



ES NECESARIO UN TRATADO PARA LA ESTABILIDAD E INTEGRACIÓN FINANCIERA DE CENTROAMÉRICA^{1/}

Jorge Barboza^{2/}

I. INTRODUCCION

1. Esta nota pone énfasis en la necesidad imperiosa de contar con un tratado que le otorgue a un órgano comunitario centroamericano la capacidad jurídica indispensable para enfrentar con eficacia los retos que resultan del proceso de estabilidad e integración financiera del área, ante la creciente importancia relativa que registran los conglomerados o grupos financieros regionales, para los que el espacio centroamericano es su mercado natural, dado el pequeño tamaño de los países a nivel individual.

2. Se inicia con la definición de sistema financiero; se sigue con las definiciones de integración financiera, estabilidad financiera y políticas financieras y se concluye con una definición seleccionada de cada uno de ellos. Luego se transcriben las referencias a la integración financiera en la normativa centroamericana y se agrupan los objetivos establecidos en el Artículo 2 del Acuerdo Monetario Centroamericano (AMCA) entre los tres conceptos indicados.

3. En la parte final se justifica la necesidad de un Tratado de Estabilidad e Integración Financiera Regional para impulsar un proceso de integración financiera eficiente y transparente y para fortalecer la estabilidad financiera regional. También se concluye que el tratado debe incorporar ambos objetivos, estabilidad e integración financiera, pues son conceptos estrechamente interrelacionados, los cuales deben pretenderse conjuntamente. Finalmente, se enfatiza en que si bien esta normativa posiblemente tarde varios años en concretarse, debe asumirse como una iniciativa de suma trascendencia para enmarcar la actuación institucional regional en estos temas en los próximos 40-50 años.

II. DEFINICIONES DE SISTEMA FINANCIERO Y DE INTEGRACIÓN, ESTABILIDAD Y POLÍTICAS FINANCIERAS

DEFINICIÓN DE SISTEMA FINANCIERO

4. **Sistema Financiero:** Integrado por mercados, instituciones o intermediarios e infraestructuras financieras, siendo los activos financieros el eje central de su operación, que funciona dentro de un marco legal creado para los efectos y cuyo cumplimiento es supervisado por entes públicos especializados. Una breve referencia a cada uno de esos conceptos se realiza a continuación:

^{1/} Los términos "Centroamérica" o "región" o "área" incluyen a los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

^{2/} Economista de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA). Las ideas expuestas en esta Nota reflejan la opinión personal del autor.



- a) **Instrumentos o activos financieros:** Comprende el dinero y los valores emitidos por instituciones autorizadas por la ley, que constituyen un medio de mantener riqueza para quienes los poseen y un pasivo para quienes los generan. Sus características son liquidez, riesgo y rentabilidad^{3/}.
- b) **Mercados financieros:** Integra los mecanismos o lugares donde se realiza el intercambio de activos financieros y se determinan sus precios. Incluye el mercado monetario; el mercado bancario (intermediación financiera: depósitos y préstamos); los mercados de valores públicos y de capitales (renta fija y renta variable); el mercado de seguros y reaseguros; la administración de carteras mancomunadas (fondos de inversión y de pensiones privadas); el mercado de derivados financieros (entre ellos futuros y opciones); el arrendamiento financiero (“leasing”); y el factoraje (descuento de facturas u otro documento de crédito), entre otros.
- c) **Instituciones o intermediarios financieros:** Incluye bancos y otras entidades financieras (financieras, cooperativas de ahorro y crédito, entre otras); compañías de seguros y reaseguros; emisores, custodios e intermediarios de valores públicos y privados; administradoras de fondos de inversión y de pensiones; bolsas de valores y casas de bolsa; casas de cambio; arrendadoras y entidades de factoraje, entre otras.
- d) **Infraestructuras financieras:** Comprende el marco jurídico del sistema; los sistemas de pago; las centrales depositarias de valores; los sistemas de negociación y liquidación de valores; y los sistemas contables y de registro de operaciones, entre otras.
- e) **Reguladores y supervisores:** Son las instituciones y organismos facultados para regular y supervisar el sistema financiero conforme a la ley y las normas vigentes.

DEFINICIÓN DE INTEGRACIÓN FINANCIERA

5. En la literatura sobre el tema se pueden encontrar varias definiciones de integración financiera, entre las que están las siguientes:

- a) Significa completa liberalización de los movimientos de capitales y plena integración de la actividad bancaria y de otros servicios financieros en la región^{4/}.
- b) Existe cuando las diferencias de precios de activos financieros similares en el mercado reflejan únicamente los costos de transacción^{5/}.

^{3/} Esta es una simplificación de las definiciones de activos financieros y activos financieros alternativos en las Normas Internacionales de Contabilidad.

^{4/} Definición propuesta por el “Programa Regional de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica PRADIC”, en los años 1993-1994.

^{5/} Definición adoptada por el CMCA en su 241 Reunión, celebrada en República Dominicana en febrero de 2005.



- c) Es el proceso mediante el cual los mercados financieros de dos o más países se unen para ensanchar el espacio financiero, ya sea con las entidades establecidas y/o mediante el ingreso de entidades extranjeras que se ven atraídas por mercados ampliados.
 - d) Es la integración plena de los servicios financieros en una región, incluyendo banca, seguros y reaseguros, fondos de inversión y de pensiones privadas y mercados de valores y de capitales.
 - e) Es la regionalización de los sistemas financieros, promoviendo su consolidación, eficiencia y estabilidad y armonizando su regulación y supervisión.
 - f) Es la conformación de un espacio financiero regional único, sólido y eficiente.
6. De las definiciones anteriores extraemos una definición alternativa que parece transmitir de forma sencilla el alcance del concepto de integración financiera. Es la siguiente:

“Integración Financiera es un espacio conformado por dos o más países donde se pueden ofrecer todos los servicios financieros, entre otros, depósitos y préstamos, compra-venta de títulos-valores, seguros y reaseguros y fondos de inversión y de pensiones privadas, en el contexto de políticas financieras coordinadas, armonizadas o unificadas según corresponda”.

DEFINICIÓN DE ESTABILIDAD FINANCIERA

7. Respecto de la estabilidad financiera, se encuentran varias definiciones utilizadas en diferentes países, entre las que están las siguientes:
- a) Un sistema financiero es estable si facilita la asignación eficaz de los recursos económicos, tanto geográficamente como en el tiempo, así como otros procesos financieros y económicos (como ahorro e inversión, préstamo y endeudamiento, creación y distribución de liquidez, fijación del precio de los activos y, en última instancia, acumulación de riqueza y crecimiento de la producción); evalúa, valora, asigna y gestiona los riesgos financieros; y mantiene su capacidad para desempeñar estas funciones esenciales, incluso cuando se enfrenta a choques externos o un aumento de los desequilibrios.
 - b) Habilidad del sistema financiero de desarrollar correctamente sus funciones macroeconómicas, incluso en situaciones de estrés y durante períodos de ajuste estructural. Esto incluye una correcta asignación de los recursos financieros y los riesgos, así como un eficiente procesamiento de los pagos.
 - c) Condición en la cual el sistema financiero, que comprende intermediarios financieros, mercados y estructuras de mercado, es capaz de soportar los choques, reduciendo consistentemente la probabilidad de interrupciones en el proceso de intermediación financiera.
 - d) Situación en que los mercados financieros cumplen con su función de asignación de recursos de manera satisfactoria, incluso ante choques adversos.



- e) Un sistema financiero es estable si es capaz de asignar los recursos y absorber los choques, evitando que tengan un efecto disruptivo en la economía real o en otros sistemas financieros.
 - f) Un sistema financiero estable es aquel en que los componentes individuales – intermediarios financieros, mercados e infraestructura financiera- cumplen sus funciones y demuestran fortaleza ante potenciales choques adversos.
 - g) Situación en la cual el sistema financiero intermedia eficientemente los flujos financieros, contribuyendo a una mejor asignación de los recursos y, por ende, al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.
8. Una definición operativa de estabilidad financiera que recoge los conceptos clave de las definiciones anteriores, es la adoptada por el Grupo de Estabilidad Financiera Regional (GEFR)^{6/}, a saber:

“Estabilidad financiera es la capacidad de los intermediarios, infraestructuras y mercados financieros, de realizar adecuadamente sus funciones y de resistir choques adversos a nivel sistémico.”

DEFINICIÓN DE POLÍTICAS FINANCIERAS

9. Las políticas financieras son aquellas políticas y acciones dirigidas a impulsar, fortalecer, regular y supervisar el funcionamiento eficiente de los mercados, entidades e infraestructuras financieras, para que realicen adecuadamente sus funciones y puedan resistir choques adversos de carácter sistémico. Es decir, mediante políticas financieras es como se promueve la estabilidad e integración financiera.
10. En consecuencia, las políticas financieras están enfocadas en la adopción de acciones en asuntos financieros como los siguientes:
- a) La organización, regulación, desarrollo eficiente y supervisión de los sistemas financieros, en términos de mercados, instituciones, infraestructuras e instrumentos.
 - b) La vigilancia y seguimiento permanente de la situación, evolución y riesgos del sistema financiero y de las entidades e infraestructuras sistémicamente importantes.
 - c) La regulación y supervisión prudencial y macro-prudencial del sistema financiero y de las operaciones transfronterizas, con referencia a estándares y mejores prácticas internacionales.
 - d) La consecución de sistemas de seguro de depósitos transparentes, sólidos y eficientes.

^{6/} El GEFR fue organizado a principios de 2011, por decisión del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y del Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras (CCSBSO), con el objetivo fundamental de contribuir al fortalecimiento de la vigilancia macro-prudencial del sistema financiero regional.



- e) La organización y funcionamiento de mecanismos robustos y oportunos de provisión de liquidez a las entidades financieras solventes.
- f) El establecimiento de mecanismos de actuación para atender con eficiencia y eficacia eventuales situaciones de irregularidad financiera de entidades financieras.
- g) La constitución y funcionamiento de mecanismos eficientes y eficaces de resolución de entidades financieras.
- h) La operación eficiente de los entes supervisores del sistema financiero, con la debida protección jurídica en el cumplimiento de sus funciones.
- i) El establecimiento de un sistema eficiente para el intercambio oportuno de información entre bancos centrales y supervisores financieros.
- j) La armonización de las cargas impositivas, a efecto de que no discriminen ni afecten adversamente el desarrollo de los mercados y los instrumentos financieros.

INTEGRACIÓN, ESTABILIDAD Y POLÍTICAS FINANCIERAS

11. De las definiciones seleccionadas de integración, estabilidad y políticas financieras surge su complementariedad, lo cual puede visualizarse de mejor manera cuando se colocan juntas, en un entorno regional, como se hace a continuación:

- a) **Integración Financiera:** espacio conformado por dos o más países donde se pueden ofrecer todos los servicios financieros, entre otros, depósitos y préstamos, compra-venta de títulos-valores, seguros y reaseguros y fondos de inversión y de pensiones privadas, en el contexto de políticas financieras coordinadas, armonizadas o unificadas según corresponda.
- b) **Estabilidad Financiera:** capacidad de los intermediarios, infraestructuras y mercados financieros de realizar adecuadamente sus funciones y de resistir choques adversos a nivel sistémico.
- c) **Políticas Financieras:** son aquellas políticas y acciones de aplicación inmediata que permiten alcanzar metas específicas relativas a los objetivos de estabilidad e integración financiera regional.

III. INTEGRACIÓN, ESTABILIDAD Y POLÍTICAS FINANCIERAS EN EL CONTEXTO DEL CONSEJO MONETARIO CENTROAMERICANO

12. Las referencias a la integración financiera están en la normativa regional, pero no se encuentra en ella ninguna definición de ese concepto. En efecto, el Protocolo de Guatemala (PG) en su artículo 19 se refiere a la “*Integración Monetaria y Financiera Centroamericana*”, e incluye una serie de acciones que permitirían perfeccionar dicha integración.

13. Concomitante con lo establecido dicho artículo 19 del PG, la reforma integral del Acuerdo Monetario Centroamericano (AMCA) aprobada en de enero de 1999, precisamente para ponerlo a tono con el PG, en el primer párrafo del Artículo 1, señala lo siguiente:



Artículo 1.- El presente Acuerdo regula, dentro del proceso centroamericano de integración económica, lo relativo a la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetarias, crediticias, cambiarias y financieras de los Estados centroamericanos, a fin de realizar gradual y progresivamente la integración monetaria y financiera regional (el subrayado no es del original).

14. Congruente con lo anterior, las definiciones vigentes de Visión y Misión del CMCA incluyen la referencia a la integración financiera (el subrayado no es del original):

Visión: Ser la institución líder de la integración monetaria y financiera regional, en un marco de estabilidad macroeconómica.

Misión: Propiciar el proceso de integración monetaria y financiera regional, dentro de un marco de estabilidad macroeconómica.

15. Por su parte, el Artículo 2 del Acuerdo Monetario Centroamericano (AMCA) plantea diecisiete objetivos para asegurar el logro de los fines de dicho Acuerdo. De esos objetivos nueve corresponden al área financiera. Seguidamente se agrupan esos 9 objetivos entre integración y estabilidad financiera, con el señalamiento de que en algunos casos hay elementos de los dos conceptos. Por sus características propias, dos objetivos se incluyen como parte de las políticas financieras, pues se requieren tanto en estabilidad como en integración financiera. Tal ordenamiento resulta en lo siguiente (el subrayado no es del original)^{7/}:

a) Integración Financiera:

- c) *Promover el ordenado desarrollo de los sistemas financieros de la región.*
- i) *Facilitar la libre transferencia de capitales y promover el desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales centroamericano.*
- j) *Propiciar una irrestricada libertad de pagos dentro de la zona y facilitar el uso de diferentes medios de pago.*
- l) *Facilitar el establecimiento y operación de bancos, sucursales, subsidiarias y otras entidades financieras nacionales entre los Estados centroamericanos y la vinculación de las bolsas de valores y de los mercados de seguros.*
- m) *Gestionar la armonización regional del tratamiento tributario a los instrumentos financieros.*

b) Estabilidad Financiera:

- II) *Propiciar la armonización de las normas mínimas de supervisión en las áreas de bancos, seguros y valores, adaptándolas paulatinamente a los estándares internacionales.*

^{7/} Las letras de los objetivos corresponden al orden en que están en el AMCA.



n) Promover o sugerir, según sea el caso, la armonización de la normativa básica aplicable a los fondos de inversión y a los fondos de pensión.

c) Políticas financieras:

b) Propiciar la convergencia regional de las políticas macroeconómicas en general, y en especial de las políticas monetarias, crediticias, cambiarias y financieras, poniendo énfasis en los factores internos y externos que inciden en la consecución de las metas regionales.

o) Mantener un sistema permanente de información y consulta con el fin de armonizar los medios de acción e instrumentos de las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y financiera, así como las metodologías y formas de cálculo de las estadísticas e indicadores económico-financiero.

IV. ¿POR QUÉ ES NECESARIO UN TRATADO REGIONAL EN EL ÁREA FINANCIERA?

La regionalización financiera en Centroamérica es un proceso en marcha

16. La regionalización financiera centroamericana está siendo impulsada por los agentes privados que ven a los países de la región en su conjunto como su mercado natural, con réditos adicionales por las economías de escala del funcionamiento en varios países. En consecuencia, la discusión ya no está en si conviene o no la integración financiera regional, porque ésta ya está presente y cobra cada vez más importancia.

Es necesario impulsar una integración financiera eficiente que fortalezca la estabilidad financiera regional

17. La amenaza potencial es que ese proceso de integración financiera “*de facto*”, deseable en el ámbito de la integración económica de la región, se está desarrollando en un marco normativo que permite el arbitraje regulatorio y favorece una integración financiera ineficiente y vulnerable a choques adversos.

18. Lo anterior propicia dos situaciones inconvenientes. Por una parte, impide disponer de más y mejores servicios financieros a costos más bajos, provenientes de un sistema financiero regional integrado, robusto y estable, bajo una supervisión coordinada y eficiente; y por otra parte, el creciente riesgo sistémico regional hace cada vez más vulnerable y frágil la estabilidad financiera del área, ante la posibilidad de contagio de situaciones de inestabilidad financiera en los países donde operan los grupos o conglomerados financieros regionales.

Las facultades normativas regionales son muy limitadas

19. En ese contexto, las facultades normativas que tienen las autoridades regionales competentes para propiciar una integración financiera eficiente y fortalecer la estabilidad financiera regional son muy limitadas, toda vez que el artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa establece lo siguiente:



“Artículo 22.- Sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 10, las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo, previo los estudios técnicos pertinentes, analizará de nuevo el asunto y acomodará la decisión, en su caso, al respectivo ordenamiento legal.

No obstante, tales decisiones podrán ser ejecutadas por los Estados miembros que no las hubieren objetado.” (el subrayado no es del original)^{8/}.

20. En igual sentido, el Artículo 19 del Protocolo de Guatemala dispone en lo conducente lo siguiente:

“Artículo 19.- La integración monetaria y financiera se realizará progresivamente, para lo cual los Estados Parte propiciarán la armonización de las políticas macroeconómicas, especialmente la monetaria y fiscal, para asegurar, alcanzar y mantener la estabilidad interna y externa de las economías.

En tanto se logra ese objetivo, los Estados parte convienen en perfeccionar la integración monetaria y financiera centroamericana, de acuerdo a sus respectivas legislaciones nacionales...” (el subrayado no es del original).

21. Conforme a lo transcrito en los dos artículos anteriores de los Protocolos de Tegucigalpa y de Guatemala, la restricción a las potestades normativas de los Consejos Sectoriales, incluido el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA)^{9/}, es contundente. Lo anterior por cuanto la legislación financiera de los países centroamericanos se caracteriza por ser muy detallada y heterogénea, y en la práctica se ha convertido en un obstáculo insalvable para regular, supervisar e integrar regionalmente “*de jure*” los sistemas financieros nacionales, pues siempre se encuentra alguna norma nacional que se oponga a la aplicación del derecho comunitario para alcanzar los objetivos de estabilidad e integración financiera regional.

El tratado es la vía eficaz

22. En consecuencia, la forma viable de subsanar la ausencia de un órgano comunitario con capacidad jurídica para adoptar decisiones vinculantes de aplicación inmediata y plenamente eficaces en el área financiera, es con un tratado regional, toda vez que el tratado tendrá una jerarquía superior a las leyes en aquellos Estados que lo suscriban y aprueben. Con el tratado se podrá fortalecer las competencias de las autoridades monetarias y supervisoras para llevar a cabo acciones que están limitadas actualmente por la legislación nacional.

^{8/} Como referencia, el artículo 10 estableció lo siguiente: **“Artículo 10.- Los Órganos e Instituciones del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA deberán contribuir a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos y principios de este Protocolo. Esta obligación es imperativa y primaria en sus ordenamientos complementarios o derivados, en los cuales deberán garantizar siempre la publicidad de sus resoluciones y el procedimiento abierto al acceso de las personas según la naturaleza de cada Órgano o Institución y de los asuntos a tratar”.**

^{9/} En el caso del Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras (CCSBSO) la limitación legal es aún mayor, pues está constituido como una asociación privada sin fines de lucro, de conformidad con las leyes de la República de Panamá.



Características del tratado

23. Dos características del tratado son fundamentales. Primero, en consideración a que la normativa financiera está en constante evolución, lo más recomendable es elaborar y aprobar un “Tratado marco”, con solo los elementos indispensables para lograr su eficacia jurídica conforme a los objetivos propuestos, dejando los detalles de su instrumentación a la normativa secundaria. Segundo, debe tener un amplio alcance, que cubra todos los mercados, instituciones o intermediarios e infraestructuras financieras^{10/}.

V. MANDATO DE LA XLIV REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA

24. En tal dirección va el mandato de la XLIV Reunión ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana –SICA- (Belice, 17 diciembre 2014), cuando los Presidentes acordaron instruir al CMCA para que, en coordinación con los entes supervisores de los sistemas financieros de los países de la región, elaboren un proyecto de tratado relativo a la estabilidad e integración financiera regional, que sea puesto a consideración de los Estados Miembros del SICA para que lo suscriban y aprueben conforme a los trámites constitucionales correspondientes.

25. Para atender ese mandato, se creó un Comité Técnico con delegados de los bancos centrales y superintendencias de bancos de la región para que elaboren una primera propuesta sobre el posible alcance y ámbito de aplicación de la normativa, así como un esquema del contenido del borrador de tratado, que pueda ser presentada oportunamente a conocimiento y valoración de las autoridades de los bancos centrales y superintendencias, para luego seguir los trámites de aprobación, suscripción y ratificación correspondientes.

26. Ya el Comité Técnico realizó una primera reunión en junio de 2015 y su informe se presentó en la V Reunión CMCA/CCSBSO a fines de julio pasado, donde se dispuso que los técnicos sigan trabajando con los lineamientos acordados en esa oportunidad.

VI. CONCLUSIONES

27. El tratado es necesario para impulsar un proceso de integración financiera regional eficiente y transparente y para fortalecer la estabilidad financiera y los mecanismos de actuación en posibles situaciones e inestabilidad financiera regional. No obstante, la necesidad y utilidad del tratado no es tan visible para todos los actores en los diferentes niveles jerárquicos, lo cual anticipa un arduo trabajo destinado a su convencimiento, que se reflejará en el proceso de elaboración del proyecto de tratado y su ulterior aprobación en las distintas instancias nacionales y regionales.

28. En cuanto a los alcances del tratado, el desarrollo temático seguido en estas notas permite concluir que estabilidad e integración financiera son dos objetivos estrechamente interrelacionados, como las dos caras de una moneda, los cuales deben pretenderse

^{10/} Un desarrollo más amplio de este tema está en la Nota Económica No. 45, “Hacia un Convenio Centroamericano de Integración Financiera”, de agosto de 2011.



conjuntamente. No incluir ambos objetivos un proyecto de tratado en esta oportunidad será una solución incompleta.

29. A manera de síntesis, elaborar y aprobar un tratado relativo a la estabilidad e integración financiera regional debe asumirse como una iniciativa de suma trascendencia para enmarcar la actuación institucional regional en estos temas en los próximos 40-50 años. Como el proceso para alcanzar esta meta demorará varios años, requerirá dotarlo de una alta dosis de perseverancia, donde el impulso que puedan darle el CMCA y el CCSBSO será vital.

30. Hay que aprovechar la circunstancia actual de tener sistemas financieros sólidos y estables para otorgarle a un órgano comunitario, mediante un tratado regional, la capacidad jurídica para adoptar decisiones vinculantes de aplicación inmediata y plenamente eficaces en el área financiera, que permita prevenir o en su caso estar preparados para enfrentar con eficiencia, una crisis financiera regional en el futuro.

Centroamérica
Septiembre de 2015