

La nueva arquitectura financiera regional	Titulo
Castiglioni, Lucas - Autor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO	Editorial/Editor
2013	Fecha
	Colección
ALBA - Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América; Banco del ALBA; Banco del Sur; Crisis global; Economía política; Financiamiento; UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas; SUCRE - Sistema Unitario de Compensación Regional;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
* http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131016010313/castiglioni_la_nueva_arquitectura_financiera_regional.pdf	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Lucas Castiglioni
LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA REGIONAL

Resumen

La Nueva Arquitectura Financiera Regional es una iniciativa regional que se plantea ser una propuesta integral y alternativa para los pueblos de Nuestra América. La misma incluye la creación de un banco de desarrollo de nuevo tipo, un fondo regional de reservas y un sistema de compensación de pagos camino a una moneda regional. Esta propuesta es producto de experiencias populares desarrolladas en el continente y debates desarrollados en el pensamiento crítico y la economía política. En la región es materializada a partir de dos proyectos de integración regional, la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP) y la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), y se encuentra contenida en el programa de la Comunidad de Estados Latinoamericanas y Caribeños (CELAC).

Con el objetivo de analizar la propuesta de la NAFR, primero se incluirá a esta última en el marco del debate sobre la Arquitectura Financiera Internacional a raíz de la crisis global, luego se realizará una aproximación en la conceptualización de la Nueva Arquitectura Financiera Regional, posteriormente se estudiará el desarrollo de las tres iniciativas materializadas de la NAFR (el Banco del Sur, el Banco del ALBA y el Sistema Unitario de Compensación Regional, SUCRE), y finalmente se identificarán las condiciones económicas, sociales y políticas que limitan y/o potencian el desenvolvimiento de la propuesta.

Palabras clave: Crisis global. Banco del Sur. Banco del ALBA. SUCRE. ALBA – TCP. UNASUR

Abstract

The New Regional Financial Architecture is a regional initiative that seeks to be a comprehensive proposal and alternative for the peoples of Nuestra America. It includes the creation of a development bank of new type, a regional fund reserves and a system of payment clearing way for a regional currency. This proposal is the product of popular experiences developed on the continent and debates in critical thinking and political economy. In the region is materialized from two regional integration projects, the Bolivarian Alliance for the Peoples of Nuestra America - Peoples Trade Agreement Trade (ALBA-TCP) and the Union of South American Nations (UNASUR) and is contained in the program of the Community of Latin American and Caribbean States(CELAC).

With the aim of analyzing the proposal NAFR, first include the latter in the context of the debate on the international financial architecture in the wake of the global crisis, then be approached in the conceptualization of the New Regional Financial Architecture, subsequently will study the development of the three initiatives materialized in the NAFR(South Bank –Banco del Sur, the Bank of ALBA – Banco del ALBA- and Unified Regional Clearing System, SUCRE), and finally identify the economic, social and political limit and/or enhance the development of the proposal.

Key words: Global crisis. Banco del Sur. Banco del ALBA. SUCRE. ALBA – TCP. UNASUR

¹Lic. en Relaciones Internacionales (FCH – UNICEN). Investigador de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP). Correo electrónico: lucastiglia@hotmail.com. Director de la Beca de Investigación: Julio C. Gambina (presidente de FISyP)

“Obstáculos ha habido muchísimos. Uno de los más grandes obstáculos es la falta de conciencia, de nosotros mismos, porque se trata de un cambio de paradigma. El Banco del Sur, junto con otras iniciativas, constituye la unión del esfuerzo de los países de Suramérica para derrotar la pobreza, la miseria, la marginalidad, el analfabetismo para asegurarle a nuestro pueblo educación, salud, vivienda, empleo digno. En fin, un instrumento para la liberación”

Hugo Chávez Frías, 9 diciembre 2007

INTRODUCCIÓN

Tras la quiebra del Lehman Brothers en septiembre de 2008 y la profundización de la crisis financiera iniciada en 2007, se configura la actual crisis económica. Una crisis que a su vez se encuentra interconectada con el desarrollo de una crisis ambiental, crisis alimentaria, crisis energética y crisis climática, conformando así lo que Toussaint denomina *Crisis Global*. Es en este marco que se desata nuevamente un debate en torno a las responsabilidades, mandatos originales y roles de las instituciones financieras internacionales en el sistema monetario y financiero internacional. Las discusiones, reformas y propuestas esgrimidas que atraviesan al mismo tienen como principal escenario las distintas instancias multilaterales.

En América Latina y el Caribe, la discusión sobre la Arquitectura Financiera adquiere dinámica propia formulando la propuesta de construcción de una *Nueva Arquitectura Financiera Regional* (NAFR). Tal iniciativa postula la creación y coordinación de tres pilares fundamentales (banco de desarrollo de nuevo tipo, un fondo de reservas y una *moneda del sur*) que se encuentran íntimamente vinculados con los procesos de integración regional.

El presente trabajo pretende analizar la propuesta de la NAFR, para lo cual se realizará primeramente una lectura del actual estado del debate entorno a la Arquitectura Financiera Internacional (AFI) en general, visualizando su trayectoria histórica, identificando los distintos posicionamientos y ubicando a la NAFR en este contexto. Luego se intentará aportar en una conceptualización de la propuesta de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional*, desagregando sus elementos fundamentales. Posteriormente se indagará sobre el desarrollo del Banco del Sur, el Banco del ALBA y el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), considerados ejemplos de la NAFR. Finalmente se realizará una esquematización de las condiciones financieras, monetarias, comerciales y políticas que limitan, condicionan y/o potencian la propuesta regional.

ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL

Se reconoce como Arquitectura Financiera Internacional (AFI) al conjunto de normas e instituciones que intervienen en las relaciones económicas internacionales, específicamente en el plano financiero y monetario. La AFI vigente fue configurada en el orden de posguerra en función de la estrategia capitalista y parte de la supuesta complementariedad de tres instituciones multilaterales: el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el plano monetario, el Banco Mundial (BM) en el plano del desarrollo, y la Organización Internacional del Comercio reemplazada por el GATT y finalmente por la OMC, en el plano comercial. El diseño de cada institución, sus objetivos, instrumentos y prioridades fueron esquematizados en sintonía con el capitalismo de época y la configuración de la hegemonía norteamericana. Siguiendo la hipótesis de Ugarteche, “el orden económico internacional que dio pie a la AFI en la segunda mitad del siglo XX ha desaparecido y con ella la AFI relacionada se ha tornado

obsoleta, requiriéndose así de nuevas instituciones, instrumentos y jurisprudencia” (Ugarteche 2007: XXVI).

El rol y funcionamiento de la misma ha sido puesto en tela de juicio a raíz de la intervención de las IFI en los países de América Latina y el Caribe. Principalmente son los pueblos del sur los que realizan las impugnaciones y critican a la condicionalidad adjunta a la entrega de préstamos, en las que primó una perspectiva neoliberal y de ajuste en el diseño de las políticas públicas. Otro factor cuestionado es la estructura interna de los organismos, la cual se condice con una “lógica empresarial”, es decir que los patrones de organización guiados por *1 dólar = 1 voto* y la constitución del poder de veto de facto por parte de los representantes de los países centrales. Tales críticas se condensan en la identificación de este marco institucional con la denominación de *vieja arquitectura financiera internacional*.

La AFI resultante de los acuerdos de Bretton Woods se ha visto complementada por el rol de otras instituciones como el Banco de Pagos Internacionales (BIS) y los *Acuerdos de Basilea*, el Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Dinero y el financiamiento al terrorismo (GAFI), las agencias calificadoras de riesgo (principalmente Moody’s, Standars&Poors y Fitch) y el reciente Consejo de Estabilidad Financiera (FSB). Dichas instituciones forman el complejo institucional que opera en las relaciones financieras y monetarias a escala mundial en la actualidad.

Debates y propuestas

Marichal afirma que cada una de las grandes crisis financieras de la historia moderna suele vincularse con cambios fundamentales en las relaciones internacionales y, más particularmente, con las reformas en los regímenes monetarios y bancarios (Marichal 2010:331). En este sentido pueden distinguirse cuatro momentos en el debate de la AFI: un primer momento de génesis a partir de las consecuencias del crack de 1929 y la configuración del orden de posguerra, un segundo momento asociado a la crisis de los setenta, un tercer momento vinculado al desarrollo de las crisis financieras en el último decenio del siglo XX y un cuarto momento, todavía en extensión, desenvuelto a partir de la Crisis Global.

El primer momento en el debate de la AFI se sitúa en el marco de la Conferencia de Bretton Woods de 1944 y fue llevado a cabo centralmente por los representantes de los Estados Unidos y la delegación británica, Henry White y John Maynard Keynes. El resultado de la Conferencia expresó la victoria de la visión del capital financiero: se constituyeron organismos sin fondos suficientes para cumplir con sus mandatos y se desestimaron mecanismos de regulación.

En el contexto de la crisis de la década de los setenta y principalmente luego de la declaración unilateral por parte de los Estados Unidos de la inconvertibilidad del oro con el dólar en septiembre de 1971, el esquema de Bretton Woods se vio fuertemente interpelado. Con instituciones financieras sin los recursos necesarios para poder oficiar como prestamistas de última instancia y, por ende, incapacitadas para asumir medidas contra-cíclicas, y con un régimen monetario internacional inestable tras el fin del patrón oro-dólar; se retomó el debate en torno a la AFI. El mismo fue desarrollado principalmente en el interior de los países centrales y de las mismas instituciones puestas en discusión. La síntesis de este segundo período de discusión sobre la AFI, fue la conformación de un FMI con el fin de implementar medidas de ajuste estructural y el BM otorgando créditos siguiendo el programa neoliberal.

El tercer período identificado de discusión de la AFI se da en los años noventa frente al desarrollo de las crisis financieras en los países denominados “emergentes”,

principalmente luego de la crisis asiática de 1997. Al igual que en los períodos precedentes, el debate tuvo foco en instancias de toma de decisiones de los países centrales y en las instituciones financieras. Reflejo de esto es la conformación de la comisión bipartidaria en el Congreso de los Estados Unidos presidida por el economista de formación ortodoxa Allan Meltzer, la cual propone modificar el rol del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, restringiendo sus funciones a proveer liquidez en el corto plazo y a brindar asistencia para reformas institucionales, respectivamente. En este marco, Anne Krueger, por entonces vice-presidente del FMI, propuso la creación del Mecanismo de Restauración de Deuda Soberana (SDRM); una instancia supranacional que oficiara como tribunal de bancarrota con el objetivo de reducir los costos de las reestructuraciones de deuda. Ninguna de las dos propuestas pudo ser llevada a cabo debido a diferencias de intereses entre los países centrales y, fundamentalmente, al interior del gobierno de los Estados Unidos (Rosales 2010:40). Las demandas de los países centrales en este período frente a las crisis financieras de finales del siglo XX, se encuentran sintetizadas en el reclamo por la construcción de una “nueva arquitectura financiera internacional”, articulada a partir de los postulados neoliberales expuestos por ejemplo en el pensamiento de académicos como Barry Eichengreen (entre otros) y en las concepciones del secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Robert Rubin².

En estos años también se desarrolla un debate sobre la AFI a partir de las necesidades y objetivos planteados en el marco de un proceso integración regional: los países del sudeste asiático acordaron la elaboración de un fondo regional de reservas finalmente materializado en la Iniciativa Chiang Mai (ICM)³. Una propuesta que nace con la premisa de los países miembro de diferenciarse y buscar autonomía con respecto al FMI, Asociación de Naciones de del Sudeste Asiático (ASEAN) + 3 (Corea del Sur, Japón y China) concluyen estableciendo un sistema de swaps bilaterales entre los Bancos Centrales.

Crisis global

Con la quiebra del Lehman Brothers en septiembre de 2008 y el desarrollo de la Crisis Global, se inaugura el cuarto período histórico en el debate de la AFI. Un período diferente a los anteriores en relación a los actores intervinientes, las instancias de discusión, las perspectivas asumidas y los proyectos puestos en debate. A la par de la denominada *vieja arquitectura financiera internacional* se construyen nuevas instituciones financieras, conformando así una nueva heterogeneidad institucional. En

²El pensamiento de Eichengreen acerca de la creación de una “nueva arquitectura financiera internacional” parte de interpretar a las causas crisis en la periferia, específicamente la crisis asiática, no por el excesivo apalancamiento de las empresas asiáticas sino por excesivo endeudamiento de los prestamistas. A lo que concluye en que se considera necesario fortalecer las finanzas corporativas, incluyendo el desarrollo de una normativa internacional de quiebras De Gregorio et al 2000 “Propuestas para reformar el FMI” en revista *Estudios Públicos* Instituto de Economía (Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile) n° 77.

Mientras que Robert Rubin en 1998 postula la necesidad de ir hacia una Nueva Arquitectura Financiera global desde un enfoque orientado a una mayor liberalización de los mercados monetarios y financieros. En De la Torre Muñoz, Carlos 2011 “La nueva arquitectura financiera regional no es tan nueva” en *Boletín del Taller de Historia económica* (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador) n° 1.

³ Si bien Japón en 1997 propuso la creación del Fondo Monetario Asiático como respuesta al FMI, esta iniciativa no avanzó en instancias multilaterales de la región. Según Grabel la misma nace a partir de la “frustración” Japón y la región con la condicionalidad y estructura interna del Fondo Monetario Internacional, pero por tensiones entre Japón y China “ágilmente manipuladas por FMI y Estados Unidos” la propuesta nunca avanzó (Grabel, 2012:8)

este período se evalúan instituciones creadas en períodos anteriores y emergen nuevas iniciativas frente a las urgencias desatadas tras la crisis contemporánea. Para Grabel en algunas innovaciones institucionales y políticas es posible visibilizar la emergencia de una arquitectura financiera “que está mucho menos ligado a Estados Unidos y al FMI [lo cual] ha sido lo normal durante las últimas décadas” (Grabel 2012:3). No obstante, tal afirmación no implica necesariamente el desarrollo de un nuevo marco institucional autónomo y en contraposición a la Arquitectura Financiera construida en Bretton Woods. Al respecto, Grabel agrega que “en la mayoría de los casos, las instituciones y los arreglos complementan la arquitectura financiera global” (op. cit.)

En este período, el debate sobre AFI no se reduce únicamente a instancias de los países centrales y de los mismos organismos financieros internacionales, sino que también los espacios de integración regional se conforman como escenarios en los que se elaboran propuestas para la integración financiera y la cooperación monetaria. Al respecto es posible señalar diversas experiencias que involucran diferentes grados de articulación, complementariedad o disputa frente a la *vieja arquitectura financiera internacional*.

El proceso de integración más antiguo y que mayor desarrollo institucional adquirió en los últimos tiempos, es la Unión Europea (UE); un proyecto de integración regional a los fines del capital que se corresponde con la estrategia de los principales países de la Europa continental en la segunda posguerra y que posteriormente fue modificado en función de los objetivos de inserción en la economía mundial por parte de estos Estados. En el marco de la actual crisis, el proceso de regionalismo económico basado en la integración monetaria exclusiva a partir de la conformación de la zona Euro y en la integración desigual (fijando metas y condiciones en contra de la denominada periferia europea), se encuentra cuestionado. La profundización de la crisis global en la Unión Europea se tradujo en una mayor intervención de las instituciones financieras internacionales. Reflejo de esto es la articulación del Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea, conocida como informalmente como la Troika, la cual financia y condiciona la política económica de los países de la UE.

Por otro lado, las propuestas contenidas en el proceso de integración del sudeste asiático, a raíz de la aún vigente crisis internacional fueron expuestas como pilares para enfrentar las consecuencias de la misma. Tal es así que los países miembro decidieron avanzar en el proyecto iniciado tras la crisis asiática y llevar a cabo de procesos complementarios: la creación de la Oficina de Estudios de Macroeconomía regional (AMRO) en 2011 y la multilateralización del sistema de swaps de la Iniciativa Chiang Mai en 2010, duplicando el fondo la ICM por un total de 240 mil millones de dólares. De cualquier manera, el fortalecimiento de las iniciativas de la región, no implica una diferenciación con la *vieja arquitectura financiera internacional*, siendo que comparten los mismos patrones de decisión al interior de las instituciones (distribución de acciones a partir de aportes) y que la ICM reconoce al FMI como sujeto de vigilancia en programas de préstamos. Es decir, ni los ASEAN + 3 se proponen retar a la FMI, ni el FMI ve a las iniciativas del sudeste asiático como desafiantes a su propuesta. Al respecto, bien vale citar la intervención de la directora del FMI Christine Lagarde en 2012: “Como lo expresó Tunku Abdul Rahman, padre de la independencia malaya «nuestro futuro depende de lo bien que puedan convivir y trabajar lado a lado muchos tipos diferentes de personas». Eso es algo que Asia comprende bien. Los países cooperan y colaboran a nivel regional, a nivel mundial y a través del FMI” (Lagarde, 2012).

En África se creó en junio de 2012 la Unión Monetaria de la Comunidad de África Occidental planificando establecer un mercado común en el plazo de tres años. Por sus criterios de convergencia macroeconómica, incluyendo metas de inflación, y los objetivos de liberalización de flujos de capital, Grabel plantea que dicha iniciativa se asemeja a los postulados de la integración financiera de la Unión Europea (Grabel 2013:88) Además, los países de la región cuentan con el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), institución reforzada tras los acuerdos del G20, que si bien en sus orígenes el BAfD en 1964 fue constituido como un organismo de participación exclusiva por parte de países africanos, en la década de los ochenta se produjo la apertura del banco otorgándole mayor presencia a representantes de los países centrales en instancias decisorias de la institución.

Por otro lado, en 1978 inició sus operaciones el Fondo Monetario Árabe conteniendo aportes de veintidós países de Asia y del norte de África. El Fondo postula metas de desarrollo y estabilidad financiera, interviniendo de manera contracíclica frente a problemas de balanza de pago y coordinando la política monetaria de los países de la región. Desde 2009 los signatarios del tratado plantean la creación de una moneda común. La estructura del FMA se inscribe en el tipo tradicional de Banco de Desarrollo y se presenta como institución complementaria a la *vieja arquitectura financiera internacional*, aunque formalmente no explicita una relación con el FMI (Grabel 2013:91).

América Latina y el Caribe es la región en la que conviven la mayor cantidad de instituciones financieras y experiencias de cooperación macroeconómica a la par del desarrollo de diversos procesos de integración regional. Emerge entonces una arquitectura financiera regional heterogénea (en cuanto origen histórico de las instituciones, niveles de intervención, tamaño, instrumentos utilizados, régimen de toma de decisiones y objetivos) y descoordinada (ante la ausencia de una entidad supranacional o multilateral de coordinación, coexisten proyectos guiados desde los distintos procesos de integración regional de América Latina y el Caribe). En este marco se conforma la propuesta de integración financiera y cooperación monetaria que integralmente se inscribe como alternativa en el debate sobre la AFI: la iniciativa nuestroamericana de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional*.

Con la excepción de ésta última, los procesos de integración regional que incluyen arquitecturas financieras regionales, en su esencia cumplen un rol complementario a la AFI. Al respecto pueden citarse las declaraciones del por entonces director del FMI, Dominique Strauss-Kahn quien en 2010 reconoció que si bien el FMI no actuó como “primer auxilio” para las “economías emergente claves” y éstas recurrieron a las reservas internacionales y los acuerdos de swaps, el FMI debe colaborar con estos países, porque no son vistos como “competidores”, sino que “de hecho, pueden constituirse como una fuerza positiva y estabilizadora en el financiamiento internacional, tal como lo expresa la reciente Unión Europea prestando en paralelo con programas del FMI” (Strauss Kahn, 2010).

De esta manera, en el período actual del debate sobre la AFI, es posible discriminar tres grandes posturas, las cuales pueden a su vez ser incluidas en el marco de distintas instancias multilaterales. Por un lado la propuesta G20 en pos de re-legitimar la institucionalidad de Bretton Woods y crear/modificar organismos complementarios con el objetivo de garantizar la continuidad del proceso de acumulación a escala global; por otro lado la propuesta BRICS de discutir la *gobernanza* global y la participación de los países “emergentes” en los organismos financieros; y finalmente la propuesta nuestroamericana de la Nueva Arquitectura

Financiera Regional que postula la construcción de una institucionalidad alternativa. Afirmar que en dichas instancias se delinea en términos generales una propuesta y/o posicionamiento frente al debate de la AFI, no ignora las tensiones y disputas en el interior de cada organismo como así tampoco invalida analizar posturas minoritarias en disidencia –incluso antagónicas- en cada una de las instancias.

Autoproclamado como el principal espacio para la discusión y resolución de los países centrales frente a la crisis global, el G20 elabora una propuesta a partir de la institucionalidad de posguerra y del marco institucional complementario. Tras la crisis internacional, los países que forman parte del Grupo de los 20, se arrogan de manera anti-democrática la responsabilidad de reconstituir el sistema financiero y monetario internacional y de reactivar la economía mundial. A pesar de la elaboración de una amplia y extensa agenda de trabajo, desde la primer reunión cumbre del G20 (Washington, noviembre de 2008) a la fecha, el grupo sólo ha sido efectivo en capitalizar al Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (Londres 2009 y Los Cabos 2012), en transferir fondos a las instituciones financieras regionales (Londres 2009) y en iniciar los procesos de creación el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB)⁴ y de adaptación a las nueva normativa del Banco Internacional de Pagos (BIS), el acuerdo de Basilea III del año 2010. Mientras que el resto de los objetivos propuestos asumidos en las cumbres del grupo han quedado relegados, como finalizar las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, establecer un sistema de normas de control a las ACR, intervenir en el accionar de los paraísos fiscales y modificar la representatividad de los países en las instituciones financieras internacionales. Evaluando el rol y desarrollo del G20, Gambina concluye que “el G20 intenta consensuar políticas de Estado que satisfacen el régimen del capital, favorecidos por una ausencia de alternativa (...) el G20, en su nueva etapa, sigue reproduciendo la lógica de liberalización de la economía que plantean las políticas neoliberales de los últimos 40 años” (Gambina 2012:99).

La segunda postura frente al debate sobre la AFI en el marco de la Crisis Global, se encuentra representada por el accionar de los BRICS. Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica señalados como “potencias de economías emergentes” intervienen de manera parcialmente coordinada, con objetivos compartidos y con políticas consensuadas, en instancias como el G20, la ONU, en las instituciones financieras internacionales y a partir de 2009 en instancias propias del grupo, como lo son las cumbres presidenciales del BRICS. Si bien en sus declaraciones conjuntas, los países miembro del grupo manifiestan la necesidad de crear “un sistema monetario internacional estable, predecible y diversificado” y de elaborar una “nueva arquitectura financiera internacional”, su accionar se ha reducido al reclamo por una redistribución de las cuotas de poder en las instancias internacional. Esto se expresa en la demanda por la reforma de los poderes de voto en el FMI y en el Banco Mundial (redistribución del sistema de participación, reasignación de las cuotas y anulación del poder de veto), así como en la reciente propuesta de crear un banco de desarrollo del BRICS. En la cumbre de Durban en marzo de 2013, los países acordaron en constituir una nueva entidad con el objetivo de financiar proyectos de infraestructura. Esta propuesta se inserta en debate global sobre la AFI, y nace luego de haber visto parcialmente frustrada la intención de

⁴Postulado como el sucesor del Fondo de Estabilidad Financiera (FEF) incluye a todos los países del G-20, los miembros del FSF, España, y la Comisión Europea. El FSB deberá colaborar con el FMI para advertir de antemano los riesgos macroeconómicos y financieros y las acciones necesarias para hacerles frente (G20, Londres 2009). El G20 a través del FSB coordinará la implementación de estándares y normas de regulación prudencial bancaria (G20, Pittsburg 2009)

modificar las cuotas de poder en el interior de los organismos financieros internacionales y, especialmente, la representatividad de los mismos. En esta línea es que puede leerse la idea de que ante el Fondo Monetario Internacional dirigido históricamente por un europeo y el Banco Mundial por un estadounidense, se necesita construir una nueva institución en función de los intereses del BRICS.

Finalmente, se plantea una tercera postura en el marco del actual debate de la AFI, que involucra el desarrollo de una propuesta alternativa integral. En América Latina y el Caribe emerge el programa de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional* y es llevado a cabo en tres experiencias regionales: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América - (ALBA) y la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR). Dicho programa y sus componentes serán analizados con mayor profundidad en los próximos apartados.

LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA REGIONAL⁵

El programa de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional* (NAFR) es una propuesta de integración regional de los pueblos de Nuestra América, conjugada a partir de la constitución de tres pilares: un banco de desarrollo de nuevo tipo, un fondo de reservas regional y un sistema de compensación de pagos en perspectiva a una moneda regional. En antagonismo a la *vieja arquitectura financiera internacional* y frente a la intervención de instituciones como el BM, FMI y BID en la región, el diseño de la NAFR incorpora argumentos para su desarrollo y extensión en la integración de América Latina y el Caribe. En el contexto de crisis global y ante la evidente incapacidad de los organismos financieros internacionales en ofrecer programas alternativos y soluciones a los países de la región para atenuar los efectos de la crisis, el programa de la NAFR adquiere mayor relevancia en el debate político actual.

La propuesta de Nueva Arquitectura Financiera Regional nace como una forma de articulación de diversas experiencias populares construidas como alternativas a la crisis económica – financiera del Ecuador en 1999 y 2000, como lo son iniciativas financieras populares, cooperativas, cajas de ahorro, bancos populares y redes de cooperación. En el marco de la crisis ecuatoriana desde organismos públicos, en particular desde el Banco Central del Ecuador (BCE), se constituyeron redes de articulación con organizaciones sociales para el asesoramiento y desarrollo de las iniciativas populares. Paéz Pérez, por entonces funcionario del BCE, explica el funcionamiento de esta propuesta a través de una red de redes que incluye un sistema *compensación de pagos del BCE* (incluyendo monedas alternativas a nivel local); la articulación de las iniciativas financieras populares con la reactivación de la banca pública de fomento, replanteando el tema crédito y el microcrédito en términos de costos en el *Sistema nacional de microfinanzas*; y la red de seguridad financiera entorno a un rediseño al sistema de reservas internacionales, en lo que se conoció como el *Sistema de fondos de estabilización y desarrollo*.

En espacios multilaterales dicha propuesta ha sido puesta en discusión y ha adquirido una dimensión regional, forjándose como una propuesta frente al debate global sobre la AFI. Lo que pone de manifiesto el génesis popular de la iniciativa y la participación de movimientos y organizaciones sociales en el diseño de la propuesta de la NAFR.

⁵ La elaboración de este apartado cuenta con los aportes de Pedro Páez Pérez y Oscar Ugarteche, quienes accedieron a la realización de una entrevista durante el mes de junio de 2013. Reflexiones y comentarios de ambos han sido incluidas en este artículo.

El antecedente inmediato de la propuesta en términos regionales es el documento elaborado por la Comisión ecuatoriana para la firma del Acta Fundacional del Banco del Sur (el 30 de abril de 2007)⁶, lo cual no significa que deba circunscribirse el programa de la NAFR a la iniciativa Banco del Sur. Tanto los tres pilares identificados de la Nueva Arquitectura Financiera como la concepción integral ha sido puesta en discusión y reformulada en instancias como la Asamblea General de Naciones Unidas (principalmente en el marco de la Comisión de Expertos del año 2009 conocida como *Comisión Stiglitz*), el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) de la UNASUR, el Consejo Económico del ALBA, el Espacio Económico del ALBA (EcoALBA) y las Cumbres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

En este marco, cuando se menciona al concepto de “nueva arquitectura financiera” se hace referencia al proyecto de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional* esbozado en los espacios de integración regional de América Latina y el Caribe y no a la propuesta esgrimida desde la perspectiva ortodoxa principalmente luego de la crisis asiática. Lo cual implica una victoria epistémica en términos políticos y en el pensamiento de la economía política. Sin embargo, la NAFR no ha sido objeto de estudio en las universidades de la región, ni en el ámbito académico o en los principales debates públicos en América Latina y el Caribe.

Páez Pérez considera que la NAFR conlleva a “una serie de transformaciones orientadas a cambiar la articulación entre la economía del Estado, la economía capitalista privada y la economía popular que buscan recuperar la coherencia entre la producción y el consumo a escala global” (Páez Pérez 2011:3). La propuesta de la Nueva Arquitectura Financiera Regional implica un debate en torno a los modelos de desarrollo y las perspectivas de integración. En este sentido es que adquiere importancia la concepción de soberanía supranacional y la perspectiva del Sumak Kawsay o Buen Vivir expuesta en distintas instancias (principalmente la Declaración de Quito sobre la financiación del Buen Vivir y la vigencia de los derechos de la Naturaleza de 2009). Esta noción de soberanía se incluye las reivindicaciones de todos los pueblos que conforman Nuestra América y se conjugan las demandas por la soberanía alimentaria, soberanía financiera, soberanía monetaria, soberanía energética, soberanía de los recursos naturales, soberanía de la salud.

Por otro lado la NAFR representa una visión crítica a las teorías clásicas del comercio internacional (basadas en el libre comercio y las ventajas comparativas), del financiamiento (concepciones de que el ahorro se convierte en inversión y la necesidad de créditos condicionados) y de la integración (vinculado a los programas de liberalización y la premisa de “inserción en la globalización”). De esta forma es que se reconocen otro tipo de lazos de comerciales, experiencias basadas en redes de solidaridad y reciprocidad, el comercio compensado con intercambio de productos y el trato diferenciado; se identifica la complejidad de mecanismos de financiamiento y se fijan nuevas prioridades; y se sustentan nuevos paradigmas de integración a partir de la incorporación de sujetos anteriormente excluidos, nuevas prácticas políticas, sustentadas en lo que Aponte García define como *Nuevo Regionalismo Estratégico*, involucrando la creación de un nuevo tipo de empresas, la concepción multi-dimensional del regionalismo y la articulación del proyecto regional con la noción de soberanías (Aponte García 2013).

⁶ Dicho documento se encuentra principalmente documentado en el trabajo de Toussaint (*El Banco del Sur y nueva crisis internacional*, 2008).

Cada una de estas iniciativas pueden ser llevadas a cabo de manera independiente, como plantea la CENAF “no son herramientas únicas ni exclusivas, sino que cada uno de los pilares puede ser portables y modulares, es decir cada pilar puede funcionar por sí solo y ajustarse a las realidades y necesidades de cada región” (CENAF 2011). Sin embargo las mismas contienen objetivos complementarios, que únicamente podrán ser plenamente cumplidos una vez que se desarrollen los tres pilares de la NAFR. Es decir, para que los objetivos de fortalecimiento del sistema de compensación de pagos y la reducción del uso de monedas extranjeras en las transacciones regionales, resulta necesario consolidar mecanismos en los que los países logren canalizar el ahorro interno, como lo pueden ser el fondo de reservas y el banco de desarrollo.

De esta manera, como ya fue señalado, la NAFR implica el desarrollo de tres pilares para la integración regional. Los cuales tienen características propias y objetivos definidos a partir de la interconexión y coordinación de proyectos incluidos en el programa de la NAFR.

1. Banco de desarrollo de nuevo tipo

Teniendo en cuenta que los bancos de desarrollo son instituciones financieras que nacieron al calor del debate sobre el crecimiento económico y la consolidación de las teorías del desarrollo, la *banca de desarrollo de nuevo tipo* debe inscribirse con una perspectiva de desarrollo y proyecto de integración. Asimismo, la banca de desarrollo conlleva la particularidad institucional de actuar simultáneamente en las esferas gubernamentales y en las esferas financieras, es decir por un lado se constituyen como instrumento de los gobiernos en la formulación de políticas de desarrollo y por otro lado como instituciones financieras en sentido estricto. Mencionada dualidad, en su concepción teórica y desenvolvimiento, hace de los Bancos de desarrollo instituciones heterogéneas y con distintas acepciones.

De esta forma, como pilar de la NAFR, la banca de desarrollo de nuevo tipo emerge no sólo en contraposición de la concepción tradicional de los bancos de desarrollo sino que también como complemento a otras iniciativas en el marco del *nuevo regionalismo estratégico*. Tal es así que se postula una nueva institución que opere en la región con objetivos e instrumentos diferentes. Una banca con el objetivo de garantizar la soberanía financiera, alimentaria, energética, de los recursos naturales y de la salud, y al mismo tiempo garantizar una progresiva autonomía de la región.

Una de las características de la banca de desarrollo de nuevo tipo es la ampliación de los sujetos de financiamiento. La incorporación de entidades u organismos excluidos del financiamiento de las instituciones de la *vieja arquitectura financiera internacional*, como lo son las experiencias de la economía popular y el cooperativismo. Esto implica un reconocimiento de las trayectorias populares y el desarrollo de tales iniciativas en América Latina y el Caribe.

La banca de desarrollo de nuevo tipo contiene un mecanismo de decisión interno que lo diferencia de la institucionalidad vigente. Bajo la premisa democrática de cada país tenga un voto, los países miembro de la institución poseen el mismo peso en la toma de decisiones a pesar de que sus economías y aportes sean diferentes. Otra de las características institucionales de estas instituciones es la conformación de una “estructura administrativa mínima, ágil, eficiente, transparente, y con bajos costos de transacción” (Ortiz 2012:307). En sentido se propone la conformación de un sistema meritocrático con reglas de discriminación positiva.

Asimismo, la banca de desarrollo de nuevo tipo se propone llevar a cabo “nuevas prácticas bancarias”. Entre ellas se establecen nuevas prioridades para el

financiamiento, el manejo de créditos en divisas extranjeras, monedas nacionales y moneda común o regional, y la constante vigilancia ciudadana con la incorporación de la sociedad civil y movimientos sociales en instancias de auditorías y revisión de informes. Otro rasgo de la banca de desarrollo de nuevo tipo ha de ser la formulación de planes de financiamiento y otorgamiento de créditos sin la imposición de condicionamientos que impliquen la intervención de las políticas públicas de los Estados.

Como exponentes de este pilar de la NAFR se identifican el Banco del Sur y el Banco del ALBA.

2. Fondo de reservas regional

El Fondo de reservas regional se propone actuar de manera coordinada para enfrentar los impactos de las crisis financieras. En este sentido se plantea una mayor articulación entre los bancos centrales de los países en pos de poder utilizar las reservas con fines anti-cíclicos. Para ello se requiere generar espacios de consenso y coordinación entre las políticas económicas de los países miembros del acuerdo en el que éstos eviten la acumulación excesiva de reservas internacionales y, al mismo tiempo, pongan dichos fondos a disposición de la concertación de políticas regionales en pos de garantizar la estabilidad monetaria. Es decir, generar iniciativas para canalizar el ahorro externo de la región en pos establecer mecanismos para garantizar la estabilidad financiera y fortalecer la autonomía regional. Además el Fondo plantea la utilización de monedas locales como respaldo adicional a las reservas internacionales.

Complementariamente, la CENAF estipula que “los países con requerimientos de divisas podrán pactar contratos de swaps de monedas con otros países que tengan intenciones de invertir en papeles de deuda interna de los primeros” (CENAF 2011). Razón por la cual se requiere abrir a la par un espacio regional de inversión en las monedas locales de los miembros. A lo que agrega la posibilidad de crear un seguro de reservas, el cual actuará como “instancia de restitución de niveles de reservas internacionales de los países participantes bajo causales coyunturales particulares que hayan determinado su reducción [desequilibrios en la balanza de pagos]” (op. cit.).

La iniciativa de constituir el *Fondo del Sur* se realiza con el propósito de sustituir el papel del Fondo Monetario Internacional en la región. En este sentido es que planifica crear un espacio de coordinación, apoyo técnico y de formulación de políticas económica a nivel regional sin las condicionalidades que caracterizan al FMI. Entonces además de los problemas de liquidez y balanza de pagos, el Fondo del Sur también debe afrontar los aspectos derivados de la dinámica de la deuda externa en los países de la región.

La propuesta del Fondo del Sur todavía no se encuentra en funcionamiento. Sin embargo la misma ha sido puesta en debate en instancias regionales, como es caso el Grupo de Integración Financiera de la UNASUR, y se encuentra parcialmente contemplado en los Acuerdos del ALBA – TCP, como es el caso del Fondo de Reservas y Convergencia Regional del SUCRE.

3. Sistema de compensación regional – unidad monetaria

El capítulo monetario de la propuesta de la Nueva Arquitectura Financiera Regional nace a partir de amplios debates en el pensamiento crítico de la economía política sobre el rol de la moneda y la política monetaria de los países en el marco de la integración regional. La NAFR postula la constitución de un espacio de soberanía monetaria regional a través de coordinación política monetaria, de un sistema de compensación

regional, la interconexión entre bancos centrales y el debate sobre la moneda regional. Así, se asume el compromiso por fortalecer las monedas locales en la región y también habilitar la utilización de una moneda regional.

La propuesta de la NAFR habilita la posibilidad de crear una mayor articulación y coordinación entre las monedas locales, es decir no se establece un espacio monetario excluyente ni excepcional. En este sentido se plantea un sistema de vinculación entre los bancos centrales de la región en pos de generar mayores espacios para la integración. Este tipo de iniciativas se realiza en pos de reducir las asimetrías regionales, evitar el uso de del dólar como divisa, reducir la vulnerabilidad ante flujos externos de capitales, beneficiar a las economías pequeñas, alentar el comercio intra-regional, generar autonomía en mecanismo de pago e incorporar nuevos actores al comercio.

En referencia al último punto señalado, el proyecto de integración de la NAFR se contrapone a los esquemas de comercio internacional ortodoxos. El sistema de compensación regional busca generar equilibrio en las balanzas comerciales y reducir las asimetrías entre los países miembro, fortaleciendo el comercio intrarregional y los lazos en relaciones sur – sur (CMR – SUCRE 2011:14).

Sin coartar la autonomía de los países y la soberanía monetaria, este pilar de la NAFR se inscribe en la consecución del objetivo de profundizar la integración regional y la cooperación y coordinación política frente de crisis internacional. En este sentido es que apunta a consolidar el proceso mediante “la creación, en una primera fase, de mecanismos de compensación de pagos en moneda local; la puesta en marcha de una unidad de cuenta común; y, en una siguiente fase, la instrumentación de un Sistema integrado entre los bancos centrales y la emisión de una moneda común” (op. cit). Esta propuesta, entonces, discute postulados de la teoría de áreas monetarias óptimas (AMO) en pos de elaborar un espacio económico en el cual las monedas locales se fortalezcan y al mismo tiempo se condense una mayor coordinación de políticas monetarias.

Se expone como representante de este pilar al Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE). El mismo cuenta con experiencias regionales como antecedentes: el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, la Cámara de Compensación Centroamericana, el Sistema de pagos con Monedas Locales entre Argentina y Brasil, la Unión Monetaria de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS).

De los tres pilares de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional*, en este período de debate sobre la AFI se han desarrollado principalmente dos de ellos: dos iniciativas de Banco de Desarrollo de Nuevo Tipo y una propuesta de canasta de monedas en el espectro de una moneda regional. El Banco del Sur y el Banco del ALBA, correspondientes al primer pilar, y el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), correspondiente al segundo. A continuación se estudiarán cada uno de ellos evaluando sus objetivos, instrumentaciones y vinculaciones con los procesos de integración regional.

BANCO DEL SUR

El Banco del Sur es una de las principales iniciativas que se elaboran en el marco de la propuesta de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional*. Si bien aún no se encuentra en funcionamiento⁷, la iniciativa ha involucrado numerosos debates, negociaciones y resoluciones que la forjan como ejemplo de *banca de desarrollo de nuevo tipo*. Para

⁷ En el momento en que se escribió este artículo, agosto de 2013.

analizar las características del mismo se propone indagar en la historia reciente del Banco del Sur. En este sentido se diferencian cuatro momentos en la historia reciente de la institución: un primer momento signado por la iniciativa venezolana, un segundo momento que confluye con el Acta Fundacional, un tercer momento en el que se firma el Convenio Constitutivo y un cuarto momento en el que se desarrolla la ratificación parlamentaria del Banco del Sur y la puesta en marcha del proyecto. En estos períodos se configura y quedan expuestas las tensiones y contradicciones del Banco como así también las potencialidades y debilidades de la iniciativa,

El Banco del Sur es un banco multilateral de desarrollo con características distintivas a la banca de desarrollo tradicional que lo colocan como ejemplo de uno de los pilares de la propuesta de *la Nueva Arquitectura Financiera Regional*. Ya en su génesis, fue postulado como una institución regional en contraposición a los organismos financieros internacionales de Bretton Woods (FMI y BM) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como iniciativa del presidente de Venezuela Hugo Chávez en 2004, la propuesta de crear un nuevo Banco de desarrollo con una lógica contraria a la perspectiva de la *vieja arquitectura financiera internacional* fue expuesta en distintos encuentros bilaterales, multilaterales y de integración regional. De este modo Argentina y Venezuela acordaron la emisión del Bono del Sur en 2006, como experiencia de cooperación financiera regional previa al Banco.

Si bien fue planteada como una iniciativa regional que involucrase a todos los países de América del Sur, en los comienzos el Banco del Sur tuvo el apoyo Argentina y Venezuela a los que posteriormente se sumaron Bolivia y Ecuador en consonancia con el ascenso de los nuevos presidentes, Evo Morales y Rafael Correa respectivamente. La política exterior del Brasil con respecto al Banco del Sur puso en evidencia las tensiones internas del actual bloque de poder gobernante (principalmente por el peso de las Empresas Translatinas y del Banco de Desarrollo Económico y Social, BNDES), razón por la cual Brasil se mostró vacilante en las discusiones iniciales del Banco. Su incorporación a la formulación de la propuesta en mayo 2007 se realizó en el marco la discusión de dos proyectos para la constitución del Banco del Sur, un proyecto esbozado por representantes de Argentina y Brasil y otro elaborado por la Comisión ecuatoriana. Según Toussiant (2008) el primero propuso un banco de desarrollo tradicional, con las mismas lógicas de funcionamiento del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, mientras que el segundo representó un proyecto alternativo de integración financiera. Tanto las vacilaciones del Brasil como los debates sobre el estatuto del banco representan tensiones y proyectos en pugnas que se encuentran vigentes aun cuando ya se han firmados dos documentos oficiales. Aunque las propuestas adquieren un carácter nacional, las mismas expresan una tensión permanente en torno a la definición del Banco del Sur pero no así una postura nacional unívoca de los países puestos en consideración. Tensiones asociadas a qué tipo de banco debe ser el Banco del Sur, cuáles son las perspectivas de financiamientos, qué tipo de régimen de gobierno posee, cómo se vincula con los procesos de integración, qué proyectos financiará, etc.

Con la firma del Acta Fundacional en diciembre de 2007 siete de los doce países de América del Sur asumen el compromiso por crear el Banco del Sur. Los firmantes del Acta (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Uruguay) convienen en la creación de un banco multilateral (desechando la posibilidad de

establecer un fondo de reservas a nivel regional y unidad monetaria regional⁸), establece a Caracas como sede y a La Paz y Buenos Aires como subse-des y se platea que el régimen de gobierno del Banco es a partir de la premisa de “un país = un voto”.

A pesar de que en el Acta Fundacional los signatarios se comprometieron en realizar el convenio del Banco del Sur en un período no mayor a los seis meses, el Convenio Constitutivo fue finalmente aprobado en septiembre de 2009. Este segundo documento define determinados aspectos formales del Banco. Se afirma la concepción de soberanía en términos multidimensionales a la que adhiere la propuesta de la NAFR, fijando como prioridad para el financiamiento proyectos destinados a garantizar la soberanía alimentaria, energética, de la salud, de los recursos naturales y del conocimiento. En este sentido es que en el Convenio Constitutivo se establece como funciones del Banco financiar proyectos de desarrollo en sectores claves de la economía (el desarrollo científico tecnológico, la infraestructura, servicios, complementariedad productiva intrarregional, agregar valor a las materias primas producidas); proyectos de desarrollo en sectores sociales (salud, educación, seguridad social, el desarrollo comunitario, la economía social, la promoción de la democracia participativa y protagónica, la cultura, los deportes, los proyectos orientados a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como otros dirigidos a mejorar la calidad de vida y a la protección del medio ambiente); proyectos de adecuación, expansión e interconexión de la infraestructura regional; y proyectos orientados a la reducción de las asimetrías entre los países miembros (Convenio Constitutivo 2009: art.3.1.1).El Banco se plantea favorecer el proceso de integración suramericana mediante el desarrollo de un sistema monetario regional, el incremento del comercio intra y extra regional y el ahorro interno de la región (2009: art.3).

También se define que órganos estatales, entidades autónomas, empresas mixtas, empresas privadas, cooperativas, empresas asociativas y comunitarias de los países miembros son objeto de financiamiento del Banco del Sur. El Banco además de otorgar créditos, según el Convenio puede facilitar asistencia técnica, otorgar garantías a proyectos, emitir bonos, actuar como agente colocador de títulos emitidos por países miembros, prestar servicios de administración de cartera y llevar a cabo funciones de tesorería. Complementariamente el Convenio permite al Banco del Sur crear un fondo especial de solidaridad social para el financiamiento de proyectos sociales, un fondo especial frente a desastres naturales y fondos de financiamiento para el desarrollo regional. Estos fondos pueden otorgar financiamiento reembolsable y no reembolsable.

El sistema de toma de decisiones al interior de la institución es el de un voto por representante, sin poner en consideración cual es el accionista mayor y cual el menor. Asimismo, el Convenio define los aportes que debe realizar cada miembro del Banco estableciendo así un total de 7 mil millones de dólares (como puede visibilizarse en el cuadro 1). En lo que se refiere a la organización del Banco, en el Convenio Constitutivo se definen los órganos de gobierno y cada una de sus funciones. Así es que se programan dos órganos de gobierno (Consejo de Ministros y el Consejo de Administración), un órgano ejecutivo (Directorio Ejecutivo) y un órgano auxiliar (Consejo de Auditoría).

CUADRO N° 1
Aportes de capital suscrito por países del Banco del Sur

País	Aportes (en millones de dólares)
------	----------------------------------

⁸ Si bien esta decisión ya había sido expuesta en el marco de las reuniones multilaterales previas a la firma del Acta, precisamente en la Declaración de Río de Janeiro de octubre de 2007 el Banco del Sur se circunscribe a un banco de desarrollo.

Argentina	2.000
Brasil	2.000
Venezuela	2.000
Ecuador	400
Uruguay	400
Bolivia	100
Paraguay	100
Total	7.000

Fuente: Convenio Constitutivo del Banco del Sur, 2009

Para que el Banco del Sur pudiese entrar en funcionamiento fue necesaria, primero la ratificación parlamentaria del Convenio en los Congresos de los países miembro del organismo que en suma representasen no menos del 66% del capital suscrito (Venezuela en noviembre 2009, Ecuador en junio de 2010 y Bolivia en marzo, Argentina en septiembre y Uruguay en diciembre de 2011); luego la entrada en vigencia del Convenio Constitutivo, en abril de 2012; y finalmente la celebración de la primer reunión del Consejo de Ministros del Banco del Sur, en junio de 2013. Sin embargo todavía no ha empezado a operar el Banco. Requiere que sean oficializados los estatutos internos y que sean nombrados los funcionarios de la institución.

Brasil y Paraguay, dos miembros signatarios del Acta Fundacional y del Convenio Constitutivo del Banco que aún no han realizado las correspondientes ratificaciones en instancias legislativas. La situación en Paraguay con respecto al Banco del Sur se vio alterada luego del golpe parlamentario de junio de 2012. Con la destitución del presidente Fernando Lugo, quien desde el gobierno se mostró con la intención de llevar a cabo el Banco del Sur, desde los espacios regionales se suspendió provisoriamente al gobierno de Paraguay por ser gobernada a través de un régimen que accedió al poder no de manera democrática. Así, Paraguay fue suspendida como miembro de la UNASUR, el MERCOSUR y el Banco del Sur hasta que asuma un nuevo gobierno elegido a través de los votos. Sin embargo, luego de haber asumido el presidente Horacio Cartes aún no se han llevado a cabo negociaciones en el Paraguay en pos de reactivar la incorporación al Banco del Sur.

Por su parte, en Brasil el proceso legislativo en cuanto al tratamiento del Convenio Constitutivo no ha avanzado, aun habiéndose producido la entrada en vigencia del mismo a nivel regional y la conformación del Consejo de Ministros. Como bien fue señalado anteriormente, a pesar de ser signatario de los dos acuerdos regionales que sustentan al Banco del Sur, en el Brasil en particular persisten posturas antagónicas con respecto a esta iniciativa. La misma genera tensiones que se expresan en una política exterior ambivalente. Siguiendo la esquematización puesta en consideración en la presente investigación, es preciso destacar que Brasil participa en las tres instancias de discusión sobre la AFI, conllevando tres posturas diferentes (la del G20, la del BRICS y la de la NAFR). La gravitación de Brasil en la política regional deviene no sólo en desafíos para el Banco del Sur desde el punto de vista geopolítico (cuestionamiento al liderazgo regional) sino que también se expresa en el rol de las instituciones del Brasil en la Arquitectura Financiera Suramericana, principalmente el rol del BNDES. Este último se ha constituido como el principal banco de desarrollo de la región y una de las principales fuentes de financiamiento de las Empresas Translatinas del Brasil.

Por último, debe resaltarse el rol de los movimientos populares y organizaciones en la conformación de la iniciativa. Principalmente durante los primeros años de la propuesta, la participación popular ha sido canalizada en debates regionales y

elaboración de propuesta. Sin embargo, luego (principalmente en el período posterior a la firma del Acta Fundacional de 2007) dicha participación mermó y el debate sobre el devenir la iniciativa se concentró en determinados círculos de intelectuales y espacios regional. Al respecto Munevar considera que las dinámicas políticas al interior de los países miembros han conducido a que los movimientos privilegiesen reivindicaciones a nivel nacional por encima de iniciativas regionales, y que además persiste en los movimientos “la errónea percepción del carácter arcano y abstracto de los beneficios del Banco han causado su virtual abandono dentro del discurso y lucha política regional” (Munevar 2010).

BANCO DEL ALBA

En el contexto mundial de crisis económica – financiera, ante el estancamiento de las negociaciones del Banco del Sur y en el marco de la integración regional a través de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA - TCP), el gobierno venezolano elaboró la propuesta de creación del Banco del ALBA. La misma se encuadra en el programa de la Nueva Arquitectura Financiera Regional.

Definido como una entidad financiera establecida para dar respuesta a la necesidad de tener un organismo que permita financiar proyectos que impulsen la sustentabilidad de los países de América Latina y el Caribe, el Banco del ALBA se inscribe como un instrumento para el desarrollo integral de los pueblos de América. El Acta Fundacional de enero 2008 fue firmada por Bolivia, Nicaragua, Cuba y Venezuela. En sus objetivos, el Banco del ALBA se establece el coadyuvar al desarrollo económico y social sostenible, reducir la pobreza y las asimetrías, fortalecer la integración, promover un intercambio económico justo, dinámico, armónico y equitativo entre los miembros del ALBA, inspirado en los principios de solidaridad, complementariedad, cooperación y respeto a la soberanía de los pueblos (Banco del ALBA 2008).

Luego del Acta Fundacional y el Convenio Constitutivo del Banco firmado en noviembre de 2008 se produjeron las ratificaciones parlamentarias que avalan la puesta en marcha de la iniciativa (en el mes de julio de 2009 Venezuela, Bolivia y Cuba aprobaron en sus instancias nacionales y en agosto lo hizo Nicaragua). A partir de entonces, el Banco del ALBA se conforma en un organismo del derecho público internacional de carácter financiero con personalidad jurídica propia a partir de septiembre de 2009. Luego en 2011 San Vicente y las Granadinas se asocia al Banco, y en 2012 se adhiere Dominica. La sede del Banco del ALBA, al igual que la del Banco del Sur, se encuentra en la capital de Venezuela, Caracas.

Las facultades del Banco del ALBA son las de otorgar créditos, líneas de crédito, fianzas, avales y otras garantías; emitir, colocar, estructurar toda clase de valores; proveer servicios para la compensación y liquidación de las transacciones económicas, comerciales y financieras; prestar servicios de administración de carteras, organizar, constituir y administrar fondos de fideicomiso, mandatos y otras operaciones de confianza; actuar como comisionista y custodio de valores; prestar servicios de tesorería a organismos gubernamentales, intergubernamentales e internacionales, empresas estatales, semi-estatales y asociativas, promovidas por los países miembros del Banco del ALBA.

En el Acta Fundacional de la institución se estipula el funcionamiento del banco a través de la representación igualitaria de cada país miembro, premisa democrática también presente en los documentos del Banco del Sur. Si bien hay características comunes entre el Banco del SUR y el Banco del ALBA, destacándose aquellas que

hacen a estas instituciones ejemplos de bancos de desarrollo de nuevo tipo según la propuesta de la NAFR, hay en los que se diferencian. Estos últimos se remiten a la pertenencia de cada uno de los bancos con proyectos de regionalismo: la UNASUR y el ALBA - TCP, correspondiente. Una de las problemáticas particulares de los países de la región incluida en el ALBA – TCP son las migraciones. En este sentido es que el Banco del ALBA se plantea intervenir de manera positiva en el objetivo de revertir la tendencia migratoria y reducir la concentración del ingreso.

La estructura de gobierno y administración del Banco del ALBA se encuentra conformada por el Consejo Ministerial, el Directorio Ejecutivo y el Gerente General. El primero constituido por ministros de economía o finanzas de cada país miembro, el segundo ejerce la representación legal del Banco, mientras que el Gerente General como primera autoridad ejecutiva oficia el rol de administrador general del organismo. El Banco como organismo del ALBA se encuentra regulado a través del Consejo Económico del ALBA (conformado el 3 de agosto de 2009) y del Consejo Ministerial de Complementación Económica ALBA – TCP.

En cuanto a los recursos del Banco, se establece el monto de 1.000 millones de dólares como capital suscrito y 2.000 millones de dólares de capital autorizado. En febrero de 2012, durante la IX Cumbre del ALBA, se formalizó la creación del Espacio Económico del ALBA (*EcoALBA*) y se acordó la capitalización del Banco con el 1% de las reservas internacionales de los países miembros. Los países se comprometieron a dotar al Banco del ALBA con 428,4 millones de dólares, teniendo en cuenta las reservas internacionales de los miembros del Banco en 2012.

CUADRO N° 2
Aportes de capital suscrito por países del Banco del ALBA

País	Aportes (en millones de dólares)
Venezuela	870
Cuba	118
Bolivia	10
Nicaragua	1,2

Fuente: Caicedo 2011:55

Otro rasgo del Banco del ALBA es la promoción del financiamiento no reembolsable de proyectos. Para el desenvolvimiento y evaluación de los mismos la institución cuenta con una Gerencia Ejecutiva de Proyectos, y para la aprobación, el Banco del ALBA establece la votación del Consejo Ministerial.

Por último, bien vale resaltar que el capítulo financiero del proyecto de la *nuevo regionalismo estratégico*, definido por Aponte García (2013) en el cual se inscribe el Banco del ALBA, postula la articulación con los Proyectos y las Empresas grannacionales (contemplado específicamente en el artículo 4.1.3 del Convenio Constitutivo). Este tipo de empresas creadas en el marco del ALBA - TCP, se contraponen al funcionamiento de las Empresas Transnacionales. Son empresas estatales de dos o más países del ALBA que comparten la propiedad e intervienen en el comercio intra ALBA – TCP⁹.

⁹ Aponte García señala que si bien “conceptualmente, la categoría Gannacional se introdujo en el 2008, las empresas estatales mixtas estaban funcionando desde el año 2005 cuando se firmó el Acuerdo Estratégico Cuba – Venezuela” (Aponte García 2013:16)

El Banco del ALBA articula con los siguientes proyectos y empresas grannacionales: *ALBA Educación* (alfabetización y post alfabetización); *ALBA Cultura* (destinado a lograr que las culturas de nuestros pueblos se conviertan en instrumento para la unidad, el desarrollo y el reconocimiento de los valores esenciales de la región); *ALBA Salud* (el centro regulador de medicamentos del ALBA para su registro sanitario, *ALBAMED*, y la empresa grannacional comercializadora y distribuidora de fármacos, *ALBAFARMA*); *ALBA Energía* (con vistas a la constitución de la respectiva empresa Grannacional); *ALBATEL* (empresa grannacional de servicios de telecomunicaciones y tecnologías de la información) *ALBA Ambiente* (empresa grannacional para el desarrollo forestal y rural integral); el *Programa piloto de financiamiento Intra ALBA* entre Bolivia y Venezuela (orientado a incrementar el comercio binacional de los rubros textiles y madera). Anexando a éstos, los proyectos especiales financiados mediante fondos administrado con el objeto de erradicar la pobreza y el hambre. Tales proyectos son *ALBA Alimentos* (destinado a financiar iniciativas agroalimentarias, que conduzcan a elevar la producción de alimentos en nueve países: Haití, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Jamaica, Guyana, Surinam, Belice, Nicaragua y Honduras), proyectos en los sectores agrícola, pesquero, tecnología de la información y comunicación, servicios financieros y turismo en San Cristóbal y Nieves, y Fondo Humanitario para la reconstrucción de Haití.

SISTEMA UNITARIO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (SUCRE)

Consagrado como pilar de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional*, el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE) es uno de los proyectos de coordinación monetaria más ambicioso desarrollados en la región en los últimos años. En el marco de la integración del ALBA - TCP, se postula la creación de un mecanismo para brindar estabilidad monetaria, desestimar el uso del dólar como divisa, incentivar el comercio intrarregional y profundizar lazos de cooperación e integración entre los pueblos de la región. Al igual que el Banco del ALBA, nace como una respuesta regional ante las consecuencias de la crisis global. Son miembros del SUCRE, los países del ALBA - TCP Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, y en marzo de 2013 Uruguay se adhirió al Sistema a pesar de no ser miembro del ALBA - TCP. Si bien el tratado constitutivo del SUCRE fue firmado por Honduras, luego del golpe de Estado en junio de 2009 que destituyó a Manuel Zelaya, el país se retiró de los espacios de integración del ALBA - TCP (en enero de 2010).

En noviembre de 2008 durante la III Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP nace el SUCRE. En esta reunión los mandatarios acordaron construir una Zona Monetaria Regional: establecimiento de la Unidad de Cuenta Común del SUCRE; una Cámara Central de Compensación de Pagos; y un Fondo de Estabilización, Reserva y Desarrollo. De esta forma se abrió camino para que se signase el Acuerdo Marco del SUCRE en abril de 2009 y el Tratado Constitutivo en octubre del mismo año.

Las incorporaciones de los países miembros al SUCRE se consignaron una vez que el Tratado Constitutivo haya sido ratificado en las instancias internas de cada Estado. De esta forma Cuba y Venezuela formalizaron en enero de 2010 y realizaron la primera transacción a través del SUCRE siete días después. En julio de ese mismo año se produjo la primera transacción desde Ecuador y en octubre Bolivia realiza la primera operación, mientras que en enero de 2013 Nicaragua ingresa al Sistema.

El acuerdo establece la creación de un Consejo Monetario Regional (CMR), como máximo órgano del sistema y ente supervisor del mismo; Unidad de Cuenta

Común “SUCRE”, como moneda fiduciaria y unidad de cuenta del sistema (*sucre* - XSU); la Cámara Central de Compensación (CCC) y el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial (FRCC). Este último cumple el rol de apoyar a la CCC, mediante financiamiento de déficits temporales y financiamiento productivo para apoyar la capacidad exportadora de los países deficitarios y reducir las asimetrías comerciales de las partes. La composición del fondo consta de aportes en divisas y monedas locales de los países miembros.

En enero de 2010, entró en vigencia el Tratado Constitutivo del SUCRE y, se instaló el Consejo Monetario Regional del SUCRE (CMR), en la I Reunión del Directorio Ejecutivo del CMR, donde fue designado su Presidente y, se aprobó la emisión de 152 millones de *sucre*. El Directorio Ejecutivo semestralmente realiza las asignaciones de *sucre* a cada país miembro en función de las proyecciones del comercio intrarregional, crecimiento del producto interno bruto y del comercio extra-regional (CMR – SUCRE 2012:21).

La composición del sistema depende de una canasta de monedas formada por las monedas locales de los Estados miembro. La participación de cada moneda en la conformación de la canasta, corresponde al peso relativo de cada economía con respecto a la economía de la zona SUCRE. Asimismo, debe establecerse la convertibilidad del *sucre* con otras divisas (principalmente en dólares). El establecimiento de esta canasta de monedas permitirá, en un segundo momento, poder avanzar en el proceso de integración monetaria mediante la creación de lo que ya sí sería una auténtica moneda regional con emisión física. El valor del sucre, de arranque fue establecido por 1,25 dólares por 1 XSU. Otro aspecto a resaltar es el sistema informático del SUCRE a partir del programa administrativo de software libre SIGESP, facilitado por el Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias de Venezuela.

El funcionamiento del Sistema Único de Compensación Regional se trata de una transacción sencilla basada en la emisión fija, cerrada y renovada cada seis meses. El mecanismo de dicho proceso puede resumirse de la siguiente manera:

El primer paso, el importador y el exportador acuerdan la transacción a realizar (términos, condiciones, tipo de moneda local, precio de la mercancía, forma de pago y bancos comerciales intervinientes en la operación). Luego se firma el *Contrato Comercial* entre las partes, para que tanto el importador como el exportador puedan obtener las autorizaciones correspondientes. Como cuarto paso de la transacción, el importador informa al Banco Operativo Autorizado (BOA), el cual verifica el cumplimiento de las regulaciones nacionales. Una vez cumplido los requisitos, el importador informa al exportador que se cumplieron los trámites, para que este último emita la factura proforma y/o el documento acordado entre las partes. Paso siguiente, el exportador realiza el embarque y envía la documentación, así una vez recibida la mercancía el importador instruye al BOA a realizar el pago. Esta operación se registra en el Sistema Informático del SUCRE (SIS). Finalmente el Banco Central del importador registra la operación en *sucre* y el Banco Central del exportador recibe crédito en *sucre*. Para esto último el BC exportador debe realizar la conversión monto de la operación en “sucre” a moneda local, transferir la cantidad requerida al BOA, y este último realiza la transacción en moneda local a la cuenta del exportador. Esta operación se realiza en un máximo de 48 horas.¹⁰

En una primera etapa, el SUCRE se plantea como una moneda sin emisión física (una moneda virtual). Tal moneda rige como forma de pago entre los bancos centrales de los Estados miembro, es decir que cumple la función de unidad de cuenta. El SUCRE es una moneda virtual que no es exclusiva ni excluyente. A propósito, Páez aclara que el mismo es un “acuerdo intergubernamental con características supranacionales en la

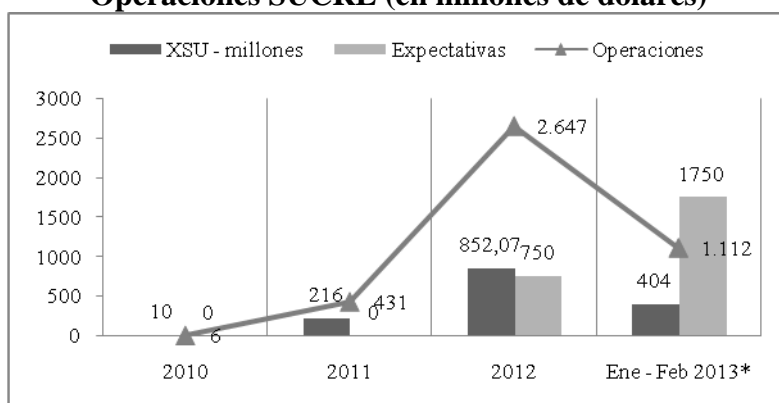
¹⁰ Procedimiento detallado en <<http://www.sucrealba.org/index.php?q=content/funcionamiento-del-sucre>>

medida en que ayuda a reducir la utilización del dólar en un ámbito que va más allá del Estado nacional” (Páez Pérez2011). La aplicación de una moneda virtual a partir de una canasta de monedas, hace del SUCRE un proyecto diferente a los precedentes en la región en materia de integración y cooperación monetaria.

En pos de reducir la dependencia del dólar en el comercio intrarregional, el SUCRE como herramienta de los países del ALBA ha venido incrementando su uso significativamente. Asimismo, el SUCRE permitiendo el uso de monedas locales para exportaciones e importaciones de los países miembros, evita el uso del dólar (un costo importante para las PYMES y cooperativas).

Como queda expresado en el gráfico n°1, desde su constitución hasta la actualidad, el uso del Sistema se incrementó un 196% en el año 2011 con respecto al 2010 y un 306% en el año 2012 con respecto al año 2011. Según el informe del Consejo Monetario del SUCRE se estima que para 2013 se realicen transacciones por el valor de XSU 1.700 millones (equivalente a 2 mil millones de dólares) En los primeros dos meses del año 2013 se realizaron 1.112 operaciones a través del SUCRE por un total de 505 millones de dólares, representando así un incremento del 42% en relación a las transacciones del 2012.

GRÁFICO N°1
Operaciones SUCRE (en millones de dólares)



* Datos de enero y febrero de 2013 (presentado en X Consejo Político del ALBA-TCP)

Fuente: Elaboración propia en base datos CMR - SUCRE

Entre en los objetivos planteados para el SUCRE, los países signatarios se comprometieron en garantizar estabilidad cambiaria en la región ante un contexto de crisis internacional. Meta cumplida teniendo en cuenta que se inicialmente se estableció un tipo de cambio de 1,2500 dólares por XSU y que en los años de funcionamiento del SUCRE sufrió una tenue variación (1,2503 al cierre de 2010, 1,2509 en 2011 y 1,2509 en 2012).

Evaluando las transacciones realizadas hasta el momento a través del SUCRE es posible señalar que el principal importador es Venezuela (representando el 92,8% de las importaciones en *sucres* en 2012, el 60,7% en 2011 y el 83,6% en 2010), mientras que el principal exportador (en función de los datos de 2011 y 2010) es Ecuador con 78,6%, seguido por Venezuela con 16,1% mientras que Bolivia representan el 4,3% y las de Cuba el 0,9%.

Otro de los objetivos contemplados en el programa del SUCRE es la conformación de un Fondo de Reservas y Convergencia Comercial (FRCC). En 2011 se formalizó el contrato de fideicomiso con el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BAnDES), para la administración del Fondo. Según el informe del Consejo

Monetario Regional del SUCRE a diciembre de 2012, el FRCC acumula 34% de los aportes inicialmente comprometidos, equivalentes a 3,21 millones de dólares. Los mismos, “fueron colocados en inversiones temporales con el apoyo de una entidad fiduciaria, obteniendo rendimientos que cumplen con los principios de seguridad, rentabilidad y liquidez, en el marco de las directrices de inversión emanadas del Directorio ejecutivo” (CMR – SUCRE 2012:28).

CONDICIONES POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES

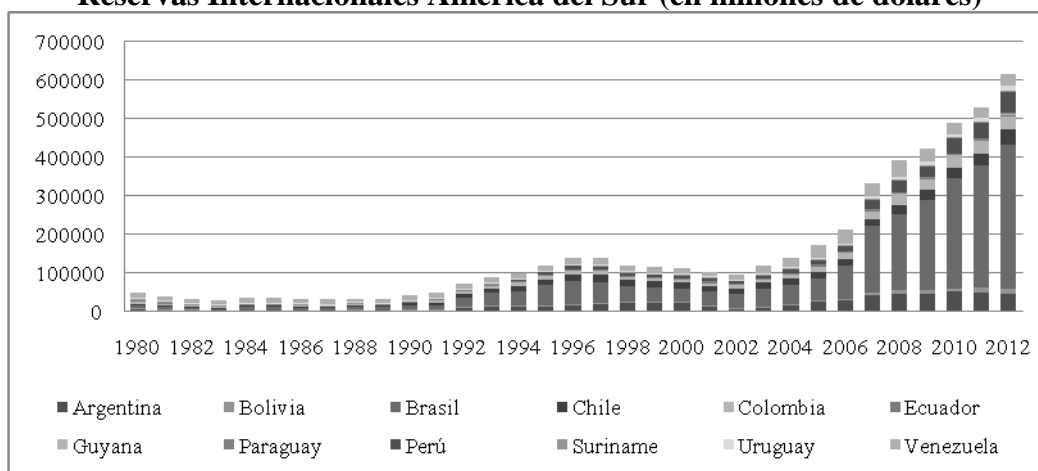
El programa de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional* es llevado a cabo en América Latina y el Caribe a partir de la configuración de determinadas condiciones políticas, económicas y sociales, las cuales alientan o limitan el desarrollo de cada uno de los pilares. A continuación se señalarán los elementos puestos en consideración.

Las *reservas internacionales* en los países de la región han aumentado de manera significativa. Como resultado del incremento de las exportaciones de los países región y de políticas nacionales destinadas a la acumulación de divisas, los países de la región han logrado acumular reservas internacionales durante la primera década del siglo XXI han sido muy importantes. Principalmente en América del Sur (el 80% de las reservas de América Latina y el Caribe), donde los saldos de reservas internacionales incrementaron por encima del 500% con respecto a las divisas acumuladas en el año 2000, como se queda en el gráfico n° 2. Tanto en términos históricos como en relación a los montos del resto del mundo, el saldo de las reservas internacionales suramericanas en este período configura una situación favorable para estos países en la elaboración de políticas económicas con mayores grados de autonomía. En la actualidad, las reservas internacionales de América del Sur equivalen al 5% de las reservas mundiales, en un contexto en el que China representa el 27% y Estados Unidos el 1%.

La política de acumulación de reservas se condice con el objetivo de los gobiernos de la región de fortalecer las economías nacionales frente a posibles crisis financieras. En este marco es que se plantea a la NAFR como espacio en el cual se coloquen los fondos de reservas y se coordinen políticas macroeconómicas.

GRÁFICO N°2

Reservas Internacionales América del Sur (en millones de dólares)



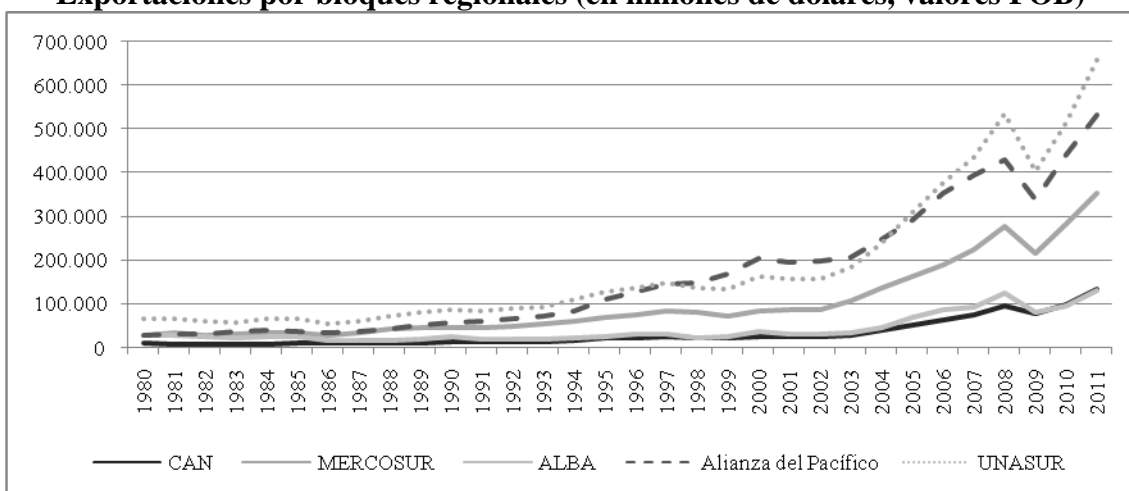
Fuente: Elaboración propia en base datos CEPAL

El *comercio exterior* de los países de la región desde el nuevo siglo ha experimentado un notable crecimiento hasta 2008, que luego, a partir del año 2010 sería retomado con más fuerza aún. Si se toma como referencia los bloques de integración

que conviven en América Latina y el Caribe es posible identificar el fuerte incremento de las exportaciones durante el período 2000 – 2008: las exportaciones de los países de la CAN se multiplicaron por 3,5 veces, los de MERCOSUR 3,3, los del ALBA 3,2, los de la Alianza del Pacífico 2 y los de la UNASUR por 3,3. Luego de la retracción del comercio a nivel mundial producto de la crisis durante 2008 y 2009, las exportaciones de América Latina recuperaron la tendencia ascendente (entre 2009 y 2012 las exportaciones crecieron 159%). Dinámica que se condice con el comportamiento del precio internacional de los alimentos y el petróleo en el mismo período: entre 2000 y 2008 el precio del petróleo creció un 342% según los datos de la OPEP, mientras que el precio de los alimentos aumentó 152% según los datos de la FAO, en 2009 sufrieron un retroceso del 64% y 40% y en los años posteriores crecieron 113% y 177% respectivamente.

GRÁFICO N°3

Exportaciones por bloques regionales (en millones de dólares, valores FOB)

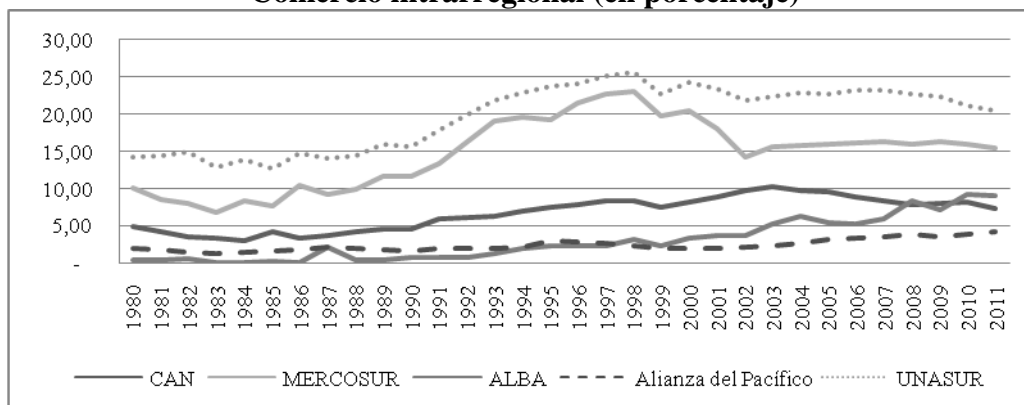


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ALADI

Al analizar la variable anteriormente señalada a partir del desarrollo del *comercio intrarregional* puede establecerse que si bien éste creció durante el último decenio no ha logrado alcanzar los saldos de períodos anteriores. Como queda manifiesto en el gráfico n°4 los lazos comerciales establecidos al interior de cada bloque regional en función del comercio exterior han crecido desde el año 2002, sin embargo los saldos comerciales son inferiores a los saldos en su comparación histórica. Al respecto resaltan dos bloques regionales: por un lado el MERCOSUR que durante los años 1994 y 1997 mostró altos índices en el comercio intrarregional (21,9%), que luego se comprimió a raíz del desenvolvimiento de la crisis financieras en los países miembro y que durante el “boom exportador” de los primeros años del siglo XXI tuvo un mínimo incremento que luego se estancó (15,8% promedio). Por otro lado, el ALBA - TCP, un proyecto regional firmado entre países con bajos niveles de comercialización intrarregional y que desde su creación estos índices han crecido considerablemente como bien puede verse en el gráfico n° 4. Tales dinámicas se inscriben en un comportamiento regional que, según expone en su informe la CEPAL 2011, el comercio al entre los países latinoamericanos y caribeños en el año 2012 es de 18,6%.

Este punto significa un desafío para cada uno de los pilares de la propuesta NAFR: en pos de fortalecer la integración regional se torna necesario llevar a cabo medidas para la profundización del comercio intrarregional.

GRÁFICO N°4
Comercio intrarregional (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ALADI

El fuerte proceso de endeudamiento al que se vieron conducidos los países de América Latina y el Caribe durante las últimas décadas del siglo XX en el marco de la estrategia de acumulación a escala mundial en la post-crisis de los setenta, significó un fuerte legado para los actuales gobiernos de la región. Según el informe del Comité para Anulación de la Deuda de los países del Tercer Mundo (CADTM) del año 2012, la *deuda externa* de los países de América Latina y el Caribe en 2010 era de 460 mil millones de dólares. También se visibiliza que “en la mayoría de los países en desarrollo, con excepción de los más pobres, la deuda pública interna se ha vuelto más importante que la deuda pública externa” (Millet *et al* 2012:12). Asimismo, el informe CADTM advierte sobre esta situación afirmando que los países del sur son prestamistas netos de los países industrializados: si se analiza la transferencia neta de deuda, se observa que a partir de 1985 se muestran saldos negativos, con excepción de los años 1993 y 1998. Como bien reflexiona Toussiant, esta situación implica que “los gobiernos de los países en desarrollo reembolsaron mucho más de lo que recibieron en nuevos préstamos y sin embargo no lograron disminuir su deuda” (Toussiant 2010:38).

Lo cual representa un desafío para el proyecto de la NAFR en cuanto construcción de un espacio regional para abordar conjuntamente la problemática y llevar a cabo iniciativas vinculadas a cuestionar la legitimidad del proceso de endeudamiento (contando con la experiencia de la auditoría integral de la deuda externa realizada por Ecuador en 2009).

Otro rasgo de la región se refiere a los regímenes de los *bancos centrales* y las normativas rectoras de los sistemas financieros nacionales. Como parte de la implementación del programa neoliberal, los países de la región realizaron reformas en las cartas orgánicas de los bancos centrales, dotándoles “autonomía”. Autonomía que en la práctica significa independencia frente a los pueblos y total dependencia a los dictámenes de los organismos financieros internacional y el capital transnacional. Esta normativa junto a un conjunto de leyes nacionales forman parte de un entramado institucional en función de la liberalización y desregulación. Como bien señala Munevar, dentro de los gobiernos, incluso dentro de los más progresistas, persisten elementos internos, representados por la tecnocracia tradicional de los bancos centrales y ministerios de economía y finanzas emparentados con la *vieja arquitectura financiera internacional* (Munevar 2010).

En plano de las políticas monetarias, también hay que resaltar que en América Latina y el Caribe persiste una heterogeneidad en los *regímenes cambiarios*. En el

estudio de la CEPAL se esquematiza la situación de la región de la siguiente manera: régimen de *caja de conversión*: Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía; *Dolarización*: Ecuador, El Salvador y Panamá; *Paridad Fija*: Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Honduras, Suriname, Trinidad y Tobago y Venezuela; *Paridad Móviles*: Bolivia y Nicaragua; *Banda Móviles*: Costa Rica; *Flexibilidad* (incluye intervención bancaria): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (CEPAL 2011: 58).

En este complejo marco, la *Nueva Arquitectura Financiera Regional* tiene el desafío de construir un espacio monetario y de coordinación de políticas económicas. Teniendo en cuenta que los bancos centrales son instancias claves para llevar a cabo cada uno de los pilares de la iniciativa, y que en un contexto de economías transnacionalizadas, la construcción de una NAFR conlleva la construcción de nuevas arquitecturas financieras nacionales para su articulación y coordinación.

Como bien fue señalado anteriormente, en América Latina y el Caribe se configura una *Arquitectura Financiera Regional* heterogénea y descoordinada. En la región intervienen los organismos de Bretton Woods (el FMI y el Banco Mundial), bancos y fondos extraregionales, bancos y fondos regionales, sistemas de pagos con monedas locales y bancos nacionales de desarrollo con proyección regional (ver cuadro n° 3). Este aspecto significa un gran desafío para la NAFR y el desarrollo de cada uno de sus pilares, siendo que el argumento central no se refiere a la ausencia de instituciones financieras la región, sino que resalta la necesidad de conformar un nuevo marco institucional, que se condiga con los nuevos procesos de integración regional y que al mismo tiempo los refuerce.

CUADRO N° 3
Instituciones Financieras internacionales que operan en América Latina y el Caribe

Instituciones Financieras que operan en la región	Origen	Préstamos s/público	Préstamos s/privado	Capital (millones de dólares)	Cantidad de Países Miembros	Cantidad de Países Miembros Latinoamericanos y Caribeños
Bancos y Fondos Internacionales						
FMI	1944	x	X	360.000	188	32
BIRF	1944	x	X	37.636	188	32
CIADI	1966	-	-	No tiene	142	22
Bancos y Fondos extra-regionales						
FIDA	1977	x	X	4.235	172	33
OFID	1976	x	X	3.364	12	1
BRICS ^d	2013	x	X	50.000 ^d	5	1
Bancos y Fondos Regionales de Desarrollo						
BID	1959	x	X	101.000	48	26
FOE	1959	x		9.800	48	26
CII	1989		X	1.426	44	26
FOMIN	1992		X	100	48	26
BDAN	1994	x	X	450	2	1
BCIE	1961	x	X	5.315	13	11
CDB	1969	x	X	974	26	21
BLADEX	1978		X	6.756	23	23
CAF	1971	x	X	15.093 ^b	17	16
FLAR	1978	x	X	3.281	7	7

FONPLATA	1976	x		489	5	5
FOCEM	2005	x	X	100	4	4
BS	2007	x	X	7.000	7	7
B.ALBA	2008	x	X	1.000	4	4
Sistemas de Pago con Monedas Nacionales						
SUCRE	2009	-	-	750 ^a	6	6
SML	2008	-	-	1.041 ^a	2	2
CCR-ALADI	1980	-	-	6.135 ^a	11	11
Bancos Nacionales de Desarrollo^c						
BNDES	1952	x	X	126.794 ^b	1	1
BANDES	2001	x	X	4.437	1	1

^a Se calculan las transacciones realizadas en los años de referencia (2012). Estos datos no se exponen a fines comparativos en función de los Bancos Multilaterales, siendo que cumplen diferentes funciones y cuentan con distintos instrumentos.

^b Datos de 2011

^c Bancos de desarrollo nacionales que intervienen en la región.

^d Si bien el Banco BRICS no cuenta con estatuto, en la Cumbre de Durban 2013 se establecieron acuerdos al respecto.

Fuente: elaboración en base a los estudios y cuadros realizados por Shaposnik (2008) y Sagasti y Prada (2006), y a partir de reportes anuales de las Instituciones, Convenios Constitucionales y páginas web oficiales. Los datos no se exponen a fines comparativos en función de los Bancos Multilaterales, siendo que cumplen diferentes funciones y cuentan con distintos instrumentos.

De este modo, puede visibilizarse la importancia del BNDES de Brasil en la región, la disparidad de recursos de cada institución y la múltiple membresía de los organismos. Mientras que Argentina, Uruguay y Venezuela son Estado parte de quince de las instituciones analizadas, Cuba sólo es incorporado por las instituciones del ALBA – TCP, constituyéndose como el país más excluido de la Arquitectura Financiera Internacional. Asimismo, en el complejo institucional resaltan los organismos multilaterales creados en el orden de posguerra en función de la política exterior de los Estados Unidos, las organizaciones de Bretton Woods y el Banco Interamericano de Desarrollo. En este último, en sus primeros años únicamente participaban países miembros de la OEA. En la década de los setenta se modificó el Acuerdo Constitutivo para autorizar el ingreso países extra-regionales (como por ejemplo España) y en 2008 China adquirió acciones del BID y comenzó a negociar con el Banco la creación de un fondo en yuanes, equivalentes a 1.000 millones de dólares, para iniciativas de infraestructura. Por su accionar en la región, préstamos condicionados y organización interna de estas instituciones, autores como Páez Pérez las denominan como *vieja arquitectura financiera internacional*.

En el programa de la NAFR se debate centralmente la creación de nuevas instituciones financieras alternativas (Banco del Sur, Banco del ALBA y SUCRE). Sin embargo, en los espacios de integración regional señalados, principalmente en la UNASUR, se han incluido otras instituciones en el plan de reformas para la cooperación financiera y monetaria. Tales son los casos de la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, la Cámara de Compensación Regional de la ALADI y el Sistema de Pagos con Monedas Locales.

El Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF) constituye, de acuerdo a su estatuto, la instancia de diálogo, reflexión, consulta y cooperación en materia de económica de la UNASUR. La tensión entre utilizar instituciones ya creadas o impulsar nuevas queda manifiesta en el estatuto del CSEF, al plantear en el punto f, “fortalecer la integración financiera de la UNASUR, considerando las experiencias

existentes en la región y nuevas iniciativas que profundicen este proceso” (UNASUR - CSEF 2011b). En la primera reunión del CSEF (agosto de 2011) los países miembros acordaron fortalecer el FLAR y los sistemas de Swap comercial (SML – Argentina y Brasil); reevaluar el CCR – ALADI, analizar la iniciativa SUCRE, acelerar el lanzamiento del Banco del Sur y fortalecer la CAF, cuyo objetivo principal es el de promover la integración, el desarrollo y la inclusión social (UNASUR-CSEF 2011). En la segunda reunión del Consejo se instruyó al Grupo de Trabajo de Integración Financiera (GTIF) a profundizar el debate en torno a las iniciativas contempladas por la UNASUR.

En este marco se conjugaron tres posturas sobre el uso de reservas internacionales y constitución de fondos de reservas, encabezadas por delegaciones nacionales. Por un lado se presentó la propuesta de Colombia de fortalecer y extender el FLAR con los argumentos de ser un organismo con experiencia en el manejo de las reservas internacionales, el otorgamiento de créditos y asistencia en periodos de crisis de balanza de pagos y buena calificación de las ACR. Por otro lado, Ecuador propuso la creación de un nuevo Fondo de administración de reservas, el “Fondo de reservas de la UNASUR”, a partir de la vinculación entre bancos centrales, el establecimiento de swaps en monedas nacionales, la articulación de los sistemas de compensación de pagos, el otorgamiento de créditos de emergencia y definición de políticas económicas comunes en el uso de reservas internacionales. Una tercer propuesta presentada por la delegación venezolana que postuló la creación de un “Fondo del Sur” cuyo accionar trascienda al rol de los bancos centrales e incorpore la articulación con la nueva banca multilateral regional y fondos de desarrollo. Entre los objetivos del Fondo del Sur se encuentran intervenir ante desequilibrios de balanzas de pagos, desastres naturales, situaciones de liquidez temporales y la reestructuración de deuda. Asimismo se propusieron tres medidas previas a la materialización del Fondo: la implementación de swaps regionales, el otorgamiento de créditos de emergencia y el establecimiento de medidas macroprudenciales para el manejo de reservas (UNASUR – GTIF 2012).

Particularmente, el debate en torno a la vinculación del FLAR con la propuesta de la NAFR está marcado por posturas críticas hacia el organismo, entre las que se encuentra la de Páez Pérez, quien argumenta que el “Fondo habiendo nacido en el marco del Pacto Andino, pudo ser otra cosa pero se convirtió en un operador de JP Morgan Chase, Bank of America y Goldman Sachs” (Páez Pérez 2012). Asimismo, el autor cataloga al FLAR como “un órgano *más pequeñito* y conservador que el FMI. El FLAR recoge dinero del continente para colocarlo en esos grandes bancos de especulación, que además están técnicamente quebrados e investigados por la Justicia de EEUU por fraudes” (op. cit). Y el mismo autor concluye que el FLAR “año tras año viene perdiendo plata en inversiones especulativas y que además está pidiendo para el plan de negocios del próximo año [2012], en el que invita a incorporarse a Brasil, Argentina, Chile, para seguir especulando y esta vez inclusive en los mercados de alimentos” (Páez Pérez 2011b).

Otra de las instituciones no incluidas en la propuesta del NAFR pero puesta en consideración en determinadas instancias regionales es la CAF. Fortalecida luego de la crisis por decisión de los Estados parte, la Corporación Andina de Fomento se constituyó como el segundo banco multilateral de desarrollo de la región en lo que concierne a fondos (detrás del BID) y en una de las principales fuentes de financiamiento. Al respecto se destaca la participación del Comité de Conducción Técnica de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) junto al BID y FONPLATA. En este sentido Legéard afirma que la CAF

evidencia el diseño convencional de una institución financiera que promueve su posición competitiva y su orientación hacia el mercado utilizando el concepto de cliente (Leguard 2011: 51). En complemento, Páez Pérez revisa críticamente el accionar de la CAF, denunciando la creación líneas de créditos que tienen nombres como “Combate a la pobreza” pero que, en realidad, se tornan en créditos para financiar consultorías sobre la pobreza que, por lo general, están ligados a una corta lista de consultores y que, básicamente, reproducen la visión y los conceptos que tiene el Consenso de Washington en torno a estos problemas (2011:4).

En complemento con estas consideraciones, Gudynas sugiere analizar el *tipo de integración* que promueven las instituciones componentes de la Arquitectura Financiera Regional y si alientan visiones novedosas para la vinculación entre los países (Gudynas, 2008). De esta forma la asociación del programa de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional* con los procesos de integración del ALBA – TCP, la CELAC y la UNASUR lleva a repensar el paradigma de regionalismo y los parámetros de desarrollo presente en la región.

Esto último implica reconocer los procesos políticos acaecidos en la región, la configuración de gobiernos que buscan fortalecer espacios de autonomía regional y la cristalización de correlaciones de fuerzas que muestran una creciente organización y disputa del movimiento popular nuestroamericano. La proyección de mencionados procesos ha conducido a la coordinación de mayores espacios de confluencia regional y a la creación de nuevos proyectos de regionalismo. Como lo son la UNASUR, el ALBA – TCP, la CELAC e incluso el MERCOSUR luego del fracaso del ALCA. Sin embargo, este proceso no es totalmente armónico: persisten proyectos similares, complementarios y antagónicos. En este marco es posible identificar al ALBA – TCP como la instancia de regionalismo con mayor claridad y definición en cuanto construcción de alternativa, siendo que en ella conviven la Cuba socialista y la disputa de los procesos del socialismo del siglo XXI venezolano, el socialismo comunitario y plurinacional boliviano y la revolución ciudadana de Ecuador.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo se intentó realizar una aproximación sobre la actual situación en el debate sobre la Arquitectura Financiera Internacional, identificando posturas y propuestas desarrolladas al respecto, especialmente la propuesta de la NAFR. En este sentido es posible realizar las siguientes consideraciones.

Ante la profundización y extensión de la vigente crisis internacional se han llevado a cabo múltiples respuestas en pos de la relegitimación/restauración/reforma del sistema que garantice la continuidad ciclo de acumulación capitalista, como así también ha interpelado a la construcción de proyectos alternativos y contestatarios. En este marco, es posible identificar a América Latina y el Caribe como el principal escenario en el que se diseñan, desenvuelven y evalúan experiencias de construcción de alternativa, entre ellas el proyecto de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional*.

Por un lado, la NAFR se inscribe en el debate político sobre la Arquitectura Financiera Internacional, configurando una propuesta integral, que incluye a los movimientos populares e intelectuales orgánicos en su elaboración y que representa la condensación del proceso de luchas acaecidos en la región en las últimas décadas. Por otro lado, la NAFR representa un desafío para la teoría de la economía política. Tanto la concepción integral como cada uno de los pilares de la iniciativa retoman aportes de la crítica de la economía política y del pensamiento nuestroamericano, conllevando así un debate en el plano de las ideas.

En este sentido es posible afirmar que la construcción de la *Nueva Arquitectura Financiera Regional* es no sólo necesaria en un marco de crisis internacional sino que también es posible, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y políticas presentes en la región encausadas en proyectos de integración regional. Razón por la cual resulta imperante la profundización y regionalización de los proyectos del Banco del ALBA y el SUCRE, la puesta en funcionamiento del Banco del Sur y el desarrollo integral de la propuesta de la NAFR. La consecución de dichos objetivos no dependerá únicamente de la voluntad política de los gobiernos de los países de la región sino que también del compromiso de los movimientos populares y los intelectuales orgánicos en generar aportes y llevar a cabo una constante vigilancia de las iniciativas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aponte García, Maribel 2013 “El Nuevo Regionalismo Estratégico en América Latina y el Caribe. La Alianza Bolivariana-Tratado Comercial de los Pueblos” (Buenos Aires: CLACSO). Colección Becas Pensamiento Crítico-ASDI.
- Banco Central de Ecuador (2010) “Nuevas iniciativas de la Banca Central para impulsar la integración financiera regional”. Quito.
- Caicedo, John Freddy 2011 “El sistema monetario-financiero internacional como obstáculo para el desarrollo: necesidad de una alternativa viable Tipo ALBA para la región latino-caribeña”, tesis de licenciatura, Santa Clara.
- CENAF 2011 “La Nueva Arquitectura Financiera Regional. Propuesta Ecuatoriana” en <<http://www.rosalux.org.ec>>
- CEPAL 2012 “Estudio económico de América Latina y el Caribe 2012. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional” (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2011 “Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011” (Santiago de Chile: CEPAL).
- Correa, Rafael (2010) *Ecuador: De Banana Republic a la No República*(Buenos Aires: Debate).
- Gambina, Julio 2012 “Crisis de la economía mundial y la política del poder mundial. El G20” en Estrada Álvarez, Jairo (comp.) *La crisis capitalista mundial y América Latina: lecturas de economía política* (Buenos Aires: CLACSO)
- Gambina, Julio (comp.) (2010) *La crisis capitalista y sus alternativas: una mirada desde América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO)
- Gabel, Ilene 2013 “Crisis financiera global y la emergencia de nuevas arquitecturas financieras para el desarrollo (segunda de dos partes)” en *Ola Financiera* (México D. F.) n° 14
- Gabel, Ilene 2012 “Crisis financiera global y la emergencia de nuevas arquitecturas financieras para el desarrollo (primera de dos partes)” en *Ola Financiera* (México D. F.) n° 13
- Gudynas, Eduardo 2008 “Las instituciones financieras regionales y la integración en América del Sur”, en Verdum, Ricardo (comp.) *Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana* (Brasilia: INESC).
- Jácome, Luis 2008 “Reformas institucionales en la banca central latinoamericana” en <<http://www.flar.net/>>
- Katz, Claudio 2012 “Interpretaciones de la crisis” en Estrada Álvarez, Jairo (comp.) *La crisis capitalista mundial y América Latina: lecturas de economía política* (Buenos Aires: CLACSO)

- Legiard, Nathanaël 2011 “Nueva arquitectura financiera para el desarrollo en América Latina y Ecuador” *Universitas*(Quito: UPS) n° 14 enero/junio.
- Marichal, Carlos (2010) *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873 – 2008* (Buenos Aires: Debate).
- Millet, Damien, Munevar, Daniel y Toussaint, Éric 2012 “Las cifras de la deuda 2012” CADTM en <<http://cadtm.org/Las-Cifras-de-la-deuda-2012>>
- Munevar, Daniel 2010 “¿Qué pasa con el Banco del Sur?” en <<http://www.rebellion.org/noticias/2010/10/114821.pdf>>
- Ortiz, Isabel 2012 “Construyendo bancos multilaterales de desarrollo de nueva generación” en Ugarteche, Oscar y Dembinski, Paul (2012) *Más Allá de Bretton Woods. La economía transnacional en busca de nuevas instituciones.* (Alemania: Editorial Académica Española). pp. 305-319.
- Páez Pérez, Pedro 2012 “El huevo de la serpiente”, Periódico *La Diaria* (Montevideo) 5 de enero.
- Páez Pérez, Pedro 2011 “Otro modelo financiero ya está en marcha en América Latina” en <www.tni.org>
- Páez Pérez, Pedro 2011b “Banco del Sur: puntal de la integración regional” en <<http://alainet.org/active/51267&lang=es>>
- Páez Pérez, Pedro 2010 “La autonomía financiera de América Latina en la crisis económica mundial” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 27.
- Regueiro Bello, Lourdes Ma. (2010) *Banco del Sur: su aporte a una nueva arquitectura financiera regional* (La Habana: OBELA).
- Rosales, Antulio 2010 “De la crisis asiática a la crisis inmobiliaria: los debates actuales sobre la arquitectura financiera internacional” *Revista Latinoamericana de Economía Problemas del Desarrollo*, (México D. F: UNAM) volumen 41, número 163.
- Sagasti, Francisco y Prada, Fernando 2006 “Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparativa” en Ocampo, José Antonio (comp.) *Cooperación financiera regional* (Santiago: CEPAL) N° 91.
- Schaposnik, Carmen Rosa 2008 “UNASUR: ¿otro financiamiento es posible?” en *Anales* (La Plata: UNLP) N° 38.
- Toussaint, Eric (2010) *La crisis global* (Buenos Aires: Madres de Plaza de Mayo).
- Toussaint, Eric (2008) *Banco del Sur y nueva crisis internacional* (Quito: AbyaYala).
- Ugarteche, Oscar 2007 “La genealogía de la arquitectura financiera internacional (1850 – 2000)”, Tesis doctoral, Universidad de Bergen.

Fuentes

- Banco del sur (2007) Acta Fundacional, 9 de diciembre 2007, Buenos Aires.
- Banco del sur (2000) Convenio Constitutivo, 26 de septiembre, Porlamar.
- Banco del ALBA (2008) Acta Fundacional, 26 enero, Caracas.
- Banco del ALBA (2008a) Convenio Constitutivo, 5 noviembre, Caracas.
- G20 (2008) Declaration Summit on financial markets and the world economy, 15 noviembre.
- G20 (2009) Declaración de Londres, 2 de abril de 2009.
- G20 (2009a) The leaders statement: The Pittsburgh summit. 24 y 25 septiembre
- G20 (2010) The G20 Toronto Summit declaration, 26 y 27 de junio.
- G20 (2010a) The G20 Seoul Summit Leaders’ declaration, 11 y 12 de noviembre.
- G20 (2011) Cannes Summit Final Declaration. “Building our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of all”, 3 y 4 de noviembre.
- G20 (2012) Declaración Final Cumbre Los Cabos, 19 – 20 de junio.

- Lagarde, Christine (2012) Discurso en Kuala Lumpur, 14 de noviembre <<http://www.imf.org/external/spanish/np/speeches/2012/111412s.htm>>
- ONU – Gobierno de Ecuador (2008) Resultados del taller técnico sobre el Banco del Sur. Quito, 23 al 27 junio.
- Strauss – Kahn, Dominique (2010) Discurso en la Reunión Anual del Comité de Bretton Woods, 26 de febrero <<http://www.imf.org/external/np/speeches/2010/022610.htm>>
- SUCRE (2009) Convenio Constitutivo. 16 de octubre de 2009. Cochabamba
- SUCRE – CMR 2010 “Informe de Gestión” en <www.sucrealba.org/images/informes/informe_2010.pdf>
- SUCRE – CMR 2011 “Informe de Gestión” en <www.sucrealba.org/images/informes/informe_2011.pdf>
- SUCRE – CMR 2012 “Informe de Gestión” en <www.sucrealba.org/images/informes/informe_2012.pdf>
- UNASUR (2007) Declaración de Quito, 6 de mayo.
- UNASUR (2007a) Declaración de Asunción, 22 de mayo.
- UNASUR (2007b) Declaración de Río de Janeiro, 8 de octubre.
- UNASUR – CSEF (2011) Declaración de Buenos Aires. Primera reunión, 12 de agosto de 2011.
- UNASUR – CSEF (2011a) Declaración de Buenos Aires. Segunda reunión, 25 de noviembre de 2011.
- UNASUR – CSEF (2011) Estatuto del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas
- UNASUR – CSEF (2012) Declaración de Lima. Tercera reunión, 24 de noviembre de 2012.
- UNASUR – GTIF (2012) Minuta de 1a Reunión Plenaria, 16 y 17 de febrero, Buenos Aires.