

UNA ALTERNATIVA DESDE EL SUR

*La nueva arquitectura financiera
de la integración regional*

equit
INSTITUTO

Género, Economía e Ciudadanía Global

Agenda de los pueblos para
**PEOPLE'S AGENDA
FOR ALTERNATIVE
REGIONALISMS**
Regionalismos Alternativos





INSTITUTO EQUIT GÊNERO, ECONOMIA E CIDADANIA GLOBAL
Organización

UNA ALTERNATIVA DESDE EL SUR

La nueva arquitectura financeira de la integración regional

Realização:

equit
INSTITUTO
Gênero, Economia e Cidadania Global



Apoio:

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



Realização

Instituto Equit – Gênero, Economia e Cidadania Global. <www.equit.org.br>

Transnational Institute – TNI. <www.tni.org>

Coordenação da publicação

GRACIELA RODRIGUEZ

Projeto gráfico e diagramação



letraeimagem@letraeimagem.com.br

Para maiores informações, consulte:

Instituto EQUÏT – Gênero, Economia e Cidadania Global

Rua da Lapa, 180 – 908/909

Rio de Janeiro, Brasil

www.equit.org.br

equit@equit.org.br

Una alternativa desde el sur: La nueva arquitectura financeira de la integración regional / Organizador Instituto Equit Gênero, Economia e Cidadania Global. – Rio de Janeiro: Instituto Equit, 2012.
104p.

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-60794-14-0

1. Economia - América Latina.

CDD – 330

INDICE DE CONTENIDOS

Introducción 6

Graciela Rodríguez

La Nueva Arquitectura financiera regional en el contexto latinoamericano 9

Tomas Raffo y Gonzalo Bernat

La Arquitectura financiera internacional y la reconfiguración de las IFIs pos-2008 45

Diana Aguiar

Aspectos de la regionalización financiera: una mirada desde América Latina 77

Oscar Ugarteche

Integraciones y Desintegraciones en curso: los dilemas del sur de América 97

Carlos Bedoya

La integración posible 105

Graciela Rodríguez

INTRODUCCIÓN

Con esta publicación buscamos darle continuidad al trabajo de análisis y debate sobre los procesos de integración regional en América Latina y, en especial, a los procesos en América del Sur con foco en UNASUR y Mercosur, sus particularidades e interacciones.

El proceso de integración económica y política de la América del Sur ha vivenciado avances muy importantes en la última década. El distanciamiento de las políticas del Consenso de Washington llevado adelante en diversos grados por los gobiernos de la región, permitió la aproximación entre los países y la profundización de negociaciones que caminan hacia el desarrollo de políticas comunes.

Diversos temas están presentes en tales aproximaciones y negociaciones, y han progresado desde lo estrictamente económico y comercial hacia una agenda política y social más vasta y cada día de mayor peso, alimentada muchas veces por la participación de la sociedad civil de los países de la región.

Al mismo tiempo, con la crisis que se vive a nivel global, tales procesos de integración han sufrido no sólo los efectos recesivos del colapso económico financiero internacional, sino sobre todo, algunos altibajos políticos, en función de los énfasis diversos de cada gobierno - y especialmente de los más influyentes en la región - sobre el propio proceso regional o internacional. Un ejemplo de esto es Brasil, que alterna entre poner énfasis en el G20 y el mantenimiento de su apuesta en el ámbito regional, oscilación que ha provocado algunos desentendimiento entre sus socios en los procesos de integración.

Por su vez, en los últimos años, algunos países de América Latina, notoriamente los que asumieron un perfil político progresista, han persistido en los debates e intentos, muchas veces contradictorios, de aliar crecimiento económico con distribución de ingresos y con sustentabilidad. En este sentido, la integración regional, fundamentalmente en términos de infraestructura y energía, llegó a pensarse y proponerse como una perspectiva clave para la ampliación del mercado unificado regionalmente.

Sin embargo, desde los movimientos sociales se ha planteado vastamente la importancia que el proceso integrador debería tener para apoyar transformaciones más substanciales en el modelo de desarrollo económico de la América del Sur. Analizar los impactos socioeconómicos, ambientales, laborales, agrarios y sobre las poblaciones indígenas y tradicionales es una perspectiva en cierto modo marginal en los procesos oficiales, mientras que para nosotros deberían estar en el foco de los procesos con perspectiva de bienestar social y sustentabilidad. Así mismo, en el contexto del exacerbado proceso de financierización de la producción que vivimos en la región y la crisis global del sistema capitalista, mirar los intentos de crear una Nueva Arquitectura Financiera Regional se transforma en una necesidad y al mismo tiempo en una alternativa para dar camino a las transformaciones no solo de superación de las enormes desigualdades como también de apuntar hacia una transformación más amplia del modelo productivo tradicional anclado en la exportación de materias primas y recursos naturales.

Valiéndonos de la experiencia de varios años acompañando estas temáticas, hemos querido acercar a un público más amplio esta publicación para ampliar el debate sobre integración regional como proceso

socio económico y político regional con todas sus potencialidades, dificultades y desafíos. De este modo para la elaboración definitiva de esta publicación contamos no sólo con las contribuciones específicas de los autores de los diversos artículos, sino también con un vasto acumulo de debates, ideas y argumentaciones que pertenecen al conjunto de los movimientos sociales, y en particular a aquellos que posteriormente a la lucha exitosa contra el ALCA, vimos la necesidad de pensar alternativas que ayudaran al continente a salir de la forma tradicionalmente subordinada en la división internacional del trabajo, como también a su vez comenzar a transitar caminos alternativos.

Queremos entretanto agradecer en particular a los movimientos y organizaciones nucleadas en la ASC – Alianza Social Continental y a sus diversas organizaciones aliadas en los diversos países de la región y muy en particular a la REBRIP – Red Brasileira por la Integración de los Pueblos.

Por su vez, desde el Instituto Equit y el Transnational Institute venimos dialogando junto a estas y otras redes a nivel globales dentro del PAAR – People’s Agenda for Alternative Regionalisms - iniciativa que nuclea organizaciones de Asia, África y América Latina, quienes junto con organizaciones europeas, venimos discutiendo en los últimos años los procesos de integración regional. En este sentido, agradecemos el soporte de TNI – Transnational Institute – para la consecución y avance de esta importante iniciativa.

Por fin, debemos un agradecimiento especial a los autores que atendiendo a nuestra solicitud colaboraron para dar forma concreta a la publicación. En especial la investigación realizada por Tomás Raffo, que aporta valiosos datos y elementos de análisis de la situación actual del proceso integrador y permite ayudar a desentrañar las profundas contradicciones y desafíos que el proceso conlleva.

A Diana Aguiar nuestro agradecimiento por situar el debate en el contexto más amplio del alejamiento de los países del Sur de América de las condicionalidades macroeconómicas que durante muchos años impusieron el FMI y el BM.

Oscar Ugarteche aporta su amplio conocimiento y experiencia sobre el tema, que aún lo académico junto a una mirada que tiene implícita el compromiso político con las transformaciones.

Y finalmente Carlos Bedoya nos trae una perspectiva que desde lo periodístico y actualizado, nos permite entrever las líneas políticas estratégicas que se entrecruzan en esta construcción regional plagada de intereses contradictorios desde lo nacional pero sobre todo desde los sectores económicos en pugna.

Para viabilizar esta publicación contamos con la imprescindible colaboración y apoyo financiero de FES - Fundación Friedrich Ebert y de Siemempuu, a quienes agradecemos la confianza que nos permite esta elaboración y profundización.

Esperamos que la publicación sea de utilidad para los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil para ampliar el entendimiento sobre los procesos de integración en sí, paso fundamental para la implementación de alternativas que nos lleven a cambios profundos hacia la justicia y la sustentabilidad de las sociedades que estamos construyendo.

Graciela Rodríguez, Organizadora de la publicación. Diciembre 2012.



LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA REGIONAL EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Los desafíos del nuevo tiempo político frente al legado neoliberal

Tomás Raffo y Gonzalo Bernat

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo realiza un mapeo sobre las condiciones que definen los debates en torno de la Nueva Arquitectura Financiera Regional (NARF) en el conjunto del Continente Latinoamericano y en particular en algunos países específicos de la región - Brasil, Argentina, Venezuela, Ecuador y Colombia -.

Para tal fin, se realizará una caracterización del perfil que presenta la integración regional, así como el rol desempeñado por la economía del Continente en la división internacional del trabajo y el carácter que asumen sus principales agentes económicos.

Este marco será de utilidad para comprender el particular modo de funcionamiento de la Arquitectura Financiera Regional Tradicional (AFRT), así como para ponderar los avances alcanzados por la NARF y los profundos desafíos que la misma supone.

Por último, se intentará construir un marco teórico que permita comprender, siquiera de una manera general, las diversas posturas que en materia de la NARF se observan en los distintos países de la región.

RESUMEN

En el presente trabajo se intenta problematizar el proceso de discusión que, en relación a la integración financiera regional, se viene observando en los distintos ámbitos en los que participa un conjunto de países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela.

Ese proceso de discusión supone, en líneas generales – que reconoce matices al interior de los países – un profundo rechazo del ideario neoliberal, que en torno del denominado Consenso de Washington campeará profundamente en la región. Ese desplante al ideario neoliberal tuvo su punto de máxima expresión política regional en el rechazo al ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas – que los mandatarios Latinoamericanos expresaran en noviembre 2005, durante la IV Cumbre de la Américas realizada en la ciudad de Mar del Plata.

Desde aquel entonces a nuestros días, los debates vinculados a la integración regional han aparecido con más fuerza en la agenda de los países latinoamericanos y, en ese marco, como una expresión de este nuevo escenario, se ha instalado con fuerza la problemática relativa a la Nueva Arquitectura Financiera Regional (NARF).

De hecho, resulta un signo auspicioso de los nuevos tiempos que recorren al Continente Latinoamericano la introducción efectiva de mecanismos que, en la práctica, suponen ya un replanteo, aunque sea leve, de la Arquitectura Financiera Tradicional (ARFT).

No obstante, en el marco de ese debate, resulta llamativo que los contenidos de los nuevos instrumentos planteados como necesarios para gestar la NARF remitan a instituciones regionales previamente existentes. Así, la unidad de cuenta latinoamericana que se pretende gestar (ya sea por el Sistema de Pagos en Moneda Local o bien por el Tratado del SUCRE) era ya un objetivo del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos del ALADI.

Del mismo modo, el Banco del Sur se reconoce en los objetivos que en su momento animaron a la creación de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Y, por último, el debate en torno a la necesidad de crear una institución regional que permite administrar las reservas de los países en aras de transformarse en el prestamista de última instancia de la región no hace más que revitalizar el rol desempeñado por el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) de la CAF.

En todo caso, ese debate denota los esfuerzos arduos que desde largo tiempo recorren la región para construir un sistema financiero autónomo de las corrientes promovidas por los grandes centros financieros y productivos del planeta. Situación que también procura reparar el fracaso de la estrategia regional en las últimas décadas, con particular intensidad en el marco de la década de los noventa signada por el predominio del Consenso de Washington.

El largo recorrido asumido por los esfuerzos de la integración regional (y, en dicho marco, los debates en torno de la NARF) amerita considerar su evolución en función de los rasgos estructurales que definen el devenir económico de la región.

Desde esa perspectiva, no hay dudas de que la elevada primarización del continente (en tanto proveedor de recursos naturales) y la importancia que asume la transnacionalización para las principales unidades económicas de la región son los obstáculos estructurales con los que se enfrentan las mejores voluntades de construir una Nueva Arquitectura Financiera Regional que ubique a las necesidades de los pueblos como el eje rector sobre el cual debe direccionarse al conjunto de flujos financieros que absorbe el continente.

Es desde este lugar, que puede entenderse que, más allá del nuevo tiempo político que recorre la región, los avances en materia de gestar la Nueva Arquitectura Financiera Regional, si bien se han dado y como tal constituyen novedades significativas, tienen una elevada dosis de retraso y principalmente de marginalidad respecto de la lógica financiera que se observa en el Continente.

Los obstáculos estructurales que presenta la región son de tal magnitud que resulta difícil que su resolución pueda darse exclusivamente en el escenario del debate regional. Más aún, las posturas que los países adoptan en ese escenario responden a los intereses que le imponen las restricciones estructurales en cada momento. Así, una tarea importante, y a veces no bien asumida en el debate regional, remite al proceso de remoción de estos obstáculos en el plano interno de cada uno de los países.

Es en función de los procesos de reversión estructural que encaran los países que se fortalece la capacidad de plasmar una Nueva Arquitectura Financiera Regional que suponga replantear el rol subordinado del continente. Máxime cuando los principales mecanismos de financiamiento a los que accede la región proviene de los canales “regulados por el mercado”, los cuales en buena medida conjugan su particular estrategia empresaria con las especificidades de cada espacio nacional, independientemente de las características que asuman las instituciones regionales. Sin este proceso, lo más probable es que el impulso social que los pueblos latinoamericanos le imprimieron al debate regional al deslegitimar el Consenso de Washington se diluya en el marco de la absorción de la NARF como una corriente más de financiamiento regional que no resuelve las necesidades de sus habitantes.

INTRODUCCION¹

El proceso de discusión en relación a la integración financiera regional supone, en líneas generales – que reconocen matices al interior de los países – un cuestionamiento serio al ideario neoliberal, que en torno del denominado Consenso de Washington dominara el pensamiento y las políticas económicas en la región. Ese desplante al ideario neoliberal tuvo su punto de máxima expresión política regional en el rechazo al ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas – que los mandatarios Latinoamericanos expresaran en noviembre 2005, durante la IV Cumbre de la Américas realizada en la ciudad de Mar del Plata.

Desde aquel entonces a nuestros días, los debates vinculados a la integración regional han aparecido con más fuerza en la agenda de los países latinoamericanos y, en ese marco, como una expresión de este nuevo escenario, se ha instalado con fuerza la discusión relativa a una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NARF).

A las nuevas condiciones políticas expresadas en la crítica al neoliberalismo de parte los países de la región, se agregan, por un lado, el escenario de crisis financiera internacional, que desde el 2008 se despliega con distintas intensidades en la economía mundial; y por el otro, el avance de los intercambios comerciales al

¹Los autores agradecen los comentarios a una versión preliminar de Cecilia Olivet, Gonzalo Berrón y Adhemar Mineiro, que han permitido enriquecerlo. Desde ya que los errores y omisiones de este material son responsabilidad exclusiva de sus autores.

interior de la propia región y los nuevos vectores dinámicos de la economía mundial – principalmente, por la importancia que asume en el intercambio regional la zona asiática y, dentro de ella, el papel desempeñado por China –.

Los aspectos reseñados configuran un escenario propicio para avanzar con mayores contenidos en el proceso de integración regional que recorre América Latina en los últimos años y, en particular, el proceso de diseño de la Nueva Arquitectura Financiera Regional.

Sin embargo, más allá de las mejores condiciones para plasmar ese debate, América Latina considerada como una unidad, heterogénea y desigual, pero unidad económica al fin, se encuentra inserta, y por lo tanto sujeta, a una determinada red de flujos financieros que se enmarcan y operan dentro de la Arquitectura Financiera Tradicional (AFT), que es hija y madre, en tanto fruto y garante, tanto de las reformas estructurales diseñadas al calor del Consenso de Washington, como de los efectos que dichas reformas han gestado sobre la dinámica económica de la región.

Así, en la región ya operan tanto instituciones financieras multilaterales comprometidas con el ideario neoliberal del Consenso de Washington (el Fondo Monetario Internacional – FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo - BID) como instituciones financieras regionales preexistentes (el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos del ALADI, el Fondo Latinoamericano de Reservas, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Financiero para el desarrollo del Plata, etc.) que, con independencia de sus objetivos de orígenes, han estado -por acción u omisión-, comprometidas con el desarrollo reciente del perfil productivo y social que detenta la región.

Sin embargo, el hecho más relevante en términos de arquitectura financiera regional lo expresan los significativos flujos de capital que se canalizan hacia la región por fuera de las instituciones, multilaterales o regionales, formales de financiamiento. Se trata, en este último caso, de los flujos de capitales que con diversos fines, (especulativos -comúnmente asociados a la inversión de cartera – o productivos -asociados a la inversión extranjera directa) ingresan e impactan en el devenir económico de la región.

En ese marco, la importancia de la NARF se juega en la posibilidad de configurar una determinada integración productiva con clave en la complementariedad de las economías latinoamericanas, como alternativa estructural a las condiciones actuales – y haciendo abstracción del nuevo tiempo político, el descrédito del ideario neoliberal, la crisis financiera internacional y la mayor importancia de los flujos comerciales intrarregionales –América Latina reproduce en gran medida la estructura económica recibida del legado neoliberal y convalidada por el particular funcionamiento de la AFT.

En este sentido, no puede abarcarse el diseño de la NARF sin considerar la particular inserción de América Latina en la división internacional del trabajo, así como en las características que definen el comportamiento de los agentes económicos más relevantes del espacio regional. Desde ese punto de vista, el marcado sesgo

primario que define al carácter de la especialización productiva de la región, así como el fuerte componente de “transnacionalización” que se observa en las unidades económicas más relevantes del continente, son un aspecto decisivo a considerar en el marco de los límites que presenta el actual ordenamiento del sistema financiero que opera en la región, así como de los profundos desafíos que tiene por delante una estrategia con las características que asume la NARF.

La importancia de la “primarización y la transnacionalización económica” en la configuración de los obstáculos estructurales para el desarrollo económico de la región reside en que estos procesos suponen producir y generar excedentes económicos en el marco de las primeras etapas de los procesos productivos -por ende, postergando la agregación de valor en las etapas superiores-, cuyo destino principal, el de los excedentes, se vincula con la reproducción a escala global –y por ende, postergando la dimensión nacional-, del ciclo de negocios de las firmas que lo apropian.

Por ende, un proceso signado por la primarización y transnacionalización es un proceso económico que posterga al desarrollo de encadenamientos productivos al interior de los entramados sectoriales de cada espacio nacional y se muestra reacio a promover per se la necesaria diversificación productiva que demanda el desarrollo ausente de nuestra región. Es en este sentido, en tanto promotor de las barreras al desarrollo, que el grado de “primarización y transnacionalización” de América Latina debe entenderse como un aspecto estructural de primera importancia en la consideración de los desafíos que tiene por delante la NARF.

Este cuadro de situación general encuentra matices al interior de cada uno de los países. No es la misma importancia que adquiere el proceso de primarización y transnacionalización que presenta la Argentina con el que detenta Brasil – en el eje MERCOSUR – o el que puede observarse en los países de la franja andina del Continente – Bolivia, Ecuador, Perú - , como tampoco lo es en el caso de los países más cercanos al área de influencia del NAFTA – Colombia y Venezuela -.

Esas diferencias responden al particular recorrido histórico de cada uno de los países y, lejos de marcar sutilezas, son de vital importancia para comprender la dinámica y el desarrollo que en relación con los contenidos específicos que debe adoptar la NARF se vienen observando en los distintos ámbitos donde esta iniciativa se discute.

En ese contexto, el presente trabajo realizará una caracterización del perfil estructural que define a la región como una unidad económica en sí (Sección II), que permitirá comprender, tanto las características que asume la Arquitectura Financiera Regional Tradicional (AFRT), así como los desafíos que tiene por delante el incipiente proceso de la NARF, que permitirán aproximarnos al marco general en el que se desarrollan los debates en torno de este último (Sección III).

A tal fin, presentaremos de manera estilizada las diferencias que se observan en un conjunto de países latinoamericanos (Brasil, Argentina, Venezuela, Ecuador y Colombia) en su inserción internacional y su

compromiso con la “transnacionalización” de sus principales agentes para comprender las distintas posturas que en materia específica de contenidos sobre la Nueva Arquitectura Financiera Regional se vienen planteando en las diversas iniciativas (Banco del Sur, Tratado del Sucre, etc.) en los diversos ámbitos (MERCOSUR, la UNASUR, el ALBA, etc.).

El objetivo consiste en mostrar los profundos desafíos que presenta la NARF en el contexto latinoamericano pero, a la vez, ponderar las excepcionales condiciones -políticas, económicas y sociales - para empezar a transitar, en el plano de la articulación financiera, la ansiada integración de la Patria Grande Sudamericana.

EL GRAN LEGADO NEOLIBERAL: GLOBALIZACIÓN, TRANSNACIONALIZACIÓN Y PRIMARIZACIÓN

Se suele presentar a la relación comercial entre los países de América Latina como una clave para entender el “nuevo proceso de integración regional y latinoamericano” que se abre a partir de la gestión de Gobiernos de “marcado sesgo popular” en comparación con la oleada neoliberal que hegemonizara al continente durante los '90.

Sin embargo, si analizamos a América Latina como un único espacio económico y consideramos el volumen del comercio exterior total de ese agregado (la suma de las exportaciones y las importaciones totales de América Latina) y lo comparamos con el volumen del comercio exterior entre los países de América Latina (el volumen total de exportaciones e importaciones realizadas entre los países de la región) observamos que, para el promedio del período 2006 – 2010, solo 19% del comercio exterior de América Latina se explicaba por el comercio que entre si entablaban los países de la región.

Dicho de otro modo, la importancia del espacio económico conformado por el Continente Latinoamericano para la propia unidad económica de la región es marginal (sólo 19%) respecto de la importancia que el resto del mundo representa (81%) para el volumen de comercio exterior de este espacio económico.

Ciertamente, lo expuesto no es más que la contracara del proceso de avance de la denominada “globalización económica”, que ha puesto “patas para arriba” las tradicionales nociones de “integración económica” entendidas como el peso que los países presentan en el comercio exterior de sus países limítrofes.

Otras son las claves que permiten comprender el flujo de intercambio de bienes que conectan entre sí a los distintos espacios económicos: nos referimos al rol y al peso que adquieren en los distintos espacios nacionales las denominadas empresas “multinacionales”, que organizan la producción a escala transnacional (o global), sostenida por la vigencia de redes que engloban a todo el planeta y que se ordenan y jerarquizan en función de la maximización de la tasa de rentabilidad de estos consorcios empresarios.

Cuadro 1. Volumen del comercio exterior (exportaciones más importaciones) en América Latina y volumen del comercio exterior intra América Latina – 2006-2010 (en millones de dólares).

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio 2006 - 2010
(I) Volumen de Comercio Exterior de América Latina	670.639	683.921	789.819	615.911	778.878	707.834
(II) Volumen de Comercio Exterior Intra AL	116.276	129.448	161.275	119.353	149.351	135.141
(II) / (I)	17,3%	18,9%	20,4%	19,4%	19,2%	19,1%

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de CEPAL.

Las especificidades regionales, sin embargo, son disímiles en materia de integración económica. Así, por ejemplo, a pesar de estar inscripto en el marco del mismo proceso de “globalización económica motorizada por firmas multinacionales”, el proceso de integración económica entre los países miembros de la Unión Europea es notablemente distinto al que se observa entre los países Latinoamericanos. Mientras que el comercio intrarregional de América Latina involucra al 19% de la totalidad de sus transacciones comerciales, en la Unión Europea, el peso del comercio entre sus países miembros respecto a su comercio global alcanza el 61%.

Cuadro 2. Volumen del comercio exterior (exportaciones más importaciones) en la Unión Europea y volumen del comercio exterior intra Unión Europea – 2006-2010 (en miles de millones de euros).

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio 2006 - 2010
(I) Volumen del Comercio Exterior del la Unión Europea	7.529	8.041	8.390	6.741	7.986	7.738
(II) Volumen del Comercio Exterior Intra Unión Europea	4.626	5.019	5.097	4.122	4.755	4.724
(II) / (I)	61,4%	62,4%	60,8%	61,1%	59,5%	61,1%

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de CEPAL.

Más allá de las diferencias notorias en el proceso de integración económica expuestas entre nuestros países y las que se observan en el caso europeo, es imprescindible analizar el carácter que adopta el flujo del intercambio comercial de América Latina con el resto del mundo. Se trata de observar el tipo de especialización productiva que define a nuestros países en relación con el resto del mundo para comprender el rol que desempeñan nuestras economías en la denominada “división internacional del trabajo”.

Desde esa perspectiva, el Continente Latinoamericano presenta una especialización productiva marcadamente primarizada. En efecto, en este caso, 57% de las exportaciones del continente constituyen bienes primarios y/o manufacturas asentadas predominantemente en la dotación de recursos naturales.

La profundización del sesgo primario se observa en el hecho de que 37% de las exportaciones del continente son de bienes primarios puros; mientras que 20% proviene de manufacturas asentadas en recursos naturales – de las cuales la mitad prácticamente se conforma por los denominados bienes “típicos” y la otra mitad, por bienes que además de la elevada intensidad de recursos naturales agregan una importante dosis de economías de escala.

En contraste, las exportaciones de bienes industriales de alta intensidad tecnológica representan solo 11% del total, constatando el papel absolutamente marginal de los bienes del progreso técnico en la cesta exportadora de la región.

Por el lado de las importaciones, un dato central que marca el perfil vulnerable que presenta la especialización productiva de la región se observa en la relevancia (prácticamente el 80% de las importaciones) de los bienes industriales asentados en los recursos naturales y de las manufacturas de intensidad tecnológica baja y media.

En esos grupos, se inscriben bienes cuya industrialización no requiere de procesos productivos que supongan alcanzar las fronteras del conocimiento y el desarrollo tecnológico vigente. Por ende, su importación por parte de América Latina es una muestra palpable del grado de atraso y dependencia que presenta nuestro Continente en relación con los estándares productivos vigentes a nivel mundial.

Completando la canasta importadora de la región, se destaca la importancia que adquieren los bienes de alta intensidad tecnológica, que representan cerca de 21% de las importaciones de la región. Dato elocuente de la distancia que en materia de desarrollo tecnológico presenta nuestro continente.

La América Latina globalizada y primarizada no se hubiera gestado sin el concurso solidario de los flujos financieros internacionales que se han canalizado hacia la región, tanto en la década neoliberal de los noventa, como incluso y en mayor profundidad, en el marco del nuevo tiempo político post Consenso de Washington que transita la región.

Al respecto, durante la última década, el financiamiento externo destinado a América del Sur aumentó sustancialmente respecto de los noventa, alcanzando un incremento de 81% en lo que respecta a la Inversión Extranjera Directa (IED) y de 167% en lo que se refiere al resto de los flujos – incluyendo, fundamentalmente, a las inversiones especulativas -.

Cuadro 3. Composición según tipo de bien de las exportaciones e importaciones totales de América Latina – 2010.

Exportaciones FOB	%	Importaciones CIF	En %
Bienes Primarios	36,9%	Bienes Primarios	10,5%
Manufacturas basadas en recursos naturales	19,9%	Manufacturas basadas en recursos naturales	19,2%
Manufacturas de baja intensidad tecnológica	7,2%	Manufacturas de baja intensidad tecnológica	12,9%
Manufacturas de media intensidad tecnológica	21,4%	Manufacturas de media intensidad tecnológica	34,8%
Manufacturas de alta intensidad tecnológica	11,4%	Manufacturas de alta intensidad tecnológica	21,2%
Otros bienes	3,2%	Otros bienes	1,5%
Total	100,0%	Total	100,0%

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de CEPAL.

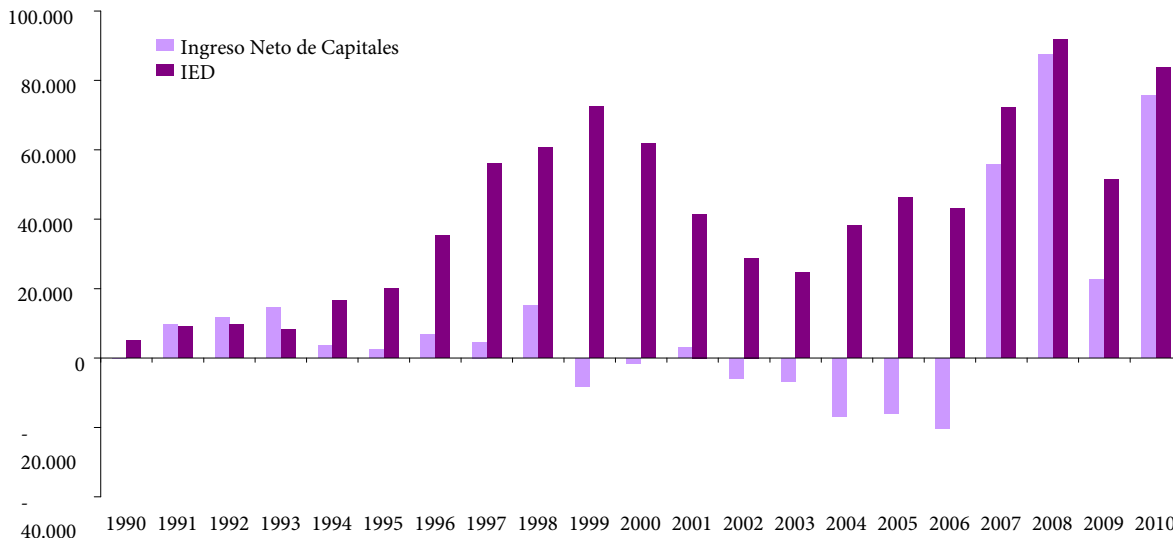
En particular, ese crecimiento en el financiamiento externo se materializó a partir de 2007, asociándose a la continua y simultánea suba en el precio internacional de los *commodities* energéticos, minerales y alimenticios que produce la región. Sin embargo, ese flujo de fondeo mostró una notable desaceleración en 2009, en línea con la primera fase recesiva de la crisis financiera internacional, ralentización que resultó parcialmente revertida durante 2010.

De lo expuesto surge con claridad el rol desempeñado por los flujos financieros de carácter productivo que, ingresando a la región, tienden a profundizar y cristalizar el perfil primarizado que caracteriza al continente, al mismo tiempo que se observa la interdependencia de dichos flujos con el desarrollo y la intensidad que adquiere la crisis financiera internacional, lo que supone considerar los grados de “escasa autonomía” en el direccionamiento y canalización de dichos flujos.

El aumento reciente en el financiamiento externo descansó principalmente en el crecimiento del flujo de IED dirigido a la región, que se expandió desde un promedio de us\$41.000 millones anuales entre 2000 y 2006, hasta us\$92.000 millones en 2008 y us\$84.000 millones en 2010.

En cambio, el ingreso neto de capitales (excluyendo los flujos de IED) – que representa principalmente a los movimientos de fondos especulativos desde y hacia América del Sur – mostró un comportamiento sumamente volátil, registrando ingresos netos en torno de us\$60.000 millones entre 2007 y 2010.

Gráfico 1. Ingreso neto de capitales (excluyendo IED) e IED hacia América del Sur –1990-2010 (en millones de dólares).



Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de CEPAL.

El comportamiento de los flujos de IED hacia la región resulta aún más significativo cuando se considera que, durante 2010, aquellos se mantuvieron prácticamente constantes a nivel mundial, con una significativa disminución en las inversiones dirigidas a las naciones desarrolladas. Incluso, América Latina y el Caribe ha sido la región más dinámica en 2010, registrando el mayor incremento de ingresos y egresos de IED (CEPAL, 2011).

Al igual que en años anteriores, durante 2010, los flujos de IED hacia América del Sur se concentraron en cinco países: Brasil (us\$48.000 millones), Chile (us\$15.000 millones), Perú (us\$7.000 millones), Colombia (us\$6.800 millones) y Argentina (us\$6.200 millones²). Estas cinco naciones reunieron 98% del total de la IED destinada a la región. Se trata de una concentración en los flujos de IED de estos países que no será neutral a la hora de encarar y definir los criterios y contenidos que entablan a propósito del NARE.

² En ese año, se destacaron la compra de Bridas por parte de la empresa China CNOOC por us\$3.100 millones, la adquisición de una participación minoritaria en YPF por un grupo estadounidense por us\$500 millones y la compra del laboratorio Phoenix por la firma británica GlaxoSmithKline por us\$253 millones.

En términos de los sectores receptores de la IED en América del Sur, en 2010 se destacaron los recursos naturales (43% del total) y los servicios (30%). Incluso, la región muestra una preponderancia de proyectos en sectores de tecnología baja y media-baja, en tanto que los escasos emprendimientos ligados a actividades de investigación y desarrollo se concentran en Brasil (CEPAL, *op. cit.*).

En cuanto al origen de las inversiones, Estados Unidos resultó el principal inversor en la región (17% del total), seguido por los Países Bajos (13%), China (9%), Canadá (4%), España (4%) y Reino Unido (4%). Por su parte, la participación de la propia América Latina en los flujos de IED a la región aumentó sensiblemente, alcanzando 10% en 2010 (punto sobre el que volveremos más adelante).

Un párrafo aparte merecen las inversiones directas de China en la región, que se volvieron significativas en los últimos años y que cuentan con un robusto impulso del Gobierno de aquel país – con el objetivo de asegurarse el acceso a recursos naturales estratégicos -. Hasta el momento, la IED originada en China se dirigió principalmente a Brasil, Argentina y Perú, concentrándose primordialmente en los hidrocarburos y en la minería (que, en tanto refuerza el carácter primarizado de la estructura productiva de estos países, no supone novedad significativa en relación con la IED proveniente del resto de los países).

Otra forma de ponderar el alcance asumido por el proceso de IED en la región radica en observar el “grado de transnacionalización” que presenta América Latina. Al respecto, no se cuenta con una fuente de información rigurosa de parte de los diversos sistemas de estadísticas nacionales o supra-nacionales. No obstante, de acuerdo a la información relevada por la Revista América Economía³, se puede trazar un mapa provisorio de las grandes empresas que operan en la región.

Una primera mirada consiste en agrupar las primeras 100 firmas de América Latina según el origen del capital. De acuerdo a esa clasificación y con datos al 2011, no se aprecia, en una primera instancia, un predominio de la “transnacionalización” en la región, por cuanto las firmas extranjeras, si bien representan 38% del total de empresas, sólo explican 24% del volumen de ventas de las 100 compañías más importantes del continente.

Dicho de otro modo, América Latina parecería como una región “no extranjerizada”, puesto que en las empresas más importantes, el predominio de las firmas estatales y locales superaba ampliamente al peso de las compañías extranjeras, siendo central la incidencia de las firmas estatales – que, a pesar de representar 15% de las empresas, agregaban prácticamente 35% de la facturación -.

³ Se trata de un ranking confeccionado en base a la información provista por la bolsa de valores y organismos oficiales de un vasto conjunto de países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Ver <http://rankings.americaeconomia.com/2011/500/metodologia.php>

Cuadro 4. Las primeras 100 empresas de América Latina por montos de facturación y origen del capital – 2011 (en millones de dólares).

Tipo de Empresa	Empresas	Ventas	
	Cantidad	En millones de us\$	%
Estatales (I)	15	539.293,9	34,2%
Locales (II)	47	657.212,4	41,6%
Extranjeras (III)	38	381.785,2	24,2%
TOTAL	100	1.578.291,5	100,0%
Total No extranjeras (I) + (II)	62	1.196.506,3	75,8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Revista América Economía

Sin embargo, lo expuesto es una mirada insuficiente sobre el grado de transnacionalización de las principales firmas de la región, dado que aquel no es solamente un fenómeno vinculado con la importancia que en los espacios nacionales adquieren las firmas extranjeras.

La transnacionalización constituye un proceso mucho más profundo, que abarca también la importancia que adquiere para las firmas “no extranjeras”, es decir tanto para las locales como para las propias empresas estatales, el espacio económico global dentro de su estrategia económica.

Al respecto, la citada fuente realiza un relevamiento del grado de “transnacionalización” que adquieren las principales firmas “no extranjeras” que operan en la región⁴. Desde ese punto de vista, de las empresas “no extranjeras” (62 firmas de las primera 100), que representaban 76% de la facturación de las 100 compañías más importantes de la región, 29 de ellas presentaban una fuerte transnacionalización.

Esas 29 firmas explicaban por sí mismas casi la mitad (48%) de las ventas de las 100 empresas más importantes de la región. Desde ese punto de vista, si a las firmas “no extranjeras transnacionalizadas” se agregan las empresas extranjeras, resulta que de las primeras 100 compañías de América Latina, 67 presentaban un componente fuerte de transnacionalización, representando 73% de la facturación de las empresas líderes de la región. Dato contundente respecto de la importancia que la economía mundial presenta para las principales unidades económicas de la región, que revisten un fuerte componente de transnacionalización.

⁴ Se trata de una metodología que combina cinco variables que ponderar de manera distinta en el armado de un Índice de Globalización. Estas variables son: exportaciones sobre ventas de las filiales respecto a la casa matriz, trabajadores de las filiales respecto a la casa matriz, coeficiente de inversiones realizadas en el exterior, la cobertura geográfica de las actividades económicas de las firmas y por último el denominado “potencial de crecimiento de las firmas” que pondera a su vez el tamaño de las firmas, su liquidez y sus planes de inversión. Ver <http://rankings.americaeconomia.com/2011/multilatinas/metodologia.php>

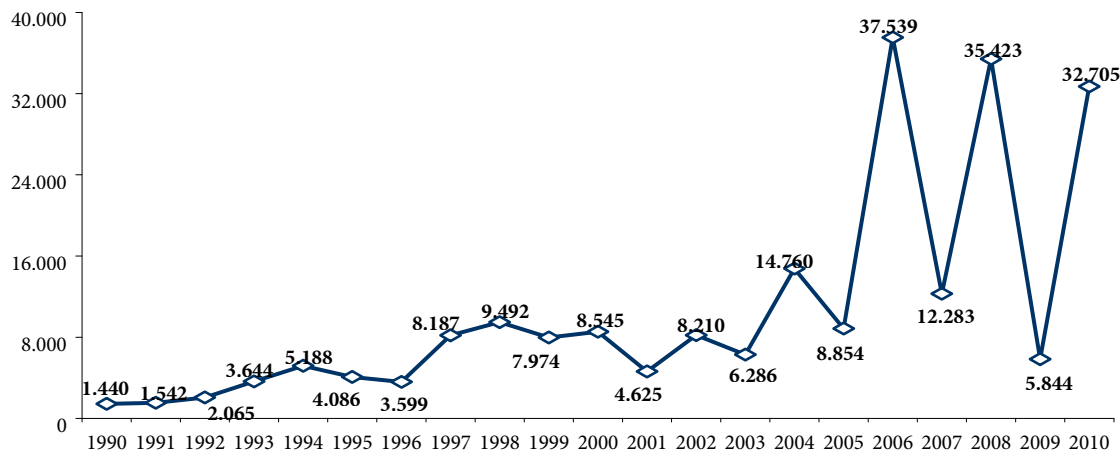
Cuadro 5. Las primeras 100 empresas de América Latina por montos de facturación y componente de transnacionalización – 2011 (en millones de dólares)

Tipo de Empresa	Empresas	Ventas	
	Cantidad	En millones de us\$	%
No extranjeras (I)	62	1.196.506,3	75,8%
Transnacionalizadas (II)	29	763.332,3	48,4%
Extranjeras (III)	38	381.785,2	24,2%
TOTAL	100	1.578.291,5	100,0%
Total “transnacionalizadas” (II) + (III)	67	1.145.117,5	72,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Revista América Economía

De lo expuesto surge que el dato singular del proceso de transnacionalización de América Latina viene dado por la importancia que adquiere la expansión a escala global de las otroras grandes empresas locales de la región. A este fenómeno, conocido como la expansión de las “translatinas”, se lo puede observar también a través de los flujos de la Inversión Extranjera Directa originados en la región.

Gráfico 2. Inversión extranjera directa desde América del Sur – 1990-2010 (en millones de dólares).



Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de CEPAL.

En este sentido, al igual que lo observado para los flujos de financiamiento hacia la región, la Inversión Extranjera Directa originada en América del Sur aumentó notablemente en la última década (237%) respecto de los noventa, aunque no estuvo exenta de fluctuaciones.

En particular, la IED desde la región aumentó notablemente a partir de 2006. Al respecto, ese flujo pasó de un promedio de us\$8.500 millones entre 2000 y 2005, a más de us\$30.000 millones en 2006, 2008 y 2010.

Durante 2010, esa IED se originó principalmente en Brasil (us\$11.500 millones), en Chile (us\$8.700 millones), en Colombia (us\$6.500 millones) y en Venezuela (us\$2.400 millones), dirigiéndose principalmente a otros países de la región. Por su parte, Argentina explicó sólo us\$950 millones en ese año.

Precisamente, en la última década, las empresas de mayor internacionalización fueron las brasileñas y las chilenas y, más recientemente, las colombianas, proceso que se vinculó con sectores como industrias básicas –hidrocarburos, minería, cemento, celulosa y papel y siderurgia–, alimentos y bebidas y algunos servicios –energía, telecomunicaciones, transporte aéreo y comercio minorista– (CEPAL, *op. cit.*).

Entre las principales empresas translatinas, puede mencionarse a:

- Vale Do Río Doce –en la cúspide de la minería internacional–, la petrolera Petrobras, las siderúrgicas Gerdau y Compañía Siderúrgica Nacional, las constructoras Andrade Gutierrez, Camargo Correa y Oldebrecht, la cementera Votorantim, las alimenticias Grupo JBS, Brasil Foods, Sadia y Marfrig, la empresa de cosméticos Natura, la fabricante de aviones Embraer, la aerolínea TAM y el banco Itaú-Unibanco, todas de Brasil;
- las alimenticias Arcor y Molinos, las farmacéuticas Grupo Insud y Bagó, la agropecuaria Grupo Los Grobo y la metalmecánica Impsa, de Argentina;
- las firmas de comercio Cencosud y Falabella, la aerolínea LAN, la forestal CMPC y la naviera Sudamericana de Vapores, de Chile;
- la petrolera PDVSA, de Venezuela;
- la financiera Grupo Aval Acciones y Valores y la energética Empresa Pública de Medellín, de Colombia

Una vez más queda de manifiesto la fuerte tendencia a la primarización productiva de América Latina que se refuerza con los flujos de inversión procedente de la propia región. La primarización no reconoce diferencia de nacionalidades ni de tiempos políticos, sino que es un proceso de larga data, una tendencia estructural iniciada previamente al ciclo neoliberal, y profundizada en los noventa, que no se ha revertido en el nuevo escenario político de la región. Es este carácter estructural que adopta la primarización el que explica, a su vez, el particular desarrollo que los flujos financieros (regionales y mundiales) han adoptado en su inserción en nuestro continente, punto sobre el que volveremos en la sección siguiente.

LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA REGIONAL

Antes de analizar los contenidos y el proceso que asume en los distintos países la discusión sobre la Nueva Arquitectura Financiera Regional (NARF), es conveniente repasar, siquiera estilizadamente, la Arquitectura Financiera Regional Tradicional (AFRT), es decir, aquellas estructuras financieras previas a la era neoliberal, alteradas y reformuladas en muchos casos luego de los años 90 en que ésta fuera hegemónica, sabiendo, es necesario aclararlo, que esa AFRT coexiste ya con mecanismos producto de la NARF.

La arquitectura financiera regional tradicional (AFRT)

No hay dudas de que el grado de insatisfacción que la mayoría – aunque sea discursivamente – de los países de América Latina expresa con respecto a la particular vinculación entre la región y los flujos financieros ha permitido crear condiciones de consenso sobre la necesidad de crear una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NARF).

Al respecto, es claro que el rol que asumen las características productivas de la región descritas arriba se han construido al calor del particular desempeño de las diversas instituciones que conforman la Arquitectura Financiera Regional realmente existente (AFRE).

Sin embargo, la insatisfacción en general sobre el particular modo de relacionamiento entre América Latina y los flujos financieros dista mucho de hacer comprensible el modo de funcionamiento de la particular Arquitectura Financiera Regional realmente existente.

Una forma de analizar el funcionamiento de la AFRE es considerando el “plazo” del financiamiento canalizado por ella. De ese modo, una primera clasificación a tener en cuenta es el papel desempeñado por la AFRE en el financiamiento de “corto plazo”, así como en aquel destinado al “largo plazo”⁵.

Al interior de esas dos grandes categorías, puede realizarse una subdivisión atendiendo al tipo de instituciones que canalizan el financiamiento hacia la región. De ese modo, se puede analizar a las diversas modalidades de financiamiento regional según ésta haya sido provista por “instituciones regionales” - surgidas del acuerdo expreso de los países de la región -, “instituciones multilaterales” - creadas en el seno de las Naciones Unidas - e “instituciones de mercado” - es decir, el financiamiento no administrado por ninguna de las instituciones anteriores -.

⁵ En parte, se sigue aquí la metodología trazada por Biancarelli (*op. cit.*).

I – FINANCIAMIENTO DE CORTO PLAZO

Dentro de este grupo, se consideran aquellos flujos que por su corta duración están destinados principalmente a facilitar el comercio regional, así como a otorgar financiamiento de corto plazo frente a las necesidades coyunturales de divisas de los países de la región.

También dentro de esa categoría hay que ubicar a los flujos financieros que, con independencia de las necesidades de los países, ingresan en la región buscando alternativas de valorización de corto plazo – los denominados capitales especulativos -.

En ese marco, se puede realizar un somero análisis de los flujos financieros de corto plazo de acuerdo al modo en que los mismos se canalizan hacia a la región. Así, se puede distinguir entre:

a) Flujos financieros administrados por Organismos Regionales

Dentro de este grupo se encuentran principalmente:

Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) de ALADI – Asociación Latinoamericana de Integración compuesta por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela -, que opera en la región desde 1966 y cuyo principal objetivo consiste en reducir el uso de moneda extranjera en el intercambio comercial con los países de la región.

Se trata de un instrumento que tuvo su máximo esplendor en materia de eficiencia durante las décadas del 70 y 80, períodos en los cuales representaba entre 50% y 90% de las importaciones intrarregionales, al tiempo que el ahorro de divisas por dichas operaciones representaba nunca menos de 70% del monto de las operaciones involucradas (Biancarelli, 2010).

Sin embargo, con el incremento del comercio intrarregional a partir de los 90 – en línea con el lanzamiento del MERCOSUR – y de 2003 – en el marco del nuevo escenario internacional favorable en materia de precios a los productos primarios de la región -, la importancia del instrumento tendió a decrecer.

Así, a partir de 1996, las transacciones involucradas no superaron 20% de las operaciones comerciales regionales – llegando a un piso de 3% en 2001 –, mientras que el ahorro de divisas se ubicó por debajo de 50% en las operaciones involucradas.

Esa situación se agudizó durante la fase de crecimiento del comercio intrarregional acontecido a partir de 2003, por lo que, en 2008, las operaciones involucradas no superaron 10% del comercio intrarregional, al tiempo que el ahorro de divisas se ubicó por debajo de 5% de las operaciones involucradas.

Lo expuesto supone el derrotero de un instrumento necesario para la integración regional como lo es aquel que pretende disminuir la preponderancia que la divisa presenta en el intercambio regional. Ese derrotero es

la contracara, en el plano monetario, del avance de la globalización y la extranjerización de las principales unidades económicas de la región.

Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) de la CAF –compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela y Costa Rica -, que brinda créditos de corto plazo a los países miembros para atender sus necesidades de divisas en materia de balance de pagos, reestructuración de deuda, liquidez, contingencia y créditos a los Tesoros Nacionales.

Al 1ero de noviembre del 2011, el capital suscripto por el Fondo alcanzaba us\$2.343,8 millones, aportados por Colombia, por Perú y por Venezuela a razón de us\$468,8 millones por país, y de us\$234,4 millones por nación aportados por Bolivia, por Costa Rica y por Uruguay (Carrasquilla, 2011).

Desde 1978 hasta 2011, el FLAR ha otorgado préstamos por un valor de us\$9.768 millones para atender predominantemente necesidades de balanza de pagos (us\$4.442 millones) y de liquidez (us\$4.403 millones), que han sido dirigidos principalmente a Ecuador (us\$3.506 millones), a Perú (us\$2.011 millones), a Colombia (us\$1.958 millones) y a Bolivia (us\$1.583 millones).

Los préstamos realizados han estado vinculado principalmente con las “necesidades excepcionales” de los países miembros. Así, los momentos más importantes de financiamiento del FLAR han sido la crisis de la deuda externa de los 80 – con un pico máximo en 1984 -, la crisis asiática de 1998/99, el Paro Petrolero de Ecuador en 2005 y la crisis mundial de 2009.

Según Titelman (citado por Carrasquilla, *op. cit.*) “...durante el período 1978-2003, el FLAR aportó recursos equivalentes a 60% del financiamiento excepcional proporcionado por el FMI a países de la Comunidad Andina”, lo que habla de la importancia del instrumento en momentos de crisis, pero acotado a un número reducido de países de la región (apenas 7). Por la inversa, queda de manifiesto, la importancia que adquiere el resto de las fuentes de financiamiento de corto plazo en los momentos “normales” de la coyuntura regional e incluso en los momentos de crisis para los países no integrados en el FLAR.

b) Flujos financieros administrados por Organismos Multilaterales

Notablemente, luego de décadas en las que los países de la región recurrieron constantemente al financiamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI), aquellos no recibieron fondeo genuino entre 2007 y 2011 – sin contar los recursos que obtuvieron a partir de la ampliación de los Derechos especiales de giro (DEG) -.

Ese cambio de estrategia respondió tanto a razones económicas – las excelentes condiciones internacionales permitieron que los países de la región alcanzaran superávit de cuenta corriente y fiscales recurrentes – como políticas – la búsqueda de liberarse de las condicionalidades impuestas por ese organismo multilateral -.

Incluso, vale aclarar que, si bien se aprobó financiamiento para algunas naciones – como Colombia -, especialmente en el contexto de la primera fase recesiva de la crisis financiera internacional, aquel no fue

finalmente utilizado. Dato elocuente de la voluntad política de los gobiernos latinoamericanos de no convalidar la actuación de un organismo sindicado como gran responsable del derrotero neoliberal de América Latina.

c) Flujos financieros administrados por “el mercado”

Como se señaló previamente, el ingreso neto de capitales (excluyendo los flujos de IED) – que representa principalmente a los movimientos de capitales especulativos desde y hacia América del Sur – mostró un comportamiento sumamente volátil en los últimos años, registrando ingresos netos en torno de us\$60.000 millones entre 2007 y 2010. En definitiva, ese flujo se convirtió en la principal fuente de financiamiento de corto plazo para los países de la Región, superando holgadamente al fondeo originado en las instituciones tanto regionales como multilaterales.

Sin embargo, la magnitud de los flujos canalizados por la inversión de cartera, que responde a las necesidades de valorización de los mismos y no de las necesidades coyunturales de los países -aunque no se descartan que ambos objetivos puedan coincidir -; junto a la elevada volatilidad de los mismos, suponen un verdadero peligro para la región en materia de absorción de los efectos que la “particular” expansión de los flujos financieros produce a escala global. Promueven burbujas a las que se asocia un *boom* de consumo que desalienta la inversión productiva en las fases de auges, al tiempo que supone tensionar al máximo las finanzas públicas en los contextos de caída de dicho ciclo.

Ha sido la importancia adquirida por los flujos financieros especulativos y, principalmente, por los efectos que en materia de vulnerabilidad impregnaron sobre la región, que tendió a sobredimensionar el rol de asistencia de los organismos multilaterales (FMI) en las fases recesivas de los mismos, que se ha construido un fuerte rechazo social a la integración financiera de la región con el mundo sin una adecuada regulación nacional e incluso supra-nacional que la administre. De ahí, un factor adicional que alimenta los debates respecto a la necesidad de constituir una NARF en la región.

Se trata de apuntar adecuadamente el rol y el peso que tienen el financiamiento “no regulado” por las instituciones financieras en el devenir económico de la región. Desde este punto de vista, siendo que se trata de uno de los canales de mayor envergadura y profundidad en la canalización de fondos, un diseño institucional que haga abstracción de los mismos renuncia a controlar el vector más importante en materia de flujos de financiamiento, y por ende, deja de tener la potestad de dirigir adecuadamente el sentido del desarrollo de la región.

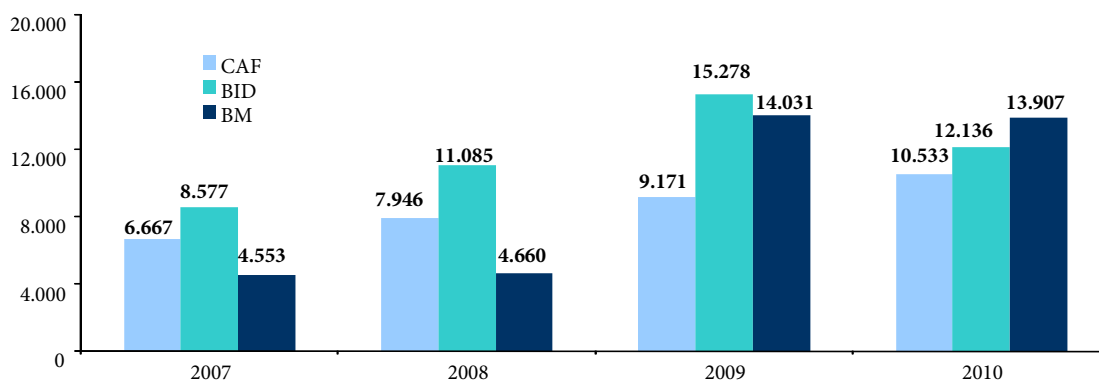
II – FINANCIAMIENTO DE LARGO PLAZO

Dentro de ese grupo, se encuentran los flujos financieros destinados a proyectos de inversión productiva en la región.

a) Administrados por Organismos Regionales y Multilaterales.

Durante los últimos años, los organismos que conforman la arquitectura financiera regional⁶ (la Corporación Andina de Fomento – CAF⁷) y multilateral (el Banco Interamericano de Desarrollo – BID – y el Banco Mundial – BM) incrementaron su fondeo hacia América Latina desde us\$20 mil millones en 2007 hasta us\$37.000 millones en 2010.

Gráfico 3. Financiamiento de la arquitectura regional y multilateral existente de largo plazo a América Latina – 2007-2010 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de CAF, BID y Banco Mundial.

Discriminando según organismos, resulta que los mayores montos correspondieron claramente a los organismos multilaterales por sobre los organismos regionales. En efecto, mientras la CAF otorgaba préstamos por us\$6.667 millones en 2007, el Banco Mundial y el BID financiaban en ese año un total de us\$13.130

⁶ No se incluye al financiamiento proveniente de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), ni del Fondo Nacional para el Desarrollo del Plata – FONPLATA – ni del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – FOCESUR -, debido a que, en todos los casos, los montos involucrados resultan considerablemente bajos. Por ejemplo, el FOCESUR realiza un aporte anual de us\$100 millones, de los cuales 70% corresponde a Brasil, 27% a Argentina y el 3% restante, a Paraguay y Uruguay. El carácter redistributivo del FOCESUR estriba en que Paraguay y Uruguay reciben 48% y 32% de los fondos, respectivamente, mientras que Brasil y Argentina, solo 10%. Desde su creación y hasta 2010, el FOCESUR ha financiado 36 proyectos, por un monto equivalente a us\$1.000 millones

⁷ La Corporación Andina de Fomento es un banco de desarrollo constituido por 18 países de América Latina, el Caribe y Europa - España y Portugal - y 14 bancos privados de la región.

millones (el doble). Situación que incluso se profundizó en 2010, ya que a pesar de que la CAF financió con us\$10.533 millones, el Banco Mundial y el BID presentaron un total de préstamos de us\$26.403 millones (es decir, más del doble que la CAF).

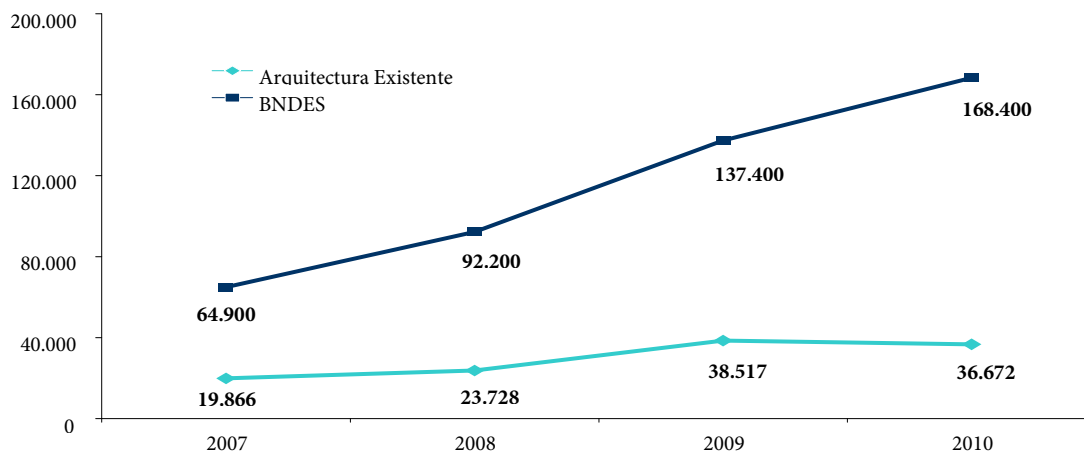
No obstante lo expuesto, se observaron diferencias significativas entre los organismos multilaterales y las entidades regionales en lo que respecta al financiamiento de largo plazo en la arquitectura tradicional existente. En el primer caso, el volumen de fondeo se relaciona positivamente con la dimensión de las economías beneficiarias.

En esa línea, en 2010, Argentina y Brasil recibieron us\$3.400 millones y us\$4.800 millones del BM y del BID, respectivamente, frente a sólo us\$510 de Ecuador y us\$890 de Venezuela – que, en ambos casos, no accedieron a fondos del Banco Mundial - .

En cambio, el financiamiento de los organismos regionales – fundamentalmente, la CAF – se asoció a un mayor compromiso en pos de disminuir las asimetrías de América del Sur, motivo por el cual los montos otorgados a los distintos países presentaron una menor divergencia.

Al respecto, en 2010, la CAF brindó fondeo por us\$7.600 a Perú, por us\$6.800 a Brasil, por us\$6.700 a Colombia, por us\$4.500 a Ecuador, por us\$4.000 a Venezuela y por us\$3.500 a Argentina

Gráfico 4. Financiamiento de la arquitectura regional y multilateral existente de largo plazo a América Latina y del BNDES – 2007-2010 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de CAF, BID, Banco Mundial y BNDES.

De todos modos, a pesar del aumento reciente en el financiamiento brindado por la arquitectura regional y multilateral existente de largo plazo a América Latina, su volumen continúa siendo extremadamente limitado.

En este sentido, durante 2010, el monto de financiamiento acumulado por las tres entidades (CAF, Banco Mundial y BID) equivalió a sólo una pequeña fracción – 22% - de los desembolsos del Banco de Desarrollo brasileño – BNDES -. Incluso, entre 2007 y 2010, el fondeo de esa última entidad se expandió a una tasa notablemente superior (159%) a la que registraron los volúmenes prestados por las tres instituciones (85%).

Queda claro, entonces, que en la región opera un gran banco de desarrollo, exclusivamente local, que supera en importancia a los diversos esfuerzos, tanto regionales como multilaterales, de canalizar financiamiento productivo de largo plazo en la región (haciendo incluso abstracción del direccionamiento de dichos fondos).

Al respecto, el BNDES brasileño fue creado en 1951 como un ente autárquico federal, y encuadrado posteriormente como empresa pública federal con personería jurídica de derecho privado y patrimonio propio. El BNDES es una empresa vinculada al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, cuyo objetivo radica en apoyar emprendimientos que contribuyan al desarrollo de aquel país.

En especial, sus líneas de apoyo contemplan el financiamiento de largo plazo a costos competitivos para el desarrollo de proyectos de inversión, para la comercialización de máquinas y equipos nuevos fabricados en el país y para el incremento de las exportaciones brasileñas. Esta institución contribuye también al fortalecimiento de la estructura de capital de las firmas privadas y al desarrollo del mercado de capitales.

Desde 1995, el BNDES se consolidó como uno de los principales protagonistas del sistema financiero brasileño. De hecho, esa institución logró incrementar exponencialmente su volumen de préstamos en ese período, que pasó de US\$ 7,6 mil millones en 1995 a US\$ 168,4 mil millones en 2010. Del mismo modo, el fondeo brindado por el BNDES logró financiar un porcentaje creciente de la Formación Bruta de Capital de Brasil en la etapa en cuestión, guarismo que ascendió desde 5,2% en 1995 a aproximadamente 15% durante los últimos años.

b) Administrados por el “mercado” (IED):

Como se mencionó en la sección anterior, el aumento reciente en el financiamiento externo de largo plazo descansó principalmente en el crecimiento del flujo de IED dirigido a la región, que se expandió desde un promedio de us\$41.000 millones anuales entre 2000 y 2006, hasta us\$92.000 millones en 2008 y us\$84.000 millones en 2010.

De ese modo, ese flujo se convirtió en la principal fuente de financiamiento de largo plazo para los países de la Región (exceptuando el caso del BNDES de Brasil), superando holgadamente al fondeo originado en las instituciones tanto regionales como multilaterales.

Nuevamente aquí, como en el caso de la inversión de cartera, se observa la importancia significativa de los flujos “regulados por el mercado”. Esto no puede ser observado como una realidad “exógena”, inmodificable, sino como un capítulo central de lo que debe asumir una estrategia como la que supone la NARE.

La nueva arquitectura financiera regional (NARF)

En el marco del particular modo de funcionamiento de los flujos financieros administrados por la Arquitectura Financiera Realmente Existente, y de la mano de la deslegitimación del conjunto de instituciones comprometidas con el Consenso de Washington, se han gestado importantes avances para abrirle paso a una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NARF).

Respetando el criterio de financiamiento esbozado en la sección anterior, pueden observarse la puesta en marcha de importantes iniciativas que suponen pasos concretos *ya realizados* en la construcción de una Nueva Arquitectura Financiera Regional.

I – NARF EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE CORTO PLAZO.

La primera iniciativa que puede reseñarse en materia de financiamiento de corto plazo es la que entablaron en 2008 Argentina y Brasil para la constitución de un Sistema de Pagos en Moneda Local (SML), que se nutre del mismo concepto que el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) de ALADI.

Sin embargo, a pesar de la fuerte integración entre las economías involucradas y la compatibilidad política de los Gobiernos, el SML ha tenido un papel marginal en el comercio entre ambos países. Según Biancarelli (*op. cit.*) las transacciones involucradas en el SML no han superado 0,3% del total del comercio entre ambos países en los primeros 6 meses de su creación.

Una propuesta similar – pero más ambiciosa y más reciente – es la aprobación del **Tratado SUCRE** (Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos) por un conjunto de países integrantes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Los países que han firmado el Tratado del SUCRE en octubre del 2009 son Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela. Aunque el Tratado del SUCRE busca el mismo objetivo que el SML de Argentina y Brasil y el CCR del ALADI, es parte integrante de la propuesta que se fijara en el Acuerdo Marco entre los Estados de Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela para la creación de los cuatro componentes del SUCRE, es decir: el Consejo Monetario Regional del SUCRE, máximo organismo de decisión; la Unidad de Cuenta Común “sucre”; el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial; y la Cámara Central de Compensación de Pagos. Por lo que se pretende ir más allá de la mera sustitución de la divisa en el intercambio regional y apunta a crear nuevas instituciones de regulación financiera para la región.

El tibio alcance que hasta el momento ha demostrado la puesta en marcha de estas iniciativas destinadas a otorgar financiamiento de corto plazo que facilite el comercio intrarregional con menores dosis de dependencia

de la divisa internacional⁸, habla a las claras de las tendencias estructurales en materia de unidad monetaria - el papel de la unidad de cuenta, medio de pago y reserva de valor - que bloquean o restan sustento a estrategias favorables a una mayor integración regional planteadas con diversas intensidad y matices los países de la región que desde largo tiempo.

II – NARF EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LARGO PLAZO.

Sin dudas la estrategia más importante, en tanto busca resolver los problemas que plantean las restricciones estructurales (primarización y extranjerización) que presenta la región, atañe a la creación del Banco del Sur. Durante febrero de 2007, los Presidentes de Venezuela, Hugo Chávez, y de Argentina, Néstor Kirchner, impulsaron la creación de una institución financiera regional – el Banco del Sur -, con el propósito primordial de evitar la dependencia crediticia de las entidades financieras regionales y multinacionales existentes.

En mayo del mismo año, aquellos países, junto a Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay, firmaron la “Declaración de Quito”, mediante la cual avanzaron en la conformación de la nueva entidad financiera regional.

En ese mismo mes, también se firmó la “Declaración de Asunción”, que estableció que el Banco del Sur podría ser integrado por todos los países que integran la Unión de Naciones Sudamericanas – UNASUR -.

Como se señaló previamente, la génesis del Banco del Sur se enmarcó en una búsqueda de diversos países de la región de crear un organismo regional alternativo a las instituciones regionales y multilaterales existentes. Ese proceso se había iniciado en 2006/2007, con la cancelación anticipada de los compromisos financieros con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial que realizaron Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Al respecto, la arquitectura financiera multilateral – conformada por el FMI, el Banco Mundial y el BID – y regional – principalmente la CAF– existentes se asocian a una visión acotada del desarrollo de América del Sur, vinculada estrechamente a su inserción en el circuito de comercio internacional como proveedora de *commodities* alimenticios, energéticos y minerales⁹.

Por eso, históricamente, aquellas instituciones han financiado principalmente los proyectos de desarrollo de infraestructura de transporte y comunicaciones necesarios para el aumento de la inserción global de las actividades tradicionalmente exportadoras de la región, basadas en la explotación de recursos naturales.

⁸ Así como el antecedente del ALADI que data nada menos de 1966 y que tuviera en la práctica muy corta vida.

⁹ La extinta IIRSA puede ser encasillada en esta perspectiva, tanto por su composición regional/multilateral como por sus objetivos.

En esa línea, con la creación del Banco del Sur, se apunta a generar una arquitectura financiera regional que brinde mayor autonomía tanto de las fluctuaciones de los mercados financieros globales como de la visión de desarrollo de los organismos multilaterales. Asimismo, se intenta romper un “círculo vicioso” por el cual los Bancos Centrales de América del Sur colocaban sus reservas a tasas prácticamente nulas en las naciones desarrolladas, al tiempo que pagaban intereses elevados para acceder al financiamiento de los organismos multilaterales y regionales.

Formalmente, en la “Declaración de Quito” se definió que el Banco del Sur se constituyera en un agente impulsor del desarrollo económico y social de la región, actuando como una entidad de financiamiento, de capacitación y de asistencia técnica, en aras de fortalecer la integración, de reducir las asimetrías regionales y de promover una distribución equitativa de las inversiones.

A diferencia de otros organismos, se estableció que cada país representaría un voto, en lugar de establecer la incidencia en función del aporte de cada nación. En cambio, al momento de definir el aporte de capital y los préstamos a recibir, se considerarían las reservas internacionales disponibles, la situación en la balanza de pagos, la participación en el comercio internacional y el tamaño del producto interno bruto, entre otros indicadores.

Asimismo, se estableció que el capital del Banco del Sur provendría de solamente cuatro fuentes: aporte de capital de los países miembros, préstamos de los miembros al Banco, impuestos globales y donaciones.

A diferencia de las operaciones con otras instituciones financieras regionales y multilaterales, los préstamos otorgados por el Banco del Sur se harán a una tasa fija.

Fundamentalmente, el Banco financiará proyectos en infraestructura y en “sectores clave” de las distintas economías – vinculados a la mejora de la competitividad, al aumento del comercio exterior, a la conformación de consorcios regionales y al desarrollo científico y tecnológico –, fondeará iniciativas en sectores sociales tendientes a reducir la pobreza y la exclusión social y administrará fondos especiales de solidaridad y de emergencia ante desastres naturales.

Es importante destacar que no todos los países adhirieron con idéntico entusiasmo a la propuesta de creación del Banco del Sur. En este sentido, Brasil sólo se decidió a sumarse a esta iniciativa en la última reunión que celebraron los países promotores del proyecto. Incluso, el ingreso de Brasil pareció responder a una estrategia de no ceder peso regional frente a naciones como Argentina y Venezuela, en lugar de basarse en una valoración *per se* del Banco del Sur.

Inicialmente, Brasil no recibió con entusiasmo la propuesta, que se basaba – impulsada primordialmente por Venezuela – en la conformación de un “banco solidario” destinado a socorrer a países de la región con necesidad de crédito externo, como Nicaragua o Cuba. Por ello, en la “Declaración de Río” de octubre de 2007, quedó plasmada la propuesta brasileña de que el Banco del Sur no se constituyera una entidad solidaria, sino un banco de desarrollo administrado por técnicos de acuerdo a criterios de rentabilidad financiera (Lustig, 2009).

Colombia es otra de las naciones sudamericanas que se ha mostrado reticente a la creación del Banco del Sur. En buena medida, esa postura radicó en el alineamiento hacia Estados Unidos que mostró aquella nación en los últimos años. Como se señaló previamente, la iniciativa del Banco del Sur supone un desafío para el rol preponderante del Gobierno estadounidense en los organismos financieros multilaterales.

Más aún, Colombia exhibe una excelente relación con el Fondo Monetario Internacional, con el Banco Mundial y con el BID (cuya presidencia es ejercida por un ciudadano colombiano). Asimismo, aquel país se sitúa entre los principales receptores latinoamericanos de Inversión Extranjera Directa.

Sorprendentemente, Colombia modificó su postura en octubre de 2007, manifestándose dispuesta a ingresar al Banco del Sur. Fundamentalmente, ese cambio de estrategia habría radicado en el estancamiento del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

En ese contexto, el Gobierno colombiano se esmeró en expresar que su adhesión al Banco del Sur no implicaba un rechazo a los organismos multilaterales existentes, en tanto que manifestó que seguiría interviniendo activamente en el marco de la Corporación Andina de Fomento. De todos modos, sólo un mes después, Colombia se definió por renunciar a su incorporación.

Si bien el Banco del Sur debía comenzar a funcionar en 2009, la crisis internacional demoró substantivamente el proceso de integración de capital por parte de los diferentes países. Finalmente, en abril de 2012, entró en vigor su Convenio Constitutivo, al concretarse la suscripción de dos tercios de su capital por parte de Argentina, de Bolivia, de Ecuador, de Uruguay y de Venezuela. Por otra parte, la aprobación del Estatuto del Banco avanza en el Congreso brasileño, en tanto que el trámite no fue realizado aún en Paraguay.

Las posiciones de los países

I – MARCO TEÓRICO

No puede abarcarse el diseño de la NARE, así como el largo proceso de su discusión y las disímiles posturas adoptadas por los países (que en líneas generales coinciden con el objetivo que subyace a una estrategia de esta naturaleza) sin considerar la particular inserción de América Latina en la división internacional del trabajo, así como en las características que definen el comportamiento de los agentes económicos más relevantes del espacio regional.

Desde ese punto de vista, el marcado sesgo primario que define al carácter de la especialización productiva de la región, así como el fuerte componente de “transnacionalización” que se observa en las unidades económicas más relevantes del continente, son un aspecto decisivo a considerar en el marco de los límites que presenta el actual ordenamiento del sistema financiero que opera en la región, así como de los profundos desafíos que tiene por delante una estrategia con las características que asume la NARE.

Este cuadro de situación general encuentra matices al interior de cada uno de los países. No es la misma importancia que adquiere el proceso de primarización y transnacionalización que presenta Argentina con el que detenta Brasil – en el eje MERCOSUR – o el que puede observarse en los países de la franja andina del Continente – Bolivia, Ecuador, Perú - , como tampoco lo es en el caso de los países más cercanos al área de influencia del NAFTA – Colombia y Venezuela -.

Esas diferencias responden al particular recorrido histórico de cada uno de estos países y, lejos de marcar sutilezas, adquieren vital importancia para comprender la dinámica y el desarrollo que, en relación con la “premura”, el “entusiasmo” y los contenidos específicos que debe adoptar la NARF, se vienen observando por parte de los países involucrados en los distintos ámbitos donde esta iniciativa se discute.

En este sentido, puede observarse una tensión / disputa entre dos “esquemas generales”. Se hace referencia a “esquemas generales” en tanto se considera que se trata de “visiones teóricas” mutuamente excluyentes, que juegan su utilidad metodológica en el aporte a la clarificación de los procesos que subyacen a la discusión de los contenidos específicos; pero que, no obstante, en el plano concreto de los debates, es esperable que estos “esquemas generales” se mixturan de diferentes maneras y con predominios disímiles en la postura que en ocasiones puntuales adopten los países.

El primer esquema general (**Tipo I**), es aquel que pretende que la NARF permita la canalización de los recursos / excedentes que dispone la región para financiar los procesos de integración productiva, con eje en la complementariedad de las economías latinoamericanas, en aras de resolver las necesidades sociales urgentes de la región. Es quizás el “esquema políticamente correcto” o adaptable a los “objetivos deseables” que debe adoptar todo proceso de integración regional.

El otro “esquema general” (**Tipo II**), menos legitimable en términos de discurso pero quizás más vinculado con la denominada “*realpolitik*” es aquel para el cual la NARF puede ser entendida como un aporte más a los flujos financieros existentes (Banco Mundial, BID, FMI), en aras de aumentar el volumen principalmente del financiamiento. En esa línea, la NARF es un complemento de la arquitectura financiera existente, destinada a dotar de fondeo propio en un contexto de menores flujos gestionados por los canales tradicionales – dado el escenario de crisis internacional – y donde el replanteo productivo dirigido a la complementariedad regional y a la satisfacción de las necesidades sociales de la región aparece relegado o, directamente, inexistente.

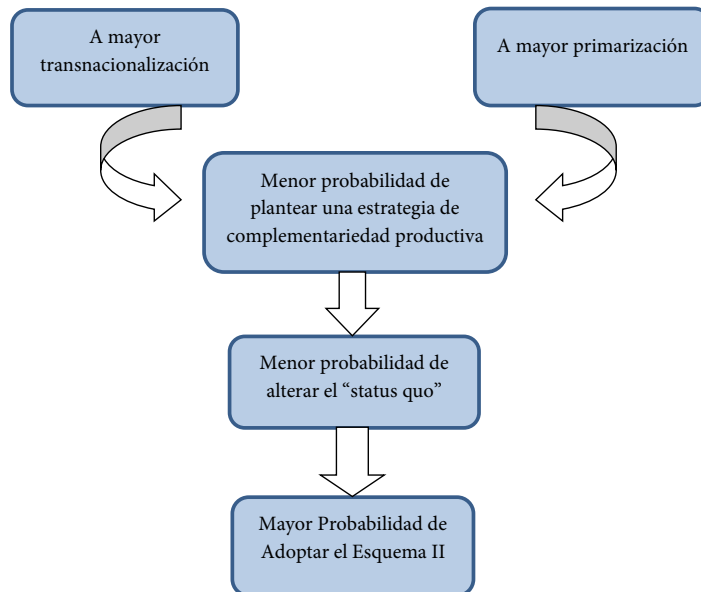
Sobre esos dos esquemas generales, puede pensarse un tercero (**Tipo III**), que supone quizás el más ambicioso en materia de objetivos a alcanzar por la NARF, según el cual se pretende reorientar, a partir de las nuevas instituciones financieras a crearse, al conjunto de las entidades financieras existentes o, por lo menos, la direccionalidad de los flujos gestionados por los canales tradicionales, en consonancia con el replanteo productivo que la NARF debe adoptar. Se trata, en este último caso, de una absorción dentro del Esquema Tipo I – que busca replantear el perfil productivo de la región – del Esquema Tipo II – donde las instituciones financieras existentes se subordinan a las lógicas de financiamiento fijadas por la NARF -.

En ese marco, una hoja de ruta para comprender y verificar la pertinencia de este marco teórico es adoptar un modelo esquemático que suponga una relación inversamente proporcional entre “grado de transnacionalización” y adopción del esquema deseable de la NARF.

Es decir, mientras mayor sea el compromiso con la economía mundial de los agentes económicos más importantes de cada país, menor será el entusiasmo para que el contenido que deba adoptar la NARF sea el que lo ubica como una estrategia dirigida a promover una integración productiva que, basándose en la complementariedad de los países, suponga una alteración con el esquema vigente. Esto es, mientras mayor sea el grado de transnacionalización, mayores perspectivas de los países para adoptar el Esquema Tipo II.

Una segunda relación esquemática que puede plantearse es la que agrega la dimensión del perfil relativa a la inserción internacional de cada uno de los países, para la cual la relación inversamente proporcional se plantearía entre la primarización de la economía y el impulso a la complementariedad de los países latinoamericanos. Para esta segunda proposición, a mayor primarización de la economía, menor será el entusiasmo para plantear una estrategia de complementariedad productiva y, por ende, mayores las tendencias a afirmar posturas vinculadas con el Esquema Tipo II.

Una Esquema visual de las relaciones entre los aspectos estructurales y las estrategias adoptadas por los países en el marco de las negociaciones por el NARF se presenta en el siguiente cuadro



Combinando ambas reglas, se puede caracterizar a cada país en función del grado de transnacionalización y primarización y su relación con el impulso a adoptar alguno de los tres Esquemas Generales de la NARF. Provisoriamente, puede decirse que actualmente hay una cierta primacía a favor de la transnacionalización y en desmedro de la primarización a la hora de elegir alguno de los 3 esquemas generales propuestos en relación con la NARF.

Por último, cabe señalar que los rasgos estructurales que definen la dinámica económica del continente (la primarización y la extranjerización) constituyen marcos apropiados para que los países adopten el Esquema Tipo II (más allá de lo que en el registro simbólico se presente), por lo que toda iniciativa tendiente a desplazar este esquema no sólo responde a las variables estructurales, sino a una elevada dosis de voluntad política para transformar los aspectos estructurales que mencionáramos.

II – LAS PARTICULARIDADES DE LOS PAÍSES:

a) Brasil:

El débil interés brasileño en la NARF – sindicado como una de las principales causas de que aquella no se haya puesto realmente en marcha con la “debida” intensidad – responde a diversas cuestiones. Por un lado, Brasil posee el Banco de Desarrollo de mayor dimensión de la región – el BNDES –, por lo que no necesitaría crucialmente de una nueva arquitectura regional para fondar los proyectos de inversión de sus firmas¹⁰.

De hecho, se ha señalado que el Gobierno de Brasil desea que la NARF – al menos el Banco del Sur - se aboque a financiar la integración de la infraestructura regional sudamericana, en un conjunto de obras que apunta a desarrollar el comercio bioceánico y, así, facilitar la inserción comercial de las producciones de la región.

Por otro lado, Brasil se encuentra plenamente inserto en el proceso de globalización, tanto por la fuerte presencia de firmas multinacionales en su economía, como por la propia participación de las empresas de aquel país en otras naciones. Además, el Gobierno brasileño apunta a ganar peso económico y geopolítico en las organizaciones multilaterales existentes.

Todo ello lleva a que aquel país no desee confrontar con las instituciones de la arquitectura financiera multilateral y regional existentes, promoviendo la creación de la NARF. En este sentido, Brasil ha manifestado

¹⁰ Cabe destacar que el BNDES provee financiamiento a proyectos fuera de Brasil por parte de empresas brasileñas, tales como la construcción de nuevas plantas o la adquisición, ampliación o modernización de unidades productivas. Entre 2005 y 2011, ese banco financió 25 operaciones en el exterior por aproximadamente us\$5 mil millones, principalmente en el sector agroindustrial y en software.

la voluntad de que la NARF se transforme en un complemento de las agencias financieras existentes, como la CAF, el BID y el Banco Mundial, sin competir con ellas (Esquema Tipo II).

En este caso, no hay dudas, de que toda estrategia que suponga abandonar el Esquema Tipo II supone un replanteo de la lógica que en materia de reproducción financiera y productiva viene observando la región. En ese marco, el abandono de la lógica actual supone cambios de los que habrá que ponderar la magnitud, profundidad y dirección ya que pueden involucrar incluso el rol hegemónico - aunque sea marginalmente - que la economía brasilera viene detentado en el escenario regional.

Por ende, el caso brasilero exige considerar el particular punto inicial que ubica a ese país en el centro de la hegemonía regional, como parte de sus estrategias de posicionamiento en relación con la NARF. Finalmente, Brasil desea una modalidad de votación en la que la incidencia de cada país sea proporcional a sus contribuciones - similar a la vigente en otros organismos multilaterales -, que garantice su predominio en la NARF.

Por todo lo expuesto, la estrategia de Brasil respecto de la NARF radica en participar formalmente en su creación, aunque sin ánimos de acelerar su puesta en marcha, en la medida en que no significaría una fuente de financiamiento significativo para sus empresas, que podría perjudicar sus vínculos económicos y políticos con los países desarrollados y en que su peso político quedaría diluido por una estrategia de votación equitativa.

b) Argentina:

El caso Argentino es, quizás, uno de los más paradigmáticos en materia de las tensiones / disputas en torno a la integración regional, en general, y en lo que respecta a la NARF, en particular. Lo paradigmático radica en que, en el caso argentino, se observa, de un lado, excelentes condiciones políticas para avanzar en una propuesta de diseño Tipo I e incluso Tipo III; pero, por el otro lado, las condiciones estructurales en su organización económica (elevada transnacionalización y aguda tendencia a la primarización) la condicionan a adoptar el Esquema Tradicional Tipo II.

Así, la impugnación social al ideario neoliberal, que se hiciera sentir en las movilizaciones contra el ALCA en el 2001, se plasmaron con toda intensidad al máximo nivel político en las IV Cumbre de las Américas realizadas en Mar del Plata en el 2005, donde los mandatarios de la región rechazaron plenamente el Tratado del ALCA en el marco de una estrategia gubernamental coordinada por los Presidentes de Argentina y Venezuela.

Sin embargo, el fuerte peso de la extranjerización en su estructura económica (de las 200 empresas más grandes, 129 son extranjeras y representan 73% de la facturación global de las mismas) y el creciente predominio de los *commodities* (tanto energéticos, como siderúrgicos y, principalmente, vinculados con la importancia que asume el complejo sojero al interior de los productos agropecuarios) juegan un papel,

silencioso pero eficaz, a la hora de ponderar el entusiasmo de los representantes del país en los distintos ámbitos donde se discute los contenidos que debe asumir la NAREF.

Cuadro 6. Las 200 empresas de mayor facturación de la Argentina, según origen del capital – 1997 y 2007.

	2010	
	Cantidad de firmas	% sobre la facturación
Estatal	6	2,8%
Local	61	23,8%
Local no grupo	22	6,8%
Local Grupo	39	17,0%
Extranjera	129	72,4%
Extranjera no grupo	87	31,6%
Extranjera Grupo	42	40,8%
Asociación *	4	1,0%
Total	200	100,0%

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de la Revista Mercado.

Así, por ejemplo, a pesar de que desde principios de 2007 Argentina impulsa junto con Venezuela la creación del Banco del Sur, es recién a mediados de 2011 cuando el Congreso Argentino ratificó dicho acuerdo.

Otro tanto puede decirse de la instrumentación del Sistema de Pagos en Moneda Local (SML) entablado con Brasil (ya reseñado) por medio del cual se intenta reducir el uso de la divisa norteamericana, pero sin que ellos suponga el paso inicial a revertir el carácter transnacional que signa el intercambio entre ambos países (siendo el caso paradigmático el vinculado con la industria automotriz).

Por otro lado, el compromiso Argentino con el Esquema Tipo II, es decir, que la NARF contribuya a ampliar los volúmenes de financiamiento que tiene la región pero sin modificar la estructura económica vigente, se observa en las negociaciones que los representantes del país (en su máximo nivel) llevan en los distintos foros mundiales.

Por ejemplo, en las recientes Cumbres del G20, la postura Argentina en el marco de las iniciativas tendientes a regular el precio de los *commodities* agropecuarios (identificados como canales de absorción de importantes

sumas de capitales especulativos y que explican en gran medida la situación de emergencia alimentaria por la que atraviesa las regiones más pobres del planeta) ha sido de absoluto rechazo a la misma. Se trata de una decisión que impacta sobre la estrategia que, en relación con los contenidos de la NARF, asumen los representantes argentinos, y que lo emparenta con el Esquema Tipo II, más allá de todo contenido discursivo vinculado con el Esquema Tipo I.

c) Venezuela:

Sin dudas que el caso venezolano emerge como el principal exponente del Esquema Tipo I, donde se otorga un fuerte impulso para dotar de contenidos al NARF en base a modificar la lógica económica sobre la que se asienta la región, y donde las necesidades del pueblo latinoamericano ocupan el lugar central (al menos en el plano discursivo).

Innumerables han sido las iniciativas en el plano de la integración regional que han surgido por impulso venezolano o que han encontrado en dicho país un entusiasta promotor. Desde la propuesta del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), allá por 2004 – y presentado como la alternativa al ALCA –, pasando por su ingreso al MERCOSUR (2006), el sostenido y reiterado impulso a la Unión de Naciones Suramericanas (desde 2004), hasta la reciente Cumbre de Estados Latinoamericano y Caribeños (2011) son muestras elocuentes de la voluntad del Gobierno de Venezuela de ampliar y densificar el proceso de integración regional.

En el plano específico de la NARF, Venezuela ha sido uno de los promotores del Banco del Sur desde sus inicios (2004) y con contenidos de mayor envergadura a los que actualmente tiene reconocido – es decir, no solamente como una institución regional que opere como una banca de desarrollo sino también como un fondo de reserva –; así como del Sistema Unitario de Compensación regional de Pagos (SUCRE), ambas iniciativas que suponen la afirmación de los primeros signos concretos de una NARF en donde el sentido y la direccionalidad de la misma aún está en debate entre los países, pero que encuentra a este país incluso en posiciones cercanas al Esquema Tipo III.

Lo expuesto cobra mayor relevancia en el marco de los rasgos estilizados que definen la estructura económica venezolana, en donde el peso que adquiere el ciclo petrolero define en buena medida la coyuntura económica de dicho país.

Así, Venezuela presenta a grandes rasgos un fuerte componente primarizado en su estructura productiva (lo que la tendería a acercarse al Esquema Tipo II) pero donde el peso de las firmas extranjeras no adquiere la magnitud que se observa en otros países latinoamericanos (de hecho, la única empresa venezolana que está presente en el ranking de las primeras 100 firmas de la región es la estatal PDVSA).

De ese modo, es el bajo peso de la transnacionalización pero, fundamentalmente, el fuerte componente político de su Gobierno, el que explica la adopción del Esquema I en los debates sobre los contenidos de la NARF.

En este punto, puede observarse un cierto límite del impulso renovador que imprime el Gobierno venezolano a la agenda de la integración regional: límite expuesto en la reticencia de modificar la elevada dependencia que sobre los recursos hidrocarbúricos presenta el sistema energético mundial (y el de América Latina en particular) y el rechazo concomitante a las tendencias y procesos que se conjugan en torno de las llamadas “biotecnologías”, principalmente los “biocombustibles” en tanto suponen la sustitución, siquiera paulatina, de los recursos hidrocarbúricos.

d) Ecuador:

Similar al caso Venezolano, pero de menor peso a la hora de incidir en los procesos de discusión, Ecuador ha hecho gala en innumerables foros de una propuesta específica de NARF consistente en 3 pilares: Una Banca de Desarrollo, Una Unidad de Cuenta Regional y un Fondo Latinoamericano de Reservas. Adicionalmente, se propone un Centro Alternativo para la solución de diferencias en materia de Inversiones¹¹. De este modo, la presentación ecuatoriana de discusión sobre el NARF oscila entre el Esquema Tipo I y el Esquema Tipo III.

Las semejanzas con la postura venezolana no solo atañe a la propuesta, sino que también comparten una misma dependencia en términos de coyuntura económica al ciclo petrolero mundial, aunque también en este caso desde posiciones relativas muy disímiles – la petrolera estatal Ecuatoriana (PetroEcuador) ocupa el puesto 50 de las primeras 300 empresas más grandes de América Latina, con un monto facturado de us\$9.346 millones; PDVSA ocupa el puesto 3 de dicho ranking, con us\$94.929 millones de facturación -10 veces más que su par ecuatoriana-.

Sin embargo, una diferencia notable con el caso venezolano es el particular arreglo monetario que presenta Ecuador, en tanto mantiene la vigencia de un sistema monetario dolarizado, que inhibe la posibilidad de gestar política monetaria y financiera autónoma que permita fortalecer con acciones propias su propuesta de la NARF.

e) Colombia:

Como se señaló previamente, Colombia es otra de las naciones sudamericanas que se ha mostrado reticente al desarrollo de la NARF, particularmente del Banco del Sur. Esa postura se vincula estrechamente con el alineamiento hacia Estados Unidos que mostró históricamente (y muestra) aquella nación.

Incluso, Colombia se caracteriza por una excelente relación con el Fondo Monetario Internacional, con el Banco Mundial y con el BID (presidido por un ciudadano colombiano), y representa uno de los principales receptores latinoamericanos de Inversión Extranjera Directa.

¹¹ Ver “El fracaso de Bretón Woods y los tres pilares de la Nueva Arquitectura Financiera Regional” Septiembre del 2009. Documento borrador elaborado por el Equipo Técnico Nueva Arquitectura Financiera Regional – Banco del Sur.

Por todo lo expuesto, basándose en motivos geopolíticos y económicos, Colombia es otra de las naciones de América del Sur que se inclina por un Esquema de Tipo II para la Nueva Arquitectura Financiera Regional.

A modo de síntesis se presenta un cuadro esquemático que pretende ordenar a los países de acuerdo a los elementos presentados, que a nuestro juicio, explican a grandes rasgos las particulares estrategias adoptados por los mismos en el marco de las discusiones de la Nueva Arquitectura Financiera Regional.

Países / Variables	Grado de Transnacionalización	Grado de Primarización	Esquema Adoptado
Brasil	Relevante pero no determinante	Relevante pero no determinante	Tipo II
Argentina	Determinante	Relevante pero no determinante	Tipo II
Venezuela	Relevante pero no determinante	Determinante	Tipo I / III
Ecuador	Relevante pero no determinante	Determinante	Tipo I / III
Colombia	Relevante pero no determinante	Relevante pero no determinante	Tipo II

REFLEXIONES FINALES

Resulta un signo auspicioso de los nuevos tiempos que recorren al Continente Latinoamericano la discusión en torno a la necesidad de gestar una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NARF). Tanto más positivo es la introducción efectiva de mecanismos que, en la práctica, suponen ya un replanteo, aunque sea leve, de la Arquitectura Financiera Regional Tradicional (AFRT).

Resulta llamativo que los contenidos de los nuevos instrumentos planteados como necesarios para gestar la NARF remitan a instituciones regionales previamente existentes. Así, la unidad de cuenta latinoamericana que se pretende gestar (ya sea por el Sistema de Pagos en Moneda Local o bien por el Tratado del SUCRE) era ya un objetivo del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos del ALADI.

Del mismo modo, el Banco del Sur se reconoce en los objetivos que en su momento animaron a la creación de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Y, por último, el debate en torno a la necesidad de crear una institución regional que permite administrar las reservas de los países en aras de transformarse en el prestamista de última instancia de la región no hace más que revitalizar el rol desempeñado por el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) de la CAF.

Ciertamente la semejanza de los instrumentos planteados en el debate actual de la NARF respecto a la experiencia histórica que en esta materia acumula el continente difieren sustantivamente en términos de amplitud y alcance con los que hasta ahora se han implementado principalmente desde mediados de los

noventa en adelante. En efecto, desde el paulatino abandono del ALADI que la región no experimentaba con tantos bríos aires de integración regional que abarcara al conjunto de los países y a una variada significativa de planos, entre ellos el financiero.

Esta peculiar situación que denota los esfuerzos arduos que desde largo tiempo recorren la región para construir un sistema financiero autónomo de las corrientes promovidas por los grandes centros financieros y productivos del planeta se enfrenta con un peligro cierto: la de repetir la experiencia histórica, de fijar acuerdos supranacionales que busquen una mayor integración entre los países sin que este objetivo pueda cumplirse a pesar de la puesta en marcha de los instrumentos.

Es desde esta perspectiva que en el presente material hemos querido señalar la importancia que tienen los aspectos estructurales en la definición del tipo de NARF que se implemente. No fue por casualidad que la experiencia neoliberal vaciara de contenido los principales instrumentos de integración regional (y entre ellos los financieros) nuestros países se plantearon desde mediados de la década del 1960. Fue la consolidación de una estructura económica regional primarizada y transnacionalizada que no requiere para su funcionamiento de una integración financiera regional, si es que puede acceder al financiamiento externo.

Desde esa perspectiva, no hay dudas de que la elevada primarización del continente (en tanto proveedor de recursos naturales) y la importancia que asume la transnacionalización para las principales unidades económicas de la región son los obstáculos estructurales con los que se enfrentan las mejores voluntades de construir una Nueva Arquitectura Financiera Regional que ubique a las necesidades de los pueblos como el eje rector sobre el cual debe direccionarse al conjunto de flujos financieros que absorbe el continente.

Es desde este lugar, que puede entenderse que, más allá del nuevo tiempo político que recorre la región, los avances en materia de gestar la Nueva Arquitectura Financiera Regional, si bien se han dado y como tal constituyen novedades significativas, tienen una elevada dosis de retraso y principalmente de marginalidad respecto de la lógica financiera que se observa en el Continente.

Por ende, no repetir la experiencia histórica en materia de integración supone aprender de la misma, en particular de la experiencia neoliberal reciente. Si dicha experiencia pudo transformar nuestro continente en una plataforma exportadora sustentada en actores transnacionales, la apuesta de la NARF debe dirigirse a transformar el legado neoliberal para construir una América Latina donde lo central de sus procesos productivos se realice en complementariedad fronteras adentro de los países y sobre la base de insertarse en las corrientes de la innovación tecnológica antes que en el mero aprovechamiento de sus recursos naturales a los que nos destinan las tendencias primarizadoras vigentes. Tarea donde la centralidad del actor que la lleve adelante no es un dato menor: se trata de construir el actor económico vinculado con las sociedades latinoamericanas, antes que con el espacio mundial. Se trata de pensar en un **Area de Economía Pública Latinoamericana** (que involucre a las empresas estatales, a las firmas privadas, y a las experiencias sociales) comprometida con el mercado interno del Continente antes que en el predominio de las transnacionalización vigente

Los obstáculos estructurales que presenta la región son de tal magnitud que resulta difícil que su resolución pueda darse exclusivamente en el escenario del debate regional. Más aún, las posturas que los países adoptan en el escenario regional responden a los intereses que le imponen las restricciones estructurales en cada momento. Así, una tarea importante, y a veces no bien asumida en el debate regional, remite al proceso de remoción de estos obstáculos en el plano interno de cada uno de los países.

Es en función de los procesos de reversión estructural que encaran los países que se fortalece la capacidad de plasmar una Nueva Arquitectura Financiera Regional que suponga replantear el rol subordinado del continente. Máxime cuando los principales mecanismos de financiamiento a los que accede la región proviene de los canales “regulados por el mercado”, los cuales en buena medida conjugan su particular estrategia empresaria con las particularidades de cada espacio nacional independientemente de las características que asuman las instituciones regionales. Sin este proceso, lo más probable es que el impulso social que los pueblos latinoamericanos le imprimieron al debate regional al deslegitimar el Consenso de Washington se diluya en el marco de la absorción de la NARF como una corriente más de financiamiento regional que no resuelve las necesidades de sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- BIANCARELLI, L. (2010), “La dimensión financiera de América del Sur: una evaluación de las alternativas y una tentativa de cuantificación”, publicado en “Integración Regional en América Latina – desafíos y oportunidades”, Monografías de la red del Instituto Virtual de la UNCTAD – Naciones Unidas.
- CARRASQUILLA, R. (2011), “FLAR: historia, desempeño y perspectivas”, presentación realizada en el Seminario “Arquitectura Financiera Regional: retos y desafíos para propulsar el desarrollo económico”, CEPAL y Naciones Unidas.
- CEPAL (2011), “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile.
- Lustig, C. (2009), “Banco del Sur, ¿un modelo a seguir para la construcción de instituciones regionales en el marco de la nueva agenda de América del Sur”, ponencia presentada en las Jornadas del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO.
- RAMERI, A.; Raffo, T. y Lozano, C. (2009) “Las transformaciones en la cúpula empresarial durante la última década: nuevos liderazgos, similar patrón productivo y mayor extranjerización”, Instituto de Estudios y Formación (IDEF) de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).
- Santiso, J. (2008), “La emergencia de las multilatinas”, Revista de la CEPAL N° 95, Agosto, Santiago de Chile.



LA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL Y LA RECONFIGURACIÓN DE LAS IFIS POS-2008

Diana Aguiar¹

La actual crisis económico-financiera, social y ecológica se inserta en el contexto más amplio de financierización de la economía, proceso intensificado a partir de los años 1980 con la creciente desregulación del sector financiero, en particular el desmantelamiento de los controles de actividades financieras entre las economías nacionales y la liberalización de las cuentas de capitales². En este proceso la rentabilidad de las transacciones con dinero, riesgos y productos asociados se ha tornado significativamente superior a la rentabilidad de la producción de riqueza tangible en la forma de bienes y servicios³. Eso significa una ampliación de los mercados financieros en relación a los de bienes y servicios⁴, y un aumento exponencial de actividades especulativas arriesgadas, como las que llevaron a un ciclo de crisis financieras desde la del Tequila en 1994, hasta el colapso financiero mundial de 2008.

Desde entonces la crisis económico-financiera ha avanzado en diversos sentidos. De ser inicialmente una crisis financiera surgida en el corazón del capitalismo, se ha transmitido hacia otras regiones y esferas a través de: la contracción del crédito, las inversiones y la demanda por bienes y servicios, generando desaceleración del crecimiento y recesión, con fuertes impactos sociales; el aumento exponencial del endeudamiento público, generando crisis de deuda soberana; la dictadura de los agentes financieros sobre los regímenes políticos supuestamente democráticos, traducándose en una crisis institucional y política de incapacidad y, sobre todo, desinterés en restablecer un pacto social que coloque los mercados financieros al servicio de las necesidades

¹ Diana Aguiar es Master en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica (PUC-Rio), facilitadora del Grupo de Trabajo sobre Arquitectura Económica Internacional (GT-AEI) de la Red Brasileira por la Integración de los Pueblos (Rebrip) – dianaguiar@gmail.com

² La Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (Unctad) defiende que las economías que tuvieron mejor performance en las últimas tres décadas son justamente aquellas que rechazaron ese modelo de globalización financierizada (*finance-driven globalization*) y adoptaron políticas heterodoxas adecuadas al contexto nacional/local. Unctad Policy Brief. *The Paradox of Finance-Driven Globalization*. Enero de 2012.

³ Antonio Tricarico. *The “financial enclosure” of the commons*. Octubre de 2011.

⁴ De hecho, a partir de inicio de los años 80, cuando el proceso de financierización se intensifica, el volumen de flujo de capitales sobrepasa al comercio internacional. Unctad Policy Brief. *The Paradox of Finance-Driven Globalization*. Janeiro de 2012.

de producción y consumo sostenibles de los pueblos; la intensificación de la privatización, comoditización y financierización de los bienes comunes como falsas soluciones de mercado a la crisis, revelando el rostro social y ecológico de esta crisis sistémica.

En este contexto de múltiple crisis económico-financiera, social y ecológica ¿qué papel han asumido las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) en la arquitectura de “soluciones” a la crisis sistémica? ¿Cómo se reconfiguraron desde 2008? ¿Han hecho cambios significativos en su *modus operandi*, su gobernanza y su recetario neoliberal como respuesta a la crisis? ¿Cómo la crisis ha afectado su relación con los diversos países, especialmente con los llamados “emergentes”? ¿Qué implican esas modificaciones para la política externa de Brasil, que “se entiende como país emergente”?

GEOPOLÍTICA INTERNACIONAL POS-2008

Casi cuatro años después del colapso financiero, una aparente reconfiguración geopolítica parece estar en curso. Nunca antes escuchamos hablar tanto de China, y las reuniones del G20 (grupo que reúne las 19 mayores economías del mundo, más la Unión Europea) parecieran haber realmente suplantado las del G8 (grupo formado por los entonces siete países más industrializados y desarrollados económicamente del mundo – Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá – y también por Rusia) en importancia en la gobernanza económica global. Pero, ¿qué representa eso, en términos de cambios reales en la estructura de poder?

Desde el punto de vista de la reconfiguración de la correlación de fuerzas entre los países, el hecho de que el G20 en la Cumbre de Pittsburgh -en septiembre de 2009- se autodefina como el “principal foro para la cooperación económica internacional” significa un reconocimiento, por parte de las economías avanzadas, de la necesidad de que cualquier “reforma” de la arquitectura financiera internacional debe incluir a las economías emergentes en la mesa de negociación, en particular a China.

De hecho, China, y los demás BRICS⁵ en menor escala, aumentaron su poder de negociación en el sistema, a pesar de que aún haya mucha más expectativa de concretar ese aumento de poder. La crisis de la zona del euro y el consecuente financiamiento de los paquetes de rescate -vía inyección de recursos también de los países emergentes al Fondo Monetario Internacional (FMI)-, refuerzan la apariencia de que los países BRICS representan poderes en ascensión en la *gobernanza* global. Sin embargo, a pesar de la innegable fuerza de China como motor de la economía mundial, los demás BRICS no tienen el mismo papel; tampoco el grupo parece tener coherencia de posiciones. Además de eso, el hecho de que estos países mantuvieran tantas

⁵ El bloque de los BRICS es formado por Brasil, Rúsia, Índia, China y África del Sur.

reservas en títulos de la deuda estadounidense muestra un escenario de co-dependencia con el centro del sistema económico, más que una posible ascensión de un nuevo *hegemon*⁶ o bloque histórico alternativo.

En ese sentido, los Estados Unidos (EUA) y su deuda pública y privada son el principal ejemplo de “demasiado grande para quebrar”. Esta expresión ha surgido, en principio, en referencia a las instituciones financieras que tienen un peso sistémico tan fuerte que, frente a la inminencia de quiebre, los gobiernos “deberían” organizar programas de rescate de urgencia para evitar que esta posible falencia tuviera impactos devastadores sobre el sistema financiero (tal el caso del banco Lehman Brothers en 2008). Actualmente, como respuesta a esa práctica, los países del G20 discuten los planes de falencia de las instituciones financieras globales que consideran “sistémicamente importantes”⁷ para evitar la necesidad de futuros programas de rescate (realidad aún distante, dado el anuncio en 2012 del paquete billonario de rescate a los bancos españoles).

Sin embargo, en la pauta del G20 nada se menciona sobre la deuda estadounidense como el principal caso de “demasiado grande para quebrar” y como eso impone una situación de financiamiento continuado de esa deuda a través del sistema de reservas. De esa manera no se cuestiona el poder del dólar, manteniendo intocado el sistema monetario internacional de cambio flexible pos-Bretton Woods que, en la práctica, obliga a los países superavitarios a mantener reservas en dólar para proteger sus monedas de posibles ataques especulativos. Esas reservas, entretanto, son recursos que podrían ser invertidos en los propios países y que a menudo significan un alto costo financiero, como lo explicaremos seguidamente⁸.

La crisis del euro puede haber pasado de la agenda del G8 hacia la del G20 en un claro reconocimiento de un potencial uso de los recursos de los países emergentes para los programas de rescate de las deudas públicas europeas. Pero temas centrales aún quedaron afuera, como por ejemplo: la deuda pública de los Estados Unidos; la forma como la disputa partidaria en aquel país coloca las reservas de los países superavitarios bajo riesgo de desvalorización (haciendo con que el Congreso estadounidense detenga -de hecho- parte significativa de la gobernanza económica mundial); el mantenimiento de instrumentos financieros de alta capacidad especulativa -como el *high frequency trading*⁹- con poca o ninguna supervisión; y el continuo poder

⁶ AGUIAR, Diana. *Cúpula de los Povos frente ao G20 2011. “Os Povos Primeiro, Não os Mercados Financeiros!”*. In: *G20: Novo Cenário para a política externa do Brasil. Perspectivas dos Movimentos Sociais*. Rebrip, 2012.

⁷ G-SIFIs – *Global Systemically Important Financial Institutions*.

⁸ Idem.

⁹ GOWER, Richard. *Financial Crisis 2: Rise of the Machines*. Robin Hood Tax Campaign, Setiembre de 2011. *High frequency trading* o “transacciones de alta frecuencia” son hoy la realidad de la mayor parte de las transacciones en los mercados financieros. Son las transacciones en alta velocidad, hechas por computadores extremadamente rápidos, que llegan a negociar activos financieros centenas o millones de veces por segundo, con base en modelos matemáticos pré-establecidos. Este tipo de transacción ha llevado las corporaciones de los mercados financieros a una verdadera “corrida tecnológica” para estar milésimos de segundo al

de las agencias de evaluación de riesgo¹⁰, a pesar de su contribución en el surgimiento y gravedad de la crisis del 2008, al clasificar de forma sistemática títulos *subprime* como *investment grade*. Así, la gobernanza económica y financiera que ha llevado el mundo hacia la actual crisis está lejos de ser cuestionada¹¹.

Respecto a la articulación regional dentro y fuera del grupo de los 20, el gobierno brasilero viene afirmando que Argentina es aliada en las negociaciones del G20. El tema de la especulación de las *commodities* agrícolas, por ejemplo, de gran interés para los dos países agro-exportadores, es una de las pautas de trabajo común. Por otro lado, el gobierno brasilero también afirma que Brasil y Argentina han venido haciendo esfuerzos en el sentido de dialogar con otros países de la región sobre las posiciones a ser llevadas al grupo. En ese sentido, han sido realizadas algunas ruedas de consulta sobre el tema, pero no de forma sistemática. Además, se puede notar la dinamización del G20 frente a la lentitud con que los procesos de integración sudamericana han sido conducidos por la política externa brasilera desde la crisis del 2008, siendo la postergación del proceso de instalación del Banco del Sur uno de los casos más evidentes¹², con lo cual la profundización de una nueva arquitectura financiera regional -tan necesaria como alternativa a la crisis sistémica- de hecho no avanza.

Además de la reconfiguración de la relación de fuerzas entre los diferentes países, la modificación fundamental está probablemente representada por la renegociación de la alianza entre el capital financiero y el poder político institucional en diversos niveles.

El poder de influencia del capital financiero sobre la esfera de la política institucional, denominado por Noam Chomsky como “senado virtual”, es un instrumental en ese proceso.

Al contrario de lo que determina el sentido común, la ideología neoliberal no implica la mera reducción del papel del Estado como regulador del mercado. De hecho, el Estado y sus diversas representaciones

frente de sus competidores. En este tipo de transacción, quien se adelanta a la capacidad de inversión en innovación tecnológica y *expertise* matemática para maximizar los lucros en un ambiente de alta competitividad que favorece la concentración del mercado en grandes corporaciones con capacidad técnica, en detrimento de la estabilidad financiera o del uso de los recursos de los mercados financieros al servicio de las necesidades productivas. robinhoodtax.org.uk/sites/default/files/Rise%20of%20the%20Machines_1.pdf

¹⁰ WARDE, Ibrahim. *El reinado de las agencias de clasificación de riesgo. Dosiê Le Monde Diplomatique Brasil 10*. Año 2, julio/agosto 2012. La evaluación de las tres más poderosas agencias de clasificación de riesgo (Moody's, Standard&Poors y Fitch Ratings) de las deudas soberanas de los países y de las grandes corporaciones financieras es acompañada de cerca por los mercados financieros y determina, en gran medida, el “ánimo” de los mercados. Ejemplo de esto, cuando en agosto de 2011 y en enero de 2012, la Standard&Poors rebajó la nota de los Estados Unidos y de nueve países de la zona del euro, los porta-voces de las políticas económicas de esos países no tardaron en hacer declaraciones en defensa de su seguridad financiera.

¹¹ AGUIAR, Diana. *Cúpula dos Povos frente ao G20 2011. “Os Povos Primeiro, Não aos Mercados Financeiros!”*. In: *G20: Novo Cenário para a política externa do Brasil. Perspectivas dos Movimentos Sociais*. Rebrip, 2012.

¹² AGUIAR, Diana Aguiar. *Seminário Regional “A América Latina no G20”*. In: *G20: Novo Cenário para a política externa do Brasil. Perspectivas dos Movimentos Sociais*. Rebrip, 2012.

institucionales -las IFIs a nivel global- han sido fundamentales en la creación y manutención de marcos regulatorios permisivos y promotores de la financierización, bien como de la privatización y la comoditización de nuevos activos financieros¹³. La crisis sistémica que tuvo inicio en el 2008, en lugar de frenar este proceso ha consolidado tales mecanismos.

En ese contexto la pregunta fundamental, en el caso de un país como Brasil, no es solamente acerca del papel de las IFIs en la política económica nacional; el foco también pasa por incidir en la estrategia geopolítica externa de un “Brasil que se entiende como país emergente” para la profundización de su influencia sobre la correlación de fuerzas al interior de estas instituciones.

LAS IFIS, EL COLAPSO FINANCIERO DE 2008 Y LA RECONFIGURACIÓN ESTRATÉGICA DE BRASIL

El actual colapso financiero global se inserta en un contexto de sucesión de crisis financieras desde los años ‘90, causadas por varios ataques especulativos¹⁴, especialmente las crisis del sudeste asiático a fines de esa década, posibilitadas por la fuerte desregulación de los flujos financieros. Hasta ese entonces, estos países asiáticos habían sido elogiados por el FMI por tener, de manera general, situaciones fiscales y de transacciones corrientes sólidas. El hecho de, a pesar de esto, percibir que estaban sujetos a ataques especulativos tanto como los demás países, los llevó a cuestionar las políticas hasta ahí adoptadas e, incluso, al propio Fondo.

Otro punto importante: estos países asiáticos que estaban sufriendo la crisis financiera, en realidad estaban también dentro de un proceso de reconfiguración productiva en Asia que los conectaba con China y Japón, países que tenían, en el caso de China, un nivel de reservas crecientes -que no era tanto como el actual, pero era considerable-, y en el caso de Japón, una moneda convertible que les daba razonable tranquilidad en el área financiera. Esta fragilidad financiera terminaba por afectar la configuración de la integración productiva, o de las cadenas productivas, situación que ya sucedía en el ámbito asiático. En este momento se ven los primeros tipos de medidas, como la iniciativa de Chiang Mai, que suceden en

¹³ La financierización no es lo mismo que la privatización y la comodificación aunque dependa de estas.

¹⁴ Ataques especulativos contra la moneda o la deuda de un país se refieren a la apuesta, como en un gran casino, de grandes inversores en torno a la cotización de una moneda específica o de títulos de la deuda pública de un país, vendiendo y comprando rápidamente en grandes volúmenes y lanzando rumores en el mercado sobre el valor de esas monedas y títulos. George Soros se hizo famoso por hacer fortuna organizando ataques de ese tipo contra monedas de distintos países, en un ejemplo de cómo las elites financieras transnacionales lucran con las inestabilidades y desregulación del sistema financiero.

ese escenario. Ahí ya está una semilla de este cambio estratégico del área de producción mundial del Atlántico hacia el Pacífico. Eso ayuda a entender esta resistencia a los dictámenes del Fondo, que reflejan el consenso que existía entre la City de Londres y Wall Street, los actores que dictan las reglas del FMI fundamentalmente. [...] Los países asiáticos pasan a tener una estrategia de uso colectivo de reservas, lo que implica que las reservas de China y Japón sirvan para la protección de las economías menores, proceso que culmina en la iniciativa Chiang Mai¹⁵.

Además de eso, muchos países africanos y latinoamericanos, que sufrieron con los programas de ajuste estructural relacionados a los préstamos del Fondo en el pasado, describían como “humillante” la actuación de los agentes del FMI. Estos economistas, entrenados en la ideología neoliberal, imponían la política económica a ser adoptada por el país, promoviendo la contratación de préstamos sin considerar la especificidad de la realidad económica, política y social de cada país en cuestión y sin espacio para la discusión de políticas alternativas. El paquete de políticas económicas exigidas como condicionantes para los préstamos incluía la liberalización comercial y financiera, la privatización de servicios públicos esenciales, políticas de control inflacionario con altas tasas de interés, etc.. Este paquete de políticas, conocido como el “Consenso de Washington”, tuvo consecuencias sociales y económicas nefastas en países como Argentina, niña de los ojos de ese modelo durante la década del 90, y representaba el instrumental de la ideología neoliberal dominante en las IFIs.

Para escapar a la imposición de ese paquete en las políticas económicas nacionales, los países asiáticos iniciaron una estrategia de acumular reservas como un seguro para disminuir su vulnerabilidad y evitar los impactos de futuras crisis financieras globales que pudiesen significar la necesidad de nuevos préstamos del FMI. Así, el FMI fue siendo paulatinamente desacreditado en su mandato de acreedor en última instancia.

Esa reconfiguración culmina con el hecho de que dos de los países con mayores préstamos, Brasil y Argentina, resuelvan cancelar sus deudas con el Fondo en diciembre de 2005, o sea, antes del plazo de vencimiento. El entonces presidente argentino, Nestor Kirchner, declara que eso significará una emancipación frente a las sofocantes condiciones impuestas por el Fondo durante décadas. Serbia, Indonesia, Uruguay y Filipinas siguieron el ejemplo y también anunciaron que cancelarían sus deudas¹⁶.

¹⁵ Entrevista de Adhemar Mineiro (Dieese/Rebrip) à autora em julho de 2012.

¹⁶ AMBROSE, Soren. *IMF Confidence Crisis. Foreign Policy in Focus*, 12 de Abril de 2007. www.fpiif.org/articles/imf_confidence_crisis

Sin embargo, el argumento de que el pago anticipado de la deuda genera aumento de la autonomía del país provoca controversias¹⁷. En aquel momento la Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales se posicionó afirmando que la deuda era ilegítima y que, por tanto, no se debería pagar; que, al contrario de una decisión de rechazo por parte de los gobiernos al Fondo, el pago anticipado era, en realidad, una respuesta de estos países a un proceso -propiciado por el propio Fondo- de incentivo a la quitación de deudas de gran volumen; que Brasil cambió una deuda con intereses menores por otra, contraída posteriormente, con intereses mucho mayores en el mercado; y que cancelar la deuda no representaba el fin de la intervención del FMI en el país, toda vez que, al permanecer integrado al Fondo, Brasil continuaba sujeto a sus políticas de supervisión y control¹⁸.

De cualquier forma, como el FMI depende de un alto volumen de préstamos para obtener el retorno necesario a su solvencia, la situación comenzó a complicarse. Así, poco antes de los llamados "encuentros de primavera" entre el Fondo y el Banco Mundial, en abril de 2007, la situación era especialmente crítica. El FMI enfrentaba una crisis de legitimidad y, consecuentemente, de solvencia, con la inminencia de declarar su primera pérdida en décadas: US\$ 100 millones tan sólo en el año 2007¹⁹.

En el caso de los países africanos, la situación era – y sigue siendo – más crítica. Al contrario de las economías emergentes y de los países que podían contar con acuerdos regionales, como Chiang Mai en Asia, los países de baja renta – muchos de ellos africanos – no tienen acceso a los mercados privados de capitales. Las IFIs terminan siendo lo más accesible o aún la única fuente de financiamiento externo, y la aprobación de la política económica de estos países por el Fondo es condición necesaria para que reciban la Ayuda Oficial al Desarrollo y también las inversiones privadas²⁰. Por esa razón, en abril del 2008, antes del colapso financiero, cuando el monto de préstamos del FMI era muy pequeño, eran los países de baja renta, especialmente los africanos, los pocos que seguían recibiendo préstamos del Fondo, que se configuraba entonces como un acreedor de países pobres con economías frágiles.

De esa forma, antes del inicio del colapso financiero en 2008, el FMI enfrentaba la peor crisis de su historia. En abril de 2008, el FMI tenía préstamos concedidos a pagar en un monto de 9,843 billones de SDRs²¹ (lo

¹⁷ Entrevista de Fabrina Furtado (Doutoranda Ippur/UFRJ) a la autora en julio de 2012.

¹⁸ *La vida antes que la deuda!* Argentina/Brasil, Dezembro de 2005. www.jubileosuramericas.org/item-info.shtml?x=90394

¹⁹ AMBROSE, Soren. *IMF Confidence Crisis. Foreign Policy in Focus*, 12 de Abril de 2007. www.fpiif.org/articles/imf_confidence_crisis

²⁰ MOLINA-GALLART, Nuria y MUCHHALA, Bhumika. *Strings Attached: How the IMF's Economic Conditions Foil Development-Oriented Policies for Loan-Borrowing Countries*. Third World Network, 2010.

²¹ *Special Drawing Rights* o Derechos Especiales de Giro, la unidad de cuenta del FMI.

equivalente a US\$ 15,256 billones)²², muy poco, comparado a los 70,469 millones de SDRs (lo equivalente a US\$ 109,226 billones) concedidos en diciembre de 2002²³.

La situación en Wall Street cambió en el otoño de 2008. Después del colapso financiero, ese valor subió exponencialmente a 24,625 billones de SDRs (US\$ 38,168 billones) ya en abril del 2009, y a 98,136 billones de SDRs (US\$ 152,110 billones) en mayo del 2012²⁴. En ese proceso, por medio del G20, el FMI ha sido consistentemente recapitalizado, a pesar de haber promovido en forma permanente las políticas neoliberales de financierización, liberalización y desregulación como panacea para la estabilidad económica y el desarrollo.

Así, cuatro años después de la quiebra del banco estadounidense Lehman Brothers, marco del colapso financiero, la extensión con la que el paradigma del capitalismo neoliberal financierizado se viene reinventando es atemorizante y representativa de la captura de la política por los intereses del capital financiero. La reinención de las IFIs dentro de los marcos de la hegemonía neoliberal es parte de ese proceso, como veremos más adelante.

MUDAN LAS APARIENCIAS, PERMANECE EL CONTENIDO

La reconfiguración geopolítica no ha representado una mudanza en el paradigma dominante – y sí una profundización de los marcos regulatorios que permiten y promueven este paradigma – y, por otro lado, ha cambiado la “clase” de relación de algunas economías avanzadas (especialmente de los países europeos mediterráneos en crisis de deuda soberana) y de los llamados países emergentes con las IFIs. Los primeros han sido obligados a adoptar políticas de austeridad. En algunos casos (Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre), relacionadas a los programas de socorro de la *troika* (tal fue denominada la tríada formada por la Comisión Europea, el FMI y el Banco Central Europeo) en el mismo conocido modelo de las condicionantes del FMI y, frecuentemente, con el apoyo de la tecnocracia nacional, determinada a defender los intereses del capital financiero transnacional. Ya los llamados países emergentes pasaron a negociar la inyección de recursos al FMI y al Banco Mundial a cambio de reformas en la *gobernanza* global.

En mayo de 2012 los mayores préstamos en vigencia con el Fondo²⁵ eran para Grecia (18,940 billones de SDRs), Portugal (15,946 billones de SDRs), Irlanda (13,836 billones de SDRs), Rumania (10,569 billones

²² La tasa de conversión actual es de 1,55 US\$ para cada SDR.

²³ www.imf.org/external/np/fin/tad/extcred1.aspx

²⁴ Ídem.

²⁵ Préstamos a ser pagos. El valor de los préstamos aprobados es aun mayor, ya que parte de los Fondos todavía no han sido repasados.

de SDRs) y Ucrania (8,500 billones de SDRs)²⁶. Ningún país sudamericano y casi ninguno del sur o sudeste asiático (a excepción de Sri Lanka) tenían préstamos en vigencia con el FMI. Si comparamos con diciembre de 2002²⁷, cuando Turquía (16,245 billones de SDRs), Brasil (15,319 billones de SDRs), Argentina (10,547 billones de SDRs) e Indonesia (6,518 billones de SDRs) – hoy consideradas “economías emergentes” – sumaban los mayores préstamos en vigencia del Fondo, es posible percibir un cambio considerable en el perfil de los deudores²⁸.

En el caso del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el proceso de reconfiguración tiene también antecedentes que preceden el colapso financiero por las mismas dificultades que enfrentaba el FMI de seguir otorgando préstamos con el mismo tipo de condicionantes que antes.

El Banco Mundial, antes ya de la crisis, comenzó a cambiar la estrategia, priorizando negociaciones a partir de las orientaciones políticas generales de cada país, en vez de discutir programa por programa. Ese cambio sucede cuando perciben la dificultad de hacer los préstamos condicionados. Ellos hacen, por lo tanto, una discusión más política; claro que, en la discusión política, tratando también de hacer un encuadramiento²⁹.

El volumen de los desembolsos del Banco Mundial en relación al total de inversiones en Brasil siempre ha sido pequeño. Y en el período pre-crisis se estaba reduciendo significativamente (de US\$ 2,163 billones, en 2006, para US\$ 742 millones, en 2008). Eso podría justificar parcialmente el alineamiento del Banco en su documento de “Estrategia de Asociación con Brasil, 2008-2011” con los enfoques del propio gobierno brasilero para el desarrollo del país y con la demanda del gobierno Lula de que el programa del Banco para el país cambiase hacia un perfil de asistencia técnica al gobierno federal y direccionamiento del volumen de financiamiento para estados, y, en menor escala, para municipios, (la estimativa, en la época, era de que un 70% del volumen de los recursos del Banco se dirigiría a los gobiernos subnacionales). Cabe observar que, en todos los casos, el gobierno federal es la garantía y cualquier préstamo a un gobierno subnacional debe pasar por el aval del Ejecutivo y del Senado Federal. Como consecuencia de ese cambio estratégico, el Banco en su evaluación temía por esa reducción en su relación con el gobierno federal. Sin embargo, el riesgo de reducción del poder de presión de la organización estaba realmente dado por la menor importancia relativa de los recursos del Banco para los programas de inversión con el gobierno federal³⁰.

²⁶ www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2012-05-31

²⁷ www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2002-12-31

²⁸ Un mapa de los principales deudores del Fondo ilustra hoy esa mudanza: www.imf.org/external/np/exr/map/lending/index.htm

²⁹ Entrevista de Adhemar Mineiro (Dieese/Rebrip) a la autora en julio de 2012.

³⁰ GONÇALVES, Reinaldo. *O Banco Mundial no Brasil: da Guerra de Movimento à Guerra de Posição. Análise do documento*

En ese sentido, por ejemplo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)³¹ posee diez veces más recursos para financiar proyectos que el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Bird) – brazo del Grupo Banco Mundial – y el BID juntos. Sumando a eso los créditos del Banco de Brasil y de la Caja Económica Federal (Caixa Econômica Federal), además de los recursos disponibles para inversión del Estado, las provincias y municipios, el montante de estas IFIs es ínfimo respecto al total disponible en el país. Entretanto, a través de la asesoría técnica al gobierno federal, el Bird y el BID encontraron el principal canal para incentivar la desregulación e interferir en las políticas de desarrollo del país³².

Desde el punto de vista de la crítica a los programas del Bird, el direccionamiento de los créditos hacia la esfera subnacional ha causado una presión más directa sobre los gobernadores y alcaldes en el sentido de propiciar reformas liberalizantes. En relación al financiamiento privado, a través de la Corporación Financiera Internacional (IFC, según la sigla en inglés), que es el brazo de inversión privada del Grupo Banco Mundial, el principal cambio de directriz para el período 2008-2011 se da en el sentido de orientar las inversiones de las grandes empresas hacia las de mediano y pequeño porte³³.

En el caso del BID, donde la disputa entre Estados Unidos y los países que están buscando políticas más heterodoxas en América del Sur aparece de forma más clara, eso se expresa en la elección, en el 2005, del actual presidente del BID, el colombiano Luis Alberto Moreno, con el apoyo de los Estados Unidos y contra la candidatura de João Sayad, promovida por Brasil.

Eso se da en este contexto de la disputa de fondo – por ejemplo en el ALCA [Área de Libre Comercio de las Américas] – de reconfiguración de América Latina, especialmente de América del Sur. Pero también, en el caso del BID, hay una alteración de ese proceso de elección de los proyectos que queda visible en los documentos por país, dando más énfasis a esa negociación política que a la discusión del proyecto caso a caso³⁴.

³¹ *Estratégia de Parceria com o Brasil, 2008-2011*. Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales, enero de 2009.

³² La importancia del BNDES en el actual modelo de desarrollo del país es central, aunque que no sea el foco de esta análisis, centrada en las IFIs.

³³ CARVALHO, Guilherme Carvalho. *Os Bancos Multilaterais e o Complexo Rio Madeira: A tentativa de garantir o controle dos recursos naturais da Amazônia para o grande capital*. Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales, 2009.

³⁴ GONÇALVES, Reinaldo. *O Banco Mundial no Brasil: da Guerra de Movimento à Guerra de Posição. Análise do documento* *Estratégia de Parceria com o Brasil, 2008-2011*. Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales, 2009.

³⁴ Entrevista de Adhemar Mineiro (Dieese/Rebrip) a la autora, de julio de 2012.

Entretanto, como dicho anteriormente, no es consenso que ese cambio implique en mayor autonomía de Brasil en relación al BID y al Bird ya que, en sus documentos de estrategia por país, y en su fuerte presencia en la asesoría técnica en diversos programas del gobierno (de las inversiones para el Mundial de Fútbol de 2014 hasta la política energética), estas IFIs continúan a dictar directrices de cómo implementar políticas en el país³⁵.

Así, a pesar del bajo volumen de inversiones en el país, estas IFIs tienen fuerte influencia, pues “son generadoras de conocimientos que, apropiados por las clases dirigentes del país, pasan a orientar la agenda del debate nacional”; “son formadoras de la tecnoburocracia que comanda puestos-clave de la administración pública, particularmente en el área económica”; y “tienen gran influencia en la determinación de políticas y proyectos considerados relevantes al país, a partir de los servicios de asesoría disponibilizados por ellos”³⁶.

En el caso del FMI, la estrategia de Brasil también se ha modificado a lo largo de la década y no solamente pos-2008, básicamente con dos momentos de marco en este proceso. El primer momento, en 2005, ya mencionado anteriormente, cuando el país anticipa el pago de préstamo con el Fondo, pasando a no estar sometido de la misma forma a sus inspecciones, ya que, aunque el Fondo continúe haciendo informes anuales sobre la situación económica del país que son representativos y determinantes para la evaluación de las inversiones, al no ser más deudor, el país adquiere cierto margen de cuestionamiento sobre la forma de evaluación del Fondo.

Allí tienes una primera modificación importante que permite que Brasil, especialmente a partir de 2006, discuta, por ejemplo, la cuestión del cálculo del superávit primario y de si las inversiones públicas en infraestructura deberían entrar o no en este cálculo. Eso abre un cierto margen, que es un aumento del grado de libertad de Brasil respecto a estas instituciones, en la medida en que no es más sujeto a un programa de ajuste. En ese período, permanentemente, el nivel de reservas va evolucionando y, a medida que eso sucede, el país puede “hablar más alto”³⁷.

Un segundo momento de reconfiguración de la estrategia de Brasil con el Fondo es, justamente, en el pos-2008. Por un lado, el país pasa a articularse con los demás BRICS en el cuestionamiento de la gobernanza del Fondo y la necesidad de reformar el sistema de cuotas. Por otro lado, al elegir hacer la disputa interna, el país

³⁵ Entrevista de Fabrina Furtado (Doutoranda Ippur/UFRJ) a la autora, de julio de 2012.

³⁶ CARVALHO, Guilherme Carvalho. *Os Bancos Multilaterais e o Complexo Rio Madeira: A tentativa de garantir o controle dos recursos naturais da Amazônia para o grande capital*. Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales, 2009.

³⁷ Entrevista de Adhemar Mineiro (Dieese/Rebrip) a la autora, de julio de 2012.

deja de cuestionar estas IFIs de forma más estructural. Eso se expresa fuertemente en la pregunta del entonces presidente Lula a periodistas en una conferencia de prensa sobre la Cumbre del G20, en Londres, en abril de 2009: “A usted no le parece muy elegante que Brasil le preste dinero al FMI?”

En esa misma ocasión, el ex-presidente Lula afirmó: “Después la gente se queja de que los países ricos quieren mandar en el FMI y el Banco Mundial. Lógico, nosotros entramos allí solamente como requirentes. Tenemos que poner nuestra porción para poder exigir. Tenemos que entender que, aunque tenga problemas, Brasil tiene condiciones de ayudar a los países más pobres”. De esta manera, el gobierno afirmaba la nueva estrategia en relación al Fondo, además de buscar calificar como “jugador global en el sistema” (*global player*). Brasil pasa a seguir, de forma más clara, las reglas que las economías hegemónicas determinan para la gobernanza del sistema, dejando de ser una voz crítica en potencial. Más importante aún para el antiguo G7 es la inclusión de China en este juego, país que ya detentaba importancia financiera sistémica substantiva.

Entretanto, esta reconfiguración estratégica de Brasil en relación a las IFIs, y en especial al FMI, no está apoyada en una homogeneidad interna. Las correlaciones de fuerzas en la economía política nacional en ese período, desde 2008, representan al menos tres perspectivas diferentes sobre la estrategia del país en relación a las IFIs, lo que también permite a éstas jugar con esas diferencias en la política interna³⁸.

Por un lado, existe una posición más de *establishment*, del sector más ligado al mercado financiero en Brasil, representado, por ejemplo, por gran parte del Banco Central (BC) y por la Federación Brasileira de Bancos (Febraban). Estos actores son extremadamente simpáticos a las IFIs y creen, de manera general, que Brasil debe buscar ser un país liberalizado, pero con instituciones reguladoras y supervisoras que garanticen el funcionamiento del sistema financiero con menos riesgos³⁹.

Otro campo de la política interna tiene una perspectiva intermedia, representada ampliamente por el Ministerio de Hacienda y por el BNDES. Estos actores defienden que Brasil debe moverse con autonomía, no subordinándose a las IFIs y garantizando un mayor grado de libertad para la acción, pero también sin buscar conflictos o transformarlas profundamente. Este campo reconoce como buena la existencia de estas IFIs para Brasil, ya que el sistema financiero del país se está internacionalizando y sería, por lo tanto, positiva para los inversores brasileiros, en el escenario internacional, que las reglas de garantía de inversión existiesen también para ellos⁴⁰.

Por fin, un campo más crítico, representado también por Paulo Nogueira Batista (director ejecutivo de Brasil en el FMI) y Nelson Barbosa (secretario ejecutivo del Ministerio de Hacienda), va en el sentido de

³⁸ Ídem.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Ídem.

la reforma de estas instituciones. Aunque apenas recientemente, a partir del G20 presidencial, las IFIs han entrado en la pauta del MRE - Ministerio de Relaciones Exteriores, algunos de los principales funcionarios de ese ministerio también tienen posiciones críticas en relación a estas instituciones. Vale mencionar que estos altos funcionarios se resienten de que este sea uno de los ámbitos del sector externo en el cual no representan al gobierno brasileiro – el Ministerio de Hacienda y el BC representan al país en el FMI y el Ministerio de Planificación en el Banco Mundial y en el BID. La visión crítica del Itamaraty (MRE o Cancillería brasileira) respecto a las IFIs era, posiblemente, más fuerte cuando Celso Amorim y Samuel Pinheiro Guimarães estaban en el Ministerio de Relaciones Exteriores que en la actual gestión del Ministro Antonio Patriota.

En entrevista concedida al Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) en 2011, Paulo Nogueira deja clara una lectura positiva de la ascensión del G20, de modo a establecer un papel renovado para Brasil y el FMI, además de defender que la imagen del Fondo ha tenido cambios graduales:

El FMI ha sido creado por europeos y americanos y, hasta hoy, está dominado por ellos. Eso sólo comienza a mudar en los últimos años, por varios motivos: por la crisis, que sacudió mucho las potencias tradicionales; por la actuación conjunta de los BRICS y por el crecimiento de los países de las economías emergentes, entre otros factores. Es un proceso que está en marcha y que está llevando a un cambio de la gobernanza global. Una parte importante de eso ha sido la ascensión del G20 a la condición de principal foro económico internacional. Otro aspecto es la reforma del Fondo, que está en marcha, con una primera etapa negociada en 2008 y otra ahora en 2010. El ritmo de los cambios se aceleró con la crisis. A medida que los países notan que los cambios están ocurriendo, la confianza en el Fondo aumentará. [... La ascensión del G20] ha sido positiva para Brasil, porque el país ha pasado a hacer parte del grupo central. Antes era el G7, del que hacen parte apenas países desarrollados, que servía como principal foro de cooperación para temas económicos internacionales. Para el Fondo ese cambio también ha sido positivo. Con la crisis, el G20 asumió un papel de coordinación y, en la práctica, el FMI se transformó en una especie de brazo derecho, de secretariado del G20⁴¹”

Así, de forma general, una línea común entre las diversas perspectivas internas respecto a las IFIs, y en especial al Fondo, es justamente la defensa de que Brasil siga una estrategia de participación en estas IFIs, aunque el nivel de autonomía y la agenda de esa participación varíe desde una defensa de los intereses del mercado financiero nacional hasta una visión nacional-desarrollista basada en una política externa de “Brasil que se entiende como país emergente”.

⁴¹ www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1374:entrevistas-materias&Itemid=41

LOS PROGRAMAS DE RESCATE ECONÓMICO POS-2008

La reconfiguración geopolítica pos-2008 determinó, por lo tanto, no apenas un cambio en la relación con las IFIs, como también se reflejó en la autonomía relativa de cada país en la determinación de sus programas de recuperación de la economía. Así, las políticas de recuperación económicas pos-2008 no han sido homogéneas. Los países que dependieron de préstamos externos – de las IFIs o de otros países – para la ejecución de sus programas de recuperación económica, como el caso emblemático de Grecia, sufrieron la imposición de políticas de austeridad fiscal como condicionante para los préstamos.

El resultado de eso ha sido la profundización de la recesión y el deterioro de las condiciones de vida, un proceso que Latinoamérica ha conocido muy bien a través de los programas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial en la década del 90. Diversos estudios⁴² muestran que los programas actuales del Fondo poco mudaron en términos de la receta neoliberal⁴³, exigiendo, en gran medida, como condicionantes de los préstamos: la no intervención en el cambio y en el flujo de capitales, política fiscal restrictiva reduciendo gastos públicos y privatizaciones.

La existencia de un Fondo al que los Estados-miembros puedan recurrir en caso de déficits de cuenta corriente es necesaria, pero insuficiente para la transformación de la arquitectura monetaria actual, que está basada en la dominación de una única moneda, el dólar. Esta situación genera distorsiones permanentes.

Por un lado, los déficits estructurales de algunos países, mientras otros acumulan superávits recurrentes, generan un desequilibrio estructural en el sistema. Los países que emiten monedas de reserva en el sistema, como Estados Unidos, Reino Unido, la Unión Europea y Japón, pueden adoptar políticas de alivio cuantitativo (*quantitative easing* o emisión de moneda) para estimular sus economías como estrategia de aumentar su competitividad, lo que lleva a un exceso de liquidez en el sistema y desvalorización cambiaria artificial de sus monedas.

Los países superavitarios y que no emiten monedas de reserva (por ejemplo, China, Brasil e India) se encuentran en situación de acúmulo excesivo de reservas para absorber la entrada de capitales causada en parte por las políticas de alivio cuantitativo de las economías deficitarias. En la práctica, estos países que acumulan reservas están haciendo una transferencia de recursos, en tipos de interés próximos del cero (el

⁴² MOLINA-GALLART, Nuria y MUCHHALA, Bhumika. *Strings Attached: How the IMF's Economic Conditions Foil Development-Oriented Policies for Loan-Borrowing Countries*. Third World Network, 2010. Bretton Woods Project. *IMF policy recommendations: not enough change after the crisis*. Bretton Woods Update, N. 80, Marzo/Abril de 2012.

⁴³ Esa idea será mejor desarrollada más adelante.

tipo de interés de los títulos de la deuda estadounidense), para los países que emiten monedas de reserva, especialmente Estados Unidos⁴⁴.

Por otro lado, los países en déficit que no emiten monedas de reserva se ven obligados a recurrir al FMI para obtener fondos para cubrir sus déficits. Y estos préstamos están ligados a condicionantes inherentes a un paradigma neoliberal que sólo profundiza la recesión y las condiciones iniciales de los desequilibrios. Por lo tanto, a pesar de la necesidad de un Fondo multilateral para préstamos de última instancia, el modelo vigente está tan fallido que solamente un cambio estructural podría justificar la continuidad de una arquitectura monetaria que cuente con este tipo de Fondo multilateral.

La iniciativa Chiang Mai, en Asia, y la propuesta del Fondo del Sur, en Sudamérica, son tentativas de organizar regionalmente Fondos multilaterales, avanzando en la integración financiera alternativa al FMI y a sus condicionantes de préstamos. Entretanto, estas iniciativas (en el caso del Fondo del Sur, aun una propuesta del gobierno de Ecuador), aunque representen un avance en el sentido de alejamiento de las políticas del Fondo, perpetúan un problema fundamental de la actual arquitectura monetaria basada en el sistema de reservas: estos Fondos regionales siguen siendo denominados en dólar. Sin embargo, como presentado con más detalles en otros artículos de esta publicación, el Fondo del Sur y otros elementos de la nueva arquitectura financiera regional representan una alternativa concreta a algunos de los problemas estructurales del sistema financiero internacional en crisis.

Así, al contrario de los países que han sido obligados por el FMI a adoptar políticas Pro-cíclicas (cortes de gastos, altos interés para contener inflación etc.), los países que, por acúmulo de reservas o por emitir moneda sistémicamente importante, tuvieron relativa autonomía en el diseño de sus programas de recuperación económica, adoptaron, de forma diversificada: políticas de alivio cuantitativo para estimular su economía y provocar una desvalorización cambiaria (tornando así sus exportaciones más competitivas), controles de capitales (como Brasil en la tributación unilateral de las transacciones financieras a través del IOF⁴⁵), políticas fiscales contracíclicas (incentivando el consumo a través de exención de impuestos direccionados a sectores específicos y aumentando el gasto público para calentar la economía), entre otras.

Estos países tuvieron una recuperación inicial con esas medidas ya en 2010, aunque la amenaza del colapso financiero griego y de otros países mediterráneos europeos, además de la desaceleración de la economía china, siguen causando aprensión. En el caso de Brasil, la recuperación en aquel momento se debió a la adopción de una serie de medidas, como: el aumento del valor real del salario mínimo a lo largo de la década

⁴⁴ AMBROSE, Soren y MUCHHALA, Bhumika. *Fruits of the Crisis: Leveraging the Economic Crisis to Secure Development Resources and Reserve Reform*. Third World Network, 2010.

⁴⁵ Impuesto sobre Operaciones Financieras.

y, consecuente aumento de la demanda agregada interna, los paquetes de exención tributaria en sectores específicos para estimular el consumo y el aumento del crédito por los bancos públicos. El aumento del IOF también colocó a Brasil como uno de los países que más activamente gerencia el flujo de capitales (a pesar de que especialistas apuntan que la mera tributación no es suficiente para contener el flujo, siendo necesarias políticas de cuarentena, o sea, depósito compulsorio de un porcentaje del capital que entra por un período pre-determinado⁴⁶).

Entretanto, el atraso para cambiar la política de altos intereses ha tenido un costo muy grande para el endeudamiento público. El IOF no ha sido suficiente para contener la entrada de capitales y el país continuó absorbiendo el exceso a través de la compra por emisión de títulos de la deuda pública, aunque con uno de los mayores tipos de interés real del mundo, aún con la política del gobierno de aprovecharse de la crisis global para reducir el interés, implementada a partir de agosto de 2011.

Así, la euforia vigente con la cantidad de reservas que el país detiene, calificándose de esa forma como “país emergente” en el sistema, no da cuenta del factor de endeudamiento público interno creciente, inherente al sistema de reservas nacional, y de los impactos de esto en el servicio de la deuda sobre el presupuesto anual federal. La política de disminución de los intereses es un paso positivo en el sentido de desafiar los lucros estratosféricos del oligopolio bancario brasileño, pero aun absolutamente insuficiente frente al tamaño del problema: la necesidad de auditoría de la deuda, de desconcentración del mercado financiero nacional y de revisión del sistema de reservas (recursos que podrían estar siendo usados para políticas sociales necesarias al país), entre otros. La profundización de la nueva arquitectura financiera regional, alternativa tan necesaria en ese contexto, ha avanzado poco.

Además de estos problemas, la obsolescencia de la infraestructura nacional, la parca inversión en ciencia y tecnología, el riesgo de reprimarización de la pauta exportadora y los riesgos de desindustrialización de la economía, las inversiones en la industria extractiva depredadora e intensiva en energía y los megaproyectos con sus nefastos impactos sociales y ambientales etc., son elementos centrales de un modelo de desarrollo fracasado, pero en el que se sigue insistiendo.

Así, mientras la estrategia geopolítica de la política externa de “Brasil que se entiende como país emergente” esté basada en estos pilares, el país solamente se calificará para continuar financiando el endeudamiento de las economías avanzadas, la manutención del paradigma neoliberal en las IFIs y la continuidad de su posición de exportador de productos primarios en la división internacional del trabajo, a través de la espoliación de sus riquezas naturales en detrimento de las condiciones de vida de la población, que sigue ampliamente excluida en el modelo de desarrollo vigente.

⁴⁶ Conversación de la autora con Fernando Cardim, mayo de 2012.

EL ESTADO A SERVICIO DE LAS ELITES FINANCIERAS TRANSNACIONALES

Hace años, un banco fornece a la administración de los Estados Unidos sus más influyentes funcionarios, encargados principalmente de la liberalización de los mercados financieros. Él aconseja a los gobiernos endeudados (como Grecia, a quien ayuda a maquillar las cuentas), pero también a sus acreedores. Sus dirigentes precipitaron la crisis de los subprimes al inundar sus inversionistas con títulos “*subprime*”; después, garantizaron lucros fecundos al apostar en su baja. Ese banco tiene nombre – Goldman Sachs – y dirección – 200 West Street, en Nueva York⁴⁷.

Aun cuando había relativa autonomía respecto a los dictámenes de financiadores externos – en el caso especialmente de las economías dichas avanzadas en las que los mercados financieros nacionales estaban altamente comprometidos por los activos tóxicos que vinieron a la luz con el estallido de las burbujas especulativas en 2008 – las pérdidas privadas de los mercados financieros fueron socializadas, es decir, ampliamente asumidas por los fondos públicos de distintos países a través de la compra de activos financieros tóxicos (sin real valor de mercado) y de políticas de inyección de liquidez en la economía. El paquete de rescate estadounidense (*Troubled Asset Relief Program* – Tarp, más conocido como *bail-out program*), aprobado en octubre de 2008, significó US\$ 415 billones prestados, o utilizados en la compra de activos financieros de algunos bancos, de la aseguradora AIG y de la industria automovilística⁴⁸. Algunos de los escándalos asociados envolvieron la descubierta posterior de que esos bancos estaban distribuyendo bonus millonarios para sus ejecutivos al final del mismo año en que los recursos públicos habían sido repasados⁴⁹.

España anunció, en junio de 2012, un programa de recapitalización de los bancos del país de hasta 100 billones de euros⁵⁰. Los recursos vendrán del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, que no exigirá condicionantes macroeconómicas de España⁵¹. Considerándose el tamaño de la economía española en comparación a la estadounidense, el programa español es aún más crítico. Estas transferencias de recursos públicos para los bancos y otras corporaciones financieras privadas están premiando directamente los agentes financieros que crearon las burbujas especulativas.

⁴⁷ BRÉVILLE, Benoit y LAMBERT, Renaud. *Um nome e um endereço. Dossiê Le Monde Diplomatique Brasil 10*. Ano 2, julio/agosto de 2012.

⁴⁸ El montante aprobado inicialmente ha sido de US\$ 700 billones, que acabaron no siendo utilizados en su totalidad. topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/c/credit_crisis/bailout_plan/index.html

⁴⁹ WARDE, Ibrahim. *Prêmios e castigos dos negociadores do mercado financeiro. Dossiê Le Monde Diplomatique Brasil 08*, novembro/dezembro de 2011.

⁵⁰ www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/06/120609_espanha_emprestimo_entenda_rw.shtml

⁵¹ www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/07/120701_euro_entenda_pai.shtml

De hecho, algunas falencias a parte, las elites financieras transnacionales consiguieron hacer con que los trabajadores pagasen la cuenta de la crisis causada por los comportamientos de alto riesgo que les generaron lucros estratosféricos. Estos, siempre protegidos por la santidad de la propiedad privada. A través de la opacidad de modelos matemáticos complejos, estas elites financieras consiguieron en larga medida disfrazar los hechos más simples. Como el de que, cotidianamente, estas elites actúan en un verdadero casino financiero, apostando la rentabilidad de la riqueza producida por el trabajo de billones de trabajadores y trabajadoras alrededor del mundo.

Sería de esperar que esta trama macabra fuese objeto de críticas generalizadas en el sentido de revisión de las actuales prácticas. Entretanto, más de cuatro años después del inicio del colapso, la desregulación financiera sigue siendo ampliamente practicada, los programas de austeridad fiscal marcan la tónica de los programas de recuperación económica de una Europa en recesión y con graves crisis de deudas soberanas, y las IFIs pasaron de moribundas a fortalecidas y recapitalizadas.

Inmediatamente después del colapso del Lehman Brothers, los liderazgos políticos mundiales criticaron duramente la irresponsabilidad del sector financiero y prometieron tomar medidas duras para responsabilizarlos y evitar una repetición de ese comportamiento. Pero esta determinación no duró mucho y todo volvió a como era antes, con algunos ajustes.

LA RECONFIGURACIÓN DE LAS IFIS PÓS-2008

La rapidez con que los ideólogos del sistema que ha llevado el mundo a la actual crisis se reinventaron es sorprendente. Por un lado, corporaciones financieras privadas, como las agencias de evaluación de riesgo que antes del colapso financiero recomendaban la inversión en los activos que más tarde se mostraron “tóxicos”, no perdieron su credibilidad. Al contrario, siguen evaluando el riesgo no sólo de activos financieros privados, como de los títulos de deuda pública de los países – una buena parte de los cuales han sido emitidos para financiar la recuperación económica y salvar los mercados financieros. Para estas agencias de evaluación de riesgo, irónicamente “poseedoras del buen juzgamiento” sobre el comportamiento financiero de riesgo, los Estados que han sido llamados a recapitalizar los bancos y las IFIs, se transformaron en los villanos de los excesos financieros, representados en las deudas soberanas en crisis (especialmente en los países periféricos de la zona del euro).

Las demás corporaciones financieras siguen en su comportamiento especulativo, apostando en el casino financiero, casi nada re-regulado desde el 2008. A pesar de iniciativas unilaterales, como la ley Dodd-Frank, en Estados Unidos (que encuentra gran resistencia y dificultad para su implementación), ninguna iniciativa

multilateral coordinada de peso, en el sentido de una mayor regulación, ha sido implementada por las IFIs. Al contrario, las IFIs han sido instrumentales en la manutención y profundización de marcos regulatorios que permiten o promueven la continuidad de la desregulación financiera.

La reconfiguración de las IFIs no se restringió a la recapitalización del FMI. Como dicho anteriormente, en un contexto de crisis de acumulación, las IFIs se fortalecieron como instrumento de garantía de la infraestructura económico-financiera para la privatización, la comodificación y la financierización necesarias a las elites financieras transnacionales.

Así, desde el colapso financiero del 2008, algunas mudanzas fundamentales en la configuración de las IFIs incluyeron:

La recapitalización del FMI y de otras IFIs con aumento de la capacidad de crédito, en los mismos moldes de condicionantes de préstamos

Como afirmado anteriormente, desde el colapso financiero de 2008, el FMI, que en aquel momento estaba casi sin préstamos concedidos, salió fortalecido con el aumento de crédito disponible y préstamos billonarios a los países europeos periféricos.

Sucesivas Cumbres del G20, desde el inicio de la crisis, aprobaron la duplicación de los SDRs y diversos países concedieron crédito al Fondo a través de acuerdos bilaterales que no implican en aumento de las cuotas, siendo el más importante de ellos los NABs (*New Arrangements to Borrow*). Las líneas de crédito a través de los NABs y GABs (*General Arrangements to Borrow*)⁵² aumentaron de US\$ 55 billones, en abril de 2008, para US\$ 573 billones, en abril de 2012⁵³. A través de ese nuevo mecanismo (NAB) se da la mayor parte de la recapitalización del Fondo, con la Cumbre del G20 de Londres anunciando, ya en abril del 2009, que aumentaría el montante de ese mecanismo en US\$ 500 billones, lo que ha triplicado el crédito total disponible (de GABs y otras fuentes) en aquel momento⁵⁴. Los NABs se transforman también en una forma de garantizar el aporte de los países emergentes.

⁵² *New Arrangements to Borrow* (NAB) y *General Arrangements to Borrow* (GAB) son acuerdos bilaterales de crédito entre el FMI y algunos de sus miembros, que no afectan las cotas o el poder de voto. GAB ha sido originalmente establecido en 1962 y utilizado ampliamente hasta el final de los años 1990. Actualmente, sólo pueden ser accionados si la activación de los NABs es rechazada. Los NABs han sido creados en 1997 y sólo pueden ser usados cuando los recursos de las cotas no sean suficientes. www.brettonwoodsproject.org/art-569552

⁵³ www.imf.org/external/np/tre/liquid/2008/0408.htm; www.imf.org/external/np/tre/liquid/2012/0412.htm#note

⁵⁴ www.imf.org/external/np/exr/facts/gabnab.htm

Luego al comienzo de la crisis, al inicio de 2009, Brasil colocó recursos a disposición del Fondo, pero lo acordado era que estos recursos deberían ir fundamentalmente para América Latina. De ese modo, algunos de los programas de apoyo a países del Caribe han sido llevados a cabo con esos recursos brasileños. De la misma manera, China colocaba recursos a disposición, pero estos recursos deberían apoyar países de Asia o de África que estuviesen en dificultades. Esta fue la forma que han encontrado para contornar rápidamente aquel problema de que si todo el mundo colocase dinero en manos de las IFIs, sin ninguna negociación, eso acabaría usado para la crisis europea. Y sobre la crisis europea, había una condicionante de los BRICS de que sólo colocarían dinero libre cuando fuese alterado el sistema de cuotas. Ellos usaron, por lo tanto, estos nuevos mecanismos para garantizar que harían nuevos aportes, pero que ellos irían para quienes ellos apuntasen, de una forma un poco regional, y con menos condiciones⁵⁵.

La cantidad total de recursos del Fondo, contando SDRs, moneda de los Estados-miembros, reservas en oro y Fondos de NABs, entre otros activos, aumentó de US\$ 364 billones, en abril de 2008,⁵⁶ para US\$ 845,4 billones, en abril de 2012. No existen datos consolidados para después de ese período, pero con la aprobación en la reunión del G20 en Los Cabos, México, en junio del 2012, de recursos adicionales, ese montante será seguramente aun mayor.

Esta recapitalización del FMI, entretanto, no representó cambios significativos en las condicionantes de los préstamos, a pesar de las críticas. Históricamente, el Fondo aplica dos tipos de condicionantes para sus préstamos: condicionantes cuantitativas y estructurales. Las condicionantes cuantitativas son un conjunto de metas macroeconómicas que determinan, por ejemplo, los niveles de déficit fiscal aceptables. No alcanzar estas metas puede significar que nuevas parcelas del préstamo sean canceladas. Las condicionantes estructurales son reformas institucionales y legislativas como, por ejemplo, la liberalización financiera y comercial y privatizaciones⁵⁷.

Según un estudio de la *Third World Network* (TWN)⁵⁸, al menos un tipo de condicionante estructural fue aparentemente eliminada de los préstamos desde el colapso financiero de 2008: el criterio de performance estructural. Sólo que ese estudio demuestra que esta aparente eliminación se traduce en aumento de las pre-condicionantes, aquellas anteriores a la concesión de los préstamos. Además, el Fondo aumentó los niveles de déficit fiscal permitidos pero, como medida temporaria, y en la práctica, la falta de recursos detuvo

⁵⁵ Entrevista de Adhemar Mineiro (Dieese/Rebrip) a la autora, de julio de 2012.

⁵⁶ www.imf.org/external/np/tre/liquid/2008/0408.htm; www.imf.org/external/np/tre/liquid/2012/0412.htm#note

⁵⁷ MOLINA-GALLART, Nuria y MUCHHALA, Bhumiika. *Strings Attached: How the IMF's Economic Conditions Foil Development-Oriented Policies for Loan-Borrowing Countries*. Third World Network, 2010.

⁵⁸ Ídem.

que estos países aumentasen el gasto público. Analizando diversos préstamos concedidos desde el 2008, el estudio concluye que el objetivo sigue siendo asegurar el pago de las deudas soberanas por medio de la “estabilidad macroeconómica” a través de “políticas monetarias y fiscales restrictivas”, que justamente es lo contrario de las medidas adoptadas por los países que tuvieron recursos propios para financiar sus programas de rescate de la economía.

En el caso del Banco Mundial, el primer incremento en el volumen de capital de la institución en 20 años aconteció después del colapso financiero, en la reunión de primavera entre este Banco y el FMI, en abril de 2010. El aumento de capital en el Bird fue de US\$ 86,2 billones y en la IFC de US\$ 200 millones. Este incremento de capital vino acompañado de mudanzas en la gobernanza de la institución, como se detallará más adelante⁵⁹.

El BID también tuvo un incremento de capital acordado en su última reunión de Consejo, en julio de 2010, en un total de US\$ 70 billones de dólares, el mayor de la historia de la institución. Este incremento empezó efectivamente en febrero de 2012 y debe estar completamente implementado hasta 2015⁶⁰. Considerando el papel de estas instituciones en el país, que como dicho anteriormente, hoy se da más por la vía de la asesoría técnica e influencia política que por la vía de las condicionantes a los préstamos, estos incrementos históricos de capital son representativos de su refuerzo pos-2008, pero también del fortalecimiento de su capacidad de influencia en el modelo de desarrollo en curso en Brasil.

La falsa ampliación de la gobernanza y el fortalecimiento de institucionalidades:

La demanda por la reforma de la gobernanza del FMI es antigua y precede el colapso financiero de 2008. Pero, con la crisis, los países emergentes ganaron un nuevo instrumento de negociación, en el sentido de la consecución de esta reforma: la promesa de inyectar nuevos recursos en el Fondo.

Antes del colapso financiero, en marzo de 2008, una reforma parcial de las cuotas había sido aprobada, pero solamente entró en vigor en marzo de 2011, tres años después. El cambio en las cuotas o en el poder de voto ha sido muy pequeño y los Estados Unidos mantuvieron su poder de veto de hecho, con un poder de voto de 16.727 después de la reforma de 2008,⁶¹ una vez que alteraciones estatutarias exigen 85% de los votos.

Una nueva reforma fue aprobada en noviembre de 2010, pero aun no entró en vigor. En la última Cumbre del G20, en México, la nueva inyección de recursos en el FMI anunciada – un valor superior a US\$ 450

⁵⁹ blogs.worldbank.org/voices/world-bank-gets-capital-increase-and-reforms-voting-power

⁶⁰ www.iadb.org/en/capital-increase/ninth-capital-increase-idb-9,1874.html

⁶¹ www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf

billones en la forma de préstamos bilaterales que no implican directamente en un aumento de SDRs o cuotas – tuvo como condición de transa la implementación de la reforma de las cuotas aprobada en 2010, que debería haber sido realizada en la reunión anual del FMI y del Banco Mundial en el segundo semestre de 2012, pero que quedó paralizada en el Congreso Americano en aquel momento. Esa reforma, cuando implementada, será más significativa, una vez que duplica el montante de los SDRs para US\$ 732 billones, pero implica una reconfiguración aun pequeña en las cuotas y el poder de voto.

China prácticamente duplicará su poder de voto, pasando a 6.071, el segundo mayor, solamente atrás de los Estados Unidos, que tendrán 16.479 después de la reforma. EUA siguen con el poder de veto de hecho, dado que las alteraciones estatutarias requieren 85% de los votos. Con la reforma de 2010 implementada, Brasil tendrá su poder de voto aumentado de 1.714 para 2.218, ya los BRICS, en conjunto, tendrán su poder de voto aumentado de 11.013 para 14.139 (China representa casi mitad de ese valor)⁶². Ese poder de voto conjunto todavía no da poder de veto a los BRICS.

Considerando la manutención de las condicionantes neoliberales en los programas del Fondo, Brasil está utilizando recursos públicos⁶³ para inyectar fondos en un FMI que no revisa en nada su *modus operandi* o recetario. La pretensa alianza entre Brasil y los demás BRICS – que se sostiene por intereses comunes altamente cuestionables – podría dar mayor poder de negociación a los emergentes, pero aún giran dudas respecto a los reales intereses del gobierno de China en reforzar esta alianza.

Hay también un acuerdo vigente para revisar la fórmula de determinación de las cuotas hasta enero de 2013 e implementar una nueva reforma de las cuotas hasta enero de 2014 para “reflejar mejor los pesos relativos de los miembros del FMI en la economía mundial, que cambiaron substancialmente en consecuencia del fuerte crecimiento del PIB en los mercados emergentes dinámicos”⁶⁴. Hay un reconocimiento creciente de la importancia de las economías emergentes y de la necesidad de que la gobernanza del Fondo refleje las reconfiguraciones geopolíticas pos-2008.

Entretanto, es muy poco probable que estos cambios incluyan una nueva moneda que no el Renminbi chino en el cesto de composición de los SDRs o como moneda de reserva internacional. Sin este aumento de *status* para el Real, por ejemplo, y en una arquitectura monetaria basada en un sistema de reservas fallido, el poder de negociación de Brasil permanece bastante reducido. Y para empeorar, Brasil ha adoptado una estrategia de política externa de quien está “feliz por hacer parte del club”, inclusive si eso significa apoyar una

⁶² Ídem.

⁶³ De los US\$ 75 billones prometidos por los BRICS en la última reunión del G20, en México, US\$ 10 billones vendrán de Brasil.

⁶⁴ Declaración de los Líderes del G20. Cumbre del G20 en México, 18 e19 de junio de 2012. g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/G20_Leaders_Declaration_2012_1.pdf

arquitectura financiera asimétrica y basada en pilares neoliberales. De esa manera, los países de la región y del Sur Global se arriesgan a perder una voz de potencial liderazgo crítico en el sistema multilateral más amplio.

El Banco Mundial llevó a cabo una reforma de las cuotas en 2010. Pero sus resultados han sido reducidos. Países de alta renta detentan un 60% del poder de voto, países de renta mediana – incluyendo India, China y Brasil – detentan un tercio, y países de baja renta tienen apenas un 6% de los votos⁶⁵. Además de eso, a pesar de las crecientes críticas, la práctica feudal de apuntar un presidente estadounidense al Banco y un presidente europeo al FMI se ha mantenido.

Además del FMI y el Banco Mundial, otros organismos financieros internacionales menos conocidos tuvieron sus gobernanzas ampliadas:

A) El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (*Basel Committee on Banking Supervision* - BCBS) originalmente formado por 13 países miembros: Estados Unidos, Reino Unido, Italia, Canadá, Francia, Luxemburgo, Holanda, Suiza, Alemania, Bélgica, Japón, Suecia y España⁶⁶ (básicamente el G7 y algunas economías importantes), fue creado en 1974 para la coordinación de la supervisión del sector bancario. Ningún país en desarrollo era miembro del Comité. Luego del colapso financiero, en su reunión de marzo de 2009, el Comité pasó a incluir como miembros: Australia, Brasil, China, India, Corea del Sur, México y Rusia. En junio de 2009, el Comité se amplió una vez más para incluir a los países del G20 que todavía no eran miembros: Argentina, Indonesia, Arabia Saudita, África del Sur y Turquía. Además de estos, Hong Kong y Singapur también han sido incluidos. Con esa última ampliación, su gobernanza ha llegado a su conformación actual de 27 países miembros.

Desde el colapso financiero de 2008, el Comité de Basilea avanzó en el sentido de los Acuerdos de Basilea III – en teoría voluntarios, una vez que no poseen poder oficial de reglamentación. Estos acuerdos proponen una profundización de los mecanismos de auto reglamentación a los sistemas bancarios nacionales, en el sentido de padrones de seguridad que protejan de posibles inestabilidades sistémicas. Los Acuerdos de Basilea I (1988) y II (2004) ya habían inaugurado una era neoliberal de “reglamentación” que implica una auto regulación de los mercados – a través del control interno de los bancos y de la disciplina impuesta por el poder creciente de los inversionistas y de las agencias de evaluación de riesgo⁶⁷. Basilea III mantiene una falla fundamental de los acuerdos anteriores: regula los bancos de depósito, y no el sistema bancario paralelo (*shadow banking system*)⁶⁸,

⁶⁵ www.brettonwoodsproject.org/art-566281; www.brettonwoodsproject.org/art-566696

⁶⁶ España sólo ha sido invitada en 2001.

⁶⁷ PLIHON, Dominique. *Pobres normas internacionales. Dosiè Le Monde Diplomatique 08*, noviembre/diciembre de 2011.

⁶⁸ *Dosiè Le Monde Diplomatique 08*, noviembre/diciembre de 2011. “Sistema bancario paralelo constituido por bancos de depósito [usados por el gran público para cuenta corriente y ahorro, si no que por Fondos de inversión, bancos de negocios,

donde circulan los derivados y las operaciones del mercado extrabursátil (*over the counter - OTC*), justamente los instrumentos financieros que causaron el colapso financiero de 2008. Para empeorar, las normas de Basilea III sólo serán aplicadas a partir de 2018, período hasta el cual pueden ocurrir nuevas crisis.

B) El Foro de Estabilidad Financiera (*Financial Stability Forum - FSF*) ha sido creado en 1999, debido a la crisis asiática, para discutir mecanismos de estabilidad financiera. Tenía su gobernanza formada por un foro tripartito, que contaba con el Ministerio de las Finanzas, el Banco Central y una agencia reguladora nacional de los países del G7 y un representante de otros cinco centros financieros importantes: Singapur, Suiza, Holanda, Australia y Hong Kong, además de la representación de IFIs (dos por el Banco Mundial, dos por el FMI, uno por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE y uno del Banco de Compensaciones Internacionales - BIS sigla en inglés para *Bank of International Settlements*). En la Cumbre del G20 en Londres, en abril de 2009, se decidió que este Foro se transformaría (FSF) en el Consejo de Estabilidad Financiera (*Financial Stability Board - FSB*), entidad establecida de Derecho Internacional con status separado del BIS y que ha pasado a incluir todos los países del G20 y la Comisión Europea.

En pronunciamiento en la Casa Blanca sobre la Cumbre del G20 en Pittsburgh, en septiembre de 2009, el Secretario del Tesoro estadounidense Timothy Geithner afirmó:

La cosa importante que hicimos en Londres, y ustedes verán el progreso adicional sustantivo aquí hoy, fue adicionar, de hecho, un cuarto pilar a la arquitectura de cooperación que establecemos en la II Guerra Mundial. Después de la II Guerra, nosotros nos reunimos y establecemos el FMI, el Banco Mundial y el GATT [Acuerdo General de Tarifas y Comercio] que se ha transformado en la OMC [Organización Mundial del Comercio]. Mas, el Consejo de Estabilidad Financiera es, de hecho, un cuarto pilar de esta arquitectura⁶⁹.

A pesar del mandato del G20 para la ejecución de estudios sobre la regulación financiera, el FSB no tiene capacidad legal de implementación de sus recomendaciones. En la práctica, los países del G20 fortalecieron la gobernanza de instituciones que solamente refuerzan los marcos regulatorios que permiten y promueven la desregulación financiera y la financierización. Estas IFIs, que junto con el FMI salieron fortalecidas como

aseguradoras que escapan a las regulaciones del sistema bancario tradicional (del que, a veces, son subsidiarios...). Fuentes de inestabilidad financiera en escala mundial, esos actores drenan una masa considerable de capital y hacen uso extensivo de derivados.”

Los Acuerdos de Basilea solamente regulan el sistema bancario tradicional. Sin embargo, es en el sistema bancario sombra donde se realizan las transacciones financieras con derivados y mercado extrabursátiles.

⁶⁹ www.whitehouse.gov/the-pres-office/pres-briefing-treasury-secretary-geithner-g20-meetings

pilares de la arquitectura financiera internacional, son representativas del nivel de captura corporativa de las políticas públicas.

En términos de gobernanza, estas instituciones incorporaron los países del G20 que no hacían parte de sus cuerpos directivos, sin mejorar en nada su prestación de cuentas al público. Así, como es el caso del propio G20, la inclusión de los países emergentes, lejos de significar una mudanza de paradigma, ha servido como elemento fragmentador de las perspectivas del Sur Global – entre los que han sido falsamente incluidos y los que quedaron de afuera –, facilitando, por sobre todo, el mantenimiento del *status quo* en el contenido político y en la forma de trabajo.

C) La insatisfacción de los emergentes con la falta de reformas consistentes en la gobernanza del Banco Mundial ha sido, posiblemente, el mayor motivador del anuncio hecho en la reunión de los BRICS, en marzo de 2012, de que los países del grupo estaban analizando la creación de un Banco Multilateral de Desarrollo. Ya había, dentro del agrupamiento, una iniciativa de reunión de los bancos de desarrollo de los respectivos países, pero este Banco, si fundado, representará un paso estratégico de los BRICS. India y Sudáfrica son entusiastas de la iniciativa, mientras que China y Rusia han tenido mayor resistencia a la idea. Diversas cuestiones aun están en abierto, como en qué países actuaría, la fuente de los recursos y la gobernanza del Banco. El principal objetivo de los financiamientos serán proyectos en países en desarrollo e, con eso, el Banco de los BRICS será complementar y, de cierta forma, concurrente del Banco Mundial. El impacto de esta iniciativa es de fundamental importancia para los movimientos sociales brasileiros.

D) Además del fortalecimiento de las IFIs, al menos una nueva institución financiera ha sido creada desde el colapso financiero de 2008: el Club Internacional de Financiamiento del Desarrollo (*International Development Finance Club* – IDFC), una red de 19 bancos nacionales y regionales de desarrollo, que incluye al BNDES. El propósito declarado de la institución es “fortalecer la voz de los bancos nacionales y sub-regionales en un ambiente dominado por instituciones multilaterales de financiamiento” (traducción no oficial del original)⁷⁰, claramente una estrategia de contrapunto al Banco Mundial. Con reuniones anuales desde 2010, y propósitos poco transparentes, el IDFC constituye un desafío para los movimientos sociales y ha sido instrumental en las estrategias de financierización de los bienes comunes promovidas por las elites financieras transnacionales en el B20 (*Business 20*)⁷¹. Paralela a la Cumbre del G20 en Los Cabos, el B20 se reunió y anunció una Alianza para el Crecimiento Verde (*Green Growth Alliance*). Según el documento previo del B20:

⁷⁰ www.idfc.org/Our-Objectives/our-objectives.aspx

⁷¹ *Business 20* ou B20 es la reunión paralela al G20 de corporaciones transnacionales de los 20 países del grupo.

Durante la Cumbre de Los Cabos el G20 anunciará un nuevo club de instituciones financieras internacionales, bancos de desarrollo (International Development Finance Club - IDFC), empresas, bancos e inversionistas privados destinado a hacer progresos prácticos sobre esa agenda en los próximos 36 meses, con un enfoque inicial en financiamiento. Invitamos ministros de desarrollo y de finanzas e instituciones financieras internacionales a involucrarse con esta nueva alianza para dinamizar estructuras de financiamiento público-privado para el crecimiento verde y la energía sostenible de las Naciones Unidas para todas las prioridades de inversión, y presentar un relatorio para futuras Cumbres del G20. Con los marcos políticos correctos, este nuevo club ayudará a las empresas a hacer las inversiones necesarias, asumir riesgos relevantes y abrazar las nuevas oportunidades que la transformación económica verde promete. (traducción no oficial del original)

Queda claro, en este documento, la alianza entre los países del G20 y los intereses corporativos de las elites financieras transnacionales. En la declaración de los líderes del G20, estos “dan las bien-venidas a la Alianza de Acción para el Crecimiento Verde del B20”⁷² De acuerdo al informe, el IDFC tiene un papel importante en las alianzas público-privadas de estructuras de financiamiento en “inversiones verdes”, o sea, el financiamiento con recursos públicos de infraestructura económico-financiera para la creación de nuevos mercados de inversión basado en la privatización, comodificación y financierización de los bienes comunes.

La garantía de la infraestructura económico-financiera para la privatización, comodificación y financierización de más recursos públicos y de los bienes comunes:

La Cumbre del G20 en México ocurrió poco antes de la Cumbre Río+20, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. A pesar de que a primera vista, las dos cumbres pudiesen parecer tratar de cuestiones diversas, un análisis cuidadoso revela lo que estaba en debate en las dos reuniones: el modelo de desarrollo que los gobiernos, capturados por intereses corporativos, están promoviendo como una falsa solución para las crisis económico-financiera, social y ecológica.

Para entender el contexto, se hace necesario reafirmar aquello dicho anteriormente: en las últimas tres décadas, un creciente proceso de financierización de la economía global se profundizó. Como parte de ese proceso de financierización, el tamaño de los mercados financieros ha aumentado exponencialmente en relación a la economía de bienes y servicios, la llamada economía real.

Este desnivel hace que los inversionistas financieros busquen nuevos espacios de acumulación, necesitando especialmente que se creen nuevas *commodities* para invertir. Parte de eso explica, por ejemplo, la especulación

⁷² Declaración de los Líderes del G20. Cumbre del G20 en México, 18 y 19 de junio de 2012. g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/G20_Leaders_Declaration_2012_1.pdf

en los precios de los alimentos y del petróleo: con el colapso del mercado inmobiliario en los EUA, muchos inversionistas volvieron su atención para los productos primarios. Este flujo intenso de inversiones provoca creciente especulación con los precios de las *commodities*, lo que acarrea efectos nocivos sobre la soberanía alimentaria de los pueblos.

No satisfechos, los inversionistas, que tienen fuerza para influenciar la pauta de los gobiernos del G20, necesitan de nuevas fronteras de acumulación. Eso ha quedado bastante evidente cuando estos países promovieron el paradigma del “crecimiento verde” en la Cumbre del G20 en México o de la “economía verde” en la Cumbre Río+20. Los nombres pueden ser ligeramente diferentes, pero el contenido político es semejante: encontrar maneras de privatizar los bienes comunes de la naturaleza y transformarlos en nuevas mercancías.

El paradigma de la “economía verde” remonta hacia análisis de la iniciativa TEEB (sigla en inglés para La Economía de los Ecosistemas y de la Biodiversidad), liderada por un economista del mercado financiero indiano, Pavan Sukhdev. Con un histórico de años de trabajo en el mercado financiero, especialmente en el Deutsche Bank, Sukhdev fue también quien escribió el documento de fondo sobre la “economía verde” del Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (Pnuma). La relación de esas iniciativas con los intereses de las elites financieras transnacionales no podría estar más clara.

De acuerdo a las premisas de la TEEB y de la “economía verde”, es necesario dar valor monetario a los servicios ecosistémicos que la naturaleza ofrece gratuitamente y que no son actualmente comercializados o no eran comercializados hasta muy recientemente. Por ejemplo, se pone precio sobre el trabajo de la floresta para captar el exceso de carbono en la atmósfera para que industrias contaminantes puedan seguir emitiendo, solamente que ahora pagando a los “protectores” de las florestas – como las comunidades indígenas – por el “servicio” ecosistémico de capturar la contaminación emitida. Estas industrias continúan contaminando comprando este “derecho” en el mercado. Eso ha creado un mercado de carbono para la especulación financiera por parte de los inversionistas. Varios otros mercados similares de “pagos por servicios ambientales” serán creados en el ámbito de esas iniciativas.

El Banco Mundial y el BID, entre otros,⁷³ ya están liderando la gestión de los recursos de los Fondos de adaptación y mitigación de las mudanzas climáticas. En 2010, fueron US\$ 10 billones en todo el mundo, y la expectativa del Bird es de que este valor llegue a US\$ 275 billones anuales hasta 2030⁷⁴. De ese modo, el cambio climático y la creación del mercado de carbono, como una falsa solución, han generado un nuevo

⁷³ FURTADO, Fabrina. *Salvando o planeta ou o capitalismo? Contra Corrente*, I Edición. Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales, enero de 2009.

⁷⁴ STRAUTMAN, Gabriel. *Os Bancos já entraram na “farrá” do clima. Contra Corrente*, III Edición. Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales, octubre de 2011.

tipo de programa de financiamiento para estas IFIs⁷⁵. Este es un ejemplo emblemático de como aprovechan las crisis del capitalismo y las transforman en oportunidades de negocio.

Además de burbujas financieras, este proceso de financierización de la naturaleza causa muchos otros impactos, que las personas ya están enfrentando en sus territorios. Este tipo de mercado implica la privatización de riquezas naturales que antes eran usadas colectivamente. Las florestas, el aire que respiramos y el agua de los ríos son algunos ejemplos, mas toda la biodiversidad del planeta corre el peligro de ser sometida a la lógica de acumulación privada en el ámbito de esta estrategia de alianza entre los gobiernos y los mercados financieros.

Este proceso de privatización significa que el acceso a determinados recursos se tornará más caro, alcanzando principalmente las familias más pobres, y en ellas, a las mujeres que, en razón de realizar mayoritariamente el trabajo de reproducción social no remunerado, cuentan, más activamente, con el aporte del uso de los bienes comunes en su cotidiano. Además de eso, la privatización también genera más disputas por territorios, lo que aumenta la propensión a conflictos sociales en el campo. En verdad, no se sabe, de hecho, todos los impactos que este proceso de financierización y privatización de los bienes comunes puede tener sobre las vidas de los pueblos.

En ese sentido, las IFIs no vienen siendo instrumentales solamente de la manutención del *status quo* de la gobernanza económica global, de la desregulación financiera y de las políticas económicas neoliberales. Ahora, a través de algunos de sus programas, las IFIs están apoyado la creación de nuevas *commodities*, nuevas fronteras de acumulación de los mercados financieros vía especulación desreglada.

Por ejemplo, la Estrategia de Alianza con el País 2012-2015 del Banco Mundial para Brasil tiene entre sus objetivos “mejorar la gestión sostenible de recursos naturales”, lo que incluye los programas de Pago por Servicios Ambientales⁷⁶. Este propósito explicita la prioridad en avanzar en el proceso de privatización, comodificación y financierización de los bienes comunes, teniendo la naturaleza como un de los principales espacios de extensión de las fronteras de acumulación del capital transnacional.

El Banco Mundial ha colaborado con la iniciativa TEEB del Pnuma, por ejemplo, a través de su programa Waves (sigla para *Wealth Accounting and Valuation of Ecosystem Services*⁷⁷), que promueve la atribución de valores monetarios a los recursos naturales para fines de contabilidad en las cuentas públicas nacionales, favoreciendo la creación de *commodities* a partir de esos recursos, y los mecanismos de mercado como la

⁷⁵ JUBILEU SUL. *Banco Mundial Fora do Clima!... e de nossos países. Contra Corrente*, III Edición. Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales, octubre de 2011.

⁷⁶ FURTADO, Fabrina. *Banco Mundial: regularizar para controlar. Contra Corrente*, IV Edición. Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales, junio de 2012.

⁷⁷ www.wavespartnership.org/waves/

solución para la crisis ambiental. Estas nuevas *commodities*, basadas en la llamada “industria de servicios ambientales”, constituyen una nueva frontera de especulación para los mercados financieros, una verdadera privatización financiera de los bienes comunes. Este es solamente un ejemplo de como las IFIs representan a los intereses de las elites financieras en la agenda de la llamada “economía verde”.

Además de eso, como ya afirmado, las IFIs han sido fundamentales en la creación y manutención de marcos regulatorios permisivos y promotores de la financierización, bien como de la privatización y la comodificación de los bienes comunes⁷⁸. Y eso se da también vía asesoría técnica que promueve directrices de política y desregulación, favoreciendo una infraestructura económico-financiera de acuerdo al interés de los invertidores.

El BID tiene gran influencia en la determinación de las directrices de la IIRSA [Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana] a través de la ocupación de puestos-clave en la estructura de gestión y asistencia técnica, áreas importantes en la definición del marco institucional de la IIRSA, de los proyectos considerados prioritarios, bien como de las directrices para el financiamiento de los mismos, incluyendo a los estudios de viabilidad. Respecto al modelo energético brasileiro, las IFIs han invertido pesadamente para la construcción de un marco regulatorio que preserve los intereses de la iniciativa privada que actúa en el sector: seguridad jurídica, retorno de las inversiones y libertad para remesa de lucros. Esto sin hablar de la alteración de la legislación ambiental, o del proceso de licenciamiento⁷⁹.

Así, a través de sus recomendaciones técnicas, el Banco Mundial viene criticando el proceso de licenciamiento ambiental en Brasil y el Ministerio Público como barreras a los proyectos de infraestructura del país⁸⁰, en una clara demostración de que la creación de un “ambiente favorable” a los inversionistas es prioritaria, en detrimento de los impactos sociales y ambientales causados por los propios proyectos de infraestructura y por el proceso de privatización, comodificación y financierización de los bienes comunes asociados a esos proyectos.

Desde el punto de vista de la propuesta de una nueva arquitectura financiera regional alternativa a este modelo, el Banco del Sur tendrá un papel central a jugar en el rechazo de ese modelo, si de hecho se establece dentro de los marcos de otro modelo de desarrollo, como quieren los movimientos sociales de la región.

⁷⁸ ORTIZ, Lúcia y OVERBEEK, Winnie. *Valorando o que no tem valor. Contra Corrente*, IV Edición. Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales, junio de 2012.

⁷⁹ CARVALHO, Guilherme Carvalho. *Os Bancos Multilaterais e o Complexo Rio Madeira: A tentativa de garantir o controle dos recursos naturais da Amazônia para o grande capital*. Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales, 2009.

⁸⁰ Ídem.

COMENTARIOS FINALES

Este análisis sobre la reconfiguración de las IFIs, especialmente después del colapso financiero de 2008, no pretende ser exhaustiva respecto a las diversas formas a través de las cuales las IFIs se han reconfigurado dentro de la continuidad del paradigma capitalista neoliberal. Lo que se busca mostrar aquí es que este proceso de reconfiguración – en un contexto de gradual cambio geopolítico con la ascensión de los llamados países emergentes y el establecimiento del G20 como principal foro de la gobernanza económica global – está más allá de la reconfiguración de la relación de fuerzas interestatales. Está especialmente apoyada en una profundización de la alianza entre el capital financiero y el poder político institucional. Las IFIs vienen siendo fundamentales en la creación y manutención de marcos regulatorios permisivos y promotores de la financierización, bien como de la privatización y la comodificación de los bienes comunes.

En este contexto, la cuestión de cómo la estrategia de la política externa de Brasil “que se entiende como país emergente” para las IFIs ha mudado surge como central. El papel que el país ha jugado en la disputa por más poder en la gobernanza de estas instituciones puede haber implicado en mayor autonomía relativa, pero también ha prevenido a Brasil de tener una voz más crítica en relación a ellas. Esta estrategia avanzada tiene un costo político, no sólo para el país, como para el Sur Global, los países que permanecen excluidos del G20 y de las IFIs y que dependerían de países como Brasil para liderar el campo más crítico. Además de eso, el escaso debate público sobre la actuación de Brasil en el G20 es representativo del déficit democrático de la política externa brasilera.

Las propuestas de una nueva arquitectura financiera regional emergen como una alternativa del Sur frente a la crisis sistémica y a las falsas soluciones que están siendo promovidas. La movilización de los movimientos sociales y organizaciones brasileras es central en el cuestionamiento de esta estrategia que viene favoreciendo a la reinención de las IFIs dentro de una profundización del paradigma neoliberal y de un modelo de globalización dominado por las elites financieras transnacionales.

Además de eso, los movimientos de la región han apoyado continuamente la nueva arquitectura financiera regional como un paso necesario en la profundización de un modelo de desarrollo alternativo.

Agradecimiento: La primera versión de este artículo fue publicada en 2012 en portugués en el libro “Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza: Um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das Instituições Financeiras” de la Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais. La autora agradece a los comentarios recibidos de Adhemar Mineiro (Departamento Intersindical de Estadística

y Estudios Socioeconómicos - Dieese - y Red Brasileira por la Integración de los Pueblos - Rebrip), Gabriel Strautman (Justicia Global), Magnólia Said (Esplar/Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais), Fabrina Furtado (Doctoranda del Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano y Regional - Ippur, de la Universidad Federal de Río de Janeiro - UFRJ) y Giorgio Romano (Universidad del ABC - UFABC) durante el período de elaboración de este artículo. El análisis contenido es, entretanto, de total responsabilidad de la autora.



ASPECTOS DE LA REGIONALIZACIÓN FINANCIERA

*Una mirada desde América Latina*¹

Dr. Oscar Ugarteche

RESUMEN

La institucionalidad del sistema financiero internacional es inadecuada para atender las necesidades de estabilidad y desarrollo en la actualidad. Los organismos financieros internacionales no han respondido adecuadamente a situaciones de crisis en las distintas regiones del mundo, el uso del dólar americano como moneda de reserva y unidad de cuentas es fuente de inestabilidades económica y financiera, y el acceso al financiamiento del desarrollo es limitado para la mayoría de las economías en desarrollo. Haremos una inspección a quién gobierna las monedas y la pregunta más profunda sobre la naturaleza política de la moneda de reserva y sobre qué base económica se sostiene.

Los acuerdos monetarios regionales son una alternativa para el logro de una economía global más estable y para sentar las bases que permitan acelerar los procesos de desarrollo regionales. Los elementos centrales en la integración financiera latinoamericana serían una unidad de cuentas común, un fondo de estabilización monetario y un banco de desarrollo regional de nueva generación (Banco del Sur)

INTRODUCCIÓN

A raíz de la crisis estadounidense del 2007 contagiada al resto del mundo a través de la utilización del dólar como moneda para el crédito y comercio internacional, surgió una discusión sobre la nueva institucionalidad deseable y sobre la moneda de reserva. (Ocampo, 2009, 2012; Zhou, 2009).

¹ La versión inicial de este trabajo se inscribió dentro del Proyecto Papiit IN309608-3 “Elementos para la integración financiera latinoamericana”. Preparado para el XXVIII Congreso de LASA, Rio de Janeiro, 11-14 de junio, 2009 y publicado en versión abreviada por la *Revue Bimestrelle Projet*, Paris, Fevrier-Mars 2011, pp.31-37. Versiones anteriores se presentaron en *Más allá de Bretton Woods*, IIEC UNAM 15-17 de Octubre 2008, Publicado en el libro del mismo nombre editado por Ugarteche y Dembinski, EAE, Saarbrucken, 2012, pp. Quedo agradecido a Ariel Noyola por su asistencia en actualizar los datos para esta versión.

La inestabilidad generada por la volatilidad de los mercados de capitales y sus impactos adversos para las economías, al mismo tiempo que el fracaso de los instrumentos e instituciones diseñadas después de la segunda guerra mundial para asegurar la estabilidad de la economía mundial, han llevado a la introducción de un nuevo concepto dentro de la globalización: la regionalización de la arquitectura financiera internacional (Fritz y Metzger, 2006). Ésta no se discute en el marco de Naciones Unidas sino que se pone en marcha tras acuerdos regionales. El presente trabajo pretende revisar los avances en esta materia para América latina en las formas de una unidad de cuentas regional, un banco de desarrollo autónomo y un fondo de estabilización así como ver lecciones aprendidas de la crisis de la zona euro 2010-2012.

ANTECEDENTES

La última década ha sepultado la arquitectura financiera internacional construida después de la segunda guerra mundial. La construcción del Fondo Monetario Internacional (FMI) como estabilizador monetario internacional sobre la base de tipos de cambio fijos con el dólar estadounidense dejó de existir en 1971 (Bordo y Eichengreen, 1993). El papel de asesor y prestamista de última instancia rediseñado en la década de los años 70 terminó durante la crisis asiática y las subsiguientes crisis latinoamericanas (Ugarteche, 2007). La más reciente crisis estadounidense del mercado de hipotecas y su contagio en Europa terminó de anular el sentido del FMI. Si en Asia se equivocó y agravó el problema en 1997 (Meltzer, 1998); en América latina fabricó un estancamiento económico de más de una década; y en la Europa crítica, cuyos problemas monetarios están más allá del FMI, es utilizada como formulador de condiciones que se puede apreciar que están sirviendo para contraer el PIB de las economías mediterráneas y desmantelar el Estado de bienestar, al mismo tiempo que no atienden a la esencia del problema. Las condiciones del FMI resuelven problemas generados en el sistema financiero contrayendo salarios y concentrando el ingreso. Por esta razón se ha creado el Fondo de estabilización monetario europeo por 500,000 millones de Euros en mayo del 2010², ampliado luego a 750,000, si bien su sentido común ha sido ganado por la visión teórica ortodoxa prevaiente.

Ante la evidente inadecuación del FMI a los problemas monetarios internacionales contemporáneos, la opción de los bancos centrales latinoamericanos y del mundo en general, ha sido acumular reservas. Así, a partir del año 2000, las reservas internacionales de África, Asia, América latina y la Comunidad de Estados

² Statement by EU Finance Ministers on Stabilization Fund: Text, <http://www.businessweek.com/news/2010-05-09/statement-by-eu-finance-ministers-on-stabilization-fund-text.html>

Europe's 750 billion euro bazooka, http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2010/05/euro_crisis_2?page=219

Independientes y Mongolia (ex URSS) han tenido un crecimiento sustantivo, mientras de otro lado los déficit fiscales y externos de la Unión Europea y sobre todo de Estados Unidos han absorbido dichos recursos tomando la forma de sobreendeudamiento externo y fiscal.³³

Este proceso se ha acentuado desde el año 2007 ante la rebaja de las tasas de interés a niveles cercanos a cero en Estados Unidos y luego en Europa, lo que resulta en tasas de interés real negativas. El producto de esto es que se ha vuelto atractivo para los capitales especulativos invertir en las bolsas de valores, en los tipos de cambio y en bienes raíces de economías latinoamericanas, fabricándose desde entonces un fortalecimiento cambiario, fruto de esto.

Los precios de las materias primas (salvo azúcar, algodón y café) están definidos por su valor como activos financieros y no por la demanda real de Asia, Europa y Norteamérica. Esos tres productos agrícolas si tiene una correlación más estrecha con la demanda real porque son perecibles. Dependen pues de las bajas tasas de interés internacionales. Mientras la tasa de interés nominal del dólar se encuentra en 0.25% y la inflación de Estados Unidos en 2.20%; y la tasa de interés del euro esté en 0.75% mientras la inflación se encuentra en 2.50%; las tasas reales serán de - 1.95% y -1.75%, respectivamente. El efecto de esto sobre el crecimiento económico de los países exportadores de materias primas es positivo, pero efímero. El día que la inflación suba en Estados Unidos o Europa y suban la tasa de interés, los precios de las materias primas se verán negativamente impactados. La interrogante durante el auge es sobre su impacto fiscal y la mejora de las condiciones de vida de la población en las zonas de explotación energética y minera en el mundo, de lo que hay poca evidencia.

El Banco Mundial (BM) fue diseñado para el desarrollo de proyectos de reconstrucción de infraestructura en Europa y Japón y se trasladó a actividades de financiamiento de infraestructura en la etapa post colonial de África y Asia y en mucho menor medida en América Latina en los años 60. Los problemas con estos proyectos llevaron a la reconsideración del sentido del banco (Mosley, Harrigan and Tøye, 1991). A mediados de la década de los años 80 se reconvirtió en un banco de desarrollo cuyos préstamos están basados en políticas, esencialmente “libertarias” inspiradas en el pensamiento de Hayek y la Sociedad del Monte Pelerin (BM, 1987). Estas ideas fueron primero pactadas en 1982 y luego en 1989 fueron bautizadas con el nombre de Consenso de Washington (Williamson, 2004) y su centro impulsor contemporáneo es la Universidad de Chicago, con Robert Lucas a la cabeza si bien el soporte inicial es la teoría de los mercados de capitales eficientes. Esta es la esencia del pensamiento económico anglosajón dominante y de la ortodoxia..

Los problemas generados por las reformas económicas llevaron al desprestigio de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y a la pérdida subsecuente de clientela (ver cuadro 3) pero luego de la crisis

³³ Ugarteche. “An imbalanced summit” Asia Times, March 25, 2009, Singapore, http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/KC25Dj05.html

estadounidense contagiada a partir del 2007, se ha visto un regreso de su papel como prestamista de última instancia. Las IFI son complementarias al mercado de capitales internacional al fin y al cabo. El FMI ha retomado clientela, en términos de volumen de préstamos con el agravamiento de la crisis, sobre todo en Europa y en los ex países socialistas con la finalidad clara de dismantelar el Estado de bienestar. En África ha retomado cliente en número de clientes, aunque volúmenes bajos.

Cuadro 3. FMI: Status de Créditos al 30/12/2010 (En SDRs)

Número de Préstamos		Tipo de Préstamo	Monto Pactado		Monto desembolsado	
2007	2010		2007	2010	2007	2010
7	19	Stand-by Arrangements	7915	70000	4897	40982
1	4	Arrangements	9	19804	5	456
	3	Flexible Credit Line		47540		
24	28	Extended Credit Facility	844	2961	802	2144
0	1	Exogenous Shocks Facility	0	8	0	2
	2	Standby Credit Facility		77		26
32	57	TOTAL	8768	140390	5704	43610

Fuente: IMF Financial Activities – Update December 30, 2010, <http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2010/123010.htm#tab2a>
IMF Financial Activities -- Update December 27, 2007, <http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2007/12272007.htm>. Cuadro actualizado por Ariel Noyola, Proyecto IIEC-OBELA.

EL PROBLEMA DEL DÓLAR COMO MONEDA INTERNACIONAL DE REFERENCIA

El papel del dólar estadounidense como moneda de reserva está en cuestión desde que Estados Unidos acumuló grandes déficits fiscales y externos y además decidió inyectar liquidez masiva al sistema. Con esto se materializó el dilema de Triffin. Dicho país se convirtió en una economía abiertamente deficitaria y por lo tanto tenedora de una moneda débil, tanto más desde el año 2007. La volatilidad cambiaria del dólar como divisa a partir de entonces la está convirtiendo lentamente en un patrón monetario en ocaso, como en su momento a la libra esterlina. Esto se ha acentuado tras el anuncio de emisión ilimitada de dólares para la compra de bonos

del tesoro por parte del Secretario del Tesoro Geithner.⁴ Para los Europeos y para los Chinos esta es una forma de manipulación del dólar y es parte de una competencia devaluatoria. Es en esencia la devaluación de dicha moneda en relación con las demás en una competencia devaluatoria por exportar más.⁵ Esta competencia comenzó a inicios de la primera década del siglo pero se ha acentuado desde el 2007. El 2 de enero del año 2002 1 dólar compraba 131.54 yenes, el 2 de enero del 2011 compra 82; compraba 1.12 euros, versus 0.74 centavos de Euros; y 0.68 centavos de Libra Esterlina versus 0.64., es decir se ha devaluado 37.4% en yenes, 33.9% en euros y 5.8% en Libras. Este patrón se repite con las monedas latinoamericanas con dos excepciones, peso argentino y el Bolívar Venezolano. El peso ha mantenido la paridad con el dólar y el Bolívar se ha devaluado. El resto se apreció 30% promedio entre 2002 y 2010.

De la política de devaluar al dólar sale el argumento contra la estabilidad del yuan, de forma que la guerra de las divisas es larga y se ha acentuado desde el inicio de la crisis en el año 2007, mostrando la volatilidad de los mercados cambiarios que están perfectamente desregulados sin que existan restricciones al movimiento de capitales significativos entre Japón, los países europeos y Gran Bretaña. Existen restricciones al movimiento de capitales en otras partes del mundo y es un tema que se debate desde el 2010 abiertamente. (Gallego, Hernandez y Hebbel, 1999; IMF, 2010). Dice el FMI en un trabajo publicado en setiembre del 2010 que

But the evidence on the effectiveness of capital controls is mixed. They generally cannot reduce the total volume of inflows or reduce exchange rate volatility. However, they appear to lengthen the maturity structure of inflows, resulting in more stable flows, and provide some monetary independence by maintaining a wedge between domestic and foreign interest rates. (IMF, 2010)

El Derecho Especial de Giro (DEG) fue diseñado en 1968 (ver cuadro 4) a partir del peso de las cuatro economías líderes. A inicios del siglo XXI se precisa de una nueva definición al estar constituida la canasta por monedas pertenecientes a economías con muy alto endeudamiento externo e interno y crecimiento negativo con muy pocas perspectivas de crecimiento estable y fuerte en el futuro. (Cuadro 5)

⁴ “Geithner Says Bank-Rescue Plans May Reach \$2 Trillion”, Bloomberg, *February 10, 2009 16:44 EST* <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=aEzPekVa3eEE&refer=worldwide>,

⁵ <http://www.bloomberg.com/news/2010-10-23/germany-says-u-s-federal-reserve-heading-wrong-way-with-monetary-easing.html>

Cuadro 4. Cálculo de la participación dentro de la Canasta monetaria del Derecho Especial de Giro (a diciembre 30, 2010)

Moneda	Participación (%)	Monto monetario dentro de la canasta	Tipo de cambio al 12/30/05	Equivalencia en dólares
Euro	37.4	0.4230	1.32500	0.560475
Japón (yen)	9.4	12.1000	81.63000	0.148230
Gran Bretaña (libra esterlina)	11.3	0.1110	1.54350	0.171329
Estados Unidos (dólar)	41.9	0.6600	1.00000	0.660000
1DEG				1.54003

Fuente: IMF "Currency Amounts in New Special Drawing Rights (SDR) Basket" <http://www.imf.org/external/np/tre/sdr/sdrbasket.htm>

Cuadro 5. % del PIB medido en PPP mundial con proyección al 2015

	2000		2010		2015	
1	Estados Unidos	23.6	Estados Unidos	20.2	Estados Unidos	18.6
2	Japón	7.6	China	13.3	China	16.9
3	China	7.2	Japón	5.9	India	6.1
4	Alemania	5.1	India	5.2	Japón	5.3
5	Reino Unido	3.6	Alemania	3.9	Alemania	3.4
6	India	3.6	Reino Unido	3.0	Rusia	3.0
7	Francia	3.6	Rusia	3.0	Reino Unido	2.8

Fuente: IMF World Economic Outlook 2010.

Los pesos de cada moneda dentro de la canasta del DEG son interesantes por que tanto Gran Bretaña como la zona euro, Estados Unidos y Japón son deudores fiscales netos muy importantes como la crisis ha puesto de manifiesto y su PIB está en flujo ante el dinamismo de economías emergentes. El cuadro 5 debajo muestra el cambio en el tabulador de las principales siete economías del mundo entre el año 2000 y la proyección del FMI al 2015. El peso de la economía de la zona Euro está liderado por Alemania, único país que queda en

el tabulador en el 2015 frente al 2000 cuando estaban Francia y Alemania. Al no existir una economía de la zona Euro sino estar fragmentados en estados nacionales con una moneda común es incorrecto hablar de la zona euro como una economía integrada, a la par de las de los otros tres países. Al año 2010, los cuatro países asiáticos pesan el 27.4% del PIB mundial del nuevo G7 mientras occidente pesa el 27.1%. La proyección al 2015 muestra un mayor descenso en la participación en el PIB mundial de Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña (24.8%) y que continúan en ascenso China, India y Rusia (26%) + Japón (31.3%). Según las proyecciones del Fondo, Brasil permanece estable en 2.9% del PIB mundial. La economía mundial y la correlación de fuerzas económicas y políticas que dio lugar al FMI y sus instrumentos ha dejado, pues, de existir y el diseño de la canasta del DEG se ha vuelto un sinsentido arbitrario. Es necesario ampliar el número de monedas de reserva y cambiar la estructura de la canasta. Ese es el sentido del uso de las monedas nacionales en el comercio internacional.

EUROPA Y EL EURO

El Euro es una moneda que brota después de treinta años de trabajo con el sistema monetario europeo donde lo que se pretendió fue crear una moneda que tuviera como respaldo una sola política monetaria. Esto implica que las tasas de inflación y de crecimiento de los miembros se estabilizaron dentro de la zona de manera de converger. Con un PIB agregado significativo comparable al de Estados Unidos, la agregación de sus reservas internacionales y de su banca central mostró la posibilidad de crear una moneda nueva con la fuerza económica y política del sistema económico global. Desde la economía política internacional el poder político es esencial para modificar aspectos internacionales de la economía.

El proceso que llevó al Euro significó un cambio en el régimen internacional basado hasta entonces en monedas nacionales e introdujo la posibilidad de una moneda regional. Esto se transformó en un concepto contrahegemónico o de competencia hegemónica desde el punto de vista político (Ruggie, 1982). Sin embargo esto ha abierto una interrogante: si la moneda es una, ¿la representación en los entes multilaterales no debería igualmente de ser singular? Hay una sobrerrepresentación de Europa al estar el Banco Central Europeo y además los países europeos individualmente en los asientos en el FMI. El hecho de que no sea singular duplica la representación europea en los organismos financieros multilaterales y en el G20, por ejemplo.

Es evidente que la naturaleza política del Euro rebasa el ámbito político nacional de cada estado miembro que le da vida. Donde esto más se aprecia es en el G20 donde están los países europeos más el Banco Central Europeo. Europa se convirtió con el Euro nuevamente en un *regime maker* y dejó de ser un *regime taker*, en que se volvió tras la segunda guerra mundial. Estados Unidos se tornó en el hegemón cuando impuso el régimen económico

en 1944 pero con la creación del Euro esto cambió. Ese es el valor político del euro para Europa pero al duplicar su presencia en el sistema internacional se convierte en un *regime maker* por sobre representación política, lo que no permite a los verdaderos nuevos poderes económicos emerger dentro del sistema internacional. Esta es una parte de la crisis del multilateralismo. (Bello, 2006)

EL PROBLEMA SURGIDO DEL MODELO EXPORTADOR Y LOS PAÍSES RICOS ALTAMENTE ENDEUDADOS (HIRC)

La teoría del desarrollo contemporáneo que propugna el crecimiento exportador parte de la premisa de que si las economías exportan y tienen excedentes comerciales, esto llevará a tasas de crecimiento económico sostenibles. La visión en esta teoría es que hay compradores deficitarios en otra parte que generaran el excedente en el nuevo productor más eficiente y barato. Esto implica por una parte subconsumo en el país exportador y sobre consumo en el importador o puesto de otro modo, el exportador tendrá un excedente de balanza de cuenta corriente y un nivel de ahorro en divisas que deberá de recircular al deficitario.

Visto desde el punto de vista financiero esto quiere decir que la economía que tiene el excedente comercial lo recicla a la economía que tiene el déficit comercial. Esto opera bien en el corto plazo porque allí no existe acumulación de deudas ni de reservas. En el largo plazo, sin embargo lleva a la economía deficitaria al problema del sobre endeudamiento y a la devaluación de su moneda vis á vis los acreedores. A la inversa a las economías excedentarias eventualmente las lleva a una revaluación de las monedas. Esto explica en parte la dimensión económica de la crisis contemporánea. En breve el ahorro de las economías pobres permite el sobre consumo de la población en las economías ricas. Esto es un contrasentido ético y económico.

Al año 2008 en las siete economías miembros del viejo G7, es decir de las siete economías más industrializadas del mundo –en 1975–, el nivel de endeudamiento total interno y externo es cuatro veces mayor en promedio que el de las siete economías emergentes mayores. La porción externa sola es entre tres y veinte veces mayor para el antiguo G7 que para las economías emergentes. Al otro lado las reservas internacionales de las economías del nuevo G7 son tres veces más grandes que las reservas de las siete economías emergentes. La diferencia es el crédito neto que las economías emergentes le brindan a las economías maduras porque las economías superavitarias financian a las deficitarias comprando bonos gubernamentales que guardan como parte de sus reservas internacionales.

Cuadro 6. Deuda interna y externa, pública y privada 2011

Viejo G7	Deuda pública/PIB	Deuda Externa/PIB	Deuda Total/PBI
	%	%	%
Estados Unidos	67.80	103	170.80
Canadá	87.40	64	151.40
Reino Unido	85.30	390	475.3
Alemania	80.60	142	222.60
Francia	86.10	182	268.10
Italia	120.10	108	228.10
Japón	205.50	45	250.50

Economías emergentes			
China	43.50	8.70	52.20
Brasil	54.20	15	69.20
Rusia	8.30	23.05	31.15
India	50.50	22	72.50
Taiwán	34.70	13.08	47.78
Corea del Sur	33.60	37	70.60
Singapur	118.20	10.25	128.45

Fuente: FMI, Bancos Centrales, CIA

Notas: Deuda Pública es la deuda denominada en moneda nacional

Deuda externa es la deuda denominada en moneda extranjera, pública y privada

Tabla elaborada por Francisco Josué Martínez Cervantes, proyecto OBELA, en el IIEC UNAM

LAS NUEVAS FORMULAS DE PAGO REGIONALES

Ante el problema surgido por el cierre del crédito en dólares a partir de octubre del 2008 el gobierno del Brasil tomó la iniciativa de efectuar las operaciones de comercio exterior con Argentina en moneda nacional. Esto

quiere decir que Brasil recibe pesos argentinos por sus exportaciones y paga en reales por sus importaciones y Argentina hace lo mismo. Esta iniciativa tuvo un inicio lento y sirvió en especial para aquella parte del comercio intra firma e intra Mercosur y parece haber tomado impulso a pesar de la divergencia en las políticas cambiarias entre el real y del peso argentino. Mientras se da la apreciación del real frente al dólar, está la depreciación del peso argentino frente a la divisa lo que significa que la distancia cambiaria entre el real y el peso argentino ha crecido de 1.1196 pesos por real a 0.4285 entre el 1 de octubre del 2002 y el 1 de diciembre del 2012.

En el anexo I se puede apreciar que la dinámica de exportaciones pagadas en reales ha crecido de manera exponencial. Más aún cuando se impuso el control de cambios en la Argentina en el 2011. El número total de operaciones ha venido creciendo de manera acelerada, iniciándose el mecanismo en octubre del 2008 con tres operaciones de exportación de Brasil pagadas en pesos argentinos de un valor promedio de 52,000 reales cada una (al tipo de cambio del día de la operación). Cuatro años más tarde, en octubre del 2012, se efectuaron 992 operaciones de 249,568 reales promedio. En tamaño de operación crecieron por cinco y en volumen por 300 veces. A la inversa, las importaciones de la Argentina pagadas en reales se iniciaron con tres operaciones de 22,000 pesos promedio en noviembre del 2008 y su máximo histórico han sido 14 operaciones de 122,443 reales promedio en enero del 2012. A octubre del 2012, las operaciones son 4 con un promedio de 144,743 reales.

Esto puede indicar asimetría en la información o que los brasileños están más dispuestos a aceptar pesos que la inversa. Lo que es menos claro es si esta es una política del banco central o si es falta de divulgación del mecanismo. Lo que no es evidente es si el aparente comercio intra firma pasa por este mecanismo. Los números del lado argentino sugieren que no. Aparentemente los brasileños exportan en pesos argentinos pero los argentinos no aceptan reales sino dólares lo que puede deberse al no deseo de los argentinos de acumular pesos argentinos cuando se transformen los reales y de preferir el dólar debido a la inflación. Todos los saldos se convierten al final del día, inclusive entre los bancos centrales, al no existir un mercado cambiario completo. Esto se debe a la diferencial inflacionaria, lo que llama a la necesidad de coordinación de políticas cambiarias entre los miembros de los esquemas de pago en moneda nacional. Por armonía inflacionaria, es más posible que el esquema de pago en moneda nacional opere entre Brasil, Colombia, Uruguay, Perú y Chile que con Argentina o Venezuela, dada la similitud inflacionaria y la similaridad de las políticas cambiarias antiinflacionarias.

El extremo de la descoordinación cambiaria se vio en el ejemplo europeo durante la década de los años 70 y 90, cuando existió el EMU, primero y el ERM luego, con una banda de flotación cambiaria lo que llevó ambas veces a que debiera suspenderse el esquema. (Buitter, Corsetti y Pesenti, 1998; 2001) La volatilidad cambiaria de alguna de las monedas terminó frenando el uso del esquema y regresando al uso de terceras monedas como reserva de valor. Según Bayoumi & Eichengreen (1994), Eichengreen et al (1997, 1996^a, 1996b, 1996c), Glick & Rose, (1998) las crisis cambiarias son siempre regionales. Los ataques especulativos siempre afectan a países vecinos atados por estrechas relaciones comerciales. La solidez de los vecinos

no contrarresta el ataque especulativo sino que lo minimiza para algún país en particular. Eso implica la necesidad de cooperación en el manejo de las crisis dentro de la región.

Una manera de entender estas conclusiones es que los países vecinos deben de cooperar entre sí en el mundo globalizado de mercados cambiarios abiertos porque el ataque especulativo ante la debilidad de la moneda de uno de los países se contagia al resto. La sobrevaluación de la moneda de un país con bajas reservas; las burbujas especulativas en bolsa con bajas reservas; alta inflación y bajas reservas; altos índices deficitarios fiscales y bajas reservas; pueden ser detonantes de ataques especulativos a una moneda y a través de ella a todos los países vecinos, como ocurrió en Asia en 1997, en Escandinavia en 1992 y en la zona Euro en 2010-2012.

Según Buitter, Corsetti y Pesenti (1998) no se puede interpretar una crisis dentro una zona monetaria sino con esquemas interpretativos que permitan ver el quiebre de la confianza en las paridades dentro de la zona y la asimetría en las políticas subsecuentes en cada país dentro de la zona. La lectura que la crisis cambiaria de 1992 fue fruto de los efectos de la reunificación alemana y las políticas monetarias de ese país son estrechas de mira porque se centran en un país cuando en realidad dentro de un conjunto de países hay funcionamientos sistémicos con contagios diversos y cambios de expectativas así como cambios de paridades. La crisis de 1992 en su visión fue fruto de falta de cooperación para resolver las diferencias en expectativas sobre las paridades dados los efectos de la reunificación alemana sobre los precios en dicho país y las tensiones con los demás miembros de la zona por las paridades. El costo de la crisis cambiaria llevó a la pérdida de la mitad de las reservas internacionales de Gran Bretaña y a su retiro del esquema monetario común.

La idea de una moneda única entre países con diferentes productividades, como se ha visto en la crisis griega, es poco conducente. Pero tener monedas coordinadas para el comercio intrarregional es deseable y posible siempre y cuando se coordinen la política cambiaria, la tasa de inflación y el crecimiento entre economías pares. El tema central es a qué tipo de cambio se inicia la coordinación o cómo se define la paridad. Una corriente teórica pone la preferencia en la lucha contra la inflación mientras la otra la coloca en la necesidad de promover el crecimiento. La primera ha llevado a la apreciación cambiaria y la otra a tasas de inflación mayor que el promedio regional. Al margen, lo importante es acordar las políticas cambiarias de uno u otro tipo para luego enfrentar la flotación frente al resto del mundo de manera coordinada y con cooperación entre bancos centrales. El ejemplo asiático, por ejemplo, está centrado en torno a un tipo de cambio subvaluado y éste podría ser el eje de la coordinación. El ejemplo europeo, de otro lado, está centrado en torno a un tipo de cambio sobrevaluado.

Una ausencia en el esquema brasileño argentino es la inexistencia de un mercado cambiario completo y acuerdos de apoyo cambiario entre los bancos centrales en caso de ataques especulativos. No existe en América del Sur ningún conjunto de acuerdos bilaterales o un acuerdo multilateral de apoyo a las balanzas de pagos entre bancos centrales. Existe un Fondo Latinoamericano de Reservas que no por pequeño es menos importante. Este carece de los recursos para contener ataques especulativos. De otro lado, sin acuerdos de

swaps entre los bancos centrales no es posible completar a gran escala lo que es el diseño del inicio de un mecanismo de cooperación monetaria regional cual es el acuerdo de pago en moneda nacional entre Brasil y Argentina. Todas las operaciones se efectúan en el mercado spot dejándose de lado las operaciones forward y futuros de reducción de riesgo cambiario. Los bancos centrales involucrados deberían de abrir estos mercados y operar en ellos como una inducción para que los agentes económicos lo hagan al mismo tiempo que abren mecanismos de swaps entre los bancos centrales para contener ataques especulativos. Al mismo tiempo los gobiernos centrales deberían de fortalecer al FLAR y darle una dimensión adecuada al PIB de la región. Entre las economías con tasa de inflación análogas y tasa de crecimiento parecidas, con PIB per cápita similares; los niveles de coordinación son más sencillos que con los demás, aunque luego estos se incorporen.

¿QUIÉN DEBE GOBERNAR LA MONEDA DE RESERVA?

En un mundo donde las economías líderes dejaron de ser las que dieron pie a la creación del FMI y más tarde al Derecho Especial de Giro cabe recordar cómo define el FMI las monedas de reserva: las monedas de los cinco países miembros con mayores cuotas, (IMF articles of agreement, Art. XIII.2.B)

Cuadro 7. Participación del PIB mundial y de las Cuotas del FMI

Nuevo G7	% del PIB mundial en PPP	% Cuota en el FMI
Estados Unidos	20.2	17.69
China	13.3	4.00
India	5.2	2.44
Japón	5.9	6.56
Alemania	3.9	6.11
Rusia	3.0	2.50
Reino Unido	3.0	4.51

Fuente: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx> e ibid cuadro 2.

Esto convierte el tema de las monedas de reserva y de la votación en el FMI en un tema político. Las siete economías líderes actualmente son Estados Unidos, China, Japón, India, Alemania, Rusia y el Reino

Unido. Sin embargo las cuotas del FMI no reflejan esto después de los reajustes del año 2010 y en el reajuste de cuotas del 2011 y los poderes de veto. Europa con 35% de los votos tiene el doble que Estados Unidos y lo mismo que los BRICS lo que es un sinsentido porque se cuenta al BCE más los países; y todos tienen más peso de votación que peso real en la economía mundial. La interrogante es si debería de existir el derecho de veto o sencillamente tener un sistema de votación democrático con una estructura de representación justa.

Esto abre una interrogante sobre la subrepresentación en las cuotas del FMI de China, India y la sobre representación de Alemania, el Reino Unido y Japón. Esta representación de las cuotas existente es la que convierte a las cinco economías mayores en las definitivas de las monedas de reserva. En realidad se estira a la sexta economía por tamaño del PIB medido en PPP a incluir a Gran Bretaña pero son las cuatro mayores en términos de cuota. De otro modo la Libra Esterlina quedaría afuera. La razón práctica es que el centro financiero mundial está en Londres si bien la gran banca es estadounidense.

Lo que se ve es que la definición de las monedas de reserva y las que conforman el DEG son coincidentes: Dólar americano, el Euro, la Libra Esterlina y el Yen. Esa definición de las monedas de reserva va aunada a la definición técnica de lo que es una moneda de reserva:

The category of reserve assets, as defined in this Manual, comprises monetary gold, SDRs, reserve position in the Fund, foreign exchange assets (consisting of currency and deposits and securities), and other claims. (See paragraph 443.) Securities that do not satisfy the requirements of reserve assets are included in direct investment and portfolio investment. (IMF, 1993; P424, 97)

Net creditor positions in regional payments arrangements that involve reciprocal lines of credit and that require prompt settlement of outstanding drawings (e.g., monthly or quarterly) are construed as reserve assets. (IMF, 1993; P 432, 98)

Esto último permite contabilizar los acuerdos de pagos regionales y considerarlos como parte de las reservas internacionales.

Cabe señalar que entre las recomendaciones de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas sobre Reformas al Sistema Monetario y Financiero Internacional conducida por J. Stiglitz⁶, en el punto número 28 se reconoce la importancia de cooperación financiera a nivel regional para crear mecanismos de apoyo independientes del FMI.

Ciudad Universitaria, 03 de diciembre de 2012

⁶ Documento disponible en: <http://www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf>

ANEXO I*Sistema de Pagos en Moneda Local - SML**Estadísticas***Exportaciones e Importaciones del SML con la Argentina**

Mês	Exportaciones		Importaciones*	
	Cantidad de Operaciones	Valor(R\$)	Cantidad de Operaciones	Valor(R\$)
out/08	3	156.335,66	-	-
nov/08	12	2.085.785,61	3	67.298,69
dez/08	18	7.650.979,12	7	1.246.543,37
jan/09	26	7.246.868,99	1	73.135,89
fev/09	29	3.269.443,36	3	166.148,19
mar/09	42	9.635.274,61	10	467.826,85
abr/09	62	46.094.463,28	5	106.396,53
mai/09	67	29.182.281,66	5	203.973,24
jun/09	82	27.072.890,25	8	248.540,06
jul/09	109	26.190.655,67	6	210.999,13
ago/09	125	32.033.883,39	10	623.424,53
set/09	137	74.613.778,09	5	266.423,72
out/09	170	61.442.493,41	8	325.170,66
nov/09	176	72.636.459,10	7	302.514,92
dez/09	168	64.069.111,57	5	1.322.164,84
jan/10	198	68.890.937,32	3	177.666,33
fev/10	201	77.970.144,88	3	239.041,16
mar/10	253	95.609.046,61	2	125.571,84

Mês	Exportações		Importações*	
	Cantidad de Operaciones	Valor(R\$)	Cantidad de Operaciones	Valor(R\$)
abr/10	222	85.376.527,97	4	141.843,79
mai/10	249	68.861.024,53	4	3.430.920,03
jun/10	224	158.091.405,83	3	125.900,75
jul/10	267	81.896.438,72	4	300.540,92
ago/10	320	102.511.448,41	5	177.683,71
set/10	327	117.570.724,84	1	456.431,10
out/10	370	111.404.638,24	5	1.111.905,97
nov/10	415	156.447.770,45	1	16.943,59
dez/10	364	138.465.820,07	6	2.778.265,86
jan/11	381	117.880.706,87	4	648.033,13
fev/11	322	137.816.979,78	1	25.603,11
mar/11	329	119.783.948,09	5	650.072,24
abr/11	399	116.782.724,59	2	357.151,76
mai/11	465	150.228.712,17	3	1.516.804,93
jun/11	397	151.589.937,33	1	188.290,12
jul/11	420	119.831.358,20	3	582.921,31
ago/11	443	148.495.650,48	4	248.985,62
set/11	496	154.304.633,40	4	241.231,95
out/11	435	124.968.922,43	5	651.039,19
nov/11	424	121.543.850,94	5	479.735,61
dez/11	462	177.722.569,31	13	3.147.026,72
jan/12	440	148.506.826,29	14	1.714.195,93
fev/12	390	122.702.651,31	8	3.048.076,45
mar/12	478	154.784.771,07	3	273.429,61

Mês	Exportações		Importações*	
	Cantidad de Operaciones	Valor(R\$)	Cantidad de Operaciones	Valor(R\$)
abri/12	376	100.720.709,92	10	1.927.062,49
mai/12	548	192.078.795,20	7	2.470.529,53
jun/12	551	199.347.464,52	11	1.004.961,12
jul/12	603	199.955.902,85	9	3.815.191,65
ago/12	747	257.702.069,63	7	898.988,70
set/12	711	178.153.583,07	5	413.414,08
out/12	992	247.571.419,74	4	578.973,61

(*) O valor das importações consiste no somatório das operações ocorridas, fixadas em pesos argentinos, convertidas para reais pela Taxa SML do dia de registro. Este é o somatório dos valores debitados das instituições financeiras.

Oscar Ugarteche actualmente es investigador titular en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, Sus principales áreas de investigación incluyen: regulaciones internacionales, la reforma del sistema financiero internacional, y la cooperación financiera de América latina. Es profesor en la Facultad de Economía y tutor en los doctorados de Economía y de Estudios Latinoamericanos en dicha universidad. Coordina el Observatorio Económico de América Latina (OBELA) y es miembro de la Red Latinoamericana de Deuda, Desarrollo y Derechos, Latindadd. Entre sus publicaciones recientes están: *Historia crítica del FMI*, IIEC-Latindadd, México 2009, *Genealogía de la arquitectura financiera internacional: 1850-2000*, tesis doctoral, U de Bergen, 2007, Ortiz, Isabel y Oscar Ugarteche, “Bank of the South: Progress and Challenges”, en *Social Science Research Network*, 2009, ugarteche@iiec.unam.mx,

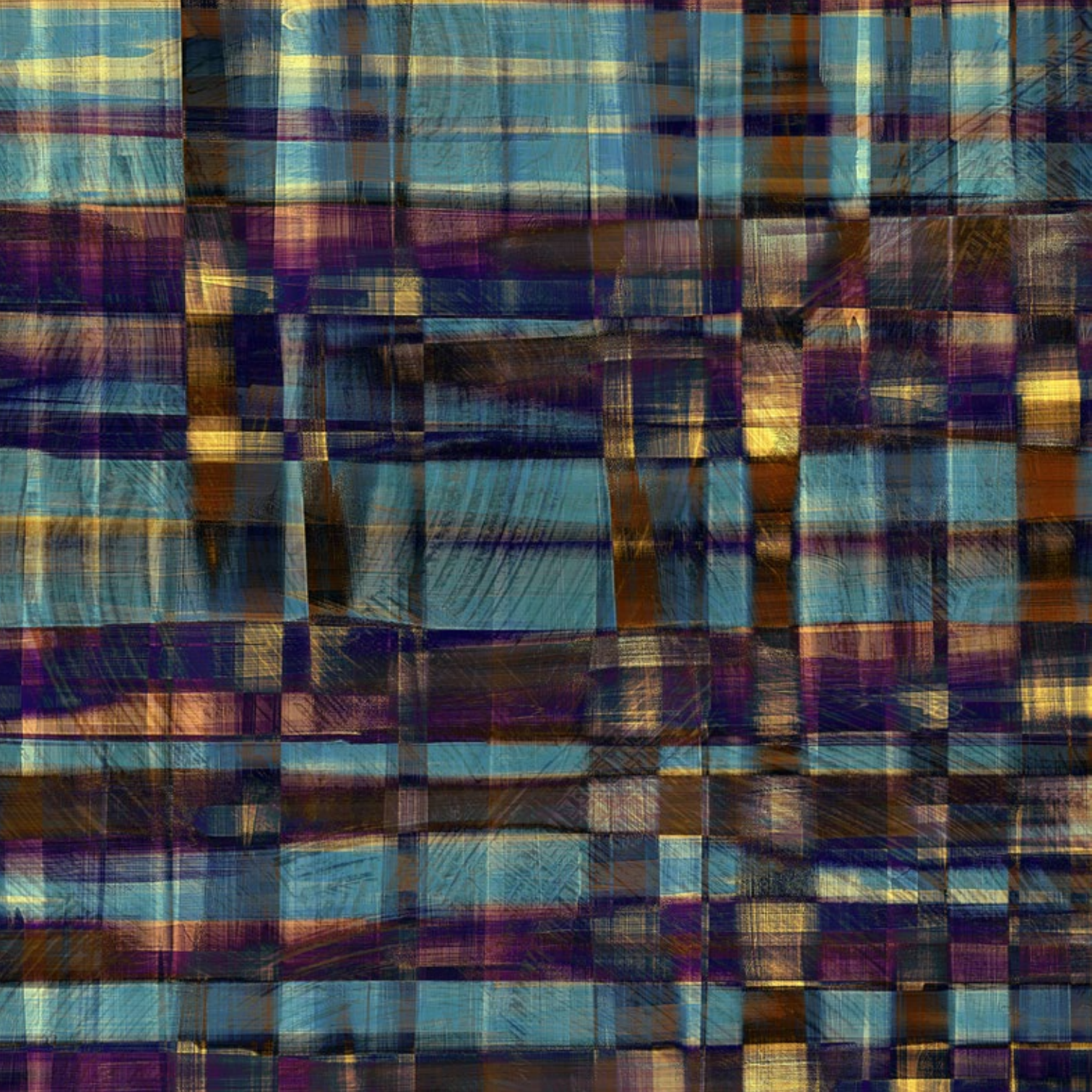
BIBLIOGRAFÍA

- APEL, Emmanuel. *European Monetary Integration 1958-2002*. Routledge, London, 1998.
- ARESTIS, Philip y Francisco de Paula, *Monetary Union In South America*, Edward Elgar, Cheltenham, 2003
- ASEAN, The Joint Ministerial Statement of the Asean + 3 Finance Ministers meeting, 6 May 2000, Chiang Mai, Thailand. <http://www.aseansec.org/635.htm>

- Banco Mundial, *Informe de desarrollo mundial 1987*, Oxford University Press, Wash DC, 1988.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Balance Consolidado 2006, http://www.bndes.gov.br/espanol/bndes/bal_1206e.pdf
- BAYOUMI, T. & Eichengreen, B., “One Money or Many? Analysing the Prospects for Monetary Unification in Various Parts of the World,” *Princeton Studies in International Economics* 76, International Economics Section, Department of Economics Princeton University, 1994
- BELLO, Walden. “The crisis of multilateralism”, Transnational Institute, 13 September 2006. http://www.tni.org/archives/archives_bello_multilateralism
- BORDO, Michael D. and Barry Eichengreen, *A Retrospective on the Bretton Woods System, Lessons for International Monetary Reform*, U of Chicago Press, 1993,
- BUITER, W, CORSETTI, G., y PESENTI, P.A., “Interpreting the ERM Crisis. Country Specific and Systemic Issues”, *Princeton Studies in International Finance* No. 84, March 1998.
- _____*Financial Markets and European Monetary Cooperation: The Lessons of the 1992-93 Exchange Rate Mechanism Crisis*, Cambridge University Press, 2001.
- DORNBUSCH, Rudiger; Pierre Jacquet, “Making EMU a Success”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 76, No. 1. (Jan., 2000), pp. 89-110.
- EICHENGREEN, Barry.. “**Exchange Rate Stability and Financial Stability**,” Center for International and Development Economics Research (CIDER) Working Papers C97-092, University of California at Berkeley, 1997.
- _____**and Tamim Bayoumi, “Is Asia an Optimum Currency Area? Can It Become One? Regional, Global and Historical Perspectives on Asian Monetary Relations,”** Center for International and Development Economics Research (CIDER) Working Papers C96-081, University of California at Berkeley, 1996a.
- _____**and Andrew K. Rose & Charles Wyplosz, “Contagious Currency Crises,”** NBER Working Papers 5681, National Bureau of Economic Research, Inc., 1996b.
- _____**”On the Links Between Monetary and Political Integration,”** Center for International and Development Economics Research (CIDER) Working Papers C96-077, University of California at Berkeley, 1996c.
- _____**and Charles Wyplosz., 1995. “What Do Currency Crises Tell Us About the Future of the International Monetary System?,”**Center for International and Development Economics Research (CIDER) Working Papers C95-057, University of California at Berkeley.
- _____**“Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Propuesta después de la crisis asiática.”** Institute of International Economics, Oxford University Press, México, 2000
- Fondo Monetario Internacional, The Managing Director’s Report on Implementing the Fund’s Medium-term Strategy, April 5, 2006 <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/040506.pdf>

- _____. "Coping with Capital Inflow Surges", 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2010/09/pdf/dataspot.pdf>
- _____. Transcript of a Conference Call on Iceland, With Julie Kozack, IMF mission chief to Iceland Friday, January 14, 2011
- Frankel J., Stein E. and Shang-jin W., 'Trading Blocks and the Americas: The Natural. The Unnatural and the Super-natural' in *Journal of Development Economics* Vol. 47 pp. 61-95.
- Fritz, Barbara Edited (with M. Metzger): *New Issues in Regional Monetary Coordination: Understanding North-South and South-South Arrangements*. London/New York: Palgrave, 2006
- Gallego, Francisco, Leonardo Hernandez y Klaus Schmidt-Hebbel, „Capital controls in Chile, Effective?, Efficient?“, Documento de Trabajo No. 59, Banco Central de Chile, diciembre 1999.
- Giambiagi, Fabio. "MERCOSUR: why does monetary union make sense in the long term?" en Arestis, Paulo y Francisco de Paula, *Monetary Union In South America*, Edward Elgar, Cheltenham, 2003, Chap 3, pp. 39-66.
- _____. "Uma Proposta de Unificação Monetária dos Países do Mercosul". Ensaio BNDES N° 4, 1997.
- Giambiagi, Fabio y Roberto Lavagna (1998): "Hacia la Creacion de una Moneda Común. Una Propuesta de Convergencia Coordinadora de Políticas Macroeconomicas en el Mercosur". Seminario "Coordinación de Políticas Monetarias hacia una Moneda Unica en el Mercosur". Secretaría de Planeamiento Estratégico-Fundación Gobierno y Sociedad.
- IBRD, *Financial Statements 2006, 2000, 1996*. <http://siteresources.worldbank.org/INTANNREP2K6/Resources/2838485-1158333614345/AR06-FS001.pdf>
- Ito, Takatoshi y Ogawa, Eiji, "On the Desirability of Regional Basket Currency Arrangement", National Bureau Of Economic Research, November 2000
- Kawai, Masahiro, & Shinji Takagi, 2005. "Towards regional monetary cooperation in East Asia: lessons from other parts of the world," *International Journal of Finance & Economics*, John Wiley & Sons, Ltd., vol. 10(2), pages 97-116
- Lipsy, Philip, "Japan's Asian monetary Fund Proposal", *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Vol. 3, No. 1, Spring, 2003 pp. 93-104
- Marchini, Jorge. " **Banco del Sur**: ¿Una propuesta utópica o una perspectiva inmediata imprescindible para América Latina?" (especial para ARGENPRESS.info) Fecha publicación: 21/05/2007
- Meltzer, Allan H., "Asian Problems and the IMF" .Testimony prepared for the Joint Economic Committee, U.S. Congress, February 24, Washington, D.C., 1998
- Mosley, Paul, Jane Harrigan and John Toy, *Aid and Power, The World Bank and Policy-based lending*, Routledge, 1991
- Mundell, Robert, "A Theory of Optimum Currency Areas" .*The American Economic Review*, Vol. 51, No. 4, 657-665. Sep., 1961.

- _____. “Currency areas, Common Currencies, and EMU”, *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, 214-216, May, 1997.
- Ogawa, Eiji y Kentaro Kawasaki, “Possibility of Creating A common Currency Basket for East Asia”, Japan Bank for International Cooperation, September, 2003
- Oman, Charles, *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*, OECD, Development Centre Studies, París, 1994.
- Ortiz, Isabel y Oscar Ugarteche, “ Bank of the South: Progress and Challenges”, en *Social Science Research Network*, 2009, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1353450
- Ruggie, John G. “International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order” en *International Organization* 36, 2, Spring 1982, pp. 379-415
- Schultz, George P, William E. Simon, and Walter B. Wriston.
 “Who Needs the IMF?” Wall Street Journal, 3 February, 1998
- Toussaint, Eric, - **Damien Millet, “El Banco del Sur contra el Banco Mundial”**, *Realidad Económica, IA-DE* Buenos Aires, 29.6.07, <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=1805>
- Ugarteche, Oscar, “Consideraciones de la Vieja Arquitectura Financiera Mundial para una nueva vista desde el Sur”, 2001 (mimeo) publicado como “El desarrollo de la institucionalidad internacional financiera” <http://lainsignia.org/londres.html/>, 2002
- _____. “Una Nueva Arquitectura Financiera Internacional: Propuesta final” 31 Marzo 2005 en “<http://intreg.socioeco.org/es/documents.php>”
- _____. *Genealogía de la arquitectura financiera internacional: 1850-2000*, tesis doctoral, U de Bergen, 2007, https://bora.uib.no/bitstream/1956/2319/1/PhD_Thesis_Oscar_Ugarteche.pdf
- _____. ¿Un nuevo rol para el FMI? O la muerte del cisne, Latindadd, Lima, 2007 <http://hermes.site5.com/~latindad/archivos/O%20Ugarteche%20-Sobre%20la%20crisis%20del%20FMI.pdf>
- _____. “La Canasta Monetaria Sudamericana: una segunda aproximación”, ms., Conferencia presentada en la X Conferencia de Globalización y Desarrollo, La Habana, 2 -8 de marzo, 2008
- _____. “La canasta monetaria sudamericana (CMS): una segunda aproximación”, Revista Coyuntura, PUCP, año 4, no. 18, mayo-junio, 2008, Lima, pp. 7-10
- Wade, Robert and Frank Veneroso, “The Asian Crisis: The High Debt Model Versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex”, *New Left Review* 1/228, March-April 1998
- Williamson, John, “A Short History of the Washington Consensus”, Paper commissioned by Fundación CI-DOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, September 24–25, 2004.



INTEGRACIONES Y DESINTEGRACIONES EN CURSO

Los dilemas del sur de América

La primera década del siglo XXI trajo la ruptura de la hegemonía neoliberal en América del Sur y muchos avances en su integración política y financiera; sin embargo, la llegada de la segunda década parece haber enfriado este proceso. La región está literalmente partida en dos: la Alianza del Pacífico de un lado y la Unasur de otro.

Carlos Alonso Bedoya¹

El canciller Patriota no estaba para juegos. Sabía muy bien lo que iba a decir a las autoridades peruanas durante su visita a Lima a principios de agosto de 2012. Frente a frente a su homólogo peruano, el canciller Roncagliolo, y con la claridad que da ser el responsable de la política exterior del país más poderoso del sub continente, señaló sin empacho que el Brasil entiende perfectamente lo que significa la Alianza del Pacífico: una amenaza para la Unasur.

De nada sirvió que Roncagliolo alegue que en las discusiones de la Alianza, el Perú haya dejado en claro que el negocio allí es netamente comercial y para nada ideológico. Patriota mandó a leer a uno de sus asesores el artículo pertinente del Convenio del Mercosur en el que se señala expresamente que ningún país miembro puede adherirse a otro acuerdo comercial sin la autorización de los demás.

Le estaba recordando al gobierno peruano que el pedido uruguayo de ser observador en la Alianza no procedía, y que se lo iban a recordar también al país oriental. En ese momento, Paraguay aún no había pedido lo mismo.

Era la gota que derramaba el vaso en una historia reciente y bastante penosa entre el gigante sudamericano y su vecino andino. Ya eran casi un recuerdo de mal gusto, los días en que se tenía una alianza sólida con el entonces candidato y hoy mandatario peruano Ollanta Humala. Cuando los programas sociales, la cooperación militar, las centrales hidroeléctricas y el gasoducto en el sur peruano iban a sellar una relación geopolítica que sobrepasaba lo bilateral y parecía potenciar la Unasur y un nuevo regionalismo sudamericano.

Los programas sociales pasaron al Banco Mundial y no al BNDES, la cooperación militar se enfrió y

¹ Abogado y periodista integrante de la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd) y columnista del periódico peruano La Primera.

Ollanta eligió los aviones KT1 de Corea descartando los Súper Tucano de Brasil. Las hidroeléctricas quedaron en stand by, y en el tema del gas, más pesaron la española Repsol y la norteamericana Hunt Oil, que las brasileñas Odebretch y Petrobras.

Al mismo tiempo, la Alianza del Pacífico sigue a toda marcha y se da el lujo de seducir a los pequeños del Mercosur. El panorama está despejado. Estados Unidos había vencido a Brasil en la disputa que se armó en cancha peruana tras la victoria de Humala en las elecciones del 2011, que en ese momento formaba parte del eje Brasilia.

Sin duda, el golpe en Honduras, la reafirmación de la Alianza del Pacífico y la caída de Lugo en Paraguay son los tres factores políticos que debilitan la integración regional y le envían el mensaje al Brasil de quien manda todavía en el patio trasero.

Con todo y la entrada plena de Venezuela al Mercosur, en lo que muchos llaman la Alianza del Atlántico, lo cierto es que la idea de una América del Sur integrada y con una voz fuerte en un mundo multipolar y en tránsito se va diluyendo.

Con ello también se diluye la respuesta regional con institucionalidad propia a escenarios complejos en los que la crisis de las economías desarrolladas se traslada al sur de América, no solo a través de la contracción de los mercados internacionales, sino de la caída prolongada y sostenida de los términos de intercambio de las materias primas y la consecuente puesta en riesgo de las cuentas fiscales y externas de la región.

MUERTE DEL ALCA

La primera década del siglo trajo cambios sustantivos en la correlación de fuerzas de América del Sur. Tras un periodo de resistencia social que no pudo contener las reformas más duras y radicales del Consenso de Washington, los movimientos del continente empezaron a articularse en el proceso del Foro Social Mundial.

Esa fuerza que desató la influencia más importante que la sociedad organizada y movilizada ha podido lograr en la región, logró la derrota del ALCA en la Cumbre de las Américas Mar del Plata (2005) y la llegada de gobiernos progresistas que empezaron a introducir condiciones a la inversión extranjera, modificaciones constitucionales para revertir lo que parecía irreversible y en buena cuenta frenar -en algunos países- la exportación de los excedentes de producción. Se inauguraba la era de los presidentes foristas.

Así como la foto de Bill Clinton en 1998 con los presidentes de América del Sur, Centroamérica y México celebrando el inicio de negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), era el símbolo de un continente totalmente integrado a lo Washington y completamente democrático en los términos que el FMI y el Banco Mundial permitían; la muerte del ALCA, siete años más tarde, indicaban nuevos vientos.

La campaña de cientos de organizaciones sociales, gremios, partidos, iglesias y ONG había encajado con las preocupaciones de los gobiernos brasileño, argentino y venezolano, quienes ya tenían en el poder a Lula, Kirchner y Chávez respectivamente, los mismos que eran recibidos en los foros sociales con entusiasmo.

UNASUR A LA OFENSIVA

Como consecuencia de esta lucha social y política -además de acabar con la iniciativa comercial y de protección de inversiones impulsada por Estados Unidos- llegaron más gobiernos de corte progresista como en Bolivia y Ecuador. Eso generó un impulso al proceso de integración.

La señal más clara fue la consolidación de la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) en cumbres como la de Cochabamba (2006) y la Isla Margarita (2007). Y aunque el modelo de organización y estructura que se terminó adoptando es aún limitado respecto a sus objetivos, el avance en lo que respecta a la solución de conflictos es admirable (Intento de golpe en Bolivia, bases militares en Colombia, bombardeo colombiano a las FARC en territorio ecuatoriano, golpe en Paraguay, etc.)

Respuestas mucho más eficaces que las de la OEA y en concordancia con los intereses sudamericanos en ese terreno muestran la importancia de la Unasur.

Asimismo, en su seno se ha logrado establecer el tránsito de personas en Sudamérica solo con documento nacional de identidad. Además de la constitución de los consejos de defensa, social, de salud, etc. y el grupo de trabajo de integración financiera. Es indudable además que la Unasur es el antecedente que impulsó la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

Sin embargo, el reto en la Unasur sigue siendo entrar en materia económica y comercial y llegar a un esquema en el que se cede soberanía nacional a un ámbito supranacional. Esto último genera resistencias especialmente en Brasil. Y en lo primero, la Alianza del Pacífico lleva mucha ventaja.

NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA

La victoria contra el ALCA impulsó procesos como los de la constitución del Banco del Sur, que está a punto de entrar en operaciones pues cuenta con la ratificación de cinco (Ecuador, Bolivia, Venezuela, Argentina y Uruguay) de los siete países fundadores (los cinco más Paraguay y Brasil que aun no lo ratifican). A pesar de las contradicciones sobre las visiones del Banco, será de mucha utilidad para financiar proyectos de desarrollo regional, especialmente en un marco en que el prestamista de última instancia como el FMI y la banca de desarrollo neoliberal como el Banco Mundial están con más recursos y nuevas funciones a consecuencia de la crisis de las economías desarrolladas.

Otros instrumentos que junto con el Banco del Sur darían forma a una nueva arquitectura financiera regional son el Fondo de Estabilización Monetaria (Fondo del Sur) y la Unidad Monetaria Sudamericana (UMS). Ambos son claves para dar respuestas a contextos de crisis económica y se vienen discutiendo a nivel de la Unasur a propósito de la creación del Consejo de Económico Financiero en agosto 2011, precisamente en el marco de las respuestas a la crisis económica.

Este consejo reúne a los ministerios de Economía y a las Bancas Centrales. Uno de sus brazos operativos es el Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera (GTIF) que en el tema del Fondo del Sur viene analizando si se crea un fondo nuevo o se potencia el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Esta segunda opción es apoyada por los gobiernos de Brasil, Colombia, Uruguay y Perú. Por su parte, los gobiernos de Ecuador, Venezuela, Bolivia y Argentina se orientan más por la primera opción.

En lo que se refiere al tema de la unidad monetaria para sacar al dólar y su volatilidad del intercambio intracomercial, el debate en el GTIF es si se fortalece el mecanismo de compensación de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) o se va a otro esquema como el del Sistema Único de Compensación Regional (Sucre) que se ha implementado en el ámbito de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA).

Otro tema de importancia en el seno del GTIF es el del comercio, el mismo que presenta múltiples tensiones. Por un lado está la Alianza del Pacífico con una lógica de integración vía libre comercio, y por otro, el Mercosur, que tiene una lógica de acuerdo arancelario y se aparta de la idea del libre comercio a la norteamericana. La consolidación de la Alianza del Pacífico soslaya el entendimiento comercial entre Mercosur y los países de la casi moribunda Comunidad Andina de Naciones (CAN).

RESURRECCIÓN DEL ALCA

Cuando Perú inicia en 2010 tratativas para firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Centroamérica, con el que no tiene mayor intercambio comercial ni inversiones que proteger, todo indicaba que la razón se ubicaba en el campo ideológico. Sin embargo, con la llegada de la Alianza del Pacífico que claro que esta jugada era más bien política. El TLC Perú – Centroamérica era el eslabón que faltaba en la cadena de articulaciones de acuerdos a lo ALCA en los países en lo que Estados Unidos raya la cancha.

Es que la Alianza del Pacífico que reúne a México, Perú, Chile y Colombia es en la práctica la resurrección del ALCA desde Alaska hasta la Patagonia chilena por el lado del Océano Pacífico con sola la excepción de Ecuador. Se trata de la armonización de los TLC que tiene estos países entre sí, con Estados Unidos y con Centroamérica. Y no necesita estar presente Estados Unidos, porque los cuatro de la Alianza tienen un TLC con éste, entre sí, con Centroamérica, y a la vez Estados Unidos con Centroamérica.

La estrategia norteamericana tras la muerte del ALCA en Mar del Plata rindió sus frutos. Avanzaron por el camino bilateral de los TLC y hoy el ALCA es una realidad. Si a esto sumamos la negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico entre Perú, Chile, Estados Unidos, México y Canadá con las economías del Asia Pacífico, bajo el esquema de un TLC más profundo, con lo que ello implica en términos de exportación de excedente productivo, propiedad intelectual y demás temas sensibles y asimetrías, nos encontramos frente a una posible herida de muerte a la integración sudamericana.

FMI RELOADED

Uno de los elementos de desintegración regional más fuerte que encontramos, aparte de la estrategia de los TLC bilaterales, ha sido proporcionado por la crisis global. La incorporación de Brasil y Argentina, junto con México en el G20, enfocaron la mirada de los dos primeros hacia el resto del mundo y el papel que juegan en un escenario mucho más amplio que el sudamericano.

Brasil también se introdujo en una lógica más BRIC y ello freno en alguna medida la consolidación de iniciativas como las de la nueva arquitectura financiera regional.

Asimismo, la crisis de legitimidad y de financiamiento que atravesaban las Instituciones Financieras Internacionales como el FMI quedó atrás. El mismo Brasil y otras economías emergentes han hecho aportes millonarios al FMI, además de las nuevas funciones que el G20 le ha delegado en el marco de la crisis.

Parece mentira que hace unos años el Fondo vendía sus reservas de oro para pagar su planilla y que solo tenía créditos en Turquía, por lo que algunos analistas le llamaban el Fondo Turco y pensaban en que se iba a convertir en una gran base de datos mientras agonizaba como en su rol de prestamista mundial.

Hoy el panorama es otro, y el viejo Fondo estará listo para entrar en la región como prestamista de última instancia cuando las papas quemen y las buenas cifras de la macroeconomía se deterioren. Escenario que no puede descartarse. Total hace cuatro años España era un ejemplo de manejo fiscal y macroeconómico responsable y ahora se encuentra sumida en una crisis de proporciones. El FMI está allí promoviendo los recortes presupuestales, los despidos y la muerte de la seguridad social y los derechos.

Sin duda quien más ha sido favorecido con todo el despelote financiero mundial ha sido el Fondo.

VISIONES MONETARIAS

Otro factor de desintegración son las políticas monetarias en América del Sur. Los analistas identifican al me-

nos cuatro tipos. Por un lado la peruana, chilena y colombiana que se basa en metas de inflación y restringe la circulación de la masa monetaria. Ello sabemos que acentúa el poder del sector financiero y trae represión salarial.

Otra política es la venezolana y argentina, basada en control de cambio y divisas. Esta opción tiene detrás evitar la fuga de capitales y fomentar la industrialización. Va acompañada de restricciones en las importaciones.

La tercera política monetaria es la ecuatoriana, cuya moneda es el dólar y con ello su dependencia de la Reserva Federal Norteamericana es total. Finalmente está la de Brasil, que utiliza la tasa de referencia para acumular reservas internacionales, lo que lo colocó como la sexta economía del mundo, pero a costa de un crecimiento de la deuda interna de manera alarmante.

ESCENARIO DE ALERTA

La crisis económica de las economías desarrolladas representa una voz de alerta para la integración regional. La hipótesis más responsable es asumir que los problemas fiscales y en cuentas externas que afrontan Europa y Estados Unidos llegarán a América del Sur, Centroamérica y El Caribe posteriormente, pues sus bases productivas son –países más, países menos- bastante precarias y dependientes de la extracción de recursos naturales.

Si bien en la actualidad, no hay déficits fiscales, ni de las cuentas externas en la mayoría de países de la región; esa situación puede cambiar bruscamente en los próximos años, si se apuesta decididamente por los mercados internos, diversificando la producción, y al mismo tiempo construyendo una sólida institucionalidad financiera regional.

La posibilidad de que la crisis se traslade al sur es directamente proporcional a que los precios de las materias primas caigan de manera permanente o prolongada. Para muchos analistas ello no depende de la voluntad de los gobiernos del subcontinente, sino de las decisiones de política monetaria, fiscal y financiera que se adopten en Europa y Estados Unidos.

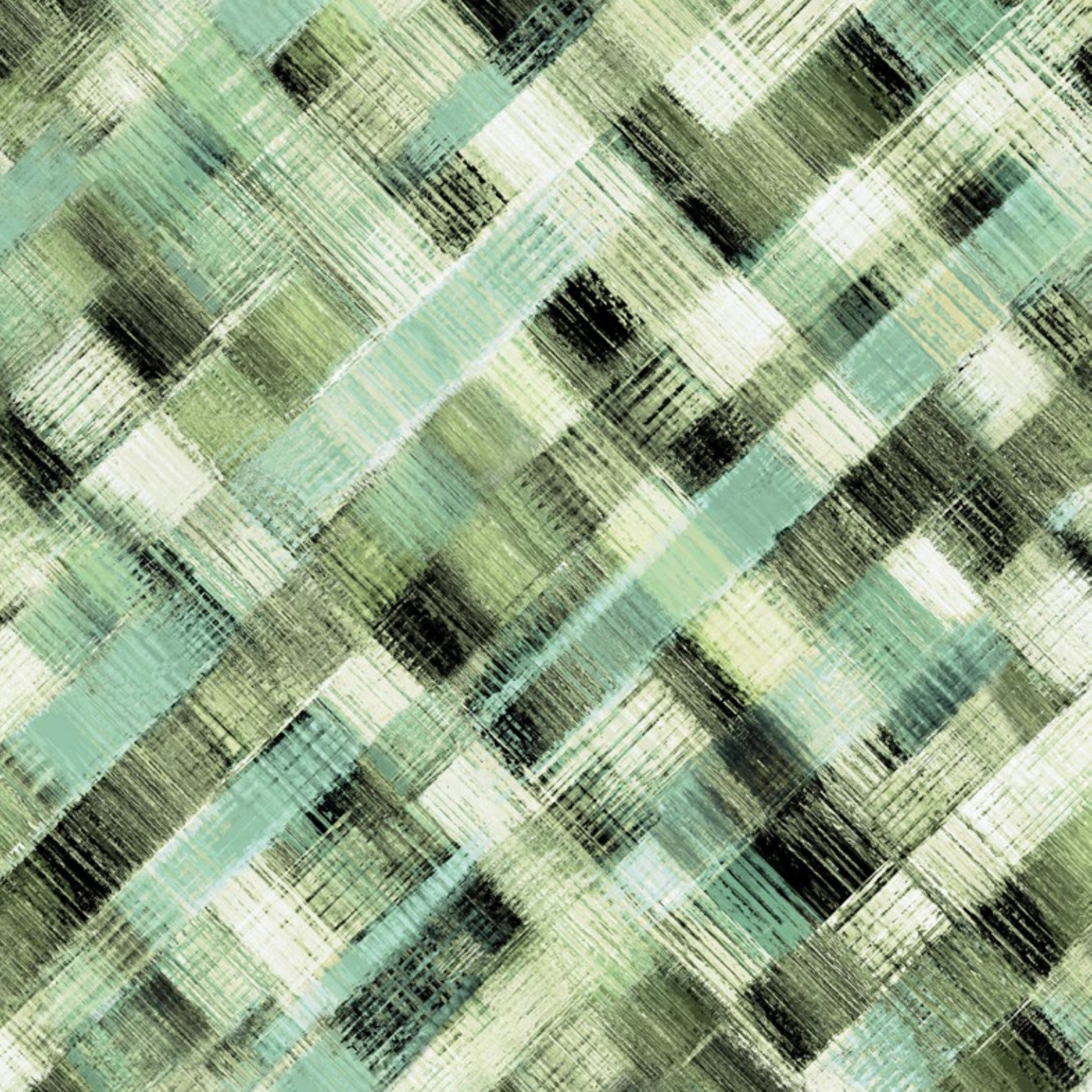
Basta por ejemplo que las tasas de interés de referencia del norte –cercanas a cero- suban a sus niveles previos al inicio de siglo, para que los precios de las materias primas empiecen a descender, lo que pondría en riesgo la estabilidad macroeconómica regional. Según diversos informes de prensa, la tasa de referencia de la Reserva Federal subirá en el 2015. Es decir, pasado mañana.

Si en ese momento no hay una arquitectura financiera regional operativa que responda con un fondo de estabilización de las balanzas de pago, una banca de desarrollo propia sin condicionamientos de liberalización económica, y un sistema de compensación en monedas locales para aislar las distorsiones del dólar en el

comercio intraregional, junto con un grupo de políticas fiscales y de generación de demanda; América Latina nuevamente estará a merced del FMI.

Con eso, habremos retrocedido de manera sustancial respecto de los márgenes de soberanía ganados por varios países de la región.

Se afectará así los nuevos enfoques maximalistas de integración como los que han dado vida a la Unasur y recientemente a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), fruto también de las luchas y victorias de los pueblos en los últimos diez años.



LA INTEGRACIÓN POSIBLE

Graciela Rodríguez¹

En 2011 la firma del Tratado de Asunción, que dio inicio al MERCOSUR, cumplió 20 años, y en las innumerables evaluaciones y retrospectivas históricas realizadas por esa ocasión, diversos autores coincidían en hablar de 3 fases que el proceso habría vivido hasta el momento.

En su primera fase el Mercosur habría caminado según los intereses que fueron determinantes para su propia creación, ligados a la necesidad de impulsar los flujos comerciales en la región pero sobretodo en el marco de una creciente globalización que imponía cada vez con más fuerza la necesidad de insertar los países del bloque en los mercados internacionales. La lógica de integración de las cadenas productivas en particular del sector automovilístico y de electrodomésticos fue determinante de los acuerdos de esta etapa.

Posteriormente, en la primera década del presente siglo podemos caracterizar una segunda etapa del bloque, signada por la llegada de los nuevos gobiernos progresistas a la región. Iniciada con el triunfo de Lula en Brasil fue viendo ampliada sucesivamente la presencia de gobiernos populares en los restantes países del bloque, lo que dio una nueva visión política y estratégica al proceso integrador. Las políticas externas de los diversos países sufrieron cambios importantes en términos de cierto alejamiento de las directrices neoliberales de la década anterior y de nuevas énfasis en los procesos sur-sur y de integración regional. Por su vez, el rechazo al ALCA –definido entre los años 2003 – 2005, dio al bloque una fuerte dosis de identidad y compromiso renovado para la afirmación del proyecto mercosuriano. Esta fue una etapa de grandes expectativas y definiciones políticas, en la cual debemos reconocer logros importantes como la creación y consolidación de comisiones y reuniones especializadas en las áreas de Derechos Humanos, Agricultura familiar, Desarrollo Social y el fortalecimiento democrático de otras ya existentes como la de mujeres, juventud, etc., como también de implementación de medidas concretas para superación de las asimetrías, como la creación del FOCEM – Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur y el Instituto Social del Mercosur.

¹ Coordinadora del Instituto EQUIT y miembro de la Coordinación de REBRIP – Red Brasileña por la integración de los Pueblos, de ASC – Alianza Social Continental y de la Iniciativa PAAR

Ya en 2008, con el estallido de la crisis global se abrió lo que puede ser considerada una tercera fase del bloque, marcada por un vuelco de los diversos países hacia la protección de sus economías, y con ello una menor disposición a la búsqueda de soluciones conjuntas y a la propia profundización de la integración. Así, los últimos años se han visto signados por una cierta estagnación del proceso institucional y por la ampliación de conflictos comerciales y aduaneros y de obstáculos a la concertación de políticas económicas. De hecho, poco se ha jugado en la consolidación de posturas comunes para el enfrentamiento de la crisis y de políticas sociales, migratorias y de empleo y seguridad social que pudieran hacer frente común a las consecuencias del colapso económico y financiero global. De esta forma, durante esa tercera fase, los avances han sido más limitados que lo esperado pero sobretodo ha sido una etapa de escasa profundización integradora a pesar de la retórica enfática.

Ahora, en el marco de continuidad de la crisis global y de algunos importantes cambios geopolíticos internacionales que consideraremos más adelante, podemos arriesgar a proponer que estaríamos comenzando una cuarta fase que se inauguraría a partir de la suspensión de Paraguay y la entrada de Venezuela al bloque, medidas aprobadas en junio de 2012. Estos dos hechos, sumados a un nuevo contexto geopolítico internacional y al reconocimiento de la importancia creciente de la presencia de China en la región², deben ser analizados como promotores de mudanzas, y de esa nueva fase que estaríamos anunciando, en sus diversas perspectivas – económicas, comerciales, del desarrollo regional, sociales, democráticas, y aun en sus impactos institucionales.

CARACTERIZACIÓN DE LA ETAPA ACTUAL

El golpe de Estado en Paraguay que destituyó al presidente Fernando Lugo, democráticamente elegido y retirado apresuradamente del cargo por una maniobra parlamentaria que ha provocado la rápida reacción de rechazo de todos los países de la región y de las principales democracias del mundo, tuvo, como se esperaba, importantes repercusiones al interior del bloque. La respuesta dada por los restantes tres países miembros de este proceso de integración fue la inmediata suspensión de Paraguay del ámbito del MERCOSUR, aunque han sido tomadas rápidamente medidas para minimizar los efectos económicos negativos de esa definición que, directa o indirectamente pudiesen perjudicar al pueblo paraguayo.

En ese sentido, por ejemplo, las compras brasileras de energía proveniente de Itaipu han sido mantenidas, como también la autorización de repase de recursos destinados al Paraguay por el FOCEM para obras de

² Barbosa, Alexandre. Apresentação no Seminário “A Integração Regional no contexto da crise global” www.equit.org

infraestructura y ampliación de la transmisión de energía. Entretanto, parece importante analizar por qué — y no por casualidad — el gobierno resultante del golpe, ha preferido no aceptar esos recursos, que son prestados con bajísimas tasas de interés, y divulgar la decisión de continuar las obras con recursos conseguidos en otros ámbitos de financiamiento³.

Entre otros elementos, este rechazo puede ser interpretado como una señal de búsqueda por nuevas alianzas y rumbos, que se pueden notar en el propio gobierno como también en los medios empresariales de Paraguay después del golpe. Evidentemente, los movimientos que están buscando esos nuevos caminos comerciales y de alianzas políticas no aparecen claramente aún, pero algunas inferencias pueden realizarse a partir de declaraciones y artículos recientes que indican una fuerte tensión entre el retorno del país al bloque — una vez realizadas las elecciones (condición establecida por el MERCOSUR) — o una nueva perspectiva de alianzas fuera del MERCOSUR, en una lógica liberalizante al gusto más tradicional de la elite y la clase política paraguayas.

Algunos de esos indicios han surgido recientemente en la prensa. De hecho, en artículo publicado en el diario brasileño *O Globo*, el ex-ministro de Economía de Colombia, Rodrigo Botero Montoya, sugiere a Paraguay “defenderse con altivez” del “atropello al que ha sido sometido” supuestamente por el MERCOSUR, pues “eso facilitaría al país adoptar la postura comercial que corresponde a una economía pequeña: integrarse a la economía mundial, adoptar una tarifa aduanera baja y negociar tratados de libre comercio con los principales países industrializados y con las naciones amigas en América Latina⁴”.

Junto con la suspensión de Paraguay del MERCOSUR, y en la misma reunión en que esta actitud fue definida, se ha tomado también la decisión de implementar el Ingreso de Venezuela al MERCOSUR, medida ya aprobada en el 2006, pero que sufría desde entonces el permanente rechazo del Parlamento paraguayo — único país del bloque que no había votado la incorporación, que requiere la aprobación de todos los Parlamentos para ser efectivizada. Así, y a pesar de todas las dificultades para la plena integración de Venezuela al bloque en términos de tarifas y normas que deberán ser modificadas, cobra una importancia inusitada analizar el significado económico y las potencialidades energéticas de este ingreso, además de los aspectos sociales y políticos.

De esa forma, esos dos acontecimientos pueden ser considerados marcos de una nueva etapa del MERCOSUR, tanto en términos simbólicos, como por las consecuencias prácticas y concretas, tanto de la salida (aunque temporaria) de Paraguay, como especialmente de la inclusión venezolana. Estas definiciones y mudanzas constituyen, en este momento, importantes movimientos en la reorganización de los diversos intereses en juego en la región, y moverán particularmente el tablero de la integración regional.

³ Barbosa, Rubens. “Réquiem para o Mercosul”. *Jornal O Globo*. 24 de Julho de 2012.

⁴ *O Globo*. 11.09.2012. Pagina Editorial.

Esta re-conformación del MERCOSUR nos alerta para nuevas perspectivas de corto y mediano plazo en la configuración de fuerzas e intereses regionales en marcha. Si por un lado el MERCOSUR ha resistido a la lógica del libre comercio en su expresión continental de negociación del ALCA, y en los acuerdos con la Unión Europea, a su vez, esa perspectiva liberalizante sigue avanzando en la región con la firma de acuerdos bilaterales entre diversos países de América del Sur y EUA, y también con la UE. Esto irá creando un distanciamiento en las opciones futuras de desarrollo de los diversos países de la región que se agrupan en la UNASUR, según adhieran o no a las condicionalidades que el libre comercio les impone.

Así, podemos afirmar que en la última década especialmente, el MERCOSUR se ha construido con base en un cierto distanciamiento de la lógica dominante de los EUA en la región, y también de intereses e modalidades políticas relativamente más próximas o semejantes, especialmente entre Brasil y Argentina — a los que se suma ahora Venezuela. Por otro lado y simultáneamente, vemos en diversos países de América del Sur la manutención de una perspectiva de alianzas tradicionales de sus elites subordinadas a la hegemonía de los EUA y su influencia - nuevamente ascendente - sobre la región, que se expresa con bastante claridad en los acuerdos de libre comercio y otros, incluidos los proyectos militares.

¿CUAL INTEGRACIÓN ES POSIBLE?

El golpe en Paraguay, no puede ser comprendido como un acto aislado, ni tampoco como sólo mera consecuencia del conservadorismo de su elite, que desde el inicio había soportado muy mal la llegada al gobierno de Fernando Lugo, apoyado por un amplio frente de organizaciones y movimientos sociales. A pesar de la relativa menor importancia económica y comercial de Paraguay en el bloque, este golpe en realidad tiene varios significados, entre ellos, un papel político que excede el ámbito nacional, provocando un duro golpe al proceso de integración del MERCOSUR y de la región. De hecho, se transforma en una derrota – aunque parcial — de los intereses regionales, especialmente hegemónicos de Brasil, pero también de Argentina y Venezuela, de consolidación de una integración regional para la ampliación de sus mercados e influencia de sus intereses económicos.

Por su vez, los intereses de sectores del empresariado paraguayo afirmados por el golpe tuvieron rápido eco y apoyo del empresariado uruguayo, que también reclama de la escasa importancia que recibe en el MERCOSUR y que, en diversas oportunidades, ha expresado e incluso tratado de avanzar en acuerdos de libre comercio con los EUA, abriendo una brecha más en las posibilidades de integración.

La posibilidad de reorientación estratégica de Paraguay para el ámbito de los Acuerdos del Pacífico, y la negociación en curso del TPP — Tratado Trans-Pacífico —, área de libre comercio promovida por EUA

y orientada hacia el nuevo eje prioritario del comercio mundial, refuerza las alianzas que compiten en Sudamérica con una perspectiva de mayor autonomía regional. Y al mismo tiempo, afectan particularmente a los intereses de la expansión brasilera en la región.

Aunque Brasil haya tomado un rumbo bastante pragmático respecto a la región — que incluye cierto distanciamiento en la búsqueda por nuevas perspectivas para ampliación global de su influencia, en la prioridad dada a su participación en el ámbito del G20 y en la construcción de alianzas con los países BRICS —, ella sigue siendo un espacio fundamental de afirmación de su liderazgo regional, tanto para el crecimiento de sus empresas transnacionales, como para dar peso a sus pretensiones globales.

Al mismo tiempo, la suspensión de Paraguay y su alejamiento le harían perder un aliado nuevamente consolidado después de la renegociación del precio de la energía paraguaya de Itaipú. Esto, de alguna forma reforzó su papel al interior del bloque frente a los intereses de Argentina, que por su vez se vio fortalecida con la entrada de Venezuela, con quien viene construyendo una alianza política y económica que, entre otros propósitos, busca contrarrestar la presencia hegemónica de Brasil en el MERCOSUR.

Así, el alejamiento — que ya no se sabe más si será temporario o no — de Paraguay del MERCOSUR y la posibilidad de su reacomodación en términos de alianzas, ha promovido una reacción que de hecho está afectando el equilibrio existente en el bloque, y también el proceso de la integración de América del Sur en su conjunto.

Con este nuevo cuadro, otras cuestiones ganan relevancia. La entrada de Bolivia, que ya formalizó su incorporación y que está a la espera de la aprobación de los diversos Parlamentos de los países miembros, y la posibilidad de inclusión de Ecuador se han tornado ahora definiciones fundamentales en la disputa regional contra el avance del libre comercio, por el significado que tendrían en términos de refuerzo al bloque. Entretanto, Ecuador sigue sopesando ventajas y contrapesos para definir su ingreso al MERCOSUR o, al contrario, darse vuelta hacia el Pacífico y priorizar las posibilidades de acuerdos con China y UE, lo que promovería una nueva baja en las pretensiones de integración regional lideradas por Brasil, que debería también sumar el desencanto provocado por la actitud de Perú, que a pesar del acercamiento y las señales progresistas lanzadas por Ollanta Humala durante el proceso electoral, ha seguido profundizando el camino de la liberalización comercial buscando el ingreso al TPP y el alejamiento de los procesos estrictamente regionales.

Así, en este nuevo marco político, ¿qué posibilidades de avance tiene la integración regional? ¿Qué perspectivas tiene Brasil de recuperar su liderazgo regional, mantener la cohesión del MERCOSUR e influir, sobretodo a partir de él, sobre la integración política y estructural de la UNASUR? Estas son algunas de las preguntas que surgen en esta nueva fase del MERCOSUR.

LA GEOPOLÍTICA GLOBAL EN DISPUTA

De hecho, los desafíos para esta etapa del MERCOSUR —a pesar de cierta calma aparente que se vislumbra ahora en la ruta— han de crecer en el ámbito de los cambios regionales y globales. En ese sentido, es relevante anotar que la importancia y el peso geopolítico internacional de China⁵ se han fortalecido notablemente en los últimos años. Como parte de ese fortalecimiento en el ámbito global, también la presencia comercial china y el avance de sus inversiones en América Latina representan una novedad y el firme crecimiento de las compras de *commodities*, especialmente alimentos y minerales, viene direccionando e impulsando el crecimiento de la exportación de materias primas y con ello — particularmente en el caso de Brasil — colaborando con la desindustrialización de su economía. Esta situación, aunque puntual, nos alerta para los peligros de permanencia del modelo primario exportador ahora con fuerte destino asiático, y para los desafíos que pueden ser contrapuestos desde la profundización del proceso de integración del mercado regional, en la perspectiva de buscar una complementación productiva con énfasis manufacturera.

Llamamos también la atención para el fortalecimiento reciente del Acuerdo del Pacífico que va al encuentro del TTP — Tratado Trans-Pacífico —, ambos imprimiendo tendencias que amplían en conjunto la presencia e incidencia de los EUA en la región.

Sumado a eso, las recientes noticias sobre las negociaciones en marcha para la concretización de un tratado entre EUA y la Unión Europea crean una nueva perspectiva de fortalecimiento de la integración Norte/Norte que, más que beneficios comerciales para la región en sí, daría fuerza y musculatura al mercado de influencia de los EUA para su enfrentamiento con China y la batalla por la hegemonía del mercado global.

En ese sentido, pueden cobrar mayor importancia, tanto los BRICS, con su tentativa de equilibrar el poder geopolítico en el ámbito de la gobernanza global, como también el propio MERCOSUR y su capacidad de reforzar una perspectiva de defensa de las soberanías nacionales en la región de América del Sur.

La permanencia del MERCOSUR prácticamente sin acuerdos de libre comercio, situación esta que ha venido consumiendo muchos esfuerzos de los gobiernos de los países miembros frente a las presiones regionales y global para liberalización, coloca el bloque en una situación privilegiada, pero, al mismo tiempo, de gran responsabilidad y de dificultades en las disputas, sea en la integración regional, sea en el ámbito multilateral.

El MERCOSUR está convocado a jugar un papel importante en la sustentación de una integración regional alternativa, y también a posibilitar que los formatos posibles de una integración Sur/Sur vía BRICS y otros, desestabilicen más aún el mundo unipolar, buscando escenarios globales más democráticos.

⁵ Miola, Jeferson. “Mercosul: possíveis políticas e estratégias em tempos de crise” em Mercosur, Prospectiva 20anos. CEFIR. Montevideo – Uruguay. 2012.

Esta nueva dimensión estratégica del MERCOSUR precisa ser analizada con más detalle y en base a los escenarios futuros que se diseñan. Precisamos recombinar estrategias comunes hacia los diversos espacios que asume la integración en la región (CELAC, UNASUR y ALBA) y como señala Gerardo Caetano, necesitamos con urgencia de “pensamiento estratégico riguroso”.⁶

LAS PERSPECTIVAS DESDE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

El escenario político de los países de la América del Sur ha sufrido cambios graves en los últimos tiempos. Aires políticos e ideológicos conservadores han crecido en Chile, y presiones semejantes van cambiando el rumbo del gobierno peruano, elegido con un programa de apelo popular, pero que rápidamente viene adoptando medidas impopulares. Al mismo tiempo, los llamados gobiernos “progresistas” de la región han visto cambiar la correlación de fuerzas dentro de sus países, y a pesar de sus diversos grados de éxito por la mejoría de la distribución de renta, cada vez más observan el crecimiento y fuerza del campo de la derecha reorganizado pero también de diversas resistencias populares a sus medidas y rumbos.

Entretanto, estas resistencias y contestaciones frente al modelo de desarrollo hegemónico, y frente a la expansión territorial de las empresas transnacionales, se han mostrado desagregadas y sectorizadas. Hemos visto una miríada de demandas frente a los diversos proyectos de minería esparcidos por el territorio continental, o delante de cada uno de los megaproyectos en marcha, o de la desindustrialización promovida por la profundización del modelo extractivista, o de las luchas comunitarias contra la utilización desenfrenada de agrotóxicos o transgénicos por el agronegocio, o de los pueblos de la floresta removidos de sus territorios, o de las múltiples batallas de los pueblos indígenas que continúan siendo masacrados en la región, es decir, un sin número de luchas territorializadas, todas producto de un desarrollo dibujado por las grandes corporaciones — inclusive las brasileras — y que no consideran los intereses de los pueblos afectados y de la sociedad, que no ha sido prácticamente consultada. Tal modelo de desarrollo tiene su matriz basada en la liberalización del comercio y de las inversiones que vienen imponiéndose en la región, obstaculizando una integración regional que se vislumbra como única posibilidad de mudanza real de ese modelo desarrollista. De esa forma, el MERCOSUR aparece como el bloque que ha conseguido mantener en parte el espíritu que inflamó las luchas contra el ALCA, a pesar de las innumerables particularidades del bloque y de los obstáculos encontrados en los últimos años. Con eso, se transforma en espacio articulador que, incluyendo recientemente a Venezuela, y en la perspectiva de inclusión de Bolivia y Ecuador, puede llegar a cumplir un papel de aglutinador de una perspectiva defensiva frente al modelo desregulador y de libre comercio.

⁶ Caetano, Gerardo. “Mercosur, Prospectiva 20 años”. CEFIR. Montevideo, Uruguay. 2012.

Este papel que puede cumplir el MERCOSUR se articula con el cuestionamiento al estilo de desarrollo que nuestros países vienen siguiendo y que, justamente, necesita de un marco regulador del sistema financiero, de un comercio fortalecido regionalmente y de inversiones con reglas y requisitos de desempeño y garantías de derechos, y no apenas de seguridad jurídica para las empresas.

La necesidad de articular las diversas luchas sociales, sumando esfuerzos en el sentido de cuestionar el modelo hegemónico, y la construcción de alternativas al actual sistema productivo, aparece con claridad como un desafío fundamental para los movimientos sociales. Y, en ese sentido, el compromiso de los movimientos sociales por la disputa de los rumbos de la integración regional se hace crucial en este momento.

El proceso de integración económica y política de la América del Sur ha vivenciado avances muy importantes en la última década. El distanciamiento de las políticas del Consenso de Washington llevado adelante en diversos grados por los gobiernos de la región, permitió la búsqueda de políticas de aproximación entre los países y la profundización de negociaciones que caminan hacia el desarrollo de políticas comunes.

Al mismo tiempo, tales procesos de integración han sufrido no sólo los efectos recesivos del colapso económico internacional, pero sobre todo, algunos altibajos políticos. Además, dentro de un exacerbado proceso de financierización de la producción y en el escenario de crisis global del sistema capitalista, mirar los intentos de crear una Nueva Arquitectura Financiera Regional se transforma en una necesidad y al mismo tiempo en una alternativa para dar camino a las transformaciones no solo de superación de las enormes desigualdades como también de apuntar hacia una transformación más amplia del modelo productivo tradicional, anclado en la exportación de materias primas y recursos naturales.

Esta publicación cuenta no solo con las contribuciones específicas de los autores de los diversos artículos, como también con un vasto acúmulo de debates y ideas que pertenecen al conjunto de los movimientos sociales, muchos de los cuales involucrados en la iniciativa PAAR – People’s Agenda for Alternative Regionalisms, y en particular a aquellos que posteriormente a la lucha exitosa contra el ALCA, vimos la necesidad de pensar alternativas que ayudaran al continente a salir de la forma tradicionalmente subordinada en la división internacional del trabajo, como también a su vez comenzar a transitar caminos alternativos.

Apoio:

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

