

# **Crisis internacional y sistemas de pagos: Examen de los convenios del Alba para la creación de un Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre)**

Antonio Martínez Puñal

## **Crisis internacional, debilitamiento del dólar y experiencias anteriores al SUCRE**

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

La actual crisis económica internacional representa, a nuestro modo de ver, una clara evidencia del fracaso ideológico y económico del neoliberalismo en su versión más descarnada y, asimismo, de sus apologistas --pero paradójicamente no de sus gestores que tienen a buen recaudo sus inmensos beneficios--, los cuales, unos y otros, habiendo intentado establecer como dogma la providencia benéfica de la 'mano invisible del mercado' que todo lo habría de abarcar y bendecir, ahora como hijos pródigos falsos a la luz de su pasado impenitente, sin contrición, arrepentimiento ni propósito de la enmienda, aplauden a rabiar que la mano visible del 'papá Estado' los salve de una situación de "pavor internacional" creada por ellos, cuando en los últimos veinticinco años habían predicado justamente lo contrario, o sea que el Estado únicamente garantizara la seguridad --y no toda--, debiendo abstenerse, en consecuencia, de intervenir en cualquier asunto económico.

Ciertamente, uno de los síntomas de la crisis lo constituye el debilitamiento del dólar --ligado a los problemas del déficit estadounidense-- en su función de divisa clave de referencia. Ante tal situación, y a la luz de la falta de voluntad

política del G-20 para proponer una transformación, así fuera parcial, del funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional, se ha ido abriendo paso la necesidad de explorar nuevas alternativas, la cual resultará más perentoria en aquellos Estados más comprometidos con el bienestar de sus ciudadanos que con la reanimación de un sistema financiero con pruebas más que sobradas de su naturaleza antisolidaria y de su tendencia autodestructiva.

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

Sería pues normal, a la vista de un panorama como el que venimos describiendo que hubiéramos podido advertir, durante los últimos tiempos, cómo se han venido produciendo una serie de manifestaciones en la generalidad de los medios de comunicación por parte de Rusia, China y Brasil, entre otros Estados, entendiéndolo como una discusión válida y pertinente la de una eventual sustitución del dólar como moneda de reserva y referencia internacional pese al previsible rechazo de los Estados Unidos de América<sup>2</sup>.

Continuando en un plano de alcance geográfico limitado aunque bien importante en términos económicos, queremos hacer una somera relación a la voluntad de creación por Arabia Saudita, Kuwait, Bahrein, Qatar y los Emiratos Árabes del khaleeji, una moneda única con la cual, a semejanza de lo ocurrido

---

<sup>1</sup> Continuaba este autor: “Por eso el gobernador del Banco Central de China, Zhou Xiaochuan, ha propuesto la utilización de una nueva moneda internacional (los derechos especiales de giro) que esté bajo el control del Fondo Monetario Internacional. Zhou propone que las reservas de dólares de los bancos centrales sean reemplazadas por esta nueva moneda: el “derecho especial de giro” (DEG)...” (Rafael Pampillón, “¿Una nueva moneda internacional?: los derechos especiales de giro”, disponible en <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2009/03/%C2%BFuna-nueva-moneda-internacional-los-derechos-especiales-de-giro.php>, March 27, 2009). Sobre la posición china en general, en relación con esta materia, ZHOU XIAOCHUAN: *Reform the International Monetary System*, disponible en <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&ID=178>, 23 de marzo de 2009.

<sup>2</sup> En relación con el asunto, Herbert G. Grubel, *El amero. Una moneda común para América del Norte*, Fraser Institute, 1999, disponible en [http://libertaddigital.com/fotos/noticias/el\\_americo.pdf](http://libertaddigital.com/fotos/noticias/el_americo.pdf) (Adaptación para México y Actualización, Manuel Suárez Mier).

con el euro en relación con las monedas de los Estados de la Unión Europea, quieren sustituir a las monedas locales.

La decisión de crear el SUCRE venía precedida, por lo demás, de un amplio número de antecedentes que con un resultado vario, a tenor de las diversas circunstancias concurrentes en cada uno de ellos, fueron puestos en marcha tanto en la América Latina y el Caribe como en otras regiones del mundo.

De las experiencias previas de funcionamiento de mecanismos de compensación de pagos que, con el ánimo de reducir la utilización de divisas en el intercambio intrarregional, contribuir a la promoción del comercio recíproco y apoyar los distintos esquemas de integración regional y subregional, fueran puestas en pie en el área geográfica Latinoamérica-Caribe convendría resaltar: la producida por la Asociación Latinoamericana de Integración (Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos), la habida en décadas anteriores en Centroamérica (Cámara de Compensación Centroamericana que sería cerrada en 1993 --junto con el seguimiento de los resultados del acuerdo del SICA de 5 de diciembre de 2008 para la realización de un estudio para la restitución de la citada Cámara de Compensación—, Unión Monetaria Centroamericana), el Mecanismo de Compensación de Pagos entre Argentina y Brasil, enmarcado en el Sistema de pagos en moneda local para el comercio realizado entre los Estados Parte (Decisión 25/07 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR)), y, finalmente, la Unión Monetaria de la Organización de los Estados del Caribe Oriental.

En un plano más concreto, la actitud del Brasil ya había dado, como acabamos de recoger, algunos pasos en relación con este asunto, habiendo que subrayar que, desde octubre del 2008, Argentina y Brasil tienen un acuerdo bilateral para el comercio en sus monedas locales, en cuyo contexto, en pro de una dinamización de sus posibilidades, dichos países adoptaron, el pasado mes de mayo, un acuerdo de permuta financiera por valor de 1 500 millones de dólares, con lo cual buscan reforzar sus sistemas monetarios. Brasil constituye el principal destino de las exportaciones argentinas (19% del total), siendo a su vez el mayor proveedor de Argentina (32% de las compras de este país). Se han producido, por los demás, comentarios respecto a una posible generalización en un plano material de los criterios recogidos en el mecanismo argentino-brasileño al proceso de integración regional del Mercado Común del Sur, con el cual ya existe una vinculación, formalmente hablando.

Ya por lo que respecta a la experiencia europea, con vistas, como venimos señalando, a la puesta en práctica del SUCRE, convendría tener en cuenta las vivencias de la Unión Europea de Pagos (1950-1958), el Sistema Europeo de Cambios (“Serpiente Monetaria” (1972), el Sistema Monetario Europeo (1978), la Unidad de Cuenta Europea “ECU” (1989) y el Euro (1 de enero de 1999)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Al respecto, amén de las realidades a las cuales hemos hecho mención, convendría tener en cuenta también la Iniciativa de “Chiang Mai”, de los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático más China, Japón y Corea del Sur (ASEAN + 3), en la cual se ha venido trabajando para la creación de la Unidad Monetaria Asiática, de un sistema monetario compartido y

## Acuerdo Marco y Tratado Constitutivo del SUCRE: creación, objetivos e instituciones

Así las cosas, a la luz de los antecedentes reseñados estrechamente vinculados con cuanto vamos a examinar a continuación Bolivia, Cuba, Honduras, Nicaragua y Venezuela, Estados miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y Ecuador (quien ingresaría en el ALBA, posteriormente, el 24 de junio), entre otras consideraciones, reafirmando sus compromisos de reforzar la integración económica y social así como el desarrollo regional por medio del impulso al comercio y a la inversión productiva, social y ambiental en la región, con base en los principios de complementariedad, cooperación, solidaridad y respeto a la soberanía, acordaron suscribir, en la su VI Cumbre, celebrada en Cumaná, de 16-17 de abril de 2009, el Acuerdo Marco para la creación del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE).<sup>4</sup>

El Acuerdo Marco terminaba cursando una invitación a los demás Estados de América Latina y el Caribe para incorporarse a su Sistema. En relación con la invitación, es advertido por Naranjo Mendoza que “lo óptimo sería que otros países se uniesen a la propuesta de crear una moneda regional, más aún si se trata de países con una economía sólida como la de Brasil, Chile y Argentina, lo cual llevaría sin duda a que la moneda de Latinoamérica sea lo suficientemente sólida para sostenerse en el mercado y compensar los déficits monetarios de los países de la región que están en desarrollo y que no han podido consolidar su moneda o como en el caso de Ecuador, ni siquiera tienen una moneda”.<sup>5</sup>

---

de un fondo común para responder ante posibles ataques especulativos; en el mismo sentido actúan desde hace tiempo los seis países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, los cuales en su Cumbre Anual de diciembre de 2008, suscribieron un proyecto para iniciar en el 2010 una unión monetaria comprendiendo la creación de un banco central.

<sup>4</sup> A veces, alternativamente a la denominación del ALBA, es utilizada la de ALBA/TCP, estas tres últimas iniciales haciendo referencia al «Tratado de Comercio entre los Pueblos», si bien se observa una tendencia a usar exclusivamente el acrónimo ALBA.

Sin duda los últimos acontecimientos producidos en Honduras abren un compás de espera respecto al futuro de la vinculación de este país al ALBA y, por extensión, al SUCRE. Al día de hoy, el ALBA, que no reconoció al gobierno de Micheletti, sigue sin reconocer al de Lobo. Por su parte, el congreso hondureño ratificó, el 12 de enero pasado, la salida del Alba que fuera aprobada en una reunión del Consejo de Ministros que, presidido por Micheletti, había sido celebrada el 15 de diciembre, cuyo decreto correspondiente fuera remitido al día siguiente al Congreso para su ratificación.

Nuestra posición sobre el golpe de Estado efectuado en Honduras está recogida en Antonio Martínez Puñal, “A crise de Honduras: Zelaya e a reacción institucional internacional”, *Xornal de Galicia*, 3 de julio de 2009: 4.

<sup>5</sup> Santiago Naranjo Mendoza, “El Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) y su afectación en la dolarización ecuatoriana” *Revista Judicial DLH*, 24/08/2009: 3.

Posteriormente a este primer acuerdo, el 17 de octubre del 2009, en la VII Cumbre del ALBA-TCP, en Cochabamba (Bolivia), con base en un Preámbulo muy parecido al del Acuerdo Marco y “considerando” éste, procedieron a suscribir el Tratado Constitutivo del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)<sup>6</sup>. Entendemos el gerundio “considerando” como sinónimo de “respetando”, a modo de querer señalar la subordinación del Tratado al Acuerdo).

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

En el Capítulo I del Tratado “De las disposiciones fundamentales”, se reeuncia en su art. 1 el “objeto” del Acuerdo Marco, poniendo ahora el énfasis en una vocación de alcance “constitutivo”, y reenumerando en su art. 2 las instituciones ya recogidas en el art. 2 del Acuerdo Marco (el Consejo Monetario Regional del SUCRE como el máximo organismo de decisión, el “sucre”; la Cámara Central de Compensación de Pagos; y el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial).

---

<sup>6</sup> Entre otras medidas acordadas en su VII Cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP: “1. Aprueban la modificación de la denominación del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), por Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), considerando que esta última expresa de mejor manera el sentimiento de unidad y objeto del sistema SUCRE...”. Este párrafo de la Declaración, a nuestro juicio discutible y en todo caso de importancia menor, pero que bien pudiera ser reflejo de una cierta improvisación, fue objeto de reserva por la Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda y San Vicente y Granadinas. *Declaración de la VII Cumbre del ALBA-TCP*, <http://www.alternativabolivariana.org/images/declaracionVIIcumbrealba-tcp.pdf>

Entendemos que, en aras de una mejor técnica jurídica, la reforma de la denominación del Sistema debía haberse llevado a cabo en el texto del Tratado Constitutivo. Sin prisas pero sin pausas, los redactores evitarían los riesgos de una mala impresión cuando en el Acuerdo Marco se hablaba de Sistema Único, en la Declaración del Alba de Sistema Unitario y, finalmente, en el Tratado Constitutivo de Sistema Unificado.

En relación con los países caribeños y el ALBA, Norman Girvan, “ALBA Summit: Caricom members enter reservations on Sucre, Defence Council”, Adobe Reader –[alba-summit-comment 1. pdf].

El Tratado Constitutivo fue suscripto en un ejemplar original redactado en idioma castellano, por Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela. Se anunció que los demás miembros del grupo se sumarán al sistema gradualmente en el futuro.



*Consejo Monetario Regional*

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

El art. 4 del Tratado está dedicado a las "Funciones del Consejo Monetario Regional del SUCRE", ampliando y especificando considerablemente lo que en el Punto 3 del Acuerdo Marco eran conocidos como "objetivos" del CMR. De una visión de promoción de un sistema monetario regional, seguimiento de las políticas e instrumentos monetarios de los países miembros, elaboración de estudios para la regulación del movimiento de capitales, recomendación de estrategias comunitarias (con reiteración en el apdo. 18 de este artículo) y recomendación de estrategias para expandir el comercio intrarregional se pasa, como podemos apreciar, a un lenguaje obviamente más activo en el Tratado Constitutivo, en términos de "dictar", establecer, emitir, suscribir, fomentar, proponer, someter, apoyar, conocer y evaluar, elaborar, contribuir y presentar toda una amplia gama de actuaciones de perfil netamente económico, tal como puede verse en los apdos. 1 a 20 y 22 del citado artículo 4.

Otras funciones con claras connotaciones políticas, estrechamente relacionadas con su papel de órgano máximo de decisión y supervisión del Sistema, aparecen recogidas en los apdos. 21, 23-24 y 26-29 de dicho art. 4. En efecto, entendemos que ello puede apreciarse en el apdo. 21, mediante el cual el CMR habrá de: "Presentar anualmente informes de gestión sobre el funcionamiento del

Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Partes del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), y extraordinariamente cuando le sean solicitados por éstos". Lo mismo podemos decir cuando en los apdos. siguientes se le encomienda: "23. Decidir la creación de otros órganos que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 24. Aprobar la apertura de oficinas del Consejo Monetario Regional del SUCRE en los territorios de los Estados Partes, en la medida en que el desarrollo del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) así lo requiera, y establecer sus funciones; 26. Decidir sobre las solicitudes presentadas por otros Estados, organizaciones internacionales u organismos gubernamentales para participar como observadores en el Consejo Monetario Regional del SUCRE; 27. Proponer a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Partes del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), la suspensión de algún Estado Parte cuando su proceder sea contrario a los principios del presente Tratado Constitutivo; 28. Revocar al Presidente del Directorio Ejecutivo del Consejo Monetario Regional del SUCRE y/o al Secretario Ejecutivo cuando su desempeño sea contrario a lo establecido en el presente Tratado Constitutivo".

El Tratado en su Capítulo II "Del Consejo Monetario Interregional" completaría el desarrollo orgánico de esta institución. A tal efecto, reafirmado su carácter de "organismo de derecho internacional público con personalidad jurídica propia", establecería su "sede en la ciudad de Caracas" (art. 3). A nuestro juicio, se produce una metonimia mediante la cual se está designando al todo por una parte o, en otras palabras, al SUCRE en su totalidad por su Consejo Monetario Regional, quien, a nuestro modo de ver, más que disponer de personalidad jurídica propia lo que realmente vendrá a hacer, entre otras funciones, sería a detentar la representación de la personalidad jurídica internacional del SUCRE.

El art. 5 del Tratado ("Órganos del Consejo Monetario Interregional del Sucre") dispone que: "El Consejo Monetario Regional del SUCRE estará constituido por el Directorio Ejecutivo y la Secretaría Ejecutiva, y regirá el funcionamiento de la Unidad de Cuenta, la Cámara Central de Compensación de Pagos y el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial". Este artículo, como podemos observar, tiene un contenido que no es totalmente acorde con su enunciado puesto que de una forma que pudiera haberse evitado fácilmente confunde su papel delimitador de los órganos del Consejo con la reafirmación de unas características-funciones que deberían figurar en un lugar aparte para una mejor apreciación técnica del Tratado. En efecto, junto a los órganos del Consejo se hace alusión a su papel de "dirección" y "gestión" en relación con el Sucre, la Cámara Central de Compensaciones y el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, ya recogidos de manera más detallada en los Puntos 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del Acuerdo Marco.

a) *Directorio Ejecutivo y Funciones de su Presidente*

Según el art. 6 del Tratado (“Directorio Ejecutivo”), apdo. 1: “El Directorio Ejecutivo es el órgano de dirección y decisión del Consejo Monetario Regional del SUCRE, al cual le compete el diseño y aprobación de la estructura administrativa, financiera y técnica de dicho organismo, así como la designación de los funcionarios que se requieran para su funcionamiento”.

Por lo que respecta a la composición y presidencia del Directorio Ejecutivo, de acuerdo con este art. 6, en sus pfo. 2: “El Directorio Ejecutivo estará integrado por un (1) Director por cada Estado Parte, y su respectivo suplente”. Según el pfo. 3: “El Directorio Ejecutivo designará de entre sus miembros al Presidente del referido órgano, quien a su vez presidirá el Consejo Monetario Regional del SUCRE por un período de tres (3) años...”.

De las funciones de la Presidencia se ocupa asimismo este art. 6, en su pfo. 5, cuando prescribe que: “El Presidente del Directorio Ejecutivo tendrá la representación legal del Consejo Monetario Regional del SUCRE, y tendrá las funciones que le confieran el presente Tratado Constitutivo y el reglamento que se dicte al efecto, pudiendo delegar algunas de éstas en otro miembro del Directorio reservándose siempre su ejercicio”. Otras funciones aparecen especificadas en el pfo. 8 del artículo del cual nos ocupamos: “El Presidente del Directorio Ejecutivo tendrá a su cargo la comunicación y divulgación de la información relativa al Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)”.

El Presidente del Directorio tendrá, además de lo recogido en el párrafo anterior, otras posibilidades de llevar a cabo delegaciones. A tenor del pfo. 6: “Asimismo, el Presidente del Directorio Ejecutivo previa aprobación del Directorio Ejecutivo, podrá delegar en la persona del Secretario Ejecutivo, la firma de actos y documentos que considere necesarios para el desenvolvimiento de las actividades administrativas del mismo”.

En cuanto a los mecanismos para la toma de decisiones, podemos observar como el Directorio deberá adoptar sus decisiones en unos casos por unanimidad y en otros con una mayoría cualificada: “En las reuniones del Directorio Ejecutivo cada Estado Parte tendrá derecho a un voto, y sus decisiones se adoptarán de la siguiente manera: a) Las materias relativas a las disposiciones reglamentarias y a cualquier otro instrumento asociado al funcionamiento del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), por unanimidad. b) Las materias administrativas del Sistema, con el voto favorable de los dos tercios de los Estados Partes” (art. 6, pfo. 7). Las connotaciones con una organización internacional intergubernamental resultan patentes si bien se abre un resquicio a la unanimidad exigida con la mayoría de dos tercios en aquellos casos de “materias administrativas” –concepto de límites imprecisos--.



*b) Secretaría Ejecutiva y Comités ad hoc*

De acuerdo con el pfo. 1 del art. 7 (“Secretaría Ejecutiva”) del Tratado Constitutivo: “La Secretaría Ejecutiva será el órgano técnico y administrativo del Consejo Monetario Regional del SUCRE y estará conformada por un Secretario Ejecutivo, los funcionarios designados por el Directorio Ejecutivo y los comités *ad hoc* que tenga a bien crear el mismo”.

En cuanto a los Comités de trabajo, un esbozo de su composición sin referencias a su número y exigencias en cuanto al voto cuando éste fuera necesario se encuentra en el pfo. 3 del art. 7: “La composición y funciones de los comités *ad hoc* serán definidas por el Directorio Ejecutivo en los reglamentos respectivos. Dichos Comités podrán estar integrados por representantes de los órganos y entes de cada Estado Parte, con competencia en materia de planificación, economía, finanzas, comercio y otras vinculadas con el objeto del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), así como por representantes de los bancos centrales de los respectivos países, y otras entidades, de acuerdo con la naturaleza de los asuntos a ser tratados en cada comité”. Entendemos que estos Comités *ad hoc* no significan la desaparición de los seis Comités Técnicos preparatorios creados, para darle impulso al proceso, con ocasión del Acuerdo Marco (Punto 11).

*Unidad de Cuenta Común “Sucre”*

La Unidad de Cuenta Común, que sería denominada “sucre”, constituirá, previa ponderación de las respectivas monedas nacionales, una moneda fiduciaria, la cual, utilizada como unidad de cuenta del SUCRE, será empleada como referente para el registro, valoración y compensación de las operaciones encauzadas por el referido sistema, como manifestación del reforzamiento de la cohesión económica y social y del establecimiento de un proceso de integración llamado a la conformación de una zona monetaria regional (Punto 4 del Acuerdo).

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

Tendrá, igualmente, el CMR la responsabilidad de efectuar la asignación de “suces” a cada una de las Partes, a fin de que puedan operar en la Cámara Central de Compensación (CCC), a la cual le cabrá llevar a cabo todas las actividades relacionadas con la compensación y liquidación de las operaciones efectuadas por medio del SUCRE, autorizadas por el CMR (Puntos 6 y 7 del Acuerdo). En esta línea reincide el Tratado Constitutivo en su art. 11, pfs. 3, 4 y 5.

### *Cámara Central de Compensaciones*

De la implementación de la Cámara Central se ocupa el art. 9 del Tratado ("Cámara Central de Compensación de Pagos"), volviendo, en alguna medida, a lo ya dispuesto en el Punto 7 del Acuerdo Marco, cuando señalaba en el pfo. 1 que: "Los Estados Partes acuerdan que el Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) contará con una Cámara Central de Compensación de Pagos, regida por el Consejo Monetario Regional del SUCRE y a la que le corresponderá realizar todas las actividades relacionadas con la compensación y liquidación de las operaciones autorizadas por dicho Consejo"

Por lo que dispone el art. 9, pfs. 2, 3, 4 y 5, en cuanto a la operatividad de la Cámara: "La gestión y administración de la Cámara Central de Compensación de Pagos estará a cargo del Banco Agente designado a tal efecto por el Consejo Monetario Regional del SUCRE./ La modalidad operativa y los aspectos financieros y contables aplicables a la Cámara Central de Compensación de Pagos serán aprobados por el Consejo Monetario Regional del SUCRE, en vista de la propuesta que le fuere presentada por los bancos centrales de los Estados Partes en coordinación con el Banco Agente./A efectos de cursar las operaciones que se pacten a través del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), los bancos centrales suscribirán los acuerdos bilaterales y/o multilaterales con el Banco Agente que determinen la modalidad operativa entre ellos, así como los aspectos relacionados con la resolución de controversias./ Las cuentas, transacciones y operaciones que se cursen en la Cámara Central de Compensación de Pagos deberán estar denominadas o expresadas en "sucres"

Como podemos apreciar, es introducida aquí la figura del Banco Agente, el cual, al día de hoy, constituye una incógnita susceptible de recibir modulaciones bien diferentes a la hora de su puesta en práctica. También debería de ser estudiada algún día la naturaleza jurídica de estos acuerdos con el Banco Agente.

### *Fondo de Reserva y de Convergencia Regional*

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

Al Fondo está dedicado el art. 10 del Tratado, estableciendo, en su pfo. 1, que: "Los Estados Partes acuerdan que el Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) contará con un Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, el cual tendrá por objeto coadyuvar al funcionamiento de la Cámara Central de Compensación de Pagos, a través del financiamiento de los déficit

temporales que se generen en la misma, o aplicación de cualquier otro mecanismo que el Consejo Monetario Regional del SUCRE estime conveniente, así como reducir las asimetrías comerciales entre los Estados Partes, mediante la aplicación de modalidades de financiamiento que estimulen la producción y exportación de los mismos”.

Advierte el pfo. 2 que “El Fondo de Reservas y Convergencia Comercial se constituirá mediante aportes en divisas y en moneda local de los Estados Partes, en las proporciones, instrumentos financieros y términos que se acuerden entre ellos. Los recursos del Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, serán administrados bajo la modalidad del fideicomiso o cualquier otra que determine el Consejo Monetario Regional del SUCRE”.

Las posibilidades de actuación parece inclinarse por la opción del fideicomiso cuando el pfo. 3 resuelve que: “El ente fiduciario del Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, procurará la obtención de recursos para ampliar y fortalecer la capacidad financiera de éste, conforme a los términos previstos en el contrato de fideicomiso que a tales efectos se suscriba con base en los lineamientos que fije el Consejo Monetario Regional del SUCRE, en su calidad de fideicomitente”.

### **Solución de Controversias**

Reiterando algo ya enunciado, en cuanto a funciones del CMR, en el apdo. 25 del art. 3, cuando se decía que, entre otros asuntos, a éste le cabía: “Atender y resolver las controversias que eventualmente pudieran surgir entre los Estados Partes por la interpretación o aplicación de este Tratado Constitutivo y de sus modificaciones”, de la “Solución de controversias” se ocupa un complejo art. 19, cuyo texto de su pfo. 1 indica que: “Las controversias que surjan entre los Estados Partes derivadas de la aplicación o interpretación de este Tratado Constitutivo, serán sometidas a negociaciones directas entre ellos. En caso de no ser resueltas por esta vía, serán sometidas a la decisión del Consejo Monetario Regional del SUCRE”. ¿Esta “decisión” sería tomada por unanimidad o por mayoría de dos tercios? Si por unanimidad, el Estado afectado por una propuesta de decisión contraria a sus intereses la vetará. Si por una mayoría de dos tercios daríamos a las cuestiones de controversias un tratamiento de “materias administrativas”. ¿Sería ésta la intención de los redactores?

Los problemas hermenéuticos continúan porque del resto del texto podría entenderse tanto que esta “decisión” resultaría obligatoria para las partes como que, aun teniendo en cuenta su alto significado, podrían acudir posteriormente al procedimiento arbitral descrito por el artículo a continuación, si bien, con base en una interpretación más literal, pudiera entenderse que el procedimiento arbitral estaría pensado sólo para las controversias entre los Estados Partes y el Consejo Monetario Regional. Nos inclinamos, con todo, que convendría mejor para el Sistema el pensar, en congruencia con una interpretación más sistemática,

que tanto en un supuesto de controversias entre Estados como en el de controversias de un Estado con el Consejo cabe acudir al proceso arbitral. Involucrar cuestiones de administración del CMR con cuestiones de justicia, por lo demás, tal vez pudiera resultar perjudicial para la preservación del crédito de dicho Consejo.

Señalaremos que: “Aquellas controversias que surgieren entre un Estado Parte y el Consejo Monetario Regional del SUCRE serán sometidas a negociaciones directas, para lo cual las partes podrán servirse del apoyo de expertos. Los plazos necesarios para la solución de controversias serán establecidos en los reglamentos que a tal efecto dicte el Consejo Monetario Regional del SUCRE” (art. 19, pfo. 2).

Debemos de subrayar asimismo, como ya pudimos apreciar, que las controversias entre los Bancos Centrales —habitualmente órganos del Estado a efectos, entre otros, de imputabilidad y de la consecuente responsabilidad internacional de éste— y el Banco Agente, en relación con los “acuerdos bilaterales y/o multilaterales que determinen la modalidad operativa entre ellos”, deberán de encontrar su solución por medio de dichos acuerdos a suscribir entre los bancos centrales y el Banco Agente, de acuerdo con el art. 9, pfo. 4 del Tratado Constitutivo.

Como hemos podido observar, salvo las posibilidades vistas respecto del Consejo Monetario Regional, nos encontramos, al igual que en otras organizaciones internacionales intergubernamentales<sup>7</sup>, ante la inexistencia de recursos por incumplimiento contra los órganos presentados ora ya por parte de los Estados ora ya por otros órganos.

Juzgamos que también en este pfo. 2 del art. 19, el origen, cuando menos mediato, de las controversias radicara en cuestiones de “aplicación o interpretación” del Tratado Constitutivo. Asimismo entendemos, en el marco de la incierta sistemática escogida por los redactores del Tratado, que los “reglamentos” a los que se alude en el segundo párrafo habrán de ocuparse asimismo del plazo para la solución de las controversias entre los Estados Partes.

“De continuar la disputa se someterá a un arbitraje ad hoc compuesto por tres (3) árbitros. Cada parte en la disputa designará un árbitro, y los dos árbitros así designados, nombrarán al tercero, quien será el Presidente del Tribunal” (art. 19, pfo. 3). Ahora bien, en este supuesto, se hace necesaria la conformación del Tribunal. En previsión de la existencia de problemas al respecto, el pfo. 4 regula que: “Si una de las Partes en la controversia no nombra al árbitro dentro de los treinta (30) días del recibo de un requerimiento de la otra Parte para que lo haga, o si los dos árbitros no consiguen ponerse de acuerdo sobre el tercer árbitro de-

---

<sup>7</sup> Sobre este particular, Antonio Martínez Puñal, *La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): estudio de sus mecanismos* (Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones, 2000).

ntro de los treinta (30) días contados desde su nombramiento, la designación del árbitro o árbitros faltantes será hecha por la autoridad u organismo designado por el Consejo Monetario Regional del SUCRE, con anterioridad al surgimiento de la controversia". Parece que esta autoridad debiera de ser nombrada con carácter general en relación con las posibles controversias, dado que naciendo formalmente ésta antes de las negociaciones no se nos alcanza que el Consejo Monetario Regional que podría mucho —una vez producida la entrada en vigor del Tratado— llegara a tener "facultades adivinatorias" en materia de controversias concretas a suscitarse. Queremos hacer la salvedad de que las controversias no tienen necesariamente que tener *unus latus* a un único Estado Parte, en cuyo caso podría presentarse algún problema en cuanto a la constitución del Tribunal Arbitral. Esta interpretación resultara aseverada, como veremos después, por el art. 24.

Ya por lo que respecta al trabajo de los Tribunales Arbitrales, se indica en el pfo. 4, art. 19, que: "Para el arbitraje se aplicarán, previo acuerdo entre las Partes en la disputa, o bien las reglas, procedimientos y plazos previstos en el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 15 de diciembre de 1976, o las reglas, procedimientos y plazos de arbitraje que se creen en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). El idioma y sede del arbitraje serán establecidos por los árbitros". Se dice en el pfo. 5 que: "El tribunal arbitral decidirá cualquier asunto relacionado con el procedimiento. Los costos del procedimiento arbitral invocado serán sufragados por las Partes en la disputa en proporciones iguales. Asimismo, dictará el laudo por mayoría de votos, sobre la base de este Tratado Constitutivo, los instrumentos jurídicos internacionales que el Consejo Monetario Regional del SUCRE suscriba, la normativa jurídica dictada por el Consejo Monetario Regional del SUCRE, las normas y principios del derecho internacional público u otras disposiciones jurídicas mutuamente convenidas por las Partes en la disputa para la resolución del fondo de la controversia". En relación con este párrafo conviene resaltar que el laudo arbitral podrá ser adoptado, obviamente, además de por mayoría, por unanimidad, la cual no dejaría de ser la mayoría cualificada por excelencia. En cuanto al "patrimonio normativo" a tener en cuenta este resulta, a nuestro modo de ver, en principio, acertadamente reflejado.

El pfo. 6 del mismo artículo, el cual continuaría vinculando también a los Estados que pudieran abandonar el SUCRE, precisa que: "En caso de que surgiere una controversia entre el Consejo Monetario Regional del SUCRE y algún país que haya dejado de ser miembro del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), la misma se resolverá a través del procedimiento arbitral establecido en el presente artículo".

Nada se dice respecto a solución de controversias relacionadas con el Acuerdo Marco. Entendemos que tal vez los Estados Partes hayan querido pre-



sentar el Tratado Constitutivo como la clave de bóveda del Sistema. Ahora bien, estimamos que, no obstante la omisión advertida, los redactores eran conscientes —y entendían tácitamente— que por analogía las controversias relativas al Acuerdo podrían ser resueltas, aunque no únicamente mediante ellos, siguiendo los mecanismos del Tratado. Ésta y otras cuestiones del Sistema, como podemos observar, han sido tratadas con unos parámetros jurídicos manifiestamente mejorables. Es de suponer que se irán corrigiendo en la medida que la práctica del Sistema lo haga necesario.

### Reflexiones Finales

De acuerdo con el análisis que hemos realizado, ciertamente, en orden a conseguir sus objetivos resulta conveniente que la puesta en marcha del SUCRE sea acompañada de la máxima discusión posible en los distintos ámbitos políticos, sociales, empresariales, administrativos y académicos, al objeto, por una parte, de recoger su opinión y, por otra, de generar un mayor grado de conocimiento y de consenso en torno a aquél.

Y a tal efecto, no hay que olvidar que se hace necesario para alcanzar un Sistema eficaz el persistir y aun aumentar la voluntad política que le dio origen. Su presencia se hace ineludible para superar la complejidad y dificultades con las cuales, a lo largo de sus diferentes y necesarias etapas, fases y ritmos de realización --a identificar oportunamente--, habrá de transcurrir el proceso del SUCRE. Los retos no son sólo técnicos, por lo cual es ineludible la presencia de una fuerte vocación gubernamental y social en pro de la integración regional. Es importante destacar, con todo, que la experiencia indica que la voluntad política es condición necesaria pero no suficiente para avanzar hacia la profundización y consolidación de los programas de actuación, siendo necesario, por tanto, establecer bases sólidas que, en un escenario de criterios mínimos de convergencia de las principales variables macroeconómicas, posibiliten un aumento sustancial del comercio entre los países miembros del Sistema en aras de sostener la viabilidad futura del proceso de integración de la región. “Al respecto, --indica el SELA— un excesivo voluntarismo puede conducir a estrategias, políticas y acciones equivocadas y difícilmente reversibles, aplicadas en aras de adelantar tiempos o quemar etapas...”<sup>8</sup>.

A la vista de lo hasta aquí expuesto entendemos que procede subrayar, en todo caso, que la celebración de un Acuerdo y un Tratado en un mismo año, aun apreciando lo que suponen como expresión de la existencia una seria voluntad política de sacar adelante el SUCRE, resulta expresivo asimismo de una cierta improvisación que, lógicamente, tiene su reflejo en un producto que, jurídica-

---

<sup>8</sup> SELA, “El Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE): Propósitos, antecedentes y condiciones necesarias para su avance”, Secretaría Permanente del SELA, Santiago de Chile, Enero de 2009, SP/Di N°. 1-09: 22.

mente hablando, habrá de requerir ciertamente de mejoras técnicas. Además de cuanto al respecto hemos ido advirtiendo, cabe observar en algunas momentos la presencia de una cierta confusión entre los medios y los objetivos, pudiendo ésta ser entendida, si acaso, ésta como el reflejo de la necesaria complementación entre ambos.

Por otra parte, debe ser destacado el voluntarismo con que el Acuerdo y el Tratado se producen, estableciendo unos plazos para ser operativo a partir de enero del 2010 que, en efecto, más allá de unos loables deseos, entendemos que serán de difícil cumplimiento, habida cuenta de la necesidad previa de incorporar su texto a las legislaciones de los seis Estados firmantes. Por lo que respecta al futuro inmediato del SUCRE, si hemos de manifestarnos realistas, debemos precisar que si bien el ministro venezolano de Finanzas, Alí Rodríguez, aseguró que "en septiembre [2009] debemos estar listos para iniciar algunos proyectos pilotos de intercambio con esa moneda virtual, que luego será compensada con equivalencias"<sup>9</sup>, estaba hablando en unos términos solo posibles si se desplegara una voluntad política de ir hacia una aplicación provisional del Acuerdo, lo cual resultaría necesario asimismo si realmente se quisieran llevar a cabo actuaciones en este año 2010.

Ya, en una perspectiva comparada con el euro, Lorca y Roy subrayan críticamente que: "En contraste, el sucre surge de una cesta de monedas subyacentes que carecen de dicha liquidez y convertibilidad. En lugar de una "moneda común" se presenta al sucre como una moneda "virtual", sin especificar la virtualidad. El ECU era virtual, pero había un plan para pasar a ser una moneda física en aquellos países que cumplieran con los requisitos impuestos por los criterios de Maastricht. No se mencionan requisitos para la adopción del sucre. La debilidad del sucre a nivel monetario y económico es notoria. El euro tiene como pilar fundamental la necesidad de respetar una política monetaria impuesta por el BCE, gobernado con independencia política. Su objetivo es la estabilidad de los precios para mantener la inflación en los niveles establecidos por los Criterios de Maastricht. No se sabe qué banco supervisaría el sucre.... El sucre no tiene una estructura institucional. Carece de la confianza de los mercados financieros y los inversores internacionales. Las monedas subyacentes no están consideradas por los mercados financieros como activos líquidos ni convertibles, carecen de cotización oficial en el mercado de divisas. No están aceptadas a nivel internacional como instrumento de cambio, medida de valor, o instrumento de liberalización de deuda y obligaciones..."<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> *Libertad Digital* (Europa Press), 17-04-2009. Por *La Prensa* (Managua), 13 de diciembre del 2009, se habló de enero del 2010 como fechas en la cual debería de producirse la primera experiencia de aplicación del Sistema en relación con una operación de exportación de arroz venezolano a Cuba.

<sup>10</sup> María Lorca y Joaquín Roy, "El sucre: el euro del ALBA", Abr-21-09, *Nueva Mayoría.com*, El Portal Socio-político de Iberoamérica, disponible en [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1374&Itemid=40](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1374&Itemid=40)

Existen posiciones, con todo, ciertamente más esperanzadoras. Así, autores como Molero Simarro y Montero Soler, afirman que: “En primer lugar, la adopción de una unidad de cuenta común supondría una progresiva desdolarización de las relaciones económicas intrarregionales y sería, a su vez, el primer paso que permitiría avanzar, en un segundo momento, en el proceso de integración monetaria mediante la creación de lo que podría llegar a ser una moneda común con emisión física y circulación real. En segundo lugar, la capacidad que tendría cada país de compensar multilateralmente los distintos saldos de su comercio permitiría una aminoración relativa de sus necesidades de financiación internacional, así como una liberación parcial de sus reservas de divisas, dotándoles de una mayor capacidad financiera. Evidentemente, esta ventaja se ampliaría a medida que aumentara el número de países que se incorporasen al acuerdo. En tercer lugar, supondría un importante estímulo para potenciar las relaciones comerciales de unos países cuyas economías han estado hasta el momento completamente orientadas hacia el Norte, favoreciendo el comercio dentro de la región y con ello, y siempre que éste se articule en torno a los principios que rigen el ALBA, el bienestar global”<sup>11</sup>. El SUCRE, podría terminar, de ir todo bien, convirtiéndose en los territorios de los Estados miembros en un instrumento de soberanía regional. En esa línea, escriben los citados autores: “De esta manera, el SUCRE se podría convertir en una zona de seguridad monetaria que promovería la reorientación del comercio hacia los países miembros y la integración intrarregional bajo los mismos principios del ALBA, es decir, los de la complementariedad, la cooperación, la solidaridad y el respeto a la soberanía. Esto supondría una alternativa con la que poder ejercer una relativa resistencia frente a la dictadura de los mercados financieros internacionales y abriría el camino a seguir por otros bloques regionales en su búsqueda de independencia y soberanía respecto a las grandes divisas internacionales”.

Con todo, de acuerdo con el análisis hasta aquí realizado, mostrándonos totalmente conformes con los puntos de partida expresados por Lorca y Roy, también somos conscientes de que “no se tomó Zamora en una hora” ni la Unión Europea es un invento de un año ---vamos caminando, con problemas un día y otro también, para los sesenta añitos, como quien no quiere la cosa... si contamos

---

<sup>11</sup> Los citados autores continuarían escribiendo: “Pero, junto a todas estas ventajas, que no son ni pocas ni menores, el proyecto necesitaría también dotarse de un elemento sobre el que Keynes asentaba la configuración de unas relaciones comerciales orientadas al desarrollo global y equilibrado más que a la intensificación radical de la competencia y la lucha por el mercado mundial. En este sentido, el SUCRE, si aspira realmente a convertirse en el motor de un proceso regional de integración comercial y monetario alternativo, tendría también que hacer suyo un mecanismo de estabilización interno que, como el mismo Keynes planteaba, evite la acumulación de saldos tanto deudores como acreedores de cada uno de los países en la Cámara de Compensación...” (Ricardo Molero Simarro y Alberto Montero Soler, “El SUCRE: Frente a la crisis un proyecto de integración monetaria al servicio de los pueblos”, *Rebelión*, 23, 3 (2009) (<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=82482>).

desde el Tratado de París (1951)--, por lo cual preferimos manifestarnos en la perspectiva de un optimismo crítico, Por nuestra parte, en cuanto a un futuro más mediato, hemos de decir que parece claro que, en un marco internacional tan complicado con todo tipo de realidades internacionales fracasadas cíclicamente a escala regional y con un carácter hoy por hoy crónico a escala mundial, difícilmente puede negarse la legitimidad y la esperanza a cualquier tipo de ensayo político y social construido, a nivel interno o internacional, en clave democrática, entendiéndolo, por ello, sin no ser conscientes de que la debilidad a nivel monetario y económico del SUCRE no puede ser negada fácilmente, que algún tipo de confianza puede ser depositada en el Sucre. En todo caso, como el que más, el Sur y el progreso tienen, al igual que los otros, aquilatados derechos históricos a intentar el cambio y a equivocarse, una y otra vez, junto a aquéllos que desde tiempos inmemoriales, para el caso desde que el mundo es mundo, gobernaron éste a la medida y antojo de sus voluntades.