

Los pagos internacionales ante la crisis actual. Análisis y valoración del Acuerdo para la creación de un Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)

Antonio Martínez Puñal

Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: I. EL DÓLAR Y LA CRISIS INTERNACIONAL.—II. CREACIÓN, PROPÓSITOS Y MECANISMOS DEL SUCRE.—III. LOS COMITÉS TÉCNICOS.—IV. REFLEXIONES FINALES DE VALORACIÓN.

I. El dólar y la crisis internacional

Los arduos problemas de la economía mundial han sido objeto de reiterados debates, habiéndose multiplicado en los últimos tiempos con motivo de la crisis desatada a raíz de las agudos agravamientos habidos, tal cual punta del iceberg, en el sector inmobiliario de los Estados Unidos de América, los cuales, extendidos al resto de los sectores económicos, se han visto trasladados a los otros países. Consiguientemente, las discusiones en torno a la estructura monetaria y financiera internacional constituyen una constante en estos últimos tiempos de inestabilidad e incertidumbre por lo que respecta al comportamiento económico universal y local, acrecentándose las críticas al funcionamiento de aquélla, a los principios ideológicos en que se sustenta y a las relaciones de poder amparadas por dicha estructura.

La actual crisis económica internacional representa, a nuestro modo de ver, una clara evidencia del fracaso ideológico y económico del neoliberalismo en su versión más descarnada y, asimismo, de sus apologistas —pero paradójicamente no de sus gestores, que tienen a buen recaudo sus inmensos beneficios—, los cuales, unos y otros, habiendo intentado establecer como dogma la providencia benéfica de la «mano invisible del mercado» que todo lo habría de abarcar y bendecir, ahora, unos y otros, como hijos pródigos falsos a la luz de su pasado impenitente, sin dolor de contrición, arrepentimiento ni propósito de la enmienda, aplauden a rabiar que la mano visible del «papá Estado» los salve de una situación de «pavor internacional» creada por ellos, cuando en los

últimos veinticinco años habían predicado justamente lo contrario, o sea que el Estado únicamente garantizara la seguridad —y no toda—, debiendo abstenerse, en consecuencia, de intervenir en cualquier asunto económico.

Ciertamente, uno de los síntomas de la crisis lo constituye el debilitamiento del dólar —ligado a los problemas del déficit estadounidense— en su función de divisa clave de referencia. Ante tal situación, y a la luz de la falta de voluntad política del G-20 para proponer una transformación, así fuera parcial, del funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional, se ha ido abriendo paso la necesidad de explorar nuevas alternativas, la cual resultará más perentoria en aquellos Estados más comprometidos con el bienestar de sus ciudadanos que con la reanimación de un sistema financiero con pruebas más que sobradas de su naturaleza antisolidaria y de su tendencia autodestructiva.

Un cuadro de crisis internacional como el que estamos viviendo, con su enorme componente financiera y con sus profundos rasgos de inestabilidad y volatilidad, no dejará de intranquilizar a países como China, aparentemente no tan afectado por la crisis pero con razones no obstante para estar preocupado. No será difícil enmarcar, pues, las palabras de Pampillón, cuando nos dice que: «El colapso del sistema financiero de los Estados Unidos está generando una gran desconfianza en el sistema bancario y en el dólar como moneda de reserva internacional. Las reservas internacionales de países como China, que están en dólares, empiezan a peligrar. El gobierno chino opina que el dólar está teniendo un comportamiento inestable y que está arrastrando a los tipos de cambio lo que genera una gran volatilidad cambiaria. Una inestabilidad, volatilidad o variabilidad que no es buena para las relaciones económicas internacionales»¹.

Sería pues normal, a la vista de un panorama como el que venimos describiendo y en congruencia con él, que, durante los últimos meses, hubiéramos podido advertir cómo se han venido produciendo una serie de manifestaciones en la generalidad de los medios de comunicación por parte de Rusia, Chi-

¹ Continuaba este autor: «Por eso el gobernador del Banco Central de China, Zhou Xiaochuan, ha propuesto la utilización de una nueva moneda internacional (los derechos especiales de giro) que esté bajo el control del Fondo Monetario Internacional. Zhou propone que las reservas de dólares de los bancos centrales sean reemplazadas por esta nueva moneda: el “derecho especial de giro” (DEG). Los DEG, en inglés SDR (*Special Drawing Right*), es una cesta de monedas formada por cuatro divisas: el dólar, el yen, el euro y la libra esterlina, que viene siendo utilizada por el Fondo Monetario Internacional, desde hace muchos años, como activo virtual de financiación y reserva internacional. Hasta hoy los DEG han jugado un papel muy limitado dentro del sistema financiero internacional. Por ahora estos derechos especiales de giro son exclusivamente virtuales» (R. PAMPILLÓN, «¿Una nueva moneda internacional?: los derechos especiales de giro», disponible en <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2009/03/%C2%BFuna-nueva-moneda-internacional-los-derechos-especiales-de-giro.php>, March 27, 2009).

na y Brasil, entre otros Estados, entendiéndolo como una discusión válida y pertinente la de una eventual sustitución del dólar como moneda de reserva y referencia internacional pese al previsible rechazo de los Estados Unidos de América.

En un plano más concreto, la actitud del Brasil ya había dado algunos pasos en relación con este asunto, habiendo que subrayar que, desde octubre del 2008, Argentina y Brasil tienen un acuerdo bilateral para el comercio en sus monedas locales, en cuyo contexto, en pro de una dinamización de sus posibilidades, dichos países adoptaron, el pasado mes de mayo, un acuerdo de permuta financiera por valor de 1.500 millones de dólares, con lo cual buscan reforzar sus sistemas monetarios. Brasil constituye el principal destino de las exportaciones argentinas (19% del total), siendo a su vez el mayor proveedor de Argentina (32% de las compras de este país).

II. Creación, propósitos y mecanismos del SUCRE

En un entorno como el que acabamos de avanzar, con periódicas crisis monetarias y financieras jalonadas de situaciones reiteradas de una aguda escasez de divisas en diferentes regiones y países, habríamos de asistir en los últimos tiempos, con el fin de disminuir sus índices de vulnerabilidad, a una tendencia a constituir espacios regionales, en cuyo seno se producirían medidas encaminadas a aumentar el intercambio comercial, así como discusiones dirigidas más directamente a un más autónomo funcionamiento monetario y financiero. Sería, así, en el marco de este abigarrado contexto de preocupaciones en el cual se habría de proceder a las oportunas negociaciones que conducirían a la adopción por los países miembros de la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América más Ecuador del Acuerdo Marco del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), el cual constituirá el objeto central de esta comunicación.

Así las cosas, Bolivia, Cuba, Honduras, Nicaragua y Venezuela, Estados miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y Ecuador, ratificando su propósito de alcanzar una mayor soberanía monetaria y financiera, en una perspectiva de búsqueda del «desacoplamiento progresivo del dólar estadounidense», conociendo de la necesidad de establecer, como parte de una nueva arquitectura financiera y regional, mecanismos orientados a reducir la vulnerabilidad externa de sus economías y a dinamizar la capacidad productiva y el intercambio comercial de la región, y reafirmando sus compromisos de reforzar la integración económica y social así como el desarrollo regional por medio del impulso al comercio y a la inversión productiva, social y ambiental en la región, con base en los principios de complementariedad, cooperación, so-

lidaridad y respeto a la soberanía, acordaron suscribir el Acuerdo para la creación del SUCRE en la cumbre del ALBA celebrada en Cumaná (Venezuela) durante los días 16 y 17 de abril de 2009.

El objetivo del Acuerdo, en consonancia con su preámbulo y con una estrecha conexión con su mecanismo institucional e instrumental, vendría a consistir en orientar el establecimiento del citado Sistema Unitario, fijando las directrices principales para su funcionamiento e interacción de las entidades y mecanismos que hayan de conformarlo, destinados a la promoción del desarrollo integral de la región latinoamericana y caribeña, por medio del impulso a la producción y al intercambio comercial, en el espacio intrarregional (Punto 1).

El Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), estará integrado por las siguientes instituciones, las cuales velarán por su funcionamiento: el Consejo Monetario Regional (CMR); la Unidad de Cuenta Común, «sucre»; la Cámara Central de Compensación (CCC), y, finalmente, el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial (FRCC) (Punto 2).

El Consejo Monetario Regional, el cual será un organismo de Derecho Internacional Público con personalidad jurídica propia, vendrá a ser el órgano superior de decisión del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE).

El CMR, encargado de gestionar el Sistema, supervisará el funcionamiento de éste, teniendo, entre otros, los siguientes objetivos: a) la promoción y el mantenimiento de un sistema monetario regional transparente, generador de riqueza, estable, el cual fomente, asimismo, el desarrollo económico sustentable; b) el seguimiento de las políticas e instrumentos monetarios de los países integrantes del CMR, e, igualmente, la sugerencia de las acciones que los optimicen; c) la elaboración de estudios al objeto de llevar a cabo la orientación de la regulación del movimiento de capitales al efecto consiguiente de evitar las corrientes de capital ilegal y controlar también los capitales especulativos; d) y, finalmente, la recomendación de estrategias, políticas, medidas y mecanismos, los cuales, coordinados entre los países integrantes del CMR, prevengan o, al menos, atenúen los efectos de las crisis monetarias, financieras y bancarias; la recomendación de estrategias, políticas, medidas y mecanismos coordinados entre los Estados integrantes del CMR, con el objeto de expandir el comercio intrarregional, reduciendo sus asimetrías, y, asimismo, coordinados con terceros países que otorguen un tratamiento justo a los mismos, debiendo ser realizadas estas funciones en coordinación con las máximas autoridades del comercio, las finanzas y las relaciones internacionales de los países integrantes del Consejo Monetario Regional (Punto 3).

La Unidad de Cuenta Común, que sería denominada «sucre», constituirá, previa ponderación de las respectivas monedas nacionales, una moneda fidu-

ciaria, la cual, utilizada como unidad de cuenta del SUCRE, será empleada como referente para el registro, valoración y compensación de las operaciones encauzadas por el referido sistema, como manifestación del reforzamiento de la cohesión económica y social y del establecimiento de un proceso de integración llamado a la conformación de una zona monetaria regional (Punto 4).

Los países signatarios del Acuerdo Marco no reemplazarán sus monedas nacionales respectivas por la unidad de cuenta común recogida en el Sistema, dado que, como resulta obvio, no es posible reemplazar monedas de curso legal por una unidad virtual, que ha sido pensada con el fin de compensar de forma directa las cuentas que se produzcan, entre los distintos Estados partes de aquél, por lo que respecta a sus importaciones y exportaciones.

El CMR proporcionará al «sucre» los impulsos precisos para su desarrollo e implementación, debiendo decidir, a tal efecto, los criterios de composición del sucre, sus variables de ponderación y establecer los tipos de cambios centrales de las monedas nacionales con relación al sucre, determinando, asimismo, los mecanismos de ajuste (Punto 5). Así, pues, los mecanismos para el cálculo del valor de cambio de cada moneda nacional conformador de la «cesta» que dará vida al sucre están todavía en vías de definición.

Tendrá, igualmente, el CMR la responsabilidad de efectuar la asignación de «suces» a cada una de las Partes, a fin de que puedan operar en la Cámara Central de Compensación (CCC), a la cual le cabrá llevar a cabo todas las actividades relacionadas con la compensación y liquidación de las operaciones efectuadas por medio del SUCRE, autorizadas por el CMR (Puntos 6 y 7).

Acordaron, por otra parte, los Estados Parte que el Sistema Unitario disponga de un Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, el cual tendrá por objeto colaborar con el funcionamiento de la CCR, por medio de la financiación de déficits temporales generados en la misma, al igual que el reducir asimetrías comerciales entre las Partes, por medio de modalidades de financiación que empujen la producción y exportación procedente de los países (Punto 9).

Si hubiera que destacar los objetivos sustanciales de ese fondo podríamos señalar, con Molero Simarro y Montero Soler de la Universidad Complutense de Madrid, que serían el de dotar de la estabilidad financiera necesaria al Sistema y, asimismo, el de funcionar como fondo de desarrollo para la canalización de recursos hacia proyectos productivos regionales para reducir las citadas asimetrías ².

² R. MOLERO SIMARRO y A. MONTERO SOLER, «El SUCRE: Frente a la crisis un proyecto de integración monetaria al servicio de los pueblos», *Rebelión*, 23.3.2009 (<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=82482>). Escriben asimismo estos autores «Por último, esta nueva orientación se apoyaría en el desarrollo de los proyectos financiados por el fondo que permiti-

El FRCC será conformado mediante aportaciones en divisas y en moneda local de los Estados Parte, conforme a las proporciones, instrumentos financieros y términos que se convengan por ellos. Un ente multilateral designado a tal respecto por el CMR administrará los recursos del Fondo (Punto 10).

El Acuerdo Marco termina cursando una invitación a los demás Estados de América Latina y el Caribe para incorporarse a este Sistema, con el fin de lograr un desarrollo armónico, integral y soberano de la región de acuerdo con sus propias necesidades y en beneficio de sus pueblos (Punto 11, inciso final) ³.

III. Los Comités Técnicos

Mención aparte, por su carácter, en principio, de órganos previos al Acuerdo Marco, merece lo recogido en el Punto 11, inciso inicial, del Acuerdo Marco, cuando dice que «Los trabajos de los seis Comités Técnicos, creados con el fin de conformar e implementar el Sistema Sucre, deberán quedar concluidos en los lapsos establecidos en los cronogramas de trabajo acordados, con las adecuaciones que puedan ser necesarias, de manera que durante el IV trimestre del 2009 se pase a la fase experimental de implementación del sistema, el cual comenzará a operar a partir de enero de 2010».

Los seis Comités Técnicos fueron creados el 10 de diciembre del 2008. El Primer Comité analizaría lo referente a la Unidad de Cuenta Común. Ecuador coordinaría este Comité. El Segundo Comité, coordinado por Bolivia, se encargará de analizar y evaluar lo referente a la Cámara Central de Compensación de Pagos. El Tercer Comité, presidido por Venezuela, se ocuparía del

rían, no sólo enfrentar en mejores condiciones la caída de la demanda que van a sufrir estos países como consecuencia de la crisis mundial, sino también lograr un paulatino avance hacia una zona económica integrada de los países del ALBA y Ecuador».

³ El Acuerdo Marco fue suscrito en Cumaná, Venezuela, el 16 de abril de 2009, en seis ejemplares igualmente auténticos redactados en idioma castellano, por Evo Morales Ayma, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia; Raúl Castro Ruz, Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba; Manuel Zelaya Rosales, Presidente de la República de Honduras (después del golpe de Estado en junio pasado el futuro de este país como Parte es incierto); Daniel Ortega Saavedra, Presidente de la República de Nicaragua; Hugo Chávez Frías, Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, y Fander Falconi Benítez, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de la República del Ecuador.

Participó en la reunión, asimismo, Roosevelt Skerrit, Primer Ministro de Dominica, como miembro del ALBA. Como invitados asistieron el Presidente Fernando Lugo, de Paraguay, y Ralph Gonsalves, Primer Ministro de San Vicente y las Granadinas. Estaba previsto el ingreso del Ecuador en el ALBA el próximo inmediato 25 de junio.

Estuvieron presentes también Miguel D. Escoto Brockmann, Presidente de la Asamblea General de la ONU, y Bernardo Álvarez, Presidente del Banco del ALBA.

FRCC, el cual, desarrollando sus funciones, sería el encargado de definir lo relativo a los objetivos, coordinación, aportes y fuentes de financiamientos, dirección de las reservas, riesgos de la zona e integración con la arquitectura financiera prevaleciente; además de proponer nuevos mecanismos de financiamiento oportuno a pequeños y medianos empresarios, organizaciones sociales y los pueblos. El Cuarto Comité, que se ocuparía del Consejo Monetario Regional, tendría bajo su estudio la determinación de las funciones y poderes necesarios para la coordinación efectiva de políticas de regulación monetaria, financiera y bancaria y la elaboración del reglamento de funcionamiento del Consejo, además de la proposición de los mecanismos de seguimiento y control. El país encargado de coordinar este comité sería, en un principio, Honduras. El Quinto Comité, a cargo de Cuba, habría de tratar del tema del Comercio Intrarregional Existente y Proyectado. Finalmente, el Sexto Comité, coordinado por Nicaragua, se ocuparía de los aspectos jurídicos inherentes al sistema SUCRE en relación con cada uno de los países como, también, con el exterior.

IV. Reflexiones finales

Tal como podemos apreciar, a la vista de un panorama como éste, se advierte que el SUCRE puede ser visto como una importante pieza del diseño de una nueva arquitectura financiera regional, la cual estaría dotada de tres pilares: un banco de desarrollo regional (Banco Sur), ya creado previamente pero pendiente de su real activación, un fondo de reservas internacionales común para la región y una coordinación monetaria, aportados los últimos por el Acuerdo Marco, incluyendo mecanismos de compensación recíproca y una moneda contable, que, de transcurrir bien las cosas, algún día podría ser considerada como el preámbulo de una moneda física. El SUCRE puede ser contemplado asimismo como un instrumento vocacional para el logro de una relativa independencia frente a las principales divisas internacionales y de una cierta resistencia frente a la dictadura de los mercados financieros.

Ahora bien, a la vista de lo hasta aquí expuesto entendemos que procede subrayar, en todo caso, que el Acuerdo adolece en algunas momentos de una cierta confusión que, en cierta medida, tal vez pudiera ser intencionada entre sus medios y sus objetivos, cabiendo ser entendida ésta como el reflejo de la necesaria complementación entre ambos, de manera que desde una visión práctica, más allá de nominalismos, podamos evaluar el acierto en el desarrollo de la encomienda vinculada con el Sistema.

Por otra parte, desde una perspectiva como ésta de cierta confusión intencionada consciente, debe ser destacado el voluntarismo con que el Acuerdo Marco se produce, estableciendo unos plazos para ser operativo a partir de

enero del 2010 que, en efecto, más allá de unos loables deseos, entendemos que serán de difícil cumplimiento, habida cuenta de la necesidad previa de incorporar su texto a las legislaciones de los seis Estados firmantes. En todo caso, parece oportuno recordar en este punto que la premura en los plazos, aun siendo sabedores de las dificultades para su cumplimiento, bien pudiera haber sido buscada de forma consciente como prueba de la voluntad política existente para hacer real lo antes posible la plasmación del Acuerdo Marco en hechos concretos. Bajo este entendimiento se hace viable admitir y justificar a todas luces un cierto grado de comprensión en cuanto a una posible demora por lo que respecta a la aplicación del Acuerdo, más aun si tenemos en cuenta que, calificado por los medios como un avance concreto, no por ello podemos ignorar la actitud cautelosa de Cuba ante la propuesta de firmar un Acuerdo en el cual se avanzase de manera más decidida y anticipada en el proceso de la creación del SUCRE.

Por lo que respecta al futuro inmediato del SUCRE, si hemos de manifestarnos realistas, debemos precisar que si bien el ministro venezolano de Finanzas, Alí Rodríguez, aseguró que «en septiembre debemos estar listos para iniciar algunos proyectos pilotos de intercambio con esa moneda virtual, que luego será compensada con equivalencias»⁴, nos parece difícil que ello pueda llevarse a cabo a no ser que se despliegue una voluntad política de ir hacia una aplicación provisional del Acuerdo.

En cuanto a un futuro más mediato, parece claro que, al menos al día hoy, la debilidad del SUCRE a nivel institucional, monetario y económico no puede ser negada fácilmente. En tal sentido, Lorca y Roy, en una perspectiva comparada, que entendemos —más si cabe en un marco internacional tan crítico como el actual— se congraciara bien, así sea con reservas, con algún tipo de confianza en el SUCRE, subrayan que: «El euro tiene como pilar fundamental la necesidad de respetar una política monetaria impuesta por el BCE, gobernado con independencia política. Su objetivo es la estabilidad de los precios para mantener la inflación en los niveles establecidos por los Criterios de Maastricht. No se sabe qué banco supervisaría el sucre»⁵.

Con todo, con una perspectiva más optimista, existen respecto al SUCRE posiciones más esperanzadoras cuyas expectativas nos gustaría, en alguna medida, poder compartir. Así, autores como Molero Simarro y Montero Soler, en el artículo ya citado, afirman que: «De esta manera, el SUCRE se podría convertir en una zona de seguridad monetaria que promovería la reorientación

⁴ *Libertad Digital* (Europa Press), 17.4.2009.

⁵ M.^a LORCA y J. ROY, «El sucre: el euro del ALBA», 21.4.2009, *Nueva Mayoría.com*, *El Portal Socio-político de Iberoamérica*, disponible en http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1374&Itemid=40.

del comercio hacia los países miembros y la integración intrarregional bajo los mismos principios del ALBA, es decir, los de la complementariedad, la cooperación, la solidaridad y el respeto a la soberanía. Esto supondría una alternativa con la que poder ejercer una relativa resistencia frente a la dictadura de los mercados financieros internacionales y abriría el camino a seguir por otros bloques regionales en su búsqueda de independencia y soberanía respecto a las grandes divisas internacionales».