

Argentina y el G20

Iliana Di Giovan Battista

Septiembre de 2017

Crisis financiera de 1997-1998.

En 1997 estalló la crisis financiera en el sudeste de Asia (Tailandia, Corea, Indonesia) y en 1998 se propagó a otros continentes. En junio y julio de 1998 llegó a Rusia y a Brasil. En septiembre y octubre golpeó a París, New York y Tokio. A fines de 1998 la destrucción de riqueza alcanzaba 3,5 billones (trillions) de dólares o sea alrededor de 10% del PBI mundial.

Los efectos devastadores y las vulnerabilidades puestas en evidencia junto con la ineficiencia del sistema financiero internacional para prevenir y manejar la crisis suscitaron variadas críticas y, luego, reflexiones e iniciativas sobre el reforzamiento de la capacidad de respuesta y las necesidades de supervisión. La multiplicación de análisis e informes sobre las cuestiones relacionadas convergieron en discusiones sobre una “nueva arquitectura financiera internacional” y una proliferación de reuniones.

En septiembre de 1998 se organizó en Naciones Unidas un “diálogo con las instituciones de Bretton Woods” (esencialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial). El entonces Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, Embajador Eduardo Sados me envió como delegada (y única asistente) por Argentina.

Yo, en ese entonces, era la Directora de Temas Económicos Especiales DITES. Y seguía, entre otras cosas, las cuestiones financieras y las reuniones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Ambos conjuntos temáticos relacionados con mi participación en las negociaciones, su preparación y la concertación de acuerdos multilaterales y bilaterales sobre la refinanciación de la deuda externa de Argentina (pública y privada) con los Gobiernos, los órganos de crédito a la exportación (Club de París) y con los bancos acreedores del Estado en la década del 80. Y mis experiencias en los Comités de Finanzas en FAO y FIDA desde 1994, que se prolongarían hasta 2003, y hasta 2006 presidiendo el Sub-Comité sobre Mecanismos Financieros en WSIS.

En realidad, en 1998 el trasfondo de la cuestión era una creciente desconfianza hacia el FMI en su capacidad para seguir siendo el “master of the game” en la refinanciación de deudas (recuérdese “la década perdida del 80” para América Latina) y en velar por un sistema financiero sano y sólido.

Así empezaron a surgir nuevas ideas sobre el organismo que debía albergar el manejo de la crisis. Las Naciones Unidas se postulaban como marco adecuado para asegurar la equidad y el equilibrio entre los intereses de los actores públicos y privados involucrados. El Banco Internacional de Pagos

(Bank of International Settlements) de Basilea reclamaba un rol protagónico y decisorio conforme a sus antecedentes y su rol en la comunidad de bancos .

Y aquí obraban también las cuestiones políticas: el FMI – tradicionalmente en manos de un Presidente del Directorio Ejecutivo francés , en ese entonces Michel Camdessus un amigo de la Argentina- pero siempre con un adjunto norteamericano y fuerte predominio de las doctrinas y políticas de EEUU, era criticado por algunos países europeos y asiáticos. La cabeza de esas críticas era Alemania, y su núcleo era Francfort (sede del banco central de Alemania).

Francfort y la “nueva arquitectura financiera internacional”.

Los europeos perseguían la elaboración de regulaciones que incluyeran nuevos standards internacionales, transparencia, supervisión para “reducir la toma de riesgos” y el “moral hazard” (que debería traducirse como “temeridad” en castellano. Ya en el derecho romano existía el contratante o demandante “temerario” el cual , a sabiendas, pactaba o reclamaba sobre bases equívocas o de improbable ejecución).

Asimismo se debatía sobre modificaciones en las normas de gobierno -distribución de votos- y operativas del FMI.

Y se había ya propuesto –en la UE y sin éxito- la Tobin Tax para desalentar el excesivo apalancamiento y reducir la volatilidad a corto plazo del movimiento de capitales y de los tipos de cambio.

En síntesis se pensaba en enfrentar , más eficazmente, “las fuentes de amenazas sistémicas” en la estructura financiera internacional.

En febrero de 1999 la Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo se realizó en Paris (Francia es miembro del BID) . Contemporáneamente tuvo lugar una reunión de Responsables Financieros en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). A esa reunión de la OCDE de marzo de 1999, asistió por parte del Ministerio de Economía, el representante financiero en Londres que, en los dos días que duró la reunión solo estuvo presente unos pocos minutos en una mañana, pronunció una interlocución y se fue.(un capítulo más de la generalizada costumbre argentina entre los funcionarios no-diplomáticos de viajar y concurrir a una reunión internacional para hablar y levantarse de la banca sin escuchar a los demás).

En representación de la Cancillería de Argentina , de donde partían las gestiones diplomáticas para ser parte en las discusiones sobre la “nueva arquitectura financiera internacional” , participé de ambas reuniones.

En definitiva , la iniciativa de una “nueva arquitectura financiera internacional” se instaló en Francfort y se convocaron reuniones para debatir este tema. Yo impartí instrucciones desde Buenos Aires a nuestra Embajada en Alemania para que se manifestara oficialmente el interés de Argentina en participar de esas reuniones. Así se hizo: en los años sucesivos, funcionarios de

nuestra Embajada del Consulado de Francfort y, a veces, ministros o cuadros del BCRA o del Ministerio de Economía de Argentina, concurren a esas reuniones.

Cabe remarcar que el primer efecto de este protagonismo de Alemania en las finanzas internacionales fue la elección de Horst Kohler como Director general de FMI – interrumpiendo así la tradición de asignar ese puesto a un francés. Kohler renunciaría poco antes de concluir su mandato para devenir Presidente de Alemania y sería sucedido por su vice Anne Krueger (de EEUU por unos pocos meses) y por Rodrigo de Rato (España). Después de él, se retornó a la tradición de colocar a un francés a la cabeza del FMI con Dominique Strauss Kahn y luego Christine Lagarde, hasta la actualidad.

La crisis argentina de 2001-2002.

El 13 de enero de 1999, Brasil devaluó el real en un 30%. El Ministro de Economía de Argentina, Roque Fernández, “estaba de viaje” (¿!) y nuestro gobierno no adoptó ninguna medida que demostrara una estrategia y una política adecuadas a una decisión tan importante del principal socio del Mercosur.

A comienzos del 2002, el Congreso Nacional en un acto de ignorancia y desdén por los tratados internacionales que había aprobado en cumplimiento de su competencia constitucional, que resultó altamente dañino para nuestro país, aplaudió la declaración de no pagar la deuda externa o default, pronunciada por un improvisado presidente que no había sido elegido para conducir los altos destinos de la nación. Esta decisión desconocía la cláusula de salvaguardia en caso de dificultades en el balance de pagos que habíamos incluido, por disposición del BCRA -el entonces Director Guillermo Zoccali-, en nuestros acuerdos sobre promoción y protección de inversiones en los años 90 y que dice:

“Cada Parte Contratante tendrá el derecho de ejercer, en caso de dificultades excepcionales de balance de pagos y durante un periodo limitado, las facultades conferidas por sus normas legales y procedimientos establecidos de limitar la libre transferencia de inversiones y ganancias, en forma equitativa y de buena fe. Dichas limitaciones no excederán un período de dieciocho meses respecto a cada solicitud de transferencia” (**Artículo 6 (3) del Convenio entre el Gobierno del Reino Unido Y Argentina para la promoción y protección de Inversiones**, firmado el 11 de diciembre de 1990 y varias decenas de acuerdos similares.)

Esta disposición recogía la “cláusula de derogación” del **Código de la OCDE sobre Liberalización de Movimiento de Capitales** adoptado en **1961** (hoy en proceso de actualización, proceso del que participa nuestro Ministerio de Finanzas) cuyo **artículo 7** expresa:

7 b. “si alguna medida de liberalización adoptada o mantenida de acuerdo con las previsiones de artículo 2 .a (garantía de la autorización para la conclusión o ejecución de transacciones financieras) resulta en una perturbación económica y financiera seria para el Miembro implicado, el Miembro puede derogar esas medidas.

c. Si el balance de pagos de un Miembro se desarrolla adversamente a una tasa y en circunstancias, incluyendo el estado de las reservas monetarias, que se consideran serias, ese Miembro puede temporalmente suspender la aplicación de medidas de liberalización adoptadas o mantenidas de acuerdo con las provisiones del artículo 2 a.

d.ii. Ello por un plazo máximo de 18 meses. “

En ese año 2002, la OCDE me invitó a exponer sobre comercio internacional en la reunión anual del Foro Económico y Social en mi carácter de Directora Nacional para las Negociaciones Económicas Internacionales -Subsecretaria desde diciembre de 1999- designada por el Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini. En mayo de 2002 yo ya no era Directora Nacional pero la OCDE mantuvo su invitación.

Habiendo conducido la preparación de la Ronda Doha que se lanzó en diciembre de 2001, pronuncié un discurso fijando nuestros objetivos y nuestra posición respecto a las futuras negociaciones comerciales sobre agricultura, industria y servicios, refiriendo también las de varios países de América Latina con los cuales habíamos mantenido consultas permanentes intensas durante los últimos 4 años.

Pero fuera de las reuniones públicas, los representantes de los distintos países ante la OCDE y los altos funcionarios del organismo, con algunos de los cuales yo mantenía contactos desde 1983, querían preguntarme sobre nuestra declaración de default y nuestra estrategia para el futuro.

Entonces, yo recordé todos los argumentos con los que me había familiarizado en los últimos años y los que había escuchado de funcionarios de nuestro Banco Central para persuadir a los extranjeros de las reservas genuinas y prospectivas positivas, más allá de las torpezas políticas.

Mientras Argentina sucumbía, los países asiáticos se recuperaban y comenzaron a desafiar al FMI, propiciando su reforma.

Iniciativas de reforma del FMI

Así la Chiang Main Initiative del ASEAN más China, Japón y Corea ya en 2003.

Asimismo debe citarse la obra de Joseph Stiglitz “Making Globalization Work” en 2006.

Pero, pocos años más tarde, también los argentinos se recuperan y retoman la posición de una Argentina que reflexiona y contribuye al mejoramiento del sistema financiero internacional.

Así, en septiembre de 2006, Martín Redrado publica un documento de trabajo titulado “The Economic Policy of Foreign Reserve Accumulation: New International Evidence”.

En 2007, nuestro entonces Representante Alterno ante el FMI, Hector Torres (diplomático de carrera, funcionario de la OMC y Representante Titular ante el FMI en 2016) publicó en el Journal of International Economic Law, Oxford University Press, un estudio clave e ineludible titulado “Reforming the International Monetary Fund –Why its legitimacy is at stake “.

Decía Torres sobre el FMI: “su estructura de gobernanza es inconsistente con su naturaleza multilateral y disfuncional respecto a sus propósitos”. Ataca fundamentalmente la distribución de cuotas del FMI, o sea las contribuciones de los miembros que determinan tanto su capacidad de participación en el poder de decisión como su aptitud como prestatarios.” El resultado es que los países en desarrollo tienen poca influencia y un bajo y caro acceso a los recursos del Fondo.”

Crisis de 2007-2008

En 2007 se desencadenó una nueva crisis, una de las más grandes de las últimas décadas.

A principios de marzo 2008 Bear Sterns anunció grandes pérdidas anuales relacionadas con los derivados de los préstamos hipotecarios de baja calidad. También Merrill Lynch, Citigroup y otras entidades financieras registraban sensibles pérdidas. En abril se reunió en Washington el G7 a nivel de ministros de economía y luego con los directivos de los grandes bancos norteamericanos.

“La atmósfera estaba oscura” dice Henry Paulson (entonces Secretario del Tesoro). “Unos pocos banqueros pensaban que nos acercábamos al final de la crisis pero la mayoría pensaba que se tornaría peor. Yo circulé entre las mesas preguntando cómo era que habíamos llegado a ese punto. “Codicia, apalancamiento y laxos standards inversores” fue el resumen de las respuestas. Henry M. Paulson Jr. On the brink. Ed. Business plus. 2011

Un año después, el Secretario General de la OCDE Angel Gurría diría: “las sociedades están enojadas” (Foro Económico y Social 2009).

Dije en mi sitio www.derechoyred.com.ar en abril de 2008:

“El contexto internacional, caracterizado hasta el segundo semestre de 2007 por un alto crecimiento generalizado y prolongado a escala global, muestra a partir de fines de 2007 y en el primer trimestre de 2008 los signos de una preocupante crisis financiera que afecta a los sistemas financieros de los países centrales, es decir al corazón del capitalismo.

¿Pueden marcar estas turbulencias la salida de un período mundial de rápido crecimiento con bajas tasa de interés y unos indicadores de inflación sorprendentemente bajos debidos (según William White en www.bis.org/publications) a saludables políticas deflacionarias y mayor competencia global? .

¿Qué rol juegan el alza de los precios del petróleo y de los productos básicos, la enorme liquidez internacional, los errores de los gestores de riesgos en el sector privado y la falta de políticas adecuadas en el momento oportuno por parte de las autoridades monetarias y financieras?

En el Foro de Davos de enero se plantearon además, como temas importantes de la economía real la escasez creciente de recursos naturales que se avizora y que abarcará desde el agua potable hasta el petróleo y los alimentos.”

(Recomendaba también la lectura de los últimos informes del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Pagos de Basilea en sus respectivos sitios www.imf.org y www.bis.org

especial atención al World Economic Outlook (del FMI) de abril 2008 y a la conferencia del Ministro de Finanzas de Países Bajos Nout Wellink sobre “Las turbulencias bancarias recientes.....”y el comunicado de prensa del Foro sobre la Inestabilidad Financiera celebrado en Roma el 28 y 29 de marzo pasado en el sitio del Banco Internacional de Pagos).

Pero el acontecimiento mayor fue la caída de Lehman Brothers el 14 de septiembre de 2008.

La urgencia. El G20. Primera Cumbre .

Urgidos por lograr una vía de solución a la apremiante crisis y procurando que fuera expresada a través de un órgano internacional que no fuera el FMI ni las Naciones Unidas ni el Banco Internacional de Pagos y tampoco fuera una organización multitudinaria , ineficaz a la hora de adoptar decisiones prácticas , se dirigieron al grupo que había surgido en Francfort para discutir la “nueva arquitectura financiera internacional” .Y optaron por no desencadenar una batalla política que hubiera sido interminable sobre la membresía.

Adoptaron el grupo que se había formado voluntariamente, espontáneamente en torno a estos temas y con pequeños retoques para que todas las regiones del mundo estuvieran representadas. Así nació el G20 con formato de Cumbre de Jefes de Estado que se convocó por primera vez en Washington en Noviembre de 2008.

Y Argentina estaba en él.

Junto a Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Canada, Japon, Rusia, China, India, Corea del Sur, Australia, Indonesia, Sud Africa, Arabia Saudita, Turquía, Mexico , Brasil y la UE. (España es invitado permanente) .

Se adoptó el plan de Acción de Washington el 15 de noviembre de 2008.

Publiqué en Noviembre de 2008 un editorial en www.derechoyred.com.ar que decía, entre otras cosas:

“En el año 2007 concluyó un ciclo de crecimiento económico alto, continuado y generalizado acompañado por una expansión financiera (de creación monetaria y de instrumentos financieros) sin precedentes”.

“Entonces también, un mercado financiero globalizado ,sin regulaciones suficientes y eficaces, con empresas calificadoras de riesgo que no honraron la confianza pública y fondos fuertemente apalancados y especulativos crearon distorsiones profundas y potenciaron una volatilidad nociva. Las distorsiones , los cambios súbitos de sentido y la volatilidad que tradicionalmente penalizaron a los países en desarrollo , esta vez provocaron una crisis inédita por sus dimensiones en el corazón del sistema , en los países que son los actores principales del sistema”.

“Ante las turbulencias producidas por la crisis financiera, los países del G8 se reunieron para coordinar medidas tendientes, en lo inmediato, a ayudar a sus bancos a reconstruir su capital e inyectar liquidez en sus sistemas financieros nacionales”.

“El primer Ministro chino dijo en la Cumbre Euro Asiática (Beijing, 25 de octubre) :”Necesitamos tratar apropiadamente la relación entre ahorro y consumo o acumulación y consumo...en una relación normal, equilibrada y coordinada. Sólo de esta manera podremos coordinar la estabilidad de la economía...También debemos coordinar la economía virtual con la economía real para facilitar el crecimiento de la economía real” dijo el Premier Wen.

Porque de eso se trata: del crecimiento de la economía real.

Pero también es necesario volver a actuar conforme a los valores, las normas éticas fundamentales y los compromisos asumidos como comunidad internacional.

Y referirnos a los Objetivos que la Asamblea de las Naciones Unidas acordó en la Declaración del Milenio y las metas propuestas en esa Declaración del Año 2000.

Los objetivos están claros : erradicar el hambre y la pobreza, promover la educación universal, la salud materno- infantil y el desarrollo sustentable”.

“Argentina, como país en desarrollo emergente debe ofrecer su contribución a la construcción de la nueva arquitectura financiera internacional, a partir de sus experiencias en sufrir la volatilidad de los mercados, el diferencial de las tasas de interés dictado por las calificadoras de riesgos, la presión de los fondos especulativos y la discutible condicionalidad de las instituciones financieras internacionales.

Pero reitero: el eje central debe seguir siendo el desarrollo y el crecimiento de la economía real. Por eso sería oportuno también ofrecer una contribución al desarrollo , bajo la forma de aportes financieros- en proporción a nuestras posibilidades- si se creara un fondo para el desarrollo y la reactivación mundial para promover la transferencia de tecnología, la capacitación y las acciones de campo para mejorar la oferta global de alimentos y cumplir con los objetivos de salud y capacitación de la Declaración del Milenio”.

(Notas sobre la crisis financiera internacional en vísperas de la reunión del G20 en Washington -15 de Noviembre de 2008-) Ileana Di Giovan. Noviembre de 2008. Ver www.derechoyred.com.ar

Reflexiones finales

Así que no formamos parte del G20 “por casualidad” o “debido al azar” como dicen algunos periodistas superficiales y funcionarios que carecen de información.

Hemos recorrido un camino ,hemos hecho aportes, también hemos cometido errores como país.

Pero creo que seguimos demostrando que la Argentina de Raul Prebisch , cofundador y primer Secretario General (1964-69) de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) todavía tiene algo que ofrecer.

A partir de 2008, mi sitio web –fundado en 2004 , dedicado al Derecho Internacional Económico, Tecnología y Red y Desarrollo Sustentable- da cuenta de las reuniones anuales del G20 y del Foro Económico y Social de la OCDE. Es preciso tener en cuenta que la OCDE oficia de Secretaría Técnica para preparar los documentos de las reuniones del G20 y que la Sherpa por la OCDE Gabriela Ramos es la Directora del Gabinete del Secretario General Angel Gurría.

He anotado allí, a lo largo de las reuniones de las Cumbres anuales, desde 2008 al 2017 las recomendaciones más importantes del G20.

Pero también me he permitido puntualizar desde mi sitio web -durante mis últimos años de carrera diplomática en el exilio en la Comisión de Actividades Espaciales-, antes de la Cumbre del G20 en Londres, que Argentina todavía debe implementar una legislación nacional consistente con las recomendaciones del "Primer Foro" a fin de consolidar un marco jurídico transparente y confiable para el movimiento de capitales y la inversión externa

"Que la inversión tanto interna como externa necesita marcos regulatorios adecuados, estables y efectivos. Políticas públicas que las promuevan y que no desalienten el crédito voluntario, que estimulen la responsabilidad social de las empresas – inclusive más allá de sus países de origen – y favorezcan la transferencia de tecnología Norte-Sur y la cooperación tecnológica y el intercambio de experiencias entre los países en desarrollo.

Es preciso también introducir mejoramientos e innovaciones en los mecanismos financieros existentes para hacer más adecuados, predecibles y estables los flujos financieros y renovar y controlar las pautas de evaluación y gestión de riesgos para prevenir futuras crisis. Crear foros virtuales para difundir información de manera confiable y transparente sobre proyectos de desarrollo y oportunidades de inversión acercándolos a las fuentes de financiamiento. Fomentar oportunidades y programas de intercambio y coordinación entre gobiernos y actores financieros para reducir los riesgos y los costos de la incertidumbre.

E incorporar a las modalidades de la asistencia financiera internacional las conclusiones de la experiencia de las últimas décadas: los efectos negativos de la condicionalidad, de las ayudas "atadas" o sujetas a medidas de ajuste que implicaron retrocesos en el desarrollo social de los países recipientes. También se debe mejorar la efectividad de la ayuda y reducir los costos de transacción de las donaciones.

En todo caso, resulta prioritario instaurar la confianza a través, inter alia, el diálogo y la coordinación entre todas las partes interesadas: gobierno, actores financieros, empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil así como la cooperación a nivel regional y subregional. "www.derechoyred.com.ar" "Notas y sugerencias para la posición de Argentina en la reunión del G20 (2-4-09)" en Londres.

La OCDE sigue invitándome anualmente al Foro Económico y Social. Hoy y aun en estos últimos años, después de mi jubilación como diplomática de carrera. He asistido como Embajadora, como profesora universitaria y recientemente como directora del sitio www.derechoyred.com.ar.

He concurrido regularmente y he invitado representantes de ONGs, empresarias y alumnos de posgrado a concurrir.

Creo que, en los distintos ámbitos internacionales, se reconocen ciertas convicciones y cierta coherencia que subsisten en Argentina y que sustentan nuestra permanencia en el G20....a pesar de todo.

