogo permanente para fomentar la integración regional, estimular la cooperación y fortalecer la representatividad de América del Sur en el escenario mundial, el Consenso de Brasilia dio origen a un grupo de contacto, liderado por los Cancilleres, para evaluar las experiencias de los mecanismos de integración suramericanos y elaborar una hoja de ruta para la integración de América del Sur, que sería sometida a la consideración de los Jefes de Estado (Consenso de Brasilia, 2023). En pocos meses se acordaron 17 áreas clave de colaboración y esfuerzos conjuntos, resumidas en la Hoja de Ruta de la Integración Suramericana. De ellas, al menos cuatro son relevantes para las actividades del CSEF: ii) Comercio e Inversión, ix) Financiamiento para el Desarrollo, xii) Infraestructura y Transporte, y xiii) Integración Productiva.

En consecuencia, se espera que los países asuman compromisos como resultado de esta nueva fase de diálogo. Unos compromisos que, sobre todo en los aspectos relacionados con el marco del CSEF, podrán beneficiarse significativamente de los avances ya realizados por este Consejo.

Existe un lento proceso de recuperación de la gobernabilidad de la integración regional en infraestructura que podría inspirar el rescate de la integración financiera en América del Sur. En noviembre de 2023 se realizó el Taller “Una Nueva Agenda de

Infraestructura para América del Sur", que precedió, en la misma semana y lugar, a la primera reunión presencial sobre infraestructura con los países de la región tras la paralización de Cosiplan en 2017. Este evento, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Brasileña de Cooperación, la Fundación Alexandre de Gusmão y el Instituto de Investigación Económica Aplicada, contó con la participación de los principales bancos multilaterales y adoptó una mirada crítica a las iniciativas anteriores para actualizar la agenda a las necesidades de los tiempos actuales (Barros, 2024).

En la agenda de la integración financiera, el liderazgo brasileño puede desempeñar un papel clave en la realización de los objetivos del Consenso de Brasilia, aprovechando los debates previos desarrollados en el marco del CSEF. El objetivo de poner el ahorro regional al servicio del desarrollo económico y social, movilizando bancos de desarrollo como la CAF, el Fonplata, el Banco del Sur y el BNDES, por ejemplo, fue un tema de la primera reunión del Consejo en agosto de 2012 y reapareció en el discurso del presidente Lula durante la reunión del Consenso de Brasilia once años después. Brasil, como mayor economía de la región, desempeña un papel estratégico de enlace con el sistema bancario multilateral, no sólo por su capacidad de contribución, sino también porque atrae elevados niveles de inversión. La institucionalización del Banco del Sur, o la reforma profunda del Fonplata para consolidarlo como Banco del Mercosur, podría complementar el sistema de bancos multilaterales que ya operan en la región, como un banco multilateral exclusivo para América del Sur con la posibilidad de ampliar el acceso a todos los países de la región, siendo así un banco capaz de mitigar posibles interferencias extrarregionales en la agenda de financiamiento para el desarrollo.

Otro instrumento financiero a nivel regional que podría ser aprovechado por el gobierno brasileño es el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). La entrada de Brasil en el Fondo sería beneficiosa para Brasil, que, aunque no ha sufrido escasez de divisas en las dos últimas décadas y ha acumulado una de las siete mayores reservas internacionales del mundo, sufre los costes de oportunidad que se generan cuando los países vecinos se enfrentan a dificultades en el comercio regional por falta de reservas.

Además, la confianza exterior en la economía regional es relevante para atraer inversiones, y la existencia de instrumentos financieros que respalden las economías de la región contribuye a aumentar la fiabilidad económica.

Bajo el liderazgo de Brasil, sobre todo en lo que se refiere a las directrices derivadas del Consenso de Brasilia, existe la oportunidad de recuperar y actualizar los proyectos regionales emprendidos anteriormente en el marco de Unasur. Por ejemplo, se están retomando las discusiones de IIRSA/Cosiplan en el área de integración de infraestructuras. En este sentido, es posible que el contenido del CSEF retome la agenda regional. Una tímida iniciativa en este sentido que cabe destacar, dentro del calendario de la Presidencia *Pro Tempore* de Brasil en el Consenso de Brasilia, fue la realización de la Mesa Redonda de Altas Autoridades Suramericanas sobre Financiamiento para el Desarrollo en octubre de 2023. Además de las autoridades de los países, el evento contó con la participación de organismos y entidades como el BID, el Banco Mundial, la CAF, la CEPAL, el Centro de Desarrollo de la OCDE, Fonplata, la UNCTAD, el BNDES, la Caixa Econômica Federal, el Banco do Brasil y Bancoldex (Colombia). En este encuentro se estudiaron iniciativas de acceso al financiamiento para la región y también la representación de los intereses regionales en los foros internacionales sobre las reformas de la arquitectura financiera mundial, “con miras a garantizar un enfoque equilibrado y humanitario del desarrollo sostenible, abordando sus aspectos económicos, sociales y ambientales alineados con los objetivos de la Agenda 2030” (BRASIL, 2023).

En cuanto a la inclusión de la región en la gobernanza global, es importante destacar la Presidencia *Pro Tempore* de Brasil en el Grupo de los 20, ya que este foro económico multilateral reúne a países y bloques regionales que juntos representan aproximadamente el 85% del Producto Interno Bruto (PIB), más del 75% del comercio y alrededor de dos tercios de la población mundial, y la oportunidad de reuniones de alto nivel entre países puede ser aprovechada para debatir sobre la estructura financiera regional. Argentina, por ejemplo, presidió el G20 en 2018 y al mismo tiempo lideraba Unasur, una oportunidad que estuvo a punto de aprovecharse para celebrar una reunión conjunta entre los ministros de Finanzas y los Bancos Centrales de América del Sur en

paralelo a la reunión del G20. En 2024, Brasil se encontró en una posición similar, como presidente pro tempore del G20. Este escenario ofrecía una ventana de oportunidad que no se había aprovechado plenamente para destacar la integración financiera regional en la escena internacional. En 2025, existe una nueva posibilidad durante la presidencia *Pro Tempore* de los Brics, que tiene entre sus prioridades la construcción de sistemas de pago alternativos.

5 Consideraciones finales

Los objetivos planteados por el CSEF, como el desarrollo social con equidad, la integración financiera y el fomento del comercio intrarregional, reflejaban la visión y la misión de Unasur de lograr un espacio económico suramericano con mayor cohesión y colaboración. Los Grupos de Trabajo del CSEF, dedicados a cuestiones como las reservas y las monedas regionales, desempeñaron un papel sin precedentes en la búsqueda de soluciones a los retos a los que se enfrenta la región. Sin embargo, cabe destacar que, tras casi una década de trabajo, Unasur y, en consecuencia, el CSEF se vieron afectados por las consecuencias de la fragmentación y desintegración política, tanto económica como de gobernabilidad regional, lo que llevó a la suspensión de sus actividades. A pesar de ello, el legado del CSEF sigue siendo un valioso registro en materia de cooperación e integración económica en la región suramericana.

En este sentido, la **revitalización de Unasur** se perfila como un potencial de reincorporación a la política exterior de los gobiernos suramericanos, dada su capacidad institucional para monitorear y eventualmente coordinar regionalmente tanto las crisis como la estabilidad, ambas muchas veces vinculadas a factores históricamente compartidos. El constitucionalismo latinoamericano recoge el principio integracionista en las cartas magnas de varias naciones -como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela- y Unasur, como organización internacional que engloba a todos los países suramericanos y tiene jurisdicción internacional, ha materializado parcialmente este proyecto. A pesar de no ser la primera iniciativa integracionista, la organización logró durante su existencia centralizar, desde una perspectiva pluralista, las iniciativas ya existentes y otras que se originaron en su marco. A través de sus consejos sectoriales,

fue capaz de establecer un importante mecanismo para formular alternativas a las crisis regionales, incluidas las de carácter financiero.

Como parte de este proceso, es necesario debatir la **revitalización y actualización del CSEF**, ya que la diplomacia en las áreas económica y financiera, liderada por los Ministerios de Finanzas y los Bancos Centrales, puede desempeñar un papel significativo en la región. La justificación de la existencia del Consejo sigue siendo pertinente, ya que la integración financiera regional sigue produciéndose a través de los mercados, con muchos defectos, sin una coordinación política eficaz. La coordinación política de los mecanismos de integración económica y financiera puede beneficiar a la economía regional.

Sin embargo, más que reanudar sus actividades, es necesario actualizar la agenda del Consejo para que se sitúe junto a otras implicaciones sociales. La integración económica y financiera puede verse como una oportunidad para crear bienes públicos, entendiendo la economía como parte del todo y directamente conectada con el medio ambiente, la salud, la ciencia y la tecnología, la educación y la infraestructura.

Por esta razón, el acervo teórico y técnico desarrollado por el CSEF durante su trabajo de 2011 a 2017 puede ser utilizado hoy en América del Sur, renovándose con un enfoque más integral en su planificación estratégica, de forma que tenga en cuenta la multidimensionalidad de los problemas y la necesidad de enfoques intersectoriales. Para ello, es fundamental que el Consejo amplíe su alcance de trabajo e invite a otros sectores al debate, buscando relaciones con federaciones industriales, organizaciones de la sociedad civil, departamentos universitarios, *think tanks*, movimientos sociales y gobiernos subnacionales.

Por último, es importante destacar que el CSEF no contó con un cuerpo técnico de asesoramiento más allá del director de asuntos económicos de la Secretaría General de Unasur, y todos los subsidios que generó fueron aportados por actores nacionales o multilaterales que participaron como miembros o invitados. Contar con un equipo técnico

propio es fundamental para elaborar una agenda de integración económica y financiera que recoja las iniciativas existentes y proponga también contenidos innovadores. Además, este mismo equipo podría encargarse de preservar la memoria institucional del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de Unasur, a lo que se ha dedicado este artículo.

La experiencia del CSEF puede servir de punto de partida para futuras iniciativas de integración regional en América del Sur, incluidas las derivadas del Consenso de Brasilia, ya que lo producido en su marco tiene importantes consideraciones en materia de cooperación económica y financiera para afrontar retos comunes y fomentar el desarrollo.

Anexo I: Lista de documentos del GTIF, del CSEF y de los Grupos de Trabajo.[37]

Fecha	Tipo de documento	Principales asuntos y referencias
30-jul-2007	Temas propuestos para la II Reunión del Comité de Integración Financiera	1) mercado regional de capitales; 2) mecanismos regionales de estabilización de la balanza de pagos; 3) desarrollo de un sistema multilateral de pagos en moneda local; 4) coordinación de fondos financieros para proyectos de desarrollo.
24-nov-2008	Reunión del Grupo de Trabajo sobre Integración financiera	Respuestas a la crisis financiera internacional: 1) Impulsar el fondo de estabilización regional; 2) arquitectura jurídica del BC en el comercio intrarregional; 3) coordinación del BC; 4) comisión de estudio de las experiencias multilaterales regionales.
2009	VI Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera	Creación del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas y la conformación de tres centros de trabajo para el Consejo: Financiamiento Multilateral para el Desarrollo, Sistemas Regionales de Pagos y Coordinación de la Administración de Reservas Internacionales.
4-may-2010	Plan de acción	El GTIF se constituye como órgano ejecutivo: objetivos generales y específicos, líneas de acción.
10-jun-2010	Acta 8ª reunión del GT Integración Financiera	Esbozo del Estatuto del CSEF; presentación del estado del proceso de configuración del Banco del Sur; exposición de un representante de la CAF; exposición de un representante del BNDES.
28-feb-2011	Minuta 9º Reunión del GTIF	Estatuto del CSEF

37 Nota metodológica: El acervo de documentos mencionados y consultados no es exhaustivo debido a la indisponibilidad de los documentos originales. La investigación se basó en documentos disponibles en archivos personales.

5-ago-2011	Reunión de ministros de economía y finanzas	Avance de la reunión del CSEF: examen de la situación financiera internacional y propuestas de un plan de acción conjunto para cada país. Sistema regional de compensación de pagos (SUCRE)
8-nov-2011	Estatuto del CSEF	
12-ago-2011	Declaración del CSEF	Cooperación técnica, gestión y movilización de las reservas internacionales; impulsar el uso de monedas regionales para las transacciones comerciales intrarregionales; recomendar la reevaluación del CCR; Banco del Sur; fortalecer el CAF; fomentar el comercio intrarregional.
4-oct-2011	Informe I Reunión de trabajo sobre el manejo de divisas internacionales CSEF	Expansión del FLAR y nueva arquitectura financiera regional: Propuestas de Ecuador (conexión del sistema de pagos entre Bancos Centrales, articulación del FLAR con una matriz de crédito recíproco, nuevas facilidades de crédito, etc.) Propuesta de Venezuela: Fondo de Reserva Unasur.
25-nov-2011	Declaración del CSEF	Necesidad de un sistema de pago y compensación para el comercio intrarregional, Banco del Sur, apoyo técnico de la Cepal.
nov-2011	Informe GTIF	Recomendaciones: sustituir importaciones extrarregionalas por regionales; identificar posibilidades de integración productiva; evaluar los mecanismos existentes para financiar el comercio exterior; evaluar la propuesta de una oficina comercial de Unasur como plataforma para obtener información de mercado y proveer tecnología; promover el desarrollo de infraestructura y logística a través de Cosiplan.
17-feb-2012	Minuta de la Reunión plenaria GTIF	Objetivos, actividades y resultados esperados de los GT: 1. Reservas internacionales; CCR, SML y Sucre; Comercio intrarregional.
11-may-2012	Minuta XIV Reunión plenaria GTIF	Presentaciones de los 3 GT
24-may-2012	I Reunión del GT3	Evaluación de la situación del comercio intrarregional con el apoyo de la Cepal.
20-sep-2012	XV Reunión GTIF	situación de los GT
5-oct-2012	II Reunión GT3	Estudios de la Cepal sobre el financiamiento de las exportaciones, propuesta para avanzar en esta materia
22-nov-2012	Acta GT1	Temas: FLAR, Fondo de Reserva Regional y mecanismos de coordinación de reservas, análisis de experiencias regionales similares, evaluación del establecimiento de una red voluntaria de *swap* contingentes entre bancos centrales.
23-nov-2012	XVI Reunión Plenaria GTIF	FLAR, Fondo alternativo de reservas y *swaps* contingentes entre bancos centrales
24-nov-2012	Declaración del CSEF	Resumen de los grupos de trabajo, Fondos Buitre, incorporación de Estados no firmantes al Banco del Sur

25-oct-2012	Acta de reunión del GT2 y Aportes de la Cepal sobre Sistema de Pago	Informe de la Cepal sobre CCR, SML y Sucre. Informe del GT
26-oct-2012	Acta de la reunión del GT1	Debatieron sobre el aporte de la Cepal a la gestión y movilización de las reservas internacionales
29-abr-2013	Minuta de Reunión Plenaria GTIF	Se le solicitó a la CEPAL que analizara los fondos disponibles para el financiamiento de infraestructura. Regulación financiera y medidas macroprudenciales. Fondos buitre y reestructuración de deuda.
21-nov-2013	Minuta Reunión Plenaria GTIF	Aportaciones de la Cepal sobre la coyuntura internacional. Necesidad de impulsar motores internos de crecimiento a través del aumento de la productividad y el fortalecimiento del mercado interno. Estudio de fuentes tradicionales e innovadoras de financiamiento para el desarrollo, especialmente para la infraestructura. Importancia de mantener el diálogo con Cosiplan para cumplir el mandato de Paramarimbo. GT3 Aprobó estudio de la Cepal sobre garantías intrarregionales a las exportaciones. Estudio sobre cadenas de valor e integración productiva por evaluar. Políticas macroprudenciales y regulación financiera. FLAR Propuesta de Venezuela para profundizar el uso de monedas locales.
24-may-2014	Minuta reunión plenaria GTIF	Coyuntura e impactos; GT1 *Swaps*, fondo de reserva alternativo y/o refuerzo del FLAR. GT3 cadenas de valor y complementación productiva; estudio sobre garantías a la exportación. Políticas macroprudenciales y regulación financiera. Financiamiento de infraestructura en la región.
25-jul-2014	Declaración del CSEF	Fondos buitre. Resumen de los avances del GT.
27-oct-2017	Minuta reunión plenaria GTIF	Panorama macroeconómico y perspectivas; desarrollo de los mercados locales de capitales; futuro del trabajo; infraestructura; inclusión financiera; GT1; GT3; propuesta de creación de una página web y una revista del CSEF.
15-ene-2018	Nota DAE	Calendario de actividades, estado de cada instancia y documentación

Elaboración propia

REFERENCIAS

ALADI, Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos. **Evaluación del Funcionamiento del Sistema de Pagos de la Aladi en el año 2014**. Secretaria General, 20 de março de 2015. Disponível em: http://www2.aladi.org/SitioAladi/documentos/ConvenioDePagos/Evaluacion2014.pdf

ALVES, E. E., BIANCARELLI, A. M. **Financial cooperation initiatives in Latin America: Conditions of origins, subsistence and eventual vanishing.** In: Economics and Business Review, Vol. 6 (20), No. 4, p. 51-71, 2020.

BARROS, P. S. **Resultados del seminario Cadenas de Valor e Infraestructura y las necesidades de financiamiento**. In: La Cooperación Monetaria y Financiera en el Sur: Estrategias de Financiamiento Regional. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador; UNCTAD; UNASUR. Quito, Ecuador. 2016.

BARROS, P. S. **Siete análisis de desintegración económica y fragmentación política en Sudamérica**. In: IGLECIAS W.; SUZUKI J. C.; SEVERGNINI N. B. (Org.). América Latina: relações internacionais e integração regional. São Paulo: Ed. USP, 2022. v. 3, p. 58-85. (Série Prolam USP Debate). Disponível em: https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/761/677/2517.

BARROS, P. S. **A América do Sul no tempo do Bicentenário da Independência do Brasil: revitalização da Unasul e reconstrução da integração regional.** Revista USP, (136), 113-144. 2023. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/211785/193964.

BARROS, P. S. (Org). **Uma Nova Agenda de Integração para a América do Sul**. Funag; Ipea, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13584

BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. **O Banco do Sul e o Brasil na agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional.** Boletim de Economia e Política Internacional, n. 3, p. 19-25, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4710>.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B.; SAMURIO, S. E. **Fragmentación Política y Desintegración Económica en Sudamérica: un análisis del protagonismo regional de Brasil**, In: C. Ortiz-Morales; A. Stuhldreher (eds.). Concepciones alternativas de la integración latinoamericana. Vol. 10. Bogotá, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2022.

BARROS, P. S., RIBEIRO, F. J., PINELI, A., SEVERO, L. W., CARMO, C. A. GONÇALVES, J. S. B., CARNEIRO, H. C. **Integração Econômica Bilateral Argentina- Brasil: Reconstruindo Pontes.** Nota Técnica N° 44, Dinte, Ipea, Março de 2022.

BARROWCLOUGH, D. **Presentación**. In: La Cooperación Monetaria y Financiera en el Sur: Estrategias de Financiamiento Regional. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador; UNCTAD; UNASUR. Quito, Ecuador. 2016.

BIANCARELI, A. M. **Inserção externa e financiamento: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração da América do Sul.** Cadernos do Desenvolvimento, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 5, p. 127-177, 2008.

BIELSCHOWSKY, R., M. TORRES (comps.), **Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio.** Textos seleccionados del período 2008-2018, Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal, v. 1, Rio de Janeiro: Record, 2000.

BRASIL. **Circular Bacen no 3.934,** de 3 de abril de 2019. Dispõe sobre a vedação do registro de novas emissões de instrumentos para curso no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e altera a Circular no 3.871, de 21 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, 5 abr. 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=376416>.

BRASIL. Nota à imprensa Nº 489: **Mesa Redonda de Altas Autoridades Sul-Americanas sobre Financiamento ao Desenvolvimento.** 25 de outubro de 2023. Portal do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/mesa-redonda-de-altas-autoridades-sul-americanas-sobre-financiamento-ao-desenvolvimento-25-de-outubro-de-2023>.

BUONOMO, P. Pedro Buonomo, nuevo Presidente del Banco del Sur: **“El desafío es lograr que vuelva a casa buena parte del dinero que América latina tiene afuera”.** CELAG, 5 dez. 2016. Disponível em: <https://www.celag.org/pedro-buonomo-nuevo-presidente-del-banco-del-sur-el-desafio-es-lograr-que-vuelva-a-casa-buena-parte-del-dinero-que-america-latina-tiene-afuera/>. Acesso em: 1 out. 2024.

CASTIGLIONI, L. **La Nueva Arquitectura Financiera Regional.** Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO). Buenos Aires, 2013. Disponível em: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131016010313/castiglioni_la_nueva_arquitectura_financiera_regional.pdf>. Acesso em 22 de janeiro de 2024.

CEPAL, **Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes**. Santiago de Chile, 2009.

CEPAL, **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo.** Santiago de Chile, 2012a.

CEPAL, Insumo preparado por Cepal. Contribución al Grupo de Trabajo No. 2 del GTIF CPCR/ALADI, SML, SUCRE. Quito, 2012b.

COUTINHO, M.; HOFFMANN, A.; KFURI, R. **Raio X da Integração**. In: Estudos e Cenários, OPSA. 2007.

COZENDEY, C. M. **Cooperación Económico-Financiera em UNASUR: nuevo campo de la Integración regional**. Voces em el Felix n. 11, 2011. Disponível em: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/cooperacion-economico-financiera-en-unasur-nuevo-campo-de-la-integracion-regional/>

FERRAZ, J. **UNASUL – Governança em trânsito: contribuições para a alteração da governança regional ou uma questão de institucionalidade?** Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina. Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

HADDAD, F; GALÍLOPO, G. **Criação de moeda sul-americana pode acelerar integração regional**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/04/criacao-de-moeda-sul-americana-pode-acelerar-integracao-regional.shtml>. Acesso em: 20 out. 2024.

HAAS, E. B. **The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

SUNE, N.; LONG, G. UNASUR: una oportunidad renovada. **Revista Tempo do Mundo**, n. 30, p. 21-61, 14 abr. 2023.Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/419

MARTINS, N. M. **Integração Financeira na América Latina entre 2000 e 2014: Avanços, Limites e Caminhos à Frente. Revista Tempo do Mundo**. v. 3, n. 2, p. 83-136, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8212>.

MITRANY, D. **A paz por meio da cooperação e da integração**. In: BRAILLARD, P. (Org.). Teoria das relações internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

NAREA, M; BENZI, D. Crónica de una Secretaría general acéfala: un insumo para la interpretación de la crisis de la Unasur. **Visioni LatinoAmericane 22,** 2020, pp. 48-67.

Disponível em: <https://www.openstarts.units.it/entities/publication/19926d49-552d-4a36-8dab-8e56f885c82a/details>

OCAMPO, J. A. **La arquitectura financiera mundial y regional a la luz de la crisis**. Série Macroeconomía del Desarrollo N° 131 - CEPAL. Santiago, Chile, 2013. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/9735c263-60eb-45b2-9cca-db4bd07bf707/download>. Acesso em 22 de janeiro de 2024.

PADULA, R. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político estratégica**. 2010. Tese de Doutorado, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PINTO, D. A. O. A Discreta Diplomacia dos Bancos Centrais no Banco de Compensações Internacionais (BIS): Quem tem voz e voto?. **Revista Tempo Do Mundo**, n. 23, p. 345-378, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.38116/rtm23art12

SAMURIO, S. E.; BARROS, P. S.; SEVERO, L. W. O protagonismo do Brasil na integração da Sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018. **Revista Oikos**, v. 18, n. 1, 2019. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/52003.

SEVERO, L.W., Lima, M. K. M. (2020). Os 15 anos do Focem. **Revista Tempo Do Mundo**, n. 23, p. 255-284, 2020. https://doi.org/10.38116/rtm23art10

SEVERO, L.W. **Integração econômica da América do Sul: liderança brasileira e desconstrução de assimetrias entre 2003 e 2014**. In: ZAMBRÃO, A. et al. Economia brasileira: desenvolvimento e integração sul-americana. São Luís: Edufma, 2019.

UNASUR, **Grupo de Trabajo de Integración Financiera Unasur:** mecanismos regionales para la estabilización de la balanza de pagos, Buenos Aires, julio 2007.

UNASUR, **Grupo de Trabajo de Integración Financiera Unasur:** mecanismos regionales para la estabilización de la balanza de pagos, Buenos Aires, noviembre, 2008.

UNASUR, **VI Reunión del Grupo de Trabajo de Integração Financiera,** 2009

UNASUR, **Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera de la Unasur**, GTIF, Buenos Aires, 2010.

UNASUR, **Acta de la VIII Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera de la Unasur**, GTIF, Buenos Aires, junio 2010.

UNASUR, **XI Reunión del Grupo de Trabajo de Integración Financiera de la Unasur**, GTIF, Buenos Aires, febrero 2011.

UNASUR, **Estatuto del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas**, Buenos Aires, agosto de 2011.

UNASUR, **Plan de Trabajo**, Buenos Aires, agosto de 2011.

UNASUR, **Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas**, Buenos Aires, agosto de 2011.

UNASUR, **Reunión de Ministros de Economía y Finanzas de Unasur**, Lima, agosto de 2011.

UNASUR, **Informe sobre la I reunión del Grupo de Trabajo 1:** "Manejo y movilización de las Reservas Internacionales" del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas, Quito, octubre 2011.

UNASUR, Reunión del Consejo Sudamericano de Economia y Finanzas, Buenos Aires, noviembre de 2011.

UNASUR, **Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas**, Buenos Aires, noviembre 2011.

UNASUR, **Minuta de la reunión plenaria GTIF**, Buenos Aires, febrero 2012.

UNASUR, **Minuta de la reunión plenaria GTIF**, Buenos Aires, mayo 2012.

UNASUR, **Primera reunión del Grupo de Trabajo 3 sobre Comercio Intrarregional**, Santiago de Chile, mayo 2012.

UNASUR, **Acta de la XV Reunión Plenaria del Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF)**, Buenos Aires, setiembre 2012.

UNASUR, **Segunda reunión del Grupo de Trabajo 3 sobre Comercio Intrarregional**, Río de Janeiro, octubre 2012.

UNASUR, **Acta de Reunión de Grupo de Trabajo Nº 2** - Sistemas de Pagos, Quito, octubre 2012.

UNASUR, **Reunión de Grupo de Trabajo Nº 1**, Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, Quito, octubre 2012.

UNASUR, **Acta de la XVI Reunión Plenaria del Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF)**, Buenos Aires, noviembre 2012.

UNASUR, **Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas**, Lima, noviembre 2012.

UNASUR, Acta de reunión de Grupo de Trabajo Nº1 – Lima, noviembre de 2012.

UNASUR, **Minuta de Reunión Plenaria de GTIF**, Buenos Aires, abril 2013.

UNASUR, **Minuta de Reunión Plenaria de GTIF**, Buenos Aires, noviembre 2013.

UNASUR, **Minuta de Reunión Plenaria de GTIF**, Buenos Aires, mayo 2014.

UNASUR, **Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas**, Lima, julio 2014.

UNASUR, **Minuta de la Reunión Plenaria del Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF)**, Buenos Aires, Octubre 2017.

Nota de la Dirección de Asuntos Económicos de la Secretaria General (DAE), Enero de 2018.