ISSN 1850-2040



Año 5 Nº12 noviembre 2010

\$ 10

EL PROGRAMA NUCLEAR IRANI

UNA SINTESIS DE LA CUESTION

EL GRUPO DE LOS VEINTE

ANALIZANDO LA NUEVA DIPLOMACIA GLOBAL

G20 SEOUL SUMMIT 2010

G20 성공기념 대한민국 사람

DIANA TUSSIE & LINDA CURRAN

DESMITIFICANDO EL PROTECCIONISMO

THE **SEOUL SUMMIT** 2010

Asociación para la difusión de los principios de las Naciones Unidas de la República Argentina







Indice

Editorial	Pag. 2
Actores, instituciones y reglas en la nueva gobernanza global: el caso del G20	Pag. 5
Desmitificando el Proteccionismo: una evaluación "laica" del nivel de cumplimiento de los compromisos del G20	. Pag. 10
El trabajo en el G-20 Por <i>Marcelo Saguier</i>	Pag. 15
El Dólar: debate ausente en el G20 Por <i>Pablo Trucco</i>	Pag. 20
Argentina en el G20Por <i>Melisa Deciancio</i>	Pag. 26
¿Hacia un mundo multipolar? Estados Unidos y el ascenso de las potencias Por <i>Adriano Bosoni</i>	Pag. 32
El programa nuclear iraní "for dummies"	Pag. 37
Las nuevas alianzas emergentes: Siria y Latinoemérica	Pag. 43
Mitos y Verdades acerca de la Consulta Atículo Cuarto Por <i>Ignacio Labaqui</i>	Pag. 49



Editorial

Las crisis económicas son momentos de ruptura y reconfiguración global. Cuando colapsó el patrón oro, afloraron las rivalidades que luego desembocaron en la Segunda Guerra. Surgió luego el sistema de Bretton Woods basado en paridades cambiarias fijas y la arquitectura provista por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Este esquema colapsó en 1971-73 tras la suspensión de la convertibilidad del dólar frente al oro y el surgimiento del régimen de flotación entre las monedas principales. Como potencia hegemónica en ambas instancias EEUU propuso, articuló y lideró.

La crisis que se desató en el 2008 mostró un desvanecimiento de este liderazgo y sacudió dicho cimientos. Y con ello abrió un ámbito de discusión y participación a algunos países hasta entonces en el margen. Los países emergentes fueron convocados a través del Grupo de los 20 que reúne a los principales países desarrollados y emergentes. El G20 se reunió a nivel presidencial en Washington a fin del 2008 para coordinar acciones de rescate financiero y estímulos para apuntalar la economía global. Por primera vez el Grupo que existía desde 1999 a nivel técnico, se convocó como cumbre de presidentes.

El recurso a cumbres presidenciales tomó vuelo desde el fin de la Guerra Fría. La diplomacia presidencial se convirtió en una nueva forma de construcción de consenso diferente y hasta opuesto en su dinámica a la diplomacia multilateral materializada en las instituciones de carácter parlamentario como las Naciones Unidas. Con la diplomacia de cumbres se intentó agilizar agendas globales y movilizar la concertación internacional tras objetivos pautados.

En este contexto dos hechos han caracterizado a la política exterior argentina en los últimos años: la búsqueda constante por insertarse en espacios multilaterales de discusión, y el predominio de la diplomacia presidencial como forma de entablar relaciones internacionales. En paralelo, un contexto plagado de cada vez más foros y cumbres internacionales ha ofrecido los espacios para llevar adelante esta estrategia. Argentina posee una tradición internacional de participación en foros internacional que va desde la Liga de Naciones y Naciones Unidas, pasando por el Grupo de Río y las Cumbres de las Américas, al Grupo de los 20, comprendiendo temáticas que abarcan la seguridad internacional y regional, el comercio, las finanzas, el cobro de deudas, entre otras.

Dentro de la estructura de poder del sistema internacional, Argentina, a pesar de su declinación relativa, es visto como un poder intermedio: no se ubica ni completamente por fuera ni completamente adentro de lo que sucede en el contexto mundial. En un mundo globalizado resulta dificil no verse afectado por lo que sucede en los alrededores. Sin embrago, el hecho de poder participar de determinados foros de discusión internacionales e incidir -aunque de manera modesta- en las decisiones adoptadas, otorga un lugar al que no todos los países tienen acceso. Está claro que el país no es parte de las grandes políticas internacionales adoptadas en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; no obstante, ello no implica hallarse completamente aislado de lo que sucede en el mundo. Argentina ha participado de numerosos foros internacionales en el nivel global y continental, ha llevado propuestas, hecho escuchar su voz y reclamado por lo que considera justo. Es en este sentido que el multilateralismo se vuelve una estrategia central en la forma de abordar los asuntos internacionales. A la vez que reduce los costos de una negociación –ante la posibilidad de actuar en coordinación con aliados- permite alcanzar una relevancia internacional que dificilmente se podría adquirir individualmente. El multilateralismo sirve como legitimador de los reclamos y propuestas dando mayor relevancia al bloque y cada uno de sus integrantes. Para países de poder intermedio como la Argentina, la participación en foros multilaterales resulta un capital fundamental.



El G-20 nació como parte de una iniciativa del Grupo de los 8 (G8) (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia) y, especialmente, del entonces presidente de Estados Unidos, Bill Clinton. El propósito central de estos líderes de países desarrollados consistía en la creación de un foro más efectivo, inclusivo y flexible que agrupe a dirigentes de gobierno y Ministros de los veinte países más desarrollados del mundo en torno a dos objetivos centrales. Por un lado, dar respuesta a los desafíos provenientes de un mundo que en la década del 90 avanzaba cada vez más rápido en el proceso globalizador; y, por el otro, movilizar las capacidades en aumento de los países emergentes –especialmente los países asiáticos- que no se encontraban bien conectados con la gestión de los acuerdos de gobernanza global forjados en 1944-45 y 1975. Con la llegada de la crisis asiática en julio de 1997, esta iniciativa se vio fuertemente reforzada. Como resultado de una serie de encuentros celebrados en el marco de la APEC (Cooperación Económica de Asia-Pacífico), surgió de manera temporaria el G22 en noviembre del mismo año con el fin de dar tratamiento a la irrupción de la crisis financiera asiática como a las que se anticipaban en otros grandes deudores (Brasil, Turquía, Argentina). El objetivo era tanto anticipatorio como preventivo y así encaminar el refuerzo necesario de la arquitectura financiera internacional en respuesta a ella. En 1999, bajo la presidencia de Alemania, el G7 dio nacimiento a un nuevo órgano: el Fondo de Estabilidad Financiera (FEF). El mismo, tenía como objetivo el tratamiento de cuestiones técnicas del sector financiero del G7 y que luego de las crisis de fines de los 90s habían demostrado tener gran impacto y relevancia para el mundo en general. Paralelamente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) creaba el Nuevo Arreglo de Préstamos (NAP) con el fin de proveer la asistencia financiera necesaria para contener las crisis económicas de la nueva era.

Dados estos avances iniciales, el proyecto más ambicioso de extensión del G7 en un ampliado G-20 con el propósito de ocuparse de las crisis financieras globales, fue concluido en septiembre de 1999. Este nuevo grupo se centró exclusivamente en asuntos financieros y estaba compuesto por los Ministros de economía y presidentes de bancos centrales de los países miembros sumados a representantes de la Unión Europea, el FMI y el Banco Mundial. Rápidamente luego de su creación, el G-20 comenzó a emitir declaraciones que en poco tiempo trataron de erigirse como un efectivo centro de gobernanza global en un mundo cada vez más afectado por las crisis y, por ende, más vulnerable. En este sentido, el foro de Ministros de economía del G-20 fue el resultado de diversas fuerzas. Por un lado, los cambios estructurales en los desafíos generados por la globalización, la nueva fuerza de las economías emergentes —especialmente la asiática-, el fracaso de las organizaciones internacionales existentes y la iniciativa estadounidense representada en el presidente Bill Clinton.

El ingreso de Argentina en este foro de los 20 países con mayor PBI del mundo se inscribe en una serie de hechos particulares provenientes tanto del ámbito local como internacional y de la interacción entre ambos. Durante la década del 90, el gobierno de Carlos Menem se concentró en llevar adelante una política exterior orientada a formar parte de Occidente como manera de generar confianza internacional. Así, el país buscó acercarse a los países más poderosos con el fin de obtener los beneficios de esa relación a la vez que se mostraba dispuesto a hacer concesiones para que esto suceda.

El plan de convertibilidad y los "beneficios" de la apertura económica permitieron el ingreso del país al listado de países con mayor peso relativo en la economía internacional. Paralelamente, las buenas relaciones forjadas desde el inicio del gobierno de Menem con los países desarrollados —especialmente Estados Unidos- han servido como apoyo fundamental e implicaron una puerta de entrada a este foro. Fue así como durante las discusiones acerca de la definición sobre quiénes serían los miembros del grupo, Argentina siempre figuró en el listado de países pertenecientes al mismo, lo cual no sucedió con Chile, que finalmente no logró ingresar. Sin embargo, esto se encontraba más relacionado a los impactos que podía llegar a tener en el sistema financiero internacional la cesación de pagos de la deuda argentina -en contraste con la solidez financiera que presentaba Chile-, que al desarrollo económico particular del país en este período.

Otra de las razones sustentando la pertinencia de Argentina a dicho foro se centra en el



hecho de que el G-20 buscaba ampliar la representación del G7 incluyendo países emergentes de diversas regiones del mundo. Por ello, como primera y segundas economías de la región, parecía lógico que México, Brasil y Argentina hayan sido seleccionados como representantes de la región en el Grupo. Por último, y en lo referente a lo estrictamente financiero, hacia 1999 se evidenciaban signos de la que sería la peor crisis económica argentina de todos los tiempos, sobre todo dada la recesión económica que había comenzado en 1998 y la experiencia vivida por las economías mexicana, asiáticas, rusa y la "mega-devaluación" brasilera de enero de 1999. Ante los riegos de un efecto dominó que alcanzara a la ya debilitada economía argentina, su participación en el Grupo permitiría un mayor control y una mejor manera de proveer recomendaciones en caso de que la crisis se manifestara.

En base a lo señalado, la inclusión de Argentina en el G-20 al momento de su creación no resulta sorprendente. Argentina ha participado de todas las reuniones del FEF desde su creación y ha cumplido con los acuerdos y normas emitidos en él. La política cada vez más activa del país en el grupo se fue evidenciando en el transcurso de las sucesivas cumbres y en el aumento de la participación conforme se iba divisando la ventana de oportunidad que ser miembro tenía para Argentina.

En esta edición especial de Ágora Internacional presentamos los trabajos que el Área de Relaciones Internacionales realizó en el marco del Observatorio del G20. En primer lugar el trabajo de Mercedes Botto identifica a los actores y reglas de este nuevo orden en transición, señalando como nota distintiva la creación de procesos que se distinguen de del viejo orden de pos guerra por su capacidad de construir consensos. Linda Curran y Diana Tussie analizan la incidencia del Grupo en los temas comerciales. Luego Marcelo Saguier y Pablo Trucco presentan en contrapunto dos temas de la agenda caros a los intereses argentinos. El primero analiza los alcances de la agenda del empleo en el G20 que impulsan conjuntamente Argentina y Brasil, en alianza con el movimiento sindical internacional y la OIT. El segundo se centra en la arquitectura monetaria internacional que dada su conflictividad ha quedado aplazada dentro de la agenda del G20. Por ultimo, Melisa Deciancio analiza el desempeño argentino en el grupo y las oportunidades y desafíos que la pertenencia al mismo genera al país.

Diana Tussie
Directora del Departamento de
Relaciones Internacionales
FLACSO - Buenos Aires

¹ Lo mismo sucediera con Sudáfrica del continente africano y Corea e Indonesia del continente asiático.

Director Luis Leandro Schenoni

Dirección Académica Silvia Perazzo

Prensa y Difusión Graciela Fernández

Colaboradores Marina Tomasotti

Consejo Asesor

Arturo Fernandez

Diana Tussie

Fabián Calle

Fabián Lavallén

Federico Merke

Juan Carlos Perazzo

Pedro Romero



Actores, instituciones y reglas en la nueva gobernanza global: el caso del G20

Por Mercedes Botto*

El siglo XXI sorprende al mundo, o al menos a la opinión pública global, con una crisis financiera que toma como epicentro a la principal economía del planeta, Estados Unidos, y se expande rápidamente por Europa y por el resto de las economías hasta entonces consideradas como las más estables y saludables del mundo. Este, junto a otros fenómenos que la precedieron -como los intentos fallidos de cerrar la Ronda de Doha (OMC), la falta de democracia y de sustentabilidad financiera del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el fracaso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) en el conflicto de los países árabesponen en evidencia el fin del orden global de posguerra, liderado por el poder político, económico y militar de los Estados Unidos en el mundo capitalista y asentado en el sistema de la ONU y en las llamadas instituciones económicas de Bretton Woods.

El argumento que intentamos demostrar en este artículo es que, si bien resulta difícil e incierto precisar cómo será el nuevo orden, sobre qué reglas, países, valores e ideas se asentará, es posible visualizar un cambio en los procedimientos y en la forma en que se construyen los consensos globales en este periodo de transición desde lo viejo hacia algo nuevo. En efecto, mientras en las reglas del viejo orden los consensos se construían y se sostenían a través de instituciones formales parlamentarias como la ONU, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el FMI y el Banco Mundial (BM); en la actualidad estamos asistiendo a una fuerte proliferación de reuniones, cumbres y foros ad hoc, con muy bajo nivel de institucionalización como son los llamados grupos, G7, G77, G13, entre otros. Mientras en el pasado los responsables de alcanzar estos consensos eran funcionarios internacionales nombrados por los estados y muchas veces eran pagados por las instituciones globales; en la actualidad, son los propios jefes de estado, los que, en virtud de su legitimidad electiva, representan a los estados en los ámbitos internacionales y toman decisiones soberanas. Por último, mientras en el viejo orden de posguerra los consensos alcanzados en el ámbito de estas instituciones formales se plasmaban en reglas que se hacían cumplir

mediante la amenaza del veto de la opinión pública internacional o de condicionalidades económicas atadas al acceso a los préstamos financieros, en la actualidad, las reglas globales se construyen a través de consensos y en acciones coordinadas y sus efectos se plasman en señales positivas hacia los mercados, la opinión pública y otros actores globales.

Ahora bien, ¿en qué medida esta nueva forma de construir consensos asegura la gobernanza global? ¿En qué medida estos procesos decisionales son más democráticos y más efectivos? ¿Reemplazan o refuerzan estos procesos a las soluciones e instituciones previas? Para responder a estas preguntas, tomamos como caso paradigmático el Grupo de los 20 (de ahora en más, G20), erigido en la última reunión cumbre (Pittsburg 2009) como el principal foro para la cooperación económica internacional de la actualidad. A través de este caso paradigmático de institución "soft" por su carácter no vinculante, analizaremos los impactos que está generando sobre la nueva gobernanza global y regional.

El artículo está dividido en tres partes, en la primera identificaremos los actores que participan de este proceso de construcción de consenso global; en la segunda, la dinámica que lo caracteriza y las novedades que introduce respecto a otros foros semejantes; y por último, los logros alcanzados y los desafíos futuros en términos de su capacidad de construir consensos en el mediano y largo plazo.

El contexto de surgimiento del G20: ¿cuándo y por qué surge?

El G20 aparece en 1999, como respuesta a las crisis financieras que, para ese entonces, venían afectando con exclusividad a las países en desarrollo que habían abierto sus economías y desregulado sus sistemas financieros desde finales de los años ochenta como parte del paquete de reformas estructurales promovidas por el FMI y el BM. La seguidilla se había iniciado en Asia con la crisis financiera de Tailandia en 1997; en 1998 pasó a Rusia, contagió a Brasil en 1999, hasta golpear a la Argentina y Turquía en 2002. Recién en el año 2008, la crisis tocó al mundo desarrollado, con Estados Unidos como epicentro, y se expandió hacia el resto de las economías hasta entonces consideradas sólidas y estables.

En cuanto a las razones que dan origen

Ágora Internacional Vol. 5 Nº 12 pp. 5 - 9

^{*} La autora es Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina)



S	Tabla 1:	composicion	i foros internacionales
\mathcal{O}	Foro	Fecha	membresia (estado i organizaciones internacionales)
\overline{al}	G78	1976 96 2006	ESIADOS: Estados Unidos Alemania Japon Reino Unido Francia Canada Italia (G7) - Rusia (G8)
uc	G10	1974	ESIADOS Alemania Belgica Canada Estados Unidos Francia Holanda Italia Japon Reino Unido Suecia i Suiza
)1	BIS		ESIADOS G10 - Luxemburgo v España
<u>ernaci</u>	G22	1998	ESIADOS: Argentina Australia Brasil Canada China Francia Alemania. Hong Kong SAR India Indonesia Italia Japon Corea del Sur Malasia. Mexico Polonia Rusia Singapur Sudafrica Tailandia Reino Unido Estados Unidos OI: BIS FMI BM OCDE—Interim Committee International Organization of Securities Comissions (IOSCO)
$t\epsilon$	GI3		ESIADOS: G8- China India Mexico Brasil v Sudafrica
1	BRICS		China India Mexico Brasil i Sudafrica
11 SZ	G24	1971	ESIADOS Argelia Argentina Brasil Colombia Congo Costa de Martil Egipto Euopia Gabon Ghana Guatemala India Iran Libano Mexico Nigeria Pakistan Peru Filipinas Sudafrica Sri Lanka Sina Trinidad v Tobago v Venezuela
<i>Relaciones Internacionales</i>		2009	Baucos Centrales de Alemania Arabia Saudita Argentina Australia Brasil Canada China Corea del Sur España Estados Unidos Francia Reino Unido Holanda Hong Kong India Indonesia Italia Japon Mexico Rusia Singapur Suiza Turquia v UE Ministros de finanzas de Alemania Australia Brasil Canada China España Francia Reino Unido India Italia Japon Mexico Rusia Sudafrica Suiza v Estados Unidos Instituciones nacionales de supervision financiera del G7 – BRIC – Corea – Comision Europea O1: FMI BM OCDE – Comites internacionales de regulación v supervision—Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) Committee on the Global Financial System (CGFS) Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS) International Association of Insurance Supervisions (IAIS) International Accounting Standards Board (IASB) International Organization of Securities Commissions (IOSCO)
	G20	1999	ESTADOS: Argentina Australia Brasil Canada China Francia Alemania India Indonesia Italia Japon Mexico Rusia Arabia Saudita Sudafrica Corea del Sur Turquia Gran Bretaña Estados Unidos - Union Europea- 2 países invitados casi en forma permanente (España v Holanda) OI FMI BM OMC OIT FSB

a este grupo de discusión global, la literatura y sus especialistas apuntan en dos direcciones, no necesariamente contradictorias. Una primera razón apunta a la preocupación de los países desarrollados, más principalmente el G7, de abrir la discusión y comprometer a los países en desarrollo en la solución de los problemas de inestabilidad y de contagio financiero que generaba el movimiento descontrolado de flujos de capitales en una economía global cada vez más abierta e interdependiente. Por otra parte, las soluciones y recetas promovidas por el FMI a tal fin no sólo mostraban ser ineficaces a tal efecto, sino que habían subsumido a las instituciones del sistema de Bretton Woods en una profunda crisis de legitimidad fruto de la falta de democracia interna y de su insolvencia económica.¹ Una segunda razón, explica la emergencia del G20 como un foro de distensión y de construcción de consensos multilaterales en un mundo liderado por dos potencias económicas -China y Estados Unidoscuyo diálogo bilateral resulta por el momento difícil en términos de visiones, identidades y valores diferentes y hasta irreductibles.

La idea de ampliar la mesa de discusión a países

del mundo en desarrollo fue propuesta por Canadá. Algunos miembros del G7 no estuvieron del todo de acuerdo, pero finalmente aceptaron la iniciativa que entre otros beneficios, no sólo prometía aumentar los fondos de las alicaídas arcas del FMI, sino que además vendría acompañada por la creación de otras dos instituciones -el Foro de Estabilidad Financiera (FSF) y el Comité Internacional Monetario y Financiero del FMI- cuyo control seguiría en manos exclusivas del G7.2

Las opciones para la composición del G20 oscilaron en términos del número y países seleccionados. Los criterios de favorecer la legitimidad democrática entraban en franca contradicción con los de la eficacia decisional. Finalmente, la propuesta de un G33 fue descartada y se redujo a sólo 12 países que

reunían en mayor o menor medida tres rasgos: haber pasado por la experiencia previa de una crisis financiera del nuevo orden y vivido sus consecuencias; la de ser países relevantes o líderes de la región y por último, constituirse en potencias económicas emergentes con una tasa de crecimiento muy alta fruto del aumento de commodities agrícolas e industriales. Los países finalmente convocados fueron Argentina³, Brasil, México, China, India, Indonesia, República de Corea, Arabia Saudita, Sudáfrica, Federación Rusa, Turquía y Australia, y el veinteavo lugar fue ocupado por la Unión Europea, en representación de Europa oriental. De esta manera, junto con los miembros del G7 (formado por Estados Unidos, Alemania, Japón, Reino Unido, Francia, Canadá e Italia), el G20 reuniría a través de su membresía a más del 74% del PBI mundial. Esto explica en gran medida la relevancia que fue adquiriendo este foro, que en 2009 -en la propia declaración de Pittsburg- pasó a constituirse en el principal foro de debate global sobre temas económicos, relegando el liderazgo del G7 a los temas de defensa.

Un segundo rasgo novedoso que introduce

¹ Hacia fines del los noventa, se observó una fuerte caída de las ganancias del FMI, fruto de la cantidad de préstamos otorgados e interrumpidos. Véase Eichengreen, Barry. A blue print for IMF Reform: more than just a lender. En International Finance, 2007. pp.153-174.
² El FSF se creó en 1999 como un mecanismo de cooperación entre los organismos internacionales (FMI, IOSCO, Comité de Basilea, entre otros) para la regulación y supervisión bancaria. Es recién en 2009 que este foro se amplía y pasa a adquirir el carácter de comité (FSB) con participación del resto de los países del G20.

³ En el caso específico de la Argentina, muchos estudiosos señalan que su inclusión fue promovida por los Estados Unidos, a manera de reconocimiento por el rol ejercido por este país como alumno modelo en el seguimiento de las recetas ortodoxas en la región.



el G20 en materia de composición es la inclusión de organismos internacionales. Desde sus comienzos, participaron en sus debates las principales instituciones económicas multilaterales -BM, FMI y OMC- y otras propias del mundo bancario público y privado como el Comité de Basilea y el IOSCO (organismo internacional de valores). Con posterioridad, se incorporaron la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que venía acompañando al proceso del G20 desde la sombra, y la

1ño	Liderazgo	Troika
1999	Alemania	
2000	Cana da	-
2001	Caria da	_
2002	Indu	Canada India v Mexico
2003	Mexico	India Mexico v Alemania
2004	Alemama	Mexico Alemania China
2005	China	Alemana China (Australia
2006	Australia	China Australia (Sudaffica
200-	Sudafrica	Australia Sudaffica v EEUU
2005	Estados Umdos	Sudafnea EEUU Remo Unido
20092	Remo Umdo	EEUU Remo Umdo
2009b	Estado unidos	Estados unidos Canada v Corea del sur
2010a	Cana da	Estados umidos Canada corea del Sur
2010Ъ	Corea del Sur	Canada Corea del sur Francia

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Si bien estas instituciones no tienen voz y voto, mantienen una fuerte influencia en los debates en virtud de su carácter formalmente técnico y el manejo de datos duros y de estadísticas globales.

La dinámica interna del G20: ¿cómo se construyen los consensos?

Como señalamos anteriormente, una de las características de las cumbres es el rechazo explícito a todo tipo de institucionalización o burocratización de estructuras y de procedimientos. Lejos de considerarse una institución propiamente dicha, son foros ad hoc, cuya organización anual corre por cuenta del país anfitrión de la cumbre, quien además es el que define el tema principal de la agenda a discutir. En el caso particular del G20, el liderazgo anual corre por cuenta de una troika, conformada por tres países: el que conduce la cumbre anual, el que la condujo en el pasado y el que la conducirá el año siguiente, para de esta forma asegurar la continuidad de los procesos y traspasar la experiencia acumulada.

Este carácter rotativo de las cumbres, le permitió al G20, y acá encontramos una segunda peculiaridad que introduce este tipo de cumbre, ampliar la agenda inicial del G7 a temas y prioridades para el mundo en desarrollo. Así por ejemplo, a los problemas vinculados con la necesidad de regulación financiera, falta de transparencia y cooperación bancaria o el acceso del terrorismo al sistema financiero; se sumaron otros vinculados con la agenda de desarrollo: la cooperación para el desarrollo y los Objetivos del

> Milenio propuesto por India; la reestructuración de la deuda incluida por México; la movilidad laboral propuesta por China; la energía y seguridad minera propuesta por Australia o la reforma democrática de las instituciones financieras internacionales impulsada por Argentina y Brasil. En la reunión de Pittsburg (2009), se suma además el tema de medioambiente.

> En verdad la cumbre presidencial y la declaración que le da el nombre a las cumbres es sólo la culminación de un proceso de negociación en la que los representantes directos de los jefes de gobierno (vice, deputies o sherpas) se reúnen en distintas oportunidades para discutir y exponer sus posiciones -intereses y valores- en torno al nuevo tema

de la agenda y los temas previos para los que se han ido conformando grupos de trabajo paralelos. En estas reuniones preparatorias de las cumbres, los gobiernos anfitriones también invitan a participar del debate a otros expertos del mundo privado o académico.

En cuanto a la dinámica de estas cumbres es posible distinguir tres etapas: la etapa inicial (1999-2008) caracterizada por una dinámica opaca y rutinaria de reuniones encabezadas por los ministros de economía y finanzas y por los presidentes de los bancos centrales. Si bien se incorporaron nuevos temas en la agenda, las discusiones estuvieron centradas en temas técnicos y los avances fueron escasos. La segunda etapa se abre con la crisis del 2008 y se distingue de la anterior por su alta visibilidad pública y capacidad decisional, resultados de la decisión compartida de los jefes de estado de las principales potencias mundiales de dar señales positivas a los mercados y a la opinión pública global. La última etapa, que estamos viviendo, se caracteriza por la vuelta a un ritmo inicial, aún cuando el liderazgo sigue en manos de los funcionarios políticos y no tecnocráticos, como sucedió en la primera etapa; la sensación de que la crisis ha pasado,



atrinchera a los estados en la defensa de los intereses nacionales y mengua la voluntad de construir consensos globales.

Los resultados del G20: ¿en qué medida podemos hablar de avances y de desafíos a futuro?

Antes de avanzar en la caracterización de la agenda y de sus avances resulta necesario aclarar qué se proponen y de qué tipo de recursos disponen estas instituciones soft en materia de consensos. Un punto de comparación y contraste interesante es el sistema de construcción de consensos en el sistema de la ONU que caracterizó el orden capitalista de posguerra,

antes, muy diversificada. Si bien se inició con temas vinculados con la regulación financiera global, se ha ido ampliando hacia temáticas del desarrollo. No obstante ello, como principal foro de debate y discusión económica global, la discusión y tratamiento muestran un fuerte sesgo económico. En el caso específico de la agenda económica es posible distinguir tres tipos de problemáticas: las agendas vinculadas a la regulación financiera global (como el tipo de régimen cambiario global; el control global de las cuentas de capitales o la misma reforma de las instituciones económicas globales); y los temas vinculados a la macro y micro economía a nivel doméstico.

De todos ellos, los principales consensos alcanzados por el G20 se vincular con los temas macro

y micro. En cuanto a los primeros, por primera vez en la historia y a diferencia de lo ocurrido en la crisis de los años '30, en el marco de la crisis del 2008 los gobiernos coincidieron en la necesidad de dinamizar la economía a través de estímulos fiscales y del comercio. En cuanto a los temas micro, los países del G20 consensuaron la necesidad de dar una mayor transparencia e intercambio de información en torno a las reglas de regulación y control

Tabla Nº 3: Agendas por reunion del G20

Tabla № 3: Agendas por reuncon del G20												
Temas	1999	2000	2001	2002	2003	2001	2005	2006	200~	2008	2009	2009
prevencion cnasa	x	x	×	x	x	x						
globalizacion		x	×	x	x	x						
tenonsmo			x	x	x	x						
desarrollo				x	x		x	x				
reforma finanzas					x	x	x					
reforma ifi.					λ	λ						
demograf.a						λ	λ	λ				
mtegracion						`						
vigilancia						`	`	`	x			
reforma : ifis							`	`	x			
commodities								*	λ			
politica fiscal									×			
reactivacion										×		
trabajo										×	×	
cambio climatico											x	x

hegemonizado por los Estados Unidos. Mientras las instituciones de la ONU alcanzan los consensos por mayoría y buscan crear reglas y regulaciones que sean vinculantes sobre los estados (ya sea a través de sanciones públicas o económicas), las cumbres o foros de cooperación como el G20 alcanzan los acuerdos por consensos pero no buscan establecer reglas, coordinan visiones y posiciones en torno de los problemas globales y a partir de estos consensos y coordinaciones dan señales concretas y coordinando a los otros actores globales, como mercados, sociedad civil y opinión pública global.

La agenda actual del G20 es, como señalamos

bancario. No se trataba de una nueva agenda, sino más bien de la reedición y socialización de una discusión que había tenido lugar en el G7 y el G22 con anterioridad, conocidos bajo el nombre de código de Basilea I y II.⁴

En cuanto a la instituciones financieras, el tema avanzó e términos del diagnostico sobre la necesidad de una reforma de las cuotas, que diera más participación a países emergentes; pero su implementación se vio trabada por la resistencia de la Unión Europea a perder espacios de poder. A cambio de ello, los países del G20 avanzaron en otras direcciones, como la creación de una línea más flexible de préstamos que duplicaba el límite

⁴ Estos códigos cubrían una vasta cantidad de temas como la transparencia en los datos y políticas, la supervisión del sector financiero, de las auditorías y/o arreglos insolventes (identificados en los reports on the observance of standards and codes, ROSCs). Muchos de ellos habían sido identificados con anterioridad por foros e instituciones internacionales, como el FMI, pero habían fracasado en su intento de hacerlos vinculantes.



de crédito y eliminaba las condiciones "ex post" (sin condicionalidades); la emisión de derechos especiales de giro (DEG) por un valor de 250.000 millones de dólares, lo que amplió los fondos disponibles para los países miembros. Al mismo tiempo introdujo algunos cambios institucionales: como la transformación del FSF en una Junta de estabilidad financiera y de la ampliación del Comité de Basilea, incluyendo a los países en desarrollo entre sus miembros.

La dificultad para alcanzar consenso en el G20 se encuentra entre otros factores en la dinámica del propio proceso. Los consensos no se definen por votación, sino por el apoyo de todos, lo que significa que el rechazo de uno solo es suficiente para trabar el consenso. Si bien el poder de voz está reducido formalmente a los 19 países miembros y la representación de la Unión Europea, en la práctica, participan del debate otras voces. Entre ellas, la voz tecnocrática de los organismos internacionales y la de otros países y regiones, que sin tener derecho a voto, como Noruega, España, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), incorporan nuevas visiones e intereses que complican el debate.

Un segundo factor que condiciona el avance de la agenda es la capacidad o músculo de negociación que separa a los países. Si bien en términos formales, todos los países miembros tienen el mismo peso relativo, en la dinámica de día a día, algunos grupos de países -como la Unión Europea y los BRICs- tienen mayor influencia ya que entran en la discusión con posiciones previamente consensuadas. Esto marca una diferencia fundamental con los países que actúan de manera más pragmática y oportunística, armando coaliciones ad hoc según el tema en cuestión. Este trabajo previo le asegura a los primeros una importante capacidad propositiva en la agenda, en efecto los temas por ellos propuestos dificilmente sean rechazados o descartados de la agenda del G20.

De esta manera, podemos concluir que sin lugar dudas el principal logro que ha traído el G20 a la gobernanza global ha sido la democratización de los procesos de decisión, al incluir nuevos miembros y ampliar la agenda de prioridades. Sin embargo, estos mismos logros se han convertido a su vez en su principal amenaza, dificultando su capacidad de dar resultados sostensibles al corto plazo (delivery).

Conclusiones

Cuando uno se pregunta sobre la novedad que introduce el G20 en la gobernanza global, las respuestas se orientan al menos en tres direcciones: en términos de países y actores internacionales que participan de sus reuniones cumbres, de los nuevos temas vinculados a

las prioridades y valores del mundo en desarrollo que se han ido incluyendo en su agenda y discusiones, y por último, en cambios en términos de los procedimientos y dinámicas con las que se construyen los consensos y se transmiten las reglas en el escenario global y regional.

En este sentido el G20, como el resto de las cumbres o foros ad hoc no deben ser analizadas como instituciones en sentido pleno sino más bien como mecanismos de coordinación multilateral. Tampoco deben ser analizadas como fenómenos aislados sino como una combinación de foros superpuestos (G7, G13 y/o BRICs) en los que de acuerdo a su membresía se tratan algunos temas y no otros; y es a partir del encuadramiento sucesivo como se van construyendo consensos y convergencia de carecer acumulativo en donde los estados, aun los más poderosos, se encuentran sin querer encuadrados en posiciones comunes previamente negociadas en foros que les son más amigables y cercanos.

En esta construcción de consensos específicos, el G20 ha demostrado un gran avance en temáticas vinculadas a políticas de macro y micro economía nacional, como la necesidad de coordinar las políticas de estímulo financiero durante la crisis del 2008 o la de mejorar la transparencia y el fortalecimiento de los sistemas financieros nacionales. En otros temas -como las reformas del sistema de cuotas en las instituciones de Bretton Woods y/o el financiamiento para el cambio climático, entre otros- la discusión recién comienza y los consensos parecen aún lejanos.

El gran dilema que se antepone al G20 como al resto de los foros es el de mantener su relevancia pública en el mediano y largo plazo ya que su protagonismo como principal foro de discusión económico global, no sólo se puede sustentar en la legitimidad democrática sino que necesita demostrar efectividad, con resultados concretos a escala global



Desmitificando el Proteccionismo: una evaluación "laica" del nivel de cumplimiento de los compromisos del G20

Por Linda Curran* y Diana Tussie**

Introducción: Crisis y Proteccionismo

Desde su estallido en noviembre de 2008, la crisis financiera trascendió el ámbito financiero. extendiéndose hacia la economía real, tanto de los a países desarrollados como de los países en desarrollo. En octubre de 2009, casi un año después de la bancarrota de Lehman Brothers, el desempleo en los Estados Unidos había alcanzado su nivel más alto en los últimos 26 años: un 10,2%, equivalente a casi 16 millones de personas afectadas. La Oficina del Censo norteamericana reveló recientemente que la cantidad de pobres en el país aumentó en 2009 a 43,7 millones -lo que equivale a uno de cada siete habitantes-, la mayor cifra registrada desde 1965. En la Unión Europea el desempleo llegó -con 15 millones de desempleados- al 9,7%, su mayor nivel en los últimos 10 años. Asimismo, según datos de Naciones Unidas, en 2009 unas 100 millones de personas en el mundo se sumaron a las estadísticas de hambre y pobreza crónica en los países en desarrollo.

En noviembre de 2008, los líderes del G-20 se reunieron en Washington para elaborar una respuesta coordinada a la crisis. Esta cumbre fue sucedida por las de Londres (abril de 2009), Pittsburg (septiembre 2009) y Toronto (junio 2010). El plan diseñado durante esta serie de reuniones incluyó compromisos en materia de medidas de estímulo para restaurar la confianza y acciones para fortalecer la regulación financiera global. Los líderes también acordaron promover la reforma de las instituciones financieras internacionales y y resistir las presiones proteccionistas en el plano comercial.

Este último aspecto dominaría gran parte de la agenda durante las tres primeras cumbres: los países manifestaban su temor ante una guerra proteccionista con efectos cataclísmicos similares a los de los años 30. En efecto, ante la desaceleración en los niveles de producción y de empleo, los gobiernos de los

países industrializados y en desarrollo recurrieron a la implementación de medidas anticíclicas, en una suerte de "proteccionismo de rescate". La utilización de estas medidas -en algunos casos excesiva- ha suavizado la contracción, pero deja segado el terreno de juego en el comercio internacional. Como era de esperar, a lo largo de 2009 se escucharon voces que, desde distintos ámbitos y con distintos niveles de intensidad —desde simples advertencias hasta premoniciones que promulgaban el colapso del comercio mundial —, condenaron el incumplimiento de los compromisos antiproteccionistas de los países en el seno del G20 y llamaron la atención sobre el riesgo de una espiral proteccionista.

En 2010 la tormenta parecía estar comenzando a disiparse. Ciertos analistas comenzaron a reportar algunos signos de recuperación, cuya concreción y sostenibilidad son aun poco claras dada la grave situación de los países de la zona euro. A diferencia de lo sucedido en el origen de la crisis, que golpeó de manera similar a todas las economías del mundo, dichos signos de recuperación presentan rasgos asimétricos. Por un lado, buena parte de las economías emergentes, especialmente aquellas que arrastraban desequilibrios limitados, iniciaron el presente año con expectativas favorables de crecimiento. Esta tendencia es especialmente manifiesta para todos los países de la región, salvo Venezuela. En el otro extremo, un grupo de economías manifiesta una suerte de "nueva deriva" desde comienzos de mayo del presente año, como consecuencia del crecimiento de los riesgos soberanos asociados a los grandes desequilibrios que vienen acumulando. La cumbre de Toronto pareció reflejar en cierta medida este "cambio climático": los temores por la escalada proteccionista parecieron desdibujarse.

En este escenario, puede decirse que los temores de una escalada proteccionista manifestados en el seno del G20 no sólo no se concretaron sino que muchos países han retomado el sendero de crecimiento. Bajo este prisma, cabe hacer un llamado a mirar el proteccionismo con ojos "laicos", según la cual no se trata de un fenómeno que pueda considerarse a priori bueno o malo, deseable o indeseable. Es un recurso que debe analizarse y describirse empíricamente.

Ágora Internacional Vol. 5 Nº 12 pp. 10 - 14

La coautora es Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina)

^{**} La coautora es Investigadora y Directora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina)



En esta línea y teniendo en cuenta los compromisos adquiridos por los países en el marco del G-20, la pregunta que debemos hacernos es: ¿implica el proteccionismo "a medida" implementado por los países necesariamente el incumplimiento de estos compromisos? ¿Qué es lo que debe considerarse como medidas proteccionistas en un mundo castigado por la contracción de la demanda? ¿Cómo juega el impacto de la protección cuando se acompaña de políticas expansivas para apuntalar la demanda?

Con esas preguntas en mente, el presente trabajo pretende presentar una descripción de algunas tendencias que se perfilaron en las respuestas de los gobiernos ante la desaceleración de la actividad económica a nivel global. La primera parte del trabajo presentará brevemente cuatro categorías de medidas proteccionistas o "tipos de proteccionismo" que han comenzado a observarse en los últimos años: laboral, financiero, cambiario y comercial. La segunda sección se concentrará en el último de estos, destacando algunas tendencias al interior del mismo con especial énfasis en lo acontecido a nivel regional. En la tercera sección se presentarán algunas conclusiones y consideraciones finales.

Cuatro tipos de proteccionismo

La economía internacional ha tenido que lidiar en el corto y mediano plazo, con el desafío de lo que podríamos denominar "proteccionismo de rescate". No obstante, este tipo de proteccionismo debe diferenciarse de la brutal restricción de la demanda que tuvo lugar durante la década del 30. A diferencia de esta última, la crisis actual se ha caracterizado más bien por la proliferación de medidas gubernamentales tendientes a apuntalar la demanda. Sin embargo esto no significa que dichas medidas tiendan a discriminar entre productores nacionales y extranjeros.

El proteccionismo de rescate se presenta al menos en cuatro variantes: laboral, financiero, comercial y cambiario. Estas categorías, inspiradas en las propuestas por Carrera (2009), no buscan ser excluyentes ni exhaustivas sino, más bien, brindar algunas pautas para la identificación de las áreas en donde parecen estar concentrándose la multiplicidad de medidas anti-crisis que los gobiernos han venido adoptando.

El proteccionismo laboral se basa en priorizar el acceso al trabajo nacional para los propios ciudadanos, y se manifiesta en formas tales como las restricciones migratorias o los subsidios orientados a dar prioridad al contenido de empleo local. La "Ley de Compre Americano" (Buy American Act) resulta paradigmática. Se aplica a todas las adquisiciones de bienes valuados por encima de un piso mínimo de valor, efectuadas por cualquier agencia del Gobierno Federal estadounidense. La norma dispone que todos los bienes de uso público, que superen un piso mínimo de precio, deban ser producidos en los Estados Unidos, al igual que las manufacturas que deben utilizar materias primas nacionales.² Por otro lado, en países con niveles de desarrollo tan disímiles como los de Alemania y Argentina, se han instaurado apoyos al salario para reincorporar trabadores al mercado laboral o evitar despidos masivos. Otro indicador aun más obvio de este tipo de proteccionismo son los controles directos sobre el mercado laboral puestos en práctica mediante sendas reformas legislativas en Italia e Irlanda. La primera, aprobada en julio del 2009, criminalizó la inmigración ilegal en territorio italiano; y la segunda, adoptada en abril de 2009, restringió el acceso de extranjeros al mercado laboral irlandés.

El proteccionismo financiero, motivado en gran parte por la caída de las tasas de interés y la gran liquidez inyectada en los países desarrollados, abarca un abanico de medidas que incluyen mayores regulaciones sobre los bancos transnacionales, la protección de las entidades con matriz local, y los controles cambiarios o la regulación de los flujos de capitales. Un ejemplo de este tipo de proteccionismo es la contramedida adoptada por Brasil en octubre de 2009, cuando frente a la caída de las tasas de interés en los mercados centrales, estableció un impuesto del 2% sobre el ingreso de flujos de capital dirigidos a inversiones de renta fija y acciones, considerados especulativos.

Muchos países han recurrido también al proteccionismo cambiario, ya sea devaluando sus monedas o resistiendo las presiones apreciatorias. Esto está arrastrando al mundo a un período de relativa "anarquía cambiaria". El último caso de esta categoría de proteccionismo, de gran resonancia en la prensa internacional y un fuerte impacto en la región latinoamericana, fue el desdoblamiento del tipo de cambio y la implementación de una drástica devaluación en Venezuela a principios del corriente año, que depreció al bolívar venezolano entre un 17 y 50 por ciento.

Por último, la necesidad de divisas y de preservar del empleo, ha llevado a la mayoría de los gobiernos a recurrir a las clásicas medidas de proteccionismo comercial y de la inversión. Así, la siguiente sección se concentrará en esta última categoría, y buscará presentar algunas tendencias que

¹ A tal fin, se nutrirá de la información generada por Global Trade Alert (en adelante, GTA), proyecto lanzado en junio de 2009 con el objetivo de cuantificar las medidas comerciales con potencial efecto proteccionista implementadas a partir de la crisis financiera. Véase: www.gta.org

² Ver Código de los Estados Unidos, Título 41, Sección 10 (a-d).



pueden observarse dentro del mismo.

Algunas tendencias al interior del proteccionismo comercial

Las respuestas comerciales tanto de países desarrollados como países en desarrollo durante el último año muestran al menos cuatro tendencias: (1) una marcada polarización entre medidas en frontera versus paquetes de estímulo, de acuerdo al nivel de desarrollo del país que impone la medida; (2) el recurso frecuente a lo que denominaremos "proteccionismo legal"; (3) la reaparición de las clásicas (y aparición de nuevas) "válvulas de escape"; y (4) el proteccionismo regional. En lo que resta de este trabajo, se presentará una breve descripción de cada una de estas tendencias.

Tendencia 1: medidas en frontera versus paquetes de estímulo

Algunos estudios realizados a mediados y finales de 2009 muestran que los países industrializados han respondido a las demandas internas de protección principalmente mediante el otorgamiento de subsidios a diversas industrias que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Los países en desarrollo, en cambio, han privilegiado el uso de medidas de frontera -tanto arancelarias o no arancelarias-, por sobre los subsidios. Como es natural, esto obedece a la menor disponibilidad de recursos financieros para subsidiar directamente a los sectores productivos.

En efecto, la base de datos de GTA muestra que de un total de 207 medidas de ayuda estatal y "bailouts" reportadas desde junio de 2009 hasta agosto de 2010, 121 (casi un 60%) fueron implementadas por países de la OECD. Estas cifras se tornan aún más llamativas si se tiene en cuenta la dimensión de estas ayudas. Por ejemplo, el año pasado el monto total de los paquetes de estímulo implementados por los Estados Unidos y los países de la Unión Europea se calculó en doce y ocho trillones de dólares, respectivamente. Más aun, el monto total de los paquetes de estímulo fiscal implementados por países de la OECD llegó a representar representa un 3,5 por ciento de su PBI conjunto.

No obstante, existen algunos indicios que parecen matizar esta tendencia. Algunos gobiernos de los países en desarrollo, considerando que los efectos de "estabilizadores automáticos" de las medidas en frontera no son siempre suficientes para detener la caída libre de la demanda agregada, han implementado estímulos fiscales y medidas de apoyo discrecionales para enfrentar los reveses en el output de la demanda final y el empleo.

Un ejemplo de esto es el sector automotriz. Así

por ejemplo, año pasado el Estado Federal de Brasil, en conjunto con el Estado de San Pablo, implementó un paquete de 4.000 millones de dólares en medidas financieras destinadas a fortalecer este sector. Otros países en desarrollo que también echaron mano de paquetes de estímulo de dimensiones considerables son China y Rusia. Actualmente Japón evalúa inyectar 4,6 billones de yenes (54.700 millones de dólares) para estimular su economía, en momentos en que el país lucha con un yen fuerte y la preocupación por la lenta recuperación.

En el caso de Argentina, según datos de GTA, de las 13 medidas de ayuda estatales implementadas hasta la fecha, 11 consisten en subsidios estatales al sector de la pequeña y mediana empresa para incentivar la producción nacional y se concentran en el período comprendido entre enero y agosto del corriente. Asimismo, según datos de Naciones Unidas, nuevas inversiones en infraestructura representan una gran porción del incremento del gasto público. Este ha sido el caso particular de Argentina, China, Malasia, Corea, Arabia Saudita, Singapur y Taiwán.

Tendencia 2: proteccionismo legal

El sistema multilateral de comercio fue creado para evitar escaladas proteccionistas como las que caracterizaron a la década del 30. A tal fin, se establecieron una serie de reglas y disciplinas tendientes a impedir el estallido de guerras comerciales. Sin embargo, dentro de los parámetros legalmente permitidos, los países se reservaron un margen de maniobra considerable para elevar, ante circunstancias excepcionales, el nivel de protección. Siempre existe, por tanto, la posibilidad de adoptar lo que podría denominarse medidas de "proteccionismo legal".

Así, por ejemplo, es sabido que los países desarrollados gozan actualmente de un espacio considerable para aumentar sus programas de subsidios agrícolas, ya sea por el "agua" que existe entre los niveles consolidados de ayudas domésticas y a la exportación y los efectivamente aplicados, o por la existencia de una serie de subsidios que se consideran "no prohibidos" (comúnmente conocidos como medidas de "caja verde").

En 2009, la reactivación del otorgamiento de subsidios a la exportación de productos lácteos en la Unión Europea, Estados Unidos y Suiza, en la denominada "guerra de subsidios en el sector lácteo"; es un claro ejemplo de las espirales de proteccionismo y discriminación comercial que pueden dispararse como producto de este amplio margen de maniobra con que cuentan los países centrales.

Asimismo, entre enero y junio de 2009, la UE y los Estados Unidos aprobaron sendos paquetes



de subsidios para asegurar la exportación de cientos de miles de toneladas de leche en polvo descremada, manteca y queso. Mientras que la Unión Europea argumentó que su intervención respondía a las dificultades enfrentadas por el sector en un contexto de crisis económica internacional, los Estados Unidos se limitaron a replicar que la reactivación de su programa se debía a la necesidad de hacer frente a los subsidios europeos. Esta intensa actividad en materia de ayudas a la exportación de lácteos arrastró subsecuentemente a Suiza, que respondió a sus socios europeo y norteamericano mediante la implementación un millonario paquete de subsidios, dirigidos esencialmente a sus exportaciones de crema.

Otro ejemplo paradigmático del "proteccionismo legal", que tomó relieve en el contexto de crisis, es el amplio espacio para aumentar los aranceles aplicados (de nación más favorecida, NMF) sin superar los consolidados que se han comprometido ante la OMC (que pueden llegar hasta el 35%). Sin embargo, este tipo de medidas —que, intuitivamente, parecieran estar más a la mano de cualquier gobierno-están lejos de constituir la herramienta más utilizada en la práctica. De un total de 940 medidas calificadas como distorsivas o potencialmente distorsivas en la base GTA³, tan solo 140 (es decir, un 14%) corresponden a aumentos de aranceles a la importación existentes o imposición de aranceles en posiciones arancelarias que antes ingresaban libremente.

Tendencia 3: Resurgimiento de las clásicas (y surgimiento de nuevas) "válvulas de escape"

Una forma de proteccionismo que merece, en atención a su creciente relevancia, una mención aparte es la utilización de medidas de defensa comercial. Estas medidas están contempladas en el sistema multilateral de comercio con el objetivo de permitir a sus miembros apartarse de sus principios generales en aquellos casos en que perciban que un sector o rama industrial corre riesgo de sufrir un daño, ya sea como resultado de un aumento inusitado de las importaciones (salvaguardias), o como producto de prácticas comerciales desleales (medidas antidumping y medidas compensatorias).

De las 940 medidas distorsivas o potencialmente distorsivas reportadas en la base de datos de GTA hasta agosto de 2010, 318 corresponden a medidas de defensa comercial (ámbar y rojas).

Es decir que aproximadamente una de cada tres medidas discriminatorias adoptadas hasta la fecha son salvaguardias, derechos compensatorios o medidas antidumping. Dentro de este grupo de medidas, las más frecuentes son las medidas antidumping, que representan aproximadamente la mitad del total de medidas de defensa comercial adoptadas en el período estudiado. Estas medidas parecen estar siendo utilizadas como verdaderas válvulas de seguridad, para liberar el "vapor" proteccionista que, de otra manera, podría amenazar los objetivos de reforma comercial impulsados por los gobiernos.

Los remedios comerciales requieren, no obstante, cumplir con una serie de estándares procesales, que no siempre son compatibles con la urgencia de los sectores que se sienten afectados en un contexto de crisis internacional. Esto ha llevado a que comiencen a vislumbrarse en la escena internacional otras válvulas de escape que, si bien resultan cuestionables en términos del derecho de la OMC, proporcionan una respuesta mucho más rápida y efectiva que las medidas de salvaguardia o antidumping. Este es el caso, por ejemplo, de las licencias no automáticas.

Dentro de los países que más utilizan este tipo de medidas a raíz de la crisis, se destacan Argentina e Indonesia. Actualmente, Argentina requiere licencias no automáticas bajo 18 regímenes distintos, para la importación de unas posiciones arancelarias (de las cuales, casi la mitad fue implementada entre octubre de 2008 y finales de 2009). En 2009, Indonesia reglamentó licencias no automáticas para cerca de 500 productos.

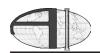
Por último, un caso "atípico", pero de gran resonancia de "proteccionismo legal" fue la imposición por parte de Estados Unidos de un arancel "punitivo" de 35% sobre los neumáticos provenientes de China en septiembre de 2009. Esta decisión fue fundada por el Departamento de Comercio en una "salvaguardia especial" prevista en el Acuerdo de Adhesión de China a la OMC.

Tendencia 4: proteccionismo regional

La posibilidad de aumentar los aranceles se encuentra limitada en cierta medida por los compromisos contraídos por los países en el marco de la basta serie de acuerdos regionales y bilaterales de comercio preferencial que existen en la actualidad. Pero dado que, en virtud de los acuerdos de integración

³ Las medidas en la base de datos de GTA son calificadas como "verdes", "ámbar" o "rojas". El rojo identifica medidas implementadas que muy probablemente afectarán intereses comerciales extranjeros. El ámbar corresponde tanto a las medidas ya implementadas que pueden tener efecto distorsivos en el comercio global, como a las que han sido anunciadas o están "bajo consideración" y que, de llegar a concretarse, podrían afectar negativamente a intereses comerciales extranjeros. Nos referiremos a las medidas "rojas" y "ámbar" como medidas "distorsivas o potencialmente distorsivas".

⁴ Cabe destacar que, la base GTA, registra toda la "actividad" en materia de antidumping, y no solo el inicio de nuevas investigaciones (así, por ejemplo, se registra también la imposición de derechos antidumping provisionales, definitivos, las revisiones o "sunset reviews", etc.).



económica, el comercio intrarregional está más liberalizado que el comercio con el resto del mundo, el sesgo de la protección (y por lo tanto de las rencillas comerciales) también se inclinó hacia el comercio intrarregional. Todos los acuerdos regionales sufrieron este impacto por lo cual las rencillas regionales recrudecieron. Tal es el ejemplo de Ecuador que impuso salvaguardias a importaciones de Perú y Colombia, y el de Colombia con las restricciones impuestas a Venezuela.

Así, por ejemplo, de un total de 81 medidas impuestas hasta la fecha por Argentina, calificadas como distorsivas o potencialmente distorsivas, 37 afectan a sus socios en el MERCOSUR (especialmente Brasil, pero también a Uruguay y Paraguay), y de un total de 47 medidas de este tipo introducidas por Brasil, 14 afectan a sus socios de MERCOSUR. Cabe destacar que, como la mayoría de estas medidas son medidas en frontera —que por su naturaleza suelen ser impuestas con "nombre y apellido" y no con alcance horizontal-, puede inferirse que las mismas están específicamente orientadas a obstaculizar el comercio con sus socios regionales (o, al menos, hubiesen permitido exceptuar a sus socios, cosa que no se hizo).

Un análisis de finales de 2009 sobre las medidas proteccionistas implementadas por países de Asia-Pacífico, realizado en el marco del proyecto GTA, confirma la existencia de una tendencia similar. De acuerdo con este estudio, existe una fuerte correlación en esta región entre la cantidad de medidas proteccionistas y la pertenencia a un mismo bloque regional (Acuerdo Comercial Asia-Pacífico, ASEAN, ECOTA, SAFTA, etc.) o acuerdo de comercio preferencial.

Conclusiones

La desaceleración de la actividad económica mundial que ha seguido a la crisis financiera, trajo aparejadas grandes presiones para proteger a sus industrias y trabajadores frente a la competencia internacional. Ante la preocupación de los gobiernos, por mantener el nivel de actividad económica al interior de sus fronteras, las reacciones "anticíclicas" comenzaron a aflorar a lo largo y a lo ancho del mundo, en distintas formas, y con diferente intensidad. Dada su intención de contrarrestar el ciclo descendente, mediante el mantenimiento de la demanda, hemos denominado a estas reacciones "proteccionismo de rescate".

En este escenario, la batería de medidas comerciales adoptadas ante la crisis financiera y económica parece estar lejos de haber tenido los efectos nocivos sobre la economía mundial vaticinados por los enfoques más fatalistas. En primer lugar, la

políticas monetarias y fiscales expansivas paliaron los efectos de la crisis. Por otro lado, si bien la protección siempre implicará una distorsión de los incentivos en condiciones normales, en épocas de crisis, y en ausencia del first best—la coordinación perfectamente sostenida entre países—, el proteccionismo puntual, contingente, legalizado, implementado con mayor transparencia y escrutinio público puede conllevar, en el mundo del second best, a más y no menos bienestar. Esto puede ser incluso primordial para potenciar mayor apertura entre los países, quienes al saber que cuentan con la opción de políticas de ajustes en los márgenes, tendrán más confianza en el momento de adquirir compromisos.

El surgimiento de los nuevos poderes globalizadores en Asia conlleva tanto nuevas especializaciones como una nueva geografía del comercio. De las gestas negociadoras pasaremos a enfrentar labores menos glamorosas pero indispensables para participar en el mercado global. En nuestra visión, en lugar de un efecto nefasto que resulta necesariamente de las crisis económicas internacionales, el proteccionismo es un componente inherente al comercio internacional, que va mutando tanto en forma como en intensidad en respuesta a las distintas coyunturas y que no contradice necesariamente el compromiso de cooperación de los países cristalizados en las cumbres del G20.

Es más, la nueva válvula de escape que puede empobrecer el panorama de ahora en más son las guerras cambiarias. Además de China, al menos una media docena de países están tratando de reducir el valor de sus monedas: Japón se sumó a otros países asiáticos que están combatiendo el alza de sus monedas casi a diario, tales como Taiwán, Corea del Sur y Tailandia. En América Latina, Brasil, Colombia y Perú también han intervenido para combatir el alza de sus respectivas divisas. En cualquier caso, no tenemos aún una teoría que nos permita distinguir el presente ciclo de los anteriores y, por ende, los traumas inflingidos por la década de los años treinta nos siguen impidiendo tener una visión laica de la protección. En este sentido deben continuarse los esfuerzos para desarrollar nuevas herramientas analíticas para dar cuenta de las particularidades de esta nueva ola de "proteccionismo de rescate" desde el prisma de la economía política, y evitar confundirla con una escalada proteccionista malsana que indefectiblemente conduciría al mundo a la hecatombe



El trabajo en el G-20

Por Marcelo Saguier*

Introducción

El principal desafío del proceso del Grupo de los 20 (G-20) es lograr articular un diálogo político capaz de generar consensos básicos para un nuevo paradigma de gobernanza global que permita superar la actual crisis, así como también garantizar el sostenimiento social y ambiental de un nuevo modelo de crecimiento en un contexto post-neoliberal. Un dato fundamental de este proceso multilateral es que la agenda del trabajo se ha instalado como un factor para consensuar políticas frente a la crisis financiera internacional (Cumbre del G-20 de Londres, 2 abril de 2009).

La importancia atribuida al empleo da cuenta del hecho de que, a diferencia de las crisis financieras que azotaron las economías emergentes durante los años 90, esta vez la crisis es en el centro del sistema económico mundial. Esto advierte las implicancias del carácter sistémico de la crisis, la cual podría comprometer la continuidad y orientación general del conjunto del sistema financiero y productivo mundial. Los deseguilibrios en la economía mundial, el capital no regulado y las enormes concentraciones de riqueza en una economía financializada y desvinculada de la economía real resultaban insostenibles, y han conducido a un severo colapso económico. El costo humano queda reflejado en la crisis del empleo, las crecientes desigualdades de ingresos, el rápido aumento de la pobreza y el hambre en los países en desarrollo. La agenda del trabajo entra al G-20 para contener los impactos sociales de la crisis en el empleo, así como para descomprimir las demandas de políticas proteccionistas sobre el Estado que, en principio, se temía podrían llegar a erosionar los lineamientos de una economía abierta de mercado.

El G-20 proyecta constituirse en una nueva estructura de gobernanza de la economía mundial con pretensión a una renovada legitimidad democrática. La incorporación de países no industrializados expresa el reconocimiento del G-7 del derecho legítimo de un

número de países del Sur con economías emergentes, y grandes poblaciones, a ser interlocutores en la construcción de nuevas reglas para la economía mundial¹. Evidencia también el reconocimiento del creciente poder económico y político de estos países, sin los cuales difícilmente pueda pensarse en una salida política consensuada de la crisis frente a un sistema monetario internacional agotado.

El G-20 despertó cierto optimismo entre gobiernos como los de Argentina y de Brasil, impulsores de una agenda del trabajo y del desarrollo en este foro multilateral. También entre el movimiento sindical internacional que en muchos casos coincide con propuestas promovidas por algunos gobiernos. Para el movimiento sindical, el G-20 abre una oportunidad para insertarse en la matriz de la globalización. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es llamada a tomar un mayor protagonismo en la definición de marcos de políticas coordinadas que ponga eje en el crecimiento inclusivo. En este sentido, el G-20 abre un espacio político para la construcción de alianzas y consensos entre diversos actores gubernamentales, institucionales y privados.

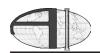
El test del G-20 se mide por su capacidad para concertar un conjunto amplio de intereses sectoriales y nacionales que inevitablemente se ven afectados por las distintas orientaciones de políticas que puedan surgir como respuestas a la actual coyuntura internacional. Desde la perspectiva de una agenda del trabajo, el significado del proceso G-20 se mira por la oportunidad para avanzar en la definición de políticas de protección y generación de empleo decente y ambientalmente sostenible, de sistemas de protección social, así como la reforma del sistema financiero con criterios redistributivos. Si bien la incorporación de una agenda del trabajo al proceso del G-20 es un dato favorable para alcanzar tales objetivos, está lejos de ser condición suficiente para guiar las políticas que puedan concertarse en este foro.

Es importante no caer en entusiasmos fáciles, vaticinando el inicio de un nuevo paradigma de política más inclusivo que pueda finalmente reemplazar y superar a un neoliberalismo en decadencia. Existen muchos elementos que sugieren que el proceso G-20 puede terminar siendo simplemente un espacio para la administración política de la crisis, de forma tal que viabilice el reordenamiento del capitalismo global en

Ágora Internacional Vol. 5 Nº 12 pp. 15 - 19

^{*} El autor es Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina)

¹ Garten, J.E. The Big Ten: the big emerging markets and how they will enge our lives, New York, Basic Books, 1997 y Hurrell, A. Hegemony, liberalismo and global order: what space for would-be great Powers? En: International Affairs, 2006, 82, I, pp. 1-19.



su matriz financiera, especulativa y concentrada, en el marco de nuevas condiciones políticas e institucionales. En este caso, el G-20 efectivamente habrá marcado un cambio de rumbo, aunque no uno que propicie una distribución de la renta más equitativa y que fomente la economía productiva y ambientalmente sostenible, reduciendo la preponderancia del sector financiero.

Tampoco es conveniente ignorar las oportunidades que presenta la coyuntura actual para avanzar en la construcción de formas de relacionamiento internacional, y las posibilidades de generar alianzas que posicionen una agenda del trabajo en condiciones de correlación de fuerzas favorables. No todo es igual que antes. El hecho de que la crisis se asiente en los países centrales, en un contexto de relativo fortalecimiento de economías emergentes del Sur, no es un dato para dejar pasar inadvertidamente. Hay factores de poder que permiten al menos suponer posibilidades de transformación que, si bien modestas todavía, orientan la discusión en otra dirección, y cuya eventual profundización dependerá de las dinámicas de poder en curso². Entre éstas transformaciones se encuentran las políticas anti-cíclicas de impulso a la demanda agregada, la regulación del sistema financiero, la promoción del trabajo decente y de sistemas de protección social y los diversos mecanismos nacionales, regionales y globales que puedan desarrollarse para estas finalidades.

Para evitar caer en supuestas alternativas antagónicas entre una visión ingenuamente optimista y otra impotentemente pesimista, la propuesta es la de sostener un posicionamiento que podríamos denominar expectante y creativo. Esto supone mantenerse alerta a los vaivenes de una coyuntura altamente volátil para detectar las grietas que en ésta se abran, y los distintos puntos de apoyo en donde fortalecer alianzas que potencien la capacidad de los distintos actores que impulsan una agenda del trabajo de hacer uso constructivo del proceso G-20. Esto significa depositar en la política la condición de posibilidad para el cambio. El artículo propone elementos para pensar formas de acción política en un proceso multilateral en el que convergen distintos actores en un marco de crisis hegemónica de la globalización neoliberal.

La primera sección provee un diagnóstico del impacto, evolución y tendencias del empleo frente a la crisis. En la segunda sección se identifican las principales fuerzas que impulsan e inciden en la inserción de una agenda del trabajo en el G-20: gobiernos, organismos internacionales y el movimiento sindical internacional. La interacción entre estas fuerzas condiciona y también habilita las posibilidades de apuntalar una agenda del trabajo en el marco de

la recuperación del crecimiento inclusivo. La tercera sección analiza la utilización política de la crisis internacional en sus distintos momentos. A partir de un diagnóstico de la coyuntura internacional actual, se evalúan las perspectivas para influir en el G-20 con una agenda del trabajo. Por último, se sugieren áreas de potencial convergencia entre distintos actores del proceso G-20 para apuntalar una correlación de fuerzas favorables a fortalecer una agenda de trabajo de cara la próxima cumbre del G-20 en Seúl que tendrá lugar el 11-12 de noviembre 2010.

El empleo en la crisis

Los impactos de la crisis en el empleo continúan siendo substantivos. A pesar de las previsiones del FMI de un crecimiento superior al 3% para 2010, el contexto de crisis mundial del empleo tiende a profundizarse. La creciente inestabilidad de los mercados financieros y la crisis de la deuda soberana en Europa pueden poner en peligro los esfuerzos destinados a alcanzar una recuperación económica y del empleo, así como vuelve a sembrar dudas sobre la estabilidad del sistema monetario y financiero internacional.

El desempleo continuó aumentando en muchos países en 2010, a pesar de que la producción comenzó a recuperarse. La OIT estima un aumento del crecimiento económico global de 3.1% para el 2010, manteniendo tasas de desempleo global altas en el orden de 6.5%. Esto representa más de 210 millones de personas desempleadas a nivel mundial.³

Las economías desarrolladas y la Unión Europea serán las más afectadas con un aumento en tasa de desempleo a un 8.9% en el 2010, desde el 8.4% registrado en el 2009. En todas las otras regiones del mundo, el desempleo se mantendrá relativamente estable o incluso habrá un leve descenso⁴. No obstante ello, los más vulnerables son los trabajadores/as en los países en desarrollo y emergentes, en donde hay pocas o ningunas redes sociales de contención, así como los migrantes, las personas en situación de pobreza de las zonas rurales y urbanas, los campesinos sin tierra, las familias encabezadas por mujeres y las trabajadoras.

Estas estimaciones podrían ser inclusive más negativas en el caso de que las proyecciones de crecimiento económico proyectadas por el FMI para el 2010 no lleguen a materializarse. Asimismo, si el crecimiento llegase a ser mayor al proyectado, tampoco se prevé que disminuya el desempleo necesariamente. Esto se debe a que, dada la capacidad excedente generada por la crisis, muchas empresas considerarían como primera medida un ajuste en las horas de trabajo de sus empleados, incluyendo una reducción del trabajo

² Beeson, M. y Bell, S. The G-20 and International Economic Governance: Hegemony, Collectivism or, Both? En: Global Governance 12, 2009, pp. 67-86.

³ International Labour Organization (ILO), Global Employment Trends: January 2010, International Labour Organization, Geneva, 2010.

⁴ Ibidem.



a tiempo parcial, antes que considerar la incorporación de trabajo adicional⁵. Según algunas estimaciones, se necesitaría generar más de 300 millones de puestos de trabajo nuevos para volver a los niveles de desempleo anteriores a la crisis desatada en el 2008.⁶

El impacto de la crisis en el empleo en América Latina y el Caribe ha sido relativamente moderado, evidenciando una desaceleración en los niveles de crecimiento económico y en las tasas de disminución del desempleo y la pobreza. La región experimentó una desaceleración del crecimiento del PIB a un 4,2 % en 2008, seguido por una contracción de 2,5% en 2009. Se revierten también una reducción de las tasas de crecimiento económico relativamente altas registradas en los mercados laborales durante años consecutivos previos a la crisis económica. La tasa de desempleo en América Latina y el Caribe en el 2009 aumentó hasta el 8,2 %.7

Del mismo modo, en el 2009 ha habido una aparente reversión de la tendencia de reducción de la pobreza extrema que se registró entre 2003 y 2008. Las estimaciones actuales indican que la proporción de trabajadores en situación de pobreza extrema osciló entre 7,0% y 9,9% en 2009, lo que representa un aumento de hasta 3,3 puntos porcentuales desde 2008.

Según la OIT la perspectiva para la región en el 2010 es una reanudación del crecimiento económico a una tasa modesta de 2,9 % y una tasa de desempleo de 8,0 %, ligeramente inferior al 8,2 % de 2009.8

Actores y dinámicas de la agenda del trabajo del G-20

Argentina y Brasil son actores fundamentales en el posicionamiento de una agenda del trabajo en el G-20. La iniciativa argentina, con apoyo de Brasil, de incorporar a la OIT al grupo de trabajo del G-20 y de incorporar reuniones de Ministros de Trabajo, fue aprobada y formalizada en la estructura de funcionamiento del G-20. El ingreso de la OIT al G-20 contó también con el apoyo del gobierno alemán y otros gobiernos europeos. Con el ingreso de la OIT al G-20 se suman también la OCDE aportando una visión 'de mercado' que contrasta y, en cierta medida, compite con la de la OIT.

Se destacan las gestiones de Argentina para resaltar la necesidad de coherencia entre los planes de recuperación del empleo y una agenda de promoción y preservación de trabajo decente. La visión de la posición argentina es que el trabajo es parte constitutiva de la macro economía y que por lo tanto no es una

variable de ajuste. En la cumbre de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 celebrada en Washington el 20-21 de abril 2010, la Argentina y la OIT propusieron conjuntamente la inclusión del criterio de empleo para el manejo de la política monetaria, además del de inflación.

Expertos de instituciones del sector privado y las organizaciones no gubernamentales son invitados en forma ad hoc a las reuniones del G-20. Entre ellos se encuentra el movimiento sindical internacional, comúnmente denominado el 'G-20 Sindical'. El G-20 Sindical está compuesto por unos 50 secretarios generales o responsables de las secciones internacionales de las principales centrales sindicales de los países del G-20 ampliado, y por los máximos responsables de la Confederación Sindical Internacional (CSI)¹⁰, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Agrupación Global Unions. A su vez, la Global Unions está integrada por la CSI y la TUAC que afilian a las centrales sindicales nacionales compuestas por sindicatos de diversos sectores, así como también por las once Federaciones Sindicales Internacionales (FSI) que agrupan a los sindicatos nacionales en función del sector u ocupación.

El movimiento sindical internacional aspira a formalizar un rol consultivo permanente en el proceso G-20, instituyéndose como órgano asesor del G-20 en la imagen de la función que cumple la Comisión Sindical Consultiva (TUAC en inglés) ante la OCDE.

La vinculación entre el movimiento sindical y el proceso G-20 se articula también mediante los esfuerzos por incidir a nivel nacional en la formación de las posiciones de los gobiernos en este foro, y en la construcción de consensos a nivel regional. Representantes sindicales y de gobierno de Argentina, Brasil, México y Chile, entre otros, acordaron una agenda común en el marco de la Comisión Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA para ser presentada como recomendaciones en la reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 de Washington. El consenso regional resalta la necesidad de un piso mínimo de protección social; políticas activas para la administración del trabajo ante la crisis; el apoyo a las políticas de estímulo de la demanda; la defensa de puestos de trabajo; la identificación del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) implementado por la Argentina como una buena práctica para preservar puestos de trabajo; y el fortalecimiento de la negociación colectiva como institución laboral. Muchas de estas recomendaciones fueron incorporadas en la declaración final de la cumbre de Washington.

⁵ Ibidem.

⁶ United Nations Regional Information Centre (UNRIC), Keeping the promise: a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015: Report of the Secretary-General, A/64/655, 12 February, 2010.

⁷ ILO, Op. Cit.

⁸ Ibidem.

⁹ Abeles, M. y Koper, E. El G-20 ¿Hacia una nueva arquitectura financiera internacional? El rol de Argentina – México – Brasil, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES), Buenos Aires, 2010.

¹⁰ La CSI representa a 175 millones de trabajadores en 155 países y territorios y cuenta con la afiliación de 311 organizaciones nacionales.



La agenda del trabajo en una coyuntura cambiante

Desde que el G-20 adquirió gran protagonismo político en el contexto de la crisis internacional, se pueden distinguir dos períodos coyunturales en los que se plantean distintas oportunidades y correlaciones de fuerzas para impulsar la agenda laboral.

El primer período comienza con la inclusión del tema laboral en el G-20 en el marco de la Cumbre de Londres y se extiende hasta la irrupción de la crisis griega en 2010. Prima un espacio de mayor legitimidad para recuperar el rol del Estado en la economía. En Londres se acuerda que un plan para la recuperación de la crisis tiene que tener al trabajo como centro para lo cual el rol del Estado es fundamental para proteger y generar empleo. Para abril 2009, 32 países ya habían anunciado medidas de estímulo fiscal, de las cuales aproximadamente U\$D 2.000 millones fueron asignados en términos globales por casi 90 % de los países que conforman el G-20¹¹. Durante el transcurso de 2009 los países del G-20 asignaron alrededor de U\$D 692.000 millones en estímulos fiscales. Esto corresponde al 1,4 % de sus PBI combinados y a algo más que 1.1 % del PBI global¹². Estos recursos se destinan para contener los impactos de la crisis en el empleo, fortalecer los sistemas de protección social y alentar la demanda agregada.¹³

Asimismo, durante este periodo se advierte una creciente expectativa de que el Estado necesita adoptar un rol más activo en la regulación nacional e internacional del mercado financiero y sus instituciones. Por un lado, EE.UU. prioriza las políticas contracíclicas ya que, a diferencia con Europa, EE.UU. no cuenta con redes de protección social y estabilizadores automáticos que permitan aminorar los impactos de la crisis. Por otro lado, el llamado a un rol más activo del Estado viene de parte de Alemania, con el apoyo de Francia, Italia y el resto de la UE, con una agenda de regulación financiera. La Argentina y Brasil apoyan ambas agendas: políticas contra-cíclicas y regulación financiera. Entienden que constituyen respuestas necesarias y complementarias frente a la crisis. A estas agendas le suman la responsabilidad del Estado de garantizar trabajo decente.

En la conferencia de la OIT del 19 junio 2009 se firma el Pacto Mundial para el Empleo, mientras que en la cumbre de Pittsburg, de 24-25 septiembre de 2009, se reafirma la agenda del trabajo con la adopción del "Marco del G-20 para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado". En la reunión de los

Ministros de Finanzas del G-20 en St. Andrews de noviembre del mismo año, se establece "la creación de empleo" y "la reducción de la pobreza" como dos de los cinco objetivos del Marco.

En la medida en que comienza a vislumbrarse una reactivación económica, empieza también una puja por erosionar el sostén político en el G-20 para mantener políticas fiscales expansivas y para avanzar en la regulación financiera. No hay una ruptura abrupta de estas políticas, pero se advierte un mayor esfuerzo por condicionarlas. Se instala el debate acerca de cuándo es el momento más adecuado para descontinuar estas políticas. El FMI propone extender el período del gasto público para evitar que caiga la economía mundial, mientras que el Banco Central Europeo promueve una reducción fiscal más acelerada para los miembros de la eurozona con el fin de fortalecer la confianza mediante la reducción del déficit.

Con el episodio griego de la crisis se abre un segundo período coyuntural en el que se redefine el contexto político del G-20 en detrimento del consenso sobre políticas anticíclicas y de reforma al sistema financiero. Tanto en Europa como en los EE.UU., la intervención pública en el rescate a las entidades financieras ha permitido transformar una crisis financiera en una fiscal. Se traslada la crisis al mercado laboral y la protección social con medidas de ajuste fiscal. Los países europeos anuncian reformas de los sistemas provisionales y de flexibilización laboral. Se aprovecha políticamente la crisis para denostar el Estado de Bienestar y así legitimar el ajuste.

Se profundiza un cambio en la correlación de fuerzas favorable al sector financiero. Esto se evidencia en una renuencia a avanzar en la agenda de regulación financiera y la prioridad de la consolidación fiscal por sobre las políticas expansivas. Esto se refleja en la ausencia de consensos en la reunión de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del G-20 en Busan, Corea del Sur, del 5 de junio de 2010, sobre principios de tributación internacional de los bancos y otras instituciones financieras y de regulación financiera.

Un dato favorable para la agenda del trabajo es la creación de un Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G-20 anunciada en la cumbre del G-20 en Toronto del 26-27 de junio 2010. Si bien nuevamente no se menciona en la declaración compromiso alguno de avanzar en la creación de un impuesto global a las transacciones financieras internacionales, el énfasis está puesto en la consolidación fiscal, aunque se logra evitar el intento por establecer metas de reducción fiscal.

¹¹ Khatwada, S. Stimulus packages to counter global economic crisis: A review", Discussion Paper, International Institute of Labour Studies, Geneva, 2009.

¹² Prasad, E. y Sorkin, I. Assessing the G-20 Economic Stimulus Plans: A Deeper Look, March, Brookings Institution, 2009 e International Monetary Fund (IMF), The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis, March 6, 2009.

¹³ Prasad, N. and Gerecke, M. Employment-oriented Crisis Responses: Lessons from Argentina and the Republic of Korea, Policy Brief, International Institute for Labour Studies, Geneva: ILO, 2009.



Conclusión: ¿potenciales puntos de convergencia?

A continuación se identifican algunos puntos de convergencia potenciales entre gobiernos, OIT y el movimiento sindical que permitirían continuar el proceso de construcción de consensos en el G-20 para posicionar una agenda del trabajo en la coordinación de políticas ante la crisis.

La institucionalidad de la agenda del trabajo en el proceso G-20: la agenda de trabajo en el G-20 está en tensión con la de finanzas. Existe el riesgo de que la OIT pueda perder participación substantiva en el G-20, como así también de que se pierda la continuidad de las reuniones de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20. Para dar mayor institucionalidad de la agenda del trabajo en el proceso G-20, se puede establecer un Grupo de Trabajo sobre Empleo en el que participen Ministros de Trabajo, la OIT, organizaciones sindicales y otras organizaciones de la sociedad civil.

Piso mínimo de protección social: la iniciativa del Pacto del Empleo de la OIT ha recibido el apoyo del G8 (reunión de julio de 2009), del G-20 en la cumbre de Pittsburg y varios países han adoptado algunos de sus lineamientos en sus políticas nacionales. Se destaca la decisión de 22 países árabes de suscribir al plan de acción del Pacto de Empleo, entre los que figura Arabia Saudita, un miembro del G-20. Países que hayan implementado programas de protección social exitosos tienen la oportunidad de incidir en el debate sobre pisos mínimos de protección social a partir de sus experiencias contando con el apoyo del mundo sindical¹⁴. El apoyo de EE.UU. es auspicioso especialmente dada la políticas domesticas contracíclicas que impulsa en el sector trabajo y salud.

Tanto para las propuestas de un piso de protección social de la OIT, como la de un fondo de protección social, se pueden retomar consensos regionales en esta materia ya acordados en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social v en un convenio similar vigente en el MERCOSUR desde 2005 como base común entre Argentina, Brasil y México.

El movimiento sindical internacional apoya el Pacto del Empleo de la OIT aunque considera que es insuficiente. Para la aplicación de un piso de protección social propone la creación de un fondo que garantice que los países emergentes y en desarrollo dispongan tanto de los recursos como del espacio político para su aplicación. Esta iniciativa toma en cuenta la asimetría de capacidad fiscal existente entre países en desarrollo y desarrollados. La propuesta cuenta con el apoyo de Brasil pero no de Argentina.

Recientemente, en una cumbre realizada en Noruega el 13 de Septiembre de 2010, el FMI y la OIT acordaron explorar conjuntamente el concepto de un nivel mínimo de protección social en el contexto de un marco de mediano a largo plazo de sostenibilidad de las políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo. También, se centrarán en las políticas de fomento del empleo y la creación de crecimiento.

Impuesto a las transacciones financieras:



el movimiento sindical internacional es un aliado de países como Alemania, Francia y Argentina en la promoción de un impuesto a las transacciones financieras y mecanismos efectivos de regulación financiera. Brasil, Canadá, Gran Bretaña, EE.UU. y Australia se oponen a la creación de un impuesto a las transacciones financieras.

El destino de la agenda del trabajo en el G-20 es aún incierto. El proceso de alianzas políticas en curso con vistas a la cumbre de Seúl es de central importancia para fortalecer puntos de apoyo para sostener un diálogo que vuelva a retomar la centralidad del empleo en la recuperación de la crisis. La presencia de un movimiento sindical fuerte y organizado en Corea del Sur es un dato favorable para ello. Si en Seúl no es posible recuperar el terreno perdido, es probable que la agenda del trabajo termine siendo un dato histórico de la instrumentalización del discurso y de las organizaciones laborales para dotar de gobernabilidad y credibilidad a un modelo productivo en crisis

¹⁴ Particularmente, Argentina (Programa de Asignación Universal por Hijo; REPRO y Programa Jefes y Jefas de Hogar); México (Oportunidad/Progresa); Brasil (Bolsa Familia) y Chile (Red Protege).



El Dólar: debate ausente en el G20

Por Pablo Trucco*

El reinado del dólar pende de un hilo. La arquitectura financiera y monetaria internacional confeccionada a la medida estadounidense en los acuerdos de Bretton Woods ha mostrado inequívocas señales de anacronismo. Estados Unidos ha visto fuertemente erosionada su posición en la economía y el comercio global pero carga aún sobre sus espaldas responsabilidades que ya no está en condiciones de asumir, como la inyección de liquidez internacional. A pesar de que Estados Unidos continúa siendo la primera economía del mundo, su pérdida de poder relativo ha dejado en evidencia la imperiosa necesidad de consensuar políticas con otros países, tanto para distribuir costos como para apuntalar su eficacia. La búsqueda de soluciones a la crisis sistémica de finales de la década del 2000 ha catapultado al Grupo de los 20 (G20) al centro de la escena económica (y política) internacional. El G20 reúne a economías industrializadas y emergentes que, conjuntamente, concentran -sin incluir a la zona del Euro- cerca del 60% del comercio global de bienes y servicios y una proporción similar de las reservas internacionales en el mundo. Ello convierte a esta coalición de países en el instrumento potencialmente más efectivo para enfrentar la crisis que aqueja a la economía mundial y para implementar las reformas en la arquitectura monetaria y financiera internacionales necesarias para restaurar los equilibrios globales.

La Gran Recesión no ha llegado a su fin, pero la incipiente recuperación de la economía global ha generado la sensación de que lo peor ha quedado atrás, adormeciendo la urgencia de reformas para evitar una nueva crisis en el futuro. Las imperfecciones de la arquitectura monetaria internacional (AMI) subyacentes en esta crisis han sido advertidas -y vienen siendo desoídas- desde hace más de medio siglo. Sin embargo, pese a las fuertes presiones para mantener también en esta ocasión el status quo del régimen monetario internacional, el debate estaría instalándose en la agenda internacional aunque, llamativamente, por fuera del G20. En efecto, habiéndose auto-designado en Pittsburg como el principal foro de discusión global sobre los temas clave de la economía internacional, el G20 asumió implícitamente el deber moral de reformar la AMI, cuyas fallas han arrojado a millones de personas a una situación de pobreza. Sin embargo, resulta claro que el G20 ha eludido dicho rol, dado que el abordaje del problema de los desequilibrios globales y sus posibles soluciones a partir de una reforma de la AMI ha permanecido como una discusión latente en sus cumbres pero no ha sido encarada abiertamente. En particular, Estados Unidos ha resistido entablar un debate político que conlleve la posibilidad de perder algunos privilegios conseguidos en Bretton Woods.

Sin embargo, ante la magnitud de la Gran Recesión, los reclamos de reforma se han vuelto cada vez más sonoros, especialmente aquellos provenientes desde economías emergentes que participan del G20, como los BRICs, y desde diferentes instancias de las Naciones Unidas como la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCTAD) o la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de la ONU sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional (UNPGA). Estos y otros actores son conscientes de que el corazón del debate sobre la reforma de la AMI no reside en las cuestiones técnicas y económicas sino en intereses políticos. Tanto las instituciones monetarias pasadas como las presentes y las que vendrán en el futuro tienen un impacto directo sobre la distribución internacional del ingreso, la producción y el trabajo. Una reforma estructural de esas reglas implicaría romper con el orden cristalizado en Bretton Woods, un mundo que hace tiempo ha dejado de existir.

En la siguiente sección se presenta un panorama del mundo de Bretton Woods y de su vulnerabilidad intrínseca a la luz del dilema de Triffin. La tercera sección desarrolla los inconvenientes de una política monetaria internacional administrada en función de intereses nacionales. Posteriormente se analizan las fallas encubiertas en los incentivos planteados desde los países del norte, a través de los organismos multilaterales de crédito, y el impacto que estos incentivos tuvieron sobre los desequilibrios globales. La quinta sección presenta las principales soluciones a los desequilibrios globales debatidas en la agenda internacional. El artículo concluye con algunas reflexiones finales.

La semilla de la inestabilidad

A mediados de 1944, un grupo de 44 naciones se reunieron en Bretton Woods, New Hampshire, para definir las reglas comerciales, monetarias y financieras

Ágora Internacional Vol. 5 Nº 12 pp. 20 - 25

^{*} El autor es Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina)



de posguerra. Los países del Eje, en aquel entonces "enemigos" –y actualmente importantes jugadores de la economía global— no fueron invitados al encuentro. India ni siquiera era una nación independiente y China era un país "retrasado" en la carrera industrial. En aquellas circunstancias, Estados Unidos asumió la responsabilidad de constituirse en pivote del sistema monetario europeo y fundamento del internacional, proponiendo su moneda —convertible en oro a 35 dólares por onza— como ancla nominal de un sistema de paridad multilateral entre las monedas europeas y como medio de cambio del comercio internacional.

El reinado del dólar traía costos y beneficios: entre los segundos se vislumbraban, en palabras de De Gaulle, "privilegios exorbitantes", como el poder de señoriaje a escala internacional y la financiación de los déficits de balanza de pagos en la moneda doméstica. Pero esos privilegios también ocultaban costos,



señalados en 1959 por Robert Triffin al Congreso de los Estados Unidos. En esa ocasión, Triffin alertó que el crecimiento de la economía mundial incrementaría la demanda por liquidez y que la misma sería satisfecha a través de un déficit de cuenta corriente en la balanza de pagos estadounidense. Llegado un momento, habría una mayor cantidad de dólares en poder de no residentes de Estados Unidos que aquella que la Reserva Federal (FED) estuviera en condiciones de respaldar con el oro de Fort Knox. Ello erosionaría la confianza en el dólar y desembocaría en el colapso de la convertibilidad con el oro. Triffin debió esperar una década para ver cumplido su pronóstico. En agosto de 1971, el presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, anunció que el dólar ya no sería convertible, barriendo no solamente con el patrón oro sino también con el sistema de paridad cambiaria establecido en Bretton Woods.

El abandono del patrón oro tuvo consecuencias de enorme trascendencia para la economía mundial

pero no puso fin al predominio del dólar. La moneda estadounidense, ahora fiduciaria, se mantuvo como medio de cambio internacional y como depósito de valor, y la deuda emitida por el tesoro estadounidense continuó siendo considerada la opción más segura del portafolio de inversión. A pesar de la crisis, el dilema planteado por Triffin permanecía incólume: Estados Unidos seguiría respondiendo a la demanda de liquidez internacional a través de un déficit en su cuenta corriente y ello desembocaría, llegado un momento, en una pérdida de confianza en la sustentabilidad del sistema y del dólar como reserva de valor—ante el temor a una creciente depreciación de los activos nominados en esa moneda.

De la inestabilidad a la ineficiencia

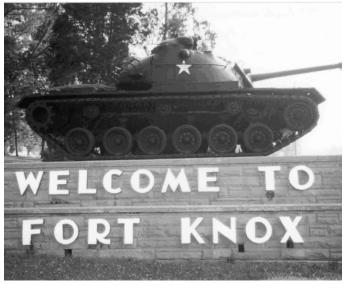
La flexibilidad introducida por el régimen fiduciario del dólar conjuntamente con la permanencia de los bonos del tesoro estadounidense como el activo de reserva de menor riesgo amplificó otro privilegio usufructuado por Estados Unidos: la capacidad de desarrollar una política monetaria verdaderamente independiente e imponer la misma al resto del mundo a través del manejo de la tasa de interés. En efecto, los países se ven forzados a tomar en cuenta la política monetaria de la FED al momento de establecer su propia política monetaria. El problema de ello es que las decisiones de política monetaria de Estados Unidos se toman en función de los intereses de la economía (y la política) estadounidense, sin consideración por el impacto sobre la economía mundial.

Varios ejemplos históricos comprueban la discrecionalidad estadounidense en el manejo de la "moneda internacional". Sin ir más lejos, al implementar la inconvertibilidad del dólar, Estados Unidos priorizó sus necesidades internas sobre la responsabilidad que había asumido en Bretton Woods con la estabilidad de la economía mundial. El déficit de cuenta corriente estadounidense había permanecido bajo control hasta mediados de la década de 1960, permitiendo mantener la convertibilidad sin inconvenientes. Sin embargo, las crecientes necesidades de fondos para la Guerra de Vietnam derivaron en un crecimiento del déficit de cuenta corriente que volvió insostenible ese régimen monetario. La alternativa hubiera sido financiar los esfuerzos militares con un incremento de impuestos, pero el entonces presidente Lyndon Johnson temió que ello enfrentaría oposición en el Congreso y optó por que fuera el resto del mundo quien financiara las iniciativas militares estadounidenses.

Asimismo, la crisis de la deuda latinoamericana y su posterior "década perdida" deben mucho al discrecional manejo de la política monetaria estadounidense. La crisis del petróleo cuyo origen se



atribuye parcialmente al abandono del patrón oro tuvo entre sus consecuencias el reciclaje en América Latina de una proporción significativa de "petrodólares" depositados en bancos europeos que veían limitadas sus oportunidades de inyectar capital en una Europa en desaceleración económica. La creciente inflación en Estados Unidos, que en 1979 alcanzó los dos dígitos, llevó al presidente Ronald Reagan a abrazar la política monetaria contractiva iniciada por Paul Volker, en ese entonces presidente de la FED, que implicaba un incremento sin precedentes de la tasa de interés interbancaria. El alto rendimiento de los bonos del tesoro estimuló el flujo de capital hacia Estados Unidos, generando problemas de financiamiento a otras economías. Ese incremento en la tasas decidido por Estados Unidos en función de sus necesidades determinó un incremento en el costo de deuda de los países latinoamericanos, generando problemas de sustentabilidad financiera a varios de ellos. Si bien la tasa de interés había regresado a niveles normales en 1986-88, los efectos de la política monetaria estadounidense ya habían dejado su marca. Con el ojo puesto en las necesidades internas, durante la era de



Alan Greenspan y de Bernard Bernanke al frente de la FED, la tasa de interés también ha sido manejada en función del desempleo y la inflación estadounidenses.

En síntesis, la política monetaria de la FED con respecto al dólar, moneda estadounidense pero también medio de cambio y depósito de valor internacional, ha sido y continúa siendo orientada en base a los intereses y al ciclo de la economía de Estados Unidos. Sin embargo, el resto de las economías tienen su propio ciclo económico y sus propias necesidades de política monetaria tendientes a moderarlo. La política apropiada para Estados Unidos puede resultar inapropiada para otras economías, derivando en recesiones o sobrecalentamiento. La cuestión no se limita a una injusticia; se trata además de un problema de eficiencia.

Con un manejo monetario internacional basado en una moneda e intereses nacionales, la economía mundial estaría produciendo en un nivel subóptimo. Esta ineficiencia continuará acrecentándose mientras la economía y el comercio de Estados Unidos sigan reduciendo su peso relativo en la economía global. No se trata de reemplazar al dólar por otra moneda nacional o regional dado que un cambio de jugadores con las mismas reglas de juego desembocaría en resultados similares. El problema se encuentra en la estructura del sistema monetario internacional y, en consecuencia, la solución vendrá por un cambio estructural.

Incentivos y desequilibrios globales

La economía mundial se asienta sobre una falla que provoca temblores esporádicos. No es una falla geológica sino institucional que, a diferencia de la primera, puede ser resuelta y los temblores anticipados. De hecho, el problema de los desequilibrios globales se encuentra en la agenda desde hace varios años. El propio Bernanke, previamente a desempeñarse como presidente de la FED, reconocía la relevancia del problema del "exceso de ahorro global", aunque culpaba de ello al resto del mundo.

En una presentación realizada en Virginia en 2005, Bernanke localizaba el origen de los desequilibrios globales en las políticas implementadas por los mercados emergentes relacionadas con el sostenimiento de un tipo de cambio alto, que apuntaba a auto-asegurarse contra crisis de balanza de pagos como las ocurridas en la década de 1990. Ello derivó en la persecución activa de superávits externos por parte de países en desarrollo, los cuales constituyeron la contracara de los déficits en países desarrollados. Así, países como Estados Unidos habrían sido "arrastrados" a un déficit inflado artificialmente que, a su vez, habría alimentado la burbuja de activos y sobre-estimulado el consumo interno a través de alteraciones en el valor de las acciones, los precios inmobiliarios, las tasas de interés real y la tasa de cambio del dólar.

Al ahorrar en lugar de consumir, los países en desarrollo colocaron al norte en una difícil disyuntiva: o bien implementaban una disminución de sus importaciones para compensar la debilidad en la demanda de sus exportaciones o, tal como ocurrió, permitían que el déficit continuara creciendo mientras el mercado estuviera dispuesto a financiarlo. La primera alternativa implicaba un enfriamiento de la economía y conllevaba un sesgo deflacionario, mientras que la segunda exacerbaba los riesgos señalados por Triffin y los dejaba expuestos a un ajuste mayor en el futuro —cuando el mercado decidiera acotar el financiamiento. A pesar de este riesgoso escenario, Estados Unidos utilizó su posición como emisor del medio de cambio



internacional y de los activos de reserva "más seguros" del mercado para que el resto del mundo continuara financiando su déficit de cuenta corriente y mantener así su economía con altas tasas de crecimiento. Mientras el resto del mundo fuera comprador neto de bonos del tesoro estadounidense, su precio permanecería elevado y la tasa de interés de la deuda estadounidense permanecería baja. Ello permitió que el gobierno e indirectamente las empresas y hogares estadounidenses se endeudaran más de lo que el mercado hubiera permitido a un país sin estos privilegios, incentivando la formación de burbujas. Así, el exceso de ahorro global al que hacía referencia Bernanke continuó incrementándose durante la segunda mitad de la década del 2000.

Sin embargo, Bernanke omitió referirse a otra de las causas del "nuevo mercantilismo" de los países en desarrollo: la radicalización ideológica de libre mercado, apuntalada con el arribo de George W. Bush a la Casa Blanca, que implicó dejar desamparados a aquellos países que sufrieran crisis de balanza de pagos. El "fundamentalismo de mercado" rezaba que los desequilibrios globales eran una consecuencia natural de la globalización económica y financiera y que se resolverían por sí solos a través del normal funcionamiento de los mercados. Este dogma obtuvo una rápida aceptación entre los miembros del G7 y, por extensión, entre las instituciones multilaterales de crédito. El mercado asignaría eficientemente los recursos premiando a los inversores que tomaran decisiones apropiadas y disciplinando a quienes tomaran riesgos desmedidos. Después de una década de presiones sobre las economías en desarrollo para liberalizar el flujo de capitales, hubo un cambio de rumbo: no habría nuevas operaciones de salvataje para economías en crisis, ya que el rescate de ávidos inversionistas siempre propensos a tomar riesgos excesivos distorsionaría las señales del mercado. A nadie pareció importarle que varios países que habían cedido ante las presiones implementando las recetas de apertura se encontraran a causa de ello altamente expuestos en su frente externo, dado que el libre flujo de capitales había derivado en un incremento de sus compromisos. Para completar el panorama, la entonces directora del FMI, Anne Krueger, comenzó a promocionar un mecanismo que regulara la quiebra de países soberanos, a semejanza de una empresa.

En síntesis, Estados Unidos no solamente rehuía de su responsabilidad en la generación de temblores en la economía mundial sino que además indujo a los países en desarrollo a que implementaran políticas que los dejaban en una posición vulnerable. A posteriori, aplicó una doctrina –moral hazard– desentendiéndose de la reparación de los daños. Abandonados a su suerte, algunos países como Argentina y Turquía,

cayeron víctimas del cambio de rumbo. Otros optaron por protegerse ellos mismos de los shocks externos mediante la acumulación de reservas internacionales. Debido a este "auto-seguro", los países emergentes son ahora acusados de implementar políticas que generan desequilibrios globales. Existe pues una imperiosa necesidad de transformación del actual sistema global de reserva cuyas fallas institucionales y contradicciones intrínsecas generan esporádicamente temblores en la economía mundial.

Debate sin G20

La resistencia de Estados Unidos a comprometer sus privilegios obtenidos en Bretton Woods ha impedido un debate abierto en el G20 sobre una reforma de la AMI que implique el destronamiento del dólar. En consecuencia, las soluciones orientadas en ese sentido están siendo debatidas en otras instancias internacionales. En el debate sobresalen dos líneas de propuestas complementarias que apuntan al corazón mismo de la inestabilidad, es decir, se dirigen en primer lugar a resolver el dilema de Triffin y, en segundo lugar, a superar el sesgo deflacionario generado por el mercantilismo del sur. La primera implica establecer un sistema en el que la liquidez global no dependa del déficit de cuenta corriente de una economía nacional. En este sentido, sobresalen dos propuestas de solución no excluyentes: el establecimiento de una moneda de reserva global supranacional; y la proliferación de acuerdos monetarios regionales. Por otra parte, en vistas de buscar desincentivos para el mercantilismo, las propuestas se enfocan sobre mecanismos globales de penalización del ahorro.

Moneda de Reserva Global

La idea de una moneda global dista de ser novedosa. Impulsada por el Reino Unido en Bretton Woods, a instancias de John Maynard Keynes, esta propuesta se basaba en el establecimiento de un banco supranacional –International Clearing Union (ICU)—encargado de compensar los déficits y los excedentes comerciales entre países. El proceso de clearing entre bancos centrales se llevaría a cabo a través de las cuentas que estos mantendrían en el ICU, nominadas en Bancor, una moneda supranacional administrada por el ICU que mantendría una paridad fija con el oro. Así, los desequilibrios comerciales entre los países estarían reflejados en el balance del ICU.

Keynes buscaba extrapolar a escala internacional "[...] el principio esencial del sistema bancario, tal como funciona en cualquier sistema cerrado. Este principio es la necesaria igualdad entre créditos y débitos, entre activos y pasivos. Si los



créditos no pueden ser retirados del sistema bancario sino solamente transferidos en su interior, el banco en sí nunca puede encontrarse en dificultades. Puede otorgar de manera segura todos los adelantos que desee a cualquiera de sus clientes con la seguridad de que los fondos serán transferidos a la cuenta de otro cliente en el banco. Su problema se limita a ver que sus clientes se comporten razonablemente y que los adelantos otorgados a cada uno de ellos sean prudentes y aconsejables desde el punto de vista del conjunto de clientes". La solución de Keynes evitaba el sesgo deflacionario que recae sobre los países deficitarios cuando deben realizar ajustes vía reducción de importaciones, perjudicándose ellos mismos y también a quienes dejan de comprar. Consideraba mejor que el retorno al equilibrio ocurriera por un incremento en las exportaciones de los países deficitarios y, en consecuencia, un incremento en las importaciones de los superavitarios. Esta propuesta fue descartada en favor del proyecto estadounidense, diseñado por Henry White, que ubicaba al dólar en el centro del comercio internacional, y la idea de crear una moneda supranacional e institucionalizar incentivos para minimizar los desequilibrios globales permaneció sepultada hasta la crisis sistémica de 2007-2008. Finalmente, el debate salió de la academia e ingresó en el espacio de la política internacional.

En marzo de 2009, preocupado por la debilidad del dólar, el premier chino, Wen Jia Bao, exhortó a Estados Unidos a que cumpliera sus promesas, continuara siendo una nación creíble y resguardara el valor de los activos de reserva chinos invertidos en bonos estadounidenses. Pocos días después, el presidente del Banco del Pueblo de China, Zhou Xiaochuan, proponía reemplazar al dólar con una moneda de reserva global controlada por el FMI, recomendando especialmente la utilización de Derechos Especiales de Giro (DEG) como la mejor alternativa para ese fin. Estas declaraciones se sumaban a las realizadas por el Kremlin la semana anterior, anunciando que en la Cumbre del G20 de Londres (abril de 2009) propondría el establecimiento de una moneda de reserva global.

Al día siguiente de conocerse el documento de China, el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, desestimó categóricamente la propuesta, al afirmar: "No creo que exista la necesidad de una moneda global", y agregó que la solidez del dólar se basa en que los inversores consideran que Estados Unidos es la economía más fuerte del mundo y posee el sistema político más estable del mundo. Por último, añadió: "Creo que existe una gran confianza en que, en última instancia, aunque estamos atravesando un momento difícil, las perspectivas para la economía global son muy, muy buenas".

A diferencia de lo ocurrido en Bretton Woods, en esta ocasión Estados Unidos no ha tenido éxito en sepultar el debate. La Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de la ONU sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional (UNPGA), también conocida como la Comisión Stiglitz, se sumó al coro de voces que reanimaban la idea Keynesiana de crear una moneda de reserva supranacional emitida por el FMI. El documento de UNPGA presenta varias alternativas para implementar una moneda de reserva global a partir de los DEG, que van desde la emisión de DEGs contra la constitución de una canasta de monedas que incluya a todos los miembros; pasando por la emisión de bonos (por parte de un organismo emisor internacional) nominados en la moneda global y que devenguen un interés; hasta una emisión de DEGs sin el respaldo en otras monedas –serían DEGs fiduciarios– y su distribución en base a la demanda de los países por reservas o sobre la ponderación de cada país sobre el PIB mundial, entre otras alternativas.

Acuerdos monetarios

La reducción en la demanda de dólares derivada de acuerdos monetarios tiene un impacto positivo sobre la estabilidad de la economía mundial, ya que posibilita el crecimiento de las transacciones internacionales evitando los efectos adversos señalados por Triffin. En América del Sur, por ejemplo, la incipiente implementación del SUCRE entre miembros del ALBA y del Sistema de Pagos en Moneda Local entre Argentina y Brasil buscan reducir la necesidad de dólares para su comercio recíproco.

A su vez, los líderes de Brasil, Rusia, India





y China, declararon en una cumbre del grupo BRIC que "[...] hemos solicitado a nuestros ministros de finanzas y a los presidentes de nuestros bancos centrales que examinen arreglos monetarios regionales y conversen sobre las modalidades de cooperación entre nuestros países en esta área. Apuntando a facilitar el comercio y la inversión, estudiaremos la viabilidad de [implementar] la cooperación monetaria, incluyendo un sistema de pagos en moneda local para el comercio entre nuestros países". La propuesta de los países del BRIC, corazón de los mercados emergentes en el G20, resulta especialmente relevante por el tamaño de sus economías, el volumen de sus reservas y el potencial impacto político y económico que podría generar un acuerdo de esas características.

Mecanismos globales de penalización del ahorro

Si bien las propuestas de penalización del ahorro tampoco son una novedad, nunca han sido implementadas. Una de las razones radica en que su implementación requiere que los países se encuentren participando en algún sistema monetario colectivo con capacidad de sancionar al "país transgresor". Keynes lo ideó en el contexto de la ICU, y la reciente propuesta de UNPGA que resucitó aquella idea se encuentra en el marco de la implementación de una moneda de reserva global. A primera vista, no se vislumbra que los países superavitarios encuentren alguna ventaja en atarse al compromiso de gastar sus reservas.

Los episodios de confrontación entre Estados Unidos y China alrededor del valor del yuan permiten vislumbrar que la estrategia elegida apunta en la dirección de presiones "convencionales" – políticas y económicas– para lograr un incremento de importaciones por parte de los países con superávit en su cuenta corriente, antes que al establecimiento de mecanismos institucionalizados. Las ideas sobre la penalización del ahorro, teóricamente consistentes, quedarían recluidas al ámbito del debate académico, al menos en el mediano plazo.

Reflexiones Finales

La arquitectura monetaria internacional diseñada para un mundo de supremacía estadounidense en el comercio y la economía global refleja cada vez en menor medida la realidad actual, y la resistencia estadounidense a aceptar su nueva posición se traduce en crecientes tensiones e inestabilidad global. El escollo atravesado por la economía estadounidense erosionó la confianza en la sustentabilidad del déficit en su cuenta corriente y en valor del dólar, tal como había previsto Triffin hace más de medio siglo. La economía más grande del mundo ya no es omnipotente. Necesita

aumentar sus exportaciones para complementar su alicaída demanda interna y recuperar el equilibrio en su frente externo. Ajustar sus importaciones es la receta perfecta para aplastar la demanda –interna y global, mientras que incrementar sus exportaciones implica que el resto del mundo compre bienes y servicios estadounidenses, una solución contraria a la tendencia al ahorro de varios mercados emergentes.

Los cambios de rumbo en el tratamiento de países en crisis generaron incertidumbre y desconfianza. La sucesión de crisis de balanza de pagos desde mediados de la década de 1990 estaba fresca en la memoria y el mercantilismo del sur servía como un blindaje contra futuras crisis. Ello ocurría en un contexto de fuertes alzas en los precios de commodities que proporcionó a varios países en desarrollo un excedente externo que posibilitaba acumular reservas. Por su parte, Estados Unidos y otros países del norte seguían consumiendo por valores superiores a sus ventas al resto del mundo. El estallido de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos fue como un balde de agua fría sobre la economía mundial. Los mercados se volvieron volátiles y los flujos de capitales hicieron temblar a varias economías desarrolladas. La demanda estadounidense no respondió automáticamente a la política de tasas de interés cercanas a cero, en parte porque las mismas habían permanecido en bajos niveles durante los años de crecimiento. Reconociendo la trampa de liquidez, la Casa Blanca archivó la doctrina de moral hazard utilizada para argumentar el abandono de países en crisis y se lanzó al rescate de instituciones financieras, compañías de seguros y empresas industriales.

La renuencia estadounidense al tratamiento de soluciones globales que destronen al dólar de su podio en el sistema ha aplazado ese debate en el G20. Sin embargo, varios países e instancias de la comunidad internacional han comenzado a buscar alternativas al dólar como moneda de reserva y medio de cambio internacional, apuntando a lograr una mayor estabilidad. Los proyectos lanzados desde instancias internacionales para resucitar la propuesta keynesiana de una moneda global, así como la implementación de arreglos monetarios regionales, apuntan en esa dirección. Washington debería reconocer en estas iniciativas que, aunque erosionen su influencia económica global, resultarán beneficiosas también para los Estados Unidos



Argentina en el G20

Por Melisa Deciancio*

Introduccion

La Muchos son los argumentos que señalan el declive de la relevancia internacional de Argentina en los últimos tiempos. La idea del "paraíso perdido" que remonta a principios del siglo XX parecería ser una constante en el imaginario colectivo local. En este sentido, la participación de argentina en foros de concertación internacional se presenta como una oportunidad v desafío frente a esta concepción generalizada. Como sucede en cualquier ámbito de concertación multilateral, ser miembro del Grupo de los 20 (G-20) presenta oportunidades asociadas a la mayor participación en el proceso de toma de decisiones a nivel global, a la vez que exige la adecuación a un determinado conjunto de reglas establecidas. Así, el país ha transitado este proceso con aciertos y desaciertos que se intentarán reconocer a partir del estudio de políticas específicas en diversas facetas del relacionamiento externo argentino.

El G-20 y la Argentina

En un mundo globalizado resulta difícil no verse afectado por lo que sucede en los alrededores. Sin embargo, el hecho de poder participar de determinados foros de discusión internacionales e incidir –aunque de manera modesta- en las decisiones adoptadas, otorga un lugar al que no todos los países tienen acceso. Argentina ha participado de numerosos foros internacionales en el nivel global y continental, ha llevado propuestas, hecho escuchar su voz y reclamado por lo que considera justo. Es en este sentido que el multilateralismo se vuelve una estrategia central en la forma de abordar los asuntos internacionales: a la vez que reduce los costos de una negociación, permite alcanzar una relevancia internacional que difícilmente se podría adquirir individualmente. El multilateralismo sirve como legitimador de los reclamos y propuestas dando mayor relevancia al bloque y sus integrantes. Para países de poder intermedio como la Argentina, la participación

en dichos foros resulta un capital fundamental.

Evolución y participación de Argentina en la nueva era

Frente a la crisis financiera internacional y en un contexto de estancamiento, desencanto y falta de coordinación de los órganos multilaterales formales, surge la oportunidad para el G-20 de convertirse en el nuevo foro de gobernanza global. La primera reunión de líderes del grupo en Washington estuvo signada por la urgencia de los principales centros económicos mundiales azotados por la crisis internacional. Los países en desarrollo (PED), que no se habían visto afectados por la crisis, participaron del encuentro sin grandes propuestas. Para Argentina, la relevancia del encuentro resultaba de alguna manera ajena al país. Conforme fueron avanzando los encuentros, la participación argentina fue cada vez más activa y propositiva. Desde un principio se destacó el valor del grupo dada su gran influencia, representatividad y legitimidad para llevar adelante la reforma del sistema financiero internacional y donde los "países se comprometen a adoptar estándares en forma cooperativa, mejorando y haciendo más homogéneos los marcos regulatorios". En Washington, la presidente se unió al llamado de sus socios latinoamericanos -Brasil y México- para la inclusión de España (no miembro del Grupo) a la reunión. Además, presentó junto a Brasil un reclamo de reforma del FMI para que los PED logren alcanzar un mayor peso en el organismo y puedan tener acceso a nuevas líneas de crédito no condicionadas al cumplimiento de metas económicas, como sucedió durante la década de los '90s en la mayoría de los PED. Los alcances de esta cumbre fueron fuertemente criticados a posteriori dado que el acuerdo firmado se limita a establecer parámetros y pautas de comportamiento para los países pero sin obligatoriedad, con el riesgo de quedar reducidas a meras recomendaciones que no condujeran a nada.

La cumbre de Londres tuvo mayores repercusiones que su antecesora. Su anfitrión, Gordon Brown, celebró la emergencia de "un nuevo orden mundial", como el día en que el mundo se unió para luchar conjuntamente contra la recesión global. El tema clave de esta cumbre fue la fuerte presión ejercida por los presidentes de Francia y Alemania -a la que se sumaron otros líderes, entre ellos Argentina- para

Ágora Internacional Vol. 5 Nº 12 pp. 26 - 31

^{*} La autora es Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina)



la eliminación de los paraísos fiscales y un mayor control sobre los fondos soberanos de inversión y las agencias calificadoras de riesgo. Bajo el lema "empleo, crecimiento y estabilidad" se incluyó por primera vez la cuestión laboral en la agenda de los países desarrollados, haciendo que el problema del empleo a nivel global sea tratado multilateralmente.

Las repercusiones de la Cumbre del G-20 en Londres fueron mucho mayores que las de la cumbre anterior. El Grupo pasó a ser considerado por los PED como un ámbito de oportunidades en donde hacer escuchar, aunque discreta, su voz, y así poder incidir ya sea como espectador o como proponedor en el rediseño de la gobernanza global. A pesar de tratarse de un foro sin cuotas ni jerarquías, la voz de los PED tiene más gravitación que en los organismos de Bretton Woods pero, como es de esperar, con un menor peso relativo que el de los países desarrollados. Para el gobierno argentino el reconocimiento de esta oportunidad se manifestó en la mayor relevancia otorgada al encuentro y en un rol más activo en la cumbre. Durante este encuentro, Fernández adoptó una postura media entre dos polos. Avalando la idea encabezada por EEUU y Gran Bretaña de estimular la economía y reactivar así la demanda; pero también considerando oportuna la propuesta de Alemania y Francia sobre un mayor control a los mercados financieros y paraísos fiscales. Argentina –apoyada por Brasil- tuvo un rol clave en impedir que se incluyera en el acuerdo final una propuesta sobre flexibilidad laboral dada las "nefastas consecuencias que tuvo para la Argentina". Sin dudas, la Cumbre de Londres superó las expectativas de los líderes mundiales, logrando un acuerdo en cuestiones claves concernientes a la regulación de un sistema financiero que había quedado obsoleto y que ya no responde a las necesidades de regulación del capitalismo actual. Como señaló Timerman, los que más se vieron beneficiados y pudieron hacer expresar mejor su voz, fueron los PED, que consiguieron la igualdad en los organismos de crédito hacia 2011.

La nueva cumbre del G-20 en Pittsburgh consiguió instaurar al grupo como el principal foro de discusión para la cooperación económica internacional. Se decidió la disolución del G-8 para instaurar al G-20 como único foro para la resolución de las cuestiones financieras internacionales, marcando no solo la voluntad de los países desarrollados de democratizar la agenda económica internacional, sino también la oportunidad para los PED de comenzar a incidir en la elaboración de reglas de alcance global. Primó entre los líderes mundiales el criterio que impulsaba Argentina y otros países emergentes y en vías de desarrollo, por sobre el criterio de algunas potencias centrales que pretendían que el G-8 siguiera siendo el ámbito de referencia en la discusión mundial en materia

económica. El país reiteró su posición para que hubiera reglas claras tanto para los países desarrollados como para los PED. Nuevamente, la participación argentina se destacó al solicitar la inclusión de la OIT a la mesa de discusión y la elaboración de un capítulo sobre trabajo decente, destacando el gran impacto que la crisis económica ha tenido sobre el empleo en todo el mundo. En esta sintonía, se lograron definir cuestiones claves respecto de cómo evitar la evasión impositiva, la fuga de capitales y la no cooperación de los paraísos fiscales.

Desde Washington a Pittsburgh se fueron delineando las ventajas de tener un espacio de coordinación de políticas globales más allá de las instituciones formales de Bretton Woods. Los avances parecen lentos pero progresivos. Que países desarrollados se sienten a la mesa con los PED para tratar cuestiones que hacen a la regulación económica y financiera internacional parecía impensado hace apenas unos años. Aunque no se puede depositar en el G-20 la responsabilidad de resolver todos y cada uno de los problemas que afectan al orden económico y político global, este grupo sirve de punto de partida para que países desiguales tengan la posibilidad de tratar cuestiones que también los afectan de manera desigual y que por ello mismo deben ser todos considerados al momento de definir políticas. En este contexto, Argentina se ha visto afectada de distintos modos por lo sucedido en el G-20. Ha adoptado un rol activo en el impulso de reforma de los organismos internacionales de crédito, ha solicitado la inclusión de la OIT y el empleo decente en la agenda del foro, y presionado por la eliminación de los paraísos fiscales. Al mismo tiempo, ha sufrido las presiones por parte de sus miembros para someterse a la revisión del Artículo IV del FMI.

Empleo decente vs. Flexibilización laboral. Agenda para una nueva visión macroeconómica

Durante la cumbre de Londres, el aumento del desempleo en Europa y EEUU hizo que el empleo se convirtiera en una problemática de los países desarrollados y ya no solo un problema estructural de la periferia. Así, el empleo fue incluido en la agenda del G-20 a fines de poder establecer parámetros consensuados y políticas coordinadas. Argentina fue protagonista (junto con Brasil) al solicitar la inclusión de la OIT al foro de presidentes, bajo el precepto central de impulsar el trabajo decente y prestar mayor atención a la economía real a fines de sostener el empleo. Desde fines de 2003, Argentina viene sosteniendo una política de empleo que ha recibido elogios de la OIT y que es utilizada como lección para el resto de los países. Tanto en la post-crisis de 2002 como la de 2008 Argentina ha demostrado que al poner al empleo y la



protección social en el corazón de las respuestas a la crisis, los gobiernos pueden reforzar la recuperación económica y de empleo. Dentro de los miembros latinoamericanos del G-20, tanto en Argentina como en Brasil el sostenimiento de las políticas de aumento del salario mínimo o las cláusulas de preservación de puestos de trabajo durante la fase más aguda de la crisis contribuyeron no sólo a suavizar el impacto sino también a sostener la demanda interna en momentos de retracción de la demanda externa. En este campo, la experiencia argentina fue trasladada al ámbito de la negociación y enlazada con la agenda del G20 para promover esta visión en clave neoestructural.

Diversos programas de empleo -como el REPRO, el PPC, entre otros- fueron implementados exitosamente en la Argentina sirviendo como medidas

de contención a la crisis internacional y su impacto en el sector laboral. Así, Argentina emerge como ejemplo exitoso al lograr recuperar el crecimiento, contener el desempleo y la pobreza y balancear sus presupuestos luego de la crisis. Esto se debe a que se adoptó un enfoque que puso al trabajo decente en el centro de las medidas de recuperación. En este contexto, y con propuestas técnicamente solventes, el pedido de inclusión de la OIT al G-20 se evidencia como una estrategia de política concordante con lo que el gobierno ha venido promoviendo a nivel interno y demuestra como en este ámbito los PED como Argentina y Brasil

han logrado introducir una cuestión primordial en el ámbito de discusión multilateral que ofrece este foro. Esta incidencia en la agenda es uno de los grandes beneficios que se logran de la participación; es un ejemplo claro de que a pesar de las diferencias, aún existen posibilidades para hacer oír la voz de los menos poderosos y que la misma sea considerada al momento de elaborar un conjunto de reglas para la gobernanza global. La inclusión de la OIT y la convocatoria a la reunión de Ministros de Trabajo del G-20 es apenas el primer paso hacia una nueva concepción y ordenamiento de políticas que incluye lograr que los Ministros de Trabajo participen de las deliberaciones del G-20, conjuntamente con los Ministros de Hacienda

y los presidentes de los Bancos Centrales de manera de "des-financializar" la agenda. Ello permitiría equiparar institucionalmente y en el plano internacional el papel macroeconómico que en la práctica juegan las políticas de empleo e ingresos, y el mantenimiento de altos niveles de empleo e ingresos reales y el desarrollo de los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica.

¿Deuda pendiente o defensa soberana? Argentina frente a la supervisión del Artículo IV

Luego de atravesar uno de los momentos más críticos de su historia luego de la crisis financiera internacional, los países del G-20 dieron un nuevo impulso al FMI trayéndolo nuevamente al centro

de la escena económica internacional. Luego de las sucesivas cumbres de presidentes realizadas en los últimos dos años, el FMI se ha posicionado en parte como un importante brazo de gestión del G-20. El Grupo ha solicitado asistencia a este organismo para llevar adelante sus objetivos, desarrollar políticas y evaluar el progreso de su implementación en los países miembros El Mutual Assessment Proces (MAP) -o proceso de evaluación mutua- iniciado por el G-20 en Pittsburgh provee de un marco para mejorar el diálogo de la política internacional y cooperación

entre los miembros de dicho grupo. Comprende el asesoramiento y monitoreo de los países en forma individual, con información provista por cada uno de ellos, a fines de determinar si sus políticas y planes son colectivamente consistentes con el objetivo central del G-20. Paralelamente, se solicitó al Fondo que aportara el análisis sobre cómo los respectivos marcos políticos nacionales y regionales del G-20 pueden combinarse todos juntos, y desarrollar un análisis a futuro para determinar si las políticas impulsadas por los miembros del G-20 individualmente resultan colectivamente consistentes con trayectorias más sustentables y balanceadas de la economía global. Como resultado, el G-20 se apoya en dos procesos de monitoreo de las economías de sus miembros que





al momento parecieran ser complementarios. Por un lado, el MAP, impulsado desde el foro y que se nutre de la información facilitada por los países miembros; y por otro lado, de la asistencia del FMI, que en base a la aplicación del Artículo IV facilita sus evaluaciones por país al grupo. A partir de este rol que se le ha dado al organismo, el Fondo ha logrado recuperar parte de su relevancia perdida y tener mayor influencia en los países del G-20.

El Artículo IV del FMI establece que los países miembros del mismo "se comprometen a colaborar con el Fondo y entre sí para establecer regímenes de cambios ordenados y promover un sistema estable de tipos de cambio". Para ello, el "Fondo supervisará el sistema monetario internacional a fin de asegurar su buen funcionamiento, y vigilará el cumplimiento por cada país miembro de sus obligaciones", los cuales "proporcionarán al Fondo la información necesaria para ejercer esa supervisión y, a solicitud del Fondo, le consultarán sobre sus políticas de tipos de cambio". La aplicación del Artículo IV, se ha realizado con éxito en todos los miembros del G-20, exceptuando el caso argentino. Luego de que se saldara en 2005 la deuda que la Argentina mantenía con el organismo, la relación con el FMI tomó un nuevo rumbo. Tanto Néstor Kirchner como su predecesora, mantuvieron una postura renuente hacia el organismo, tomando distancia y criticando duramente su accionar durante la década de

los 90. Dentro del marco del G-20, Argentina cumplió con la provisión de información al grupo estipulada por el MAP en enero de 2010. Sin embargo, la última vez que Argentina tuvo una supervisión del Artículo IV fue en julio de 2006; y hacia principios de 2010, el país era el único miembro del G-20 que no había sido supervisado por el Fondo ni que tenía pautado hacerlo a futuro.

La aceptación del Artículo IV se convirtió en una de las cuestiones clave para, por un lado, presionar a los países para que se adecuen al marco de políticas bajo la supervisión propuesto por el FMI, y, por otro, para reforzar la credibilidad en los mercados internacionales de los países que lo hacen. El MAP es un proceso separado y distinto del proceso del Artículo IV. Para el Fondo, el marco político desarrollado por los miembros del G-20 y los compromisos políticos acordados entre ellos como parte de la evaluación mutua deberían ayudar a enriquecer la discusión política en el contexto del Artículo IV, a la vez que el análisis profundo y la discusión política del mismo podría proveer de un insumo crítico a la evaluación para el G-20. Por medio del MAP, los miembros del G-20 se comprometen a proveer información sobre el estado sus economías al grupo para que la misma sea evaluada y cotejada por los especialistas miembros del grupo. El Artículo IV del estatuto del FMI, en cambio, es un procedimiento obligatorio para todos los





miembros del organismo a través del cual los países se someten a una evaluación de sus economías y políticas macroeconómicas por parte del Fondo.

Desde que el FMI asumiera este nuevo rol en su relación al G-20, las presiones sobre Argentina para que permitiera la revisión del Artículo IV se fueron incrementando considerablemente. Según el organismo, aceptar la auditoría tendría como corolario la atracción de inversiones directas y financieras para volver a crecer y reducir las presiones inflacionarias, calificándola como "la base" para recuperar la confianza mutua entre los países. Estas afirmaciones se encuentran directamente asociadas a las negociaciones que el país mantiene con el Club de París y a las dudas que generan las estadísticas llevadas adelante por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). El Club de París exige como condición para cualquier renegociación de la deuda que sea el FMI el organismo encargado de revisar las cuentas, condición a la que el gobierno argentino se ha negado sistemáticamente ya que someterse a la revisión prevista en el Artículo IV del FMI podría no solo derivar en una dura crítica a la manipulación de las estadísticas públicas sino también a juicios asociados a ello.

Mientras el Club de París continúa presionando para que el FMI realice la revisión del Artículo IV en la Argentina, y ello conduzca a un acuerdo don el organismo, el gobierno argentino exploró la posibilidad de apoyarse en el proceso de revisión de pares (MAP) del G-20 para la evaluación de su economía. En enero del 2010, como estaba pautado, Argentina entregó toda la información requerida por el G20 y sondeó -sin éxitoa la secretaría del Club de Paris sobre la posibilidad de que sea el MAP el que avale el inicio de la evaluación necesaria para la negociación de la deuda. Además, según explican, más allá de las consultas de rigor bajo Artículo IV y que son parte de los compromisos conjuntos del G20, el Club de París considera necesario tener un acuerdo con el FMI, lo cual resulta improbable dado que Argentina no mantiene deudas pendientes de pago con este organismo y no tendría razones para tomar más deuda con éste.

En este sentido, Argentina se encuentra presionada desde varios flancos. Por un lado, el G-20, que en la esfera diplomática internacional actúa como principal impulsor de la sujeción de sus miembros a esta revisión y que exige —aunque no directamente- a la Argentina cumplir con la provisión de información necesaria para hacer un seguimiento del estado de su economía que permita llevar adelante políticas macroeconómicas coordinadas entre sus miembros. Por otro lado, el FMI, que presiona al país para llevar adelante esta evaluación dado que Argentina es miembro del organismo y este es un procedimiento establecido para todos ellos. Paralelamente, la negociación de la

deuda con el Club de Paris requiere no sólo la revisión del Artículo IV del Fondo sino un acuerdo con dicho organismo. Y a nivel interno, el malestar que despierta la manipulación de las estadísticas oficiales colabora aún más con un escenario donde las soluciones parecen estar lejos de poder alcanzarse.

De una manera u otra, el apremio por acomodar la situación continuará mostrando que la participación en el G-20 no solo amplia derechos sino que también presenta desafíos frente a dichas presiones. En este sentido, cabe preguntarse cuál debería ser la estrategia a adoptar por el país en un contexto en que la inserción internacional resulta clave tanto en lo político como en lo económico-financiero, mientras la negociación con los acreedores resulta crucial para recuperar la credibilidad internacional perdida. Paralelamente, la oportunidad de poder participar en la conformación del sistema de redefinición e implementación de nuevas reglas sino también costos globales es inmensamente relevante para el país, por lo cual, un llamado de atención en relación a esta cuestión podría socavar la participación del país en el foro.

La agenda pendiente. Doha: entre el G-20 y la OMC

Desde Washington a Pittsburgh, el compromiso para la conclusión de la Ronda de Doha de la OMC ha estado presente en todas las declaraciones del G-20. Su principal objetivo en relación al sistema de comercio mundial, tal cual fue inscripto en su agenda, es completar la Ronda de Doha en el 2010. El grupo también se compromete a sostener la apertura de los mercados, y -el principal compromiso- se orienta a no introducir medidas que distorsionen los flujos de inversión y comercio. Al mismo tiempo, la agenda del G-20 contempla otros temas y objetivos cuya consecución tiene potencial para generar tensiones comerciales y producir nuevas distorsiones en los flujos tanto de comercio como de inversiones. La necesidad de reducir los desequilibrios económicos globales, la búsqueda de la seguridad energética y alimentaria son sólo algunos temas de la agenda del grupo que tienen un elevado potencial de generar conflictos en la arena comercial. Sin embargo, poco se ha avanzado en esta dirección. El tema de las negociaciones comerciales ha sido relegado focalizando toda la atención en las cuestiones financieras.

En la primera cumbre de presidente en el marco del G-20 y en el momento más arduo de la crisis internacional, el grupo hizo un llamado para luchar contra el proteccionismo comercial. Los países se comprometieron a evitar el aumento de las barreras a la inversión o el comercio de bienes y servicios, la imposición de nuevas restricciones a las exportaciones,



o la implementación de medidas para estimular las exportaciones inconsistentes con las establecidas por le OMC por los doce meses siguientes. Sin embargo, el llamado se mantuvo solo al nivel de buenas intenciones. En Londres, se decidió reafirmar este con una Standstill Provision, a la vez que se solicitó a la OMC realizar un monitoreo del proteccionismo de los países miembros del grupo. Ante la reticencia del resto de los países miembros de la OMC (no miembros del G-20) a ser monitoreados como parte de un proceso que sólo era requerido a los miembros del Grupo, su secretario general decidió luego de esta cumbre y la de Pittsburgh, que el organismo junto con la ODCE y la UNCTAD elaboren informes de monitoreo del comercio e inversiones de los países miembros del foro dando cuenta de los cambios sufridos en dichas áreas en los períodos comprendidos entre las cumbres del G-20. De este modo, y así como sucediera con el FMI respecto de las políticas macroeconómicas, estos organismos internacionales fueron adquiriendo un mayor peso dentro del grupo, erigiéndose como los encargados de monitorear las políticas monetarias y comerciales de sus miembros. Al contrario de lo esperado por muchos analistas y líderes políticos, como corroboran dichas iniciativas y señala Rodrik, el proteccionismo de alta intensidad no avanzó ni hubo una gran guerra comercial; y a pesar de los reiterados llamados, las negociaciones comerciales multilaterales de Doha dejaron de ser una prioridad para la agenda del G-20.

En muchos de los informes de seguimiento del proteccionismo, Argentina lideraba el ranking de países que aplicaban este tipo de medidas (apoyar con algún dato de los informes) en tanto y en cuanto estos informes se focalizaban en listar las medidas comerciales en frontera, de fácil contabilización, y, en especial, incrementos barreras no arancelarias como tarifas antidumping.

La inmediata reacción a la crisis se tradujo en políticas de apoyo y subsidios a las empresas, frecuentemente discriminatorias contra empresas extranjeras y que generaban un campo de juego seriamente sesgado. Argentina se expresó claramente en una comunicación de mayo de 2009 en la OMC, llamando la atención sobre la escasez y falta de sistematización y transparencia de la información sobre las ayudas estatales y los subsidios bajo programas de estímulo. Posteriormente, en diciembre de ese año, con el apoyo de Ecuador y de India, y luego de Cuba, Brasil, China y Sudáfrica; Argentina volvió a reclamar por la falta de transparencia y la necesidad de que se midiera el impacto de los paquetes de estímulo presentando propuestas metodológicas para su implementación. En enero de 2010 dichas iniciativas para examinar el posible impacto proteccionista de los rescates financieros y las medidas de estímulo a la economía fueron bloqueadas. La OMC, EEUU y Japón pusieron un freno a las propuestas de profundizar el análisis de la OMC sobre las medidas comerciales incluidas dentro de los paquetes de estímulos. Ante la falta de consenso, continuando con el marco anterior, los miembros del organismo acordaron mantener sus informes semestrales regulares, solicitando se realizara uno para junio y otro para noviembre de 2010.

En este sentido la crisis actual intensifica la percepción de los riesgos en el corazón de los promotores de la globalización y agrega nuevas fuentes de tensión a un ambiente crítico pre-existente. Las nuevas preferencias por apoyar el empleo y los mecanismos de fortalecimiento de la cohesión social conllevan a una declinación gradual de los patrones de cooperación internacional y los contrapesos a los intereses mercado internistas serán más frágiles. Sin duda, la crisis, y su creciente profundización en Europa contribuye a dar forma a un nuevo desafío en el área de política económica, con mas valorización del papel del Estado como regulador, y también como promotor de crecimiento y protector de empleo para lo cual la OMC ni las negociaciones paralizadas de la Ronda de Doha están preparadas. Por ello, si bien hasta ahora no se han manifestado guerras comerciales como las de antaño puede esperarse una creciente conflictividad con respecto a estos temas regulatorios así como sobre el manejo de tipos de cambio que se volcaran sobre la región. A esta altura, pareciera que cerrar Doha es más una cuestión relacionada con recuperar la legitimidad de las instituciones internacionales que la profundidad del acuerdo que se pueda alcanzar. Por estas razones, la consecución de los objetivos del Grupo en el área de comercio e inversiones exigirá que la agenda comercial, especialmente en el ámbito multilateral, integre varios de los otros temas prioritarios del Grupo y principalmente aquéllos que tienen mayor potencial de conflictividad



¿Hacia un mundo multipolar? Estados Unidos y el ascenso de las potencias rivales

Por Adriano Bosoni*

Los primeros años del siglo XXI son testigos de un lento proceso de reacomodamiento del poder mundial. Estados Unidos sigue siendo la principal potencia del planeta, pero de a poco comienzan a consolidarse otros focos regionales de influencia que reclaman una mayor presencia en el tablero global. Armados de economías robustas y de un mayor peso político, los nuevos actores proclaman el fin del orden que se gestó tras la Segunda Guerra Mundial y el nacimiento de una nueva era de multilateralismo.

Este fenómeno se explica por causas tanto políticas como económicas. En el primer caso, porque aún siendo la única hiperpotencia de la Tierra Estados Unidos no logró construir un mundo genuinamente unipolar que lo tenga como líder indiscutido. En el segundo, porque la expansión de la economía mundial que se verificó en los últimos veinte años resultó particularmente beneficiosa para ciertas naciones emergentes.

En rigor, el final de la Guerra Fría significó el cierre de una etapa repleta de conflictos y tensiones, donde la aniquilación nuclear era un fantasma siempre presente. Pero al mismo tiempo la desaparición del tradicional enemigo obligó a Washington a realizar un replanteo profundo de su política exterior. Con la desaparición de la amenaza soviética también desaparecieron el mundo bipolar y un equilibrio de fuerzas que se había mantenido prácticamente intacto por más de cuatro décadas. Durante buena parte del siglo XX, Estados Unidos había diseñado su política exterior —y buena parte de la interior también- desde la perspectiva del enfrentamiento entre capitalismo y comunismo.

Súbitamente ese escenario ya no existía, y con él se habían ido las certezas y tradiciones que lo caracterizaban. Aunque el futuro se mostraba prometedor para la nación vencedora, también era indescifrable. Como afirmó el célebre historiador norteamericano John Lewis Gaddis en un artículo de 1991, "el final de la Guerra Fría no implica de ningún modo el fin del involucramiento americano en el mundo venidero, sólo significa que la naturaleza y la extensión de ese involucramiento no son aún claros".

Pronto, la única hiperpotencia de la Tierra descubrió que el mundo de la post-Guerra Fría podía ser un lugar sumamente inestable e impredecible, lleno de amenazas para las cuales no estaba preparada. En los años 90, sucesivos conflictos étnicos, guerras civiles y procesos de desintegración nacional empujaron al país a traumáticas intervenciones en el exterior. En los años 2000, el recrudecimiento del terrorismo internacional puso fin al aura de invencibilidad que había construido desde la victoria sobre los rusos.

En consecuencia, Estados Unidos tuvo una política exterior considerablemente errática durante los veinte años que siguieron a la caída del Muro de Berlín. En la década de 1990, tanto George Bush padre como Bill Clinton apostaron por un incipiente multilateralismo, que se apoyaba en la expansión del comercio internacional y la intervención militar selectiva. Así, Washington decidió entrometerse en los complejos escenarios de Somalia o los Balcanes, al tiempo que eligió ignorar Ruanda o Timor Oriental.

Más tarde Bush hijo encabezó un unilateralismo voraz que, de la mano de conceptos como la "guerra preventiva", buscó imponer por la fuerza la supremacía norteamericana. Esto hundió al país en dos aventuras bélicas que todavía no han sido resueltas y aceleró el deterioro de la imagen estadounidense a nivel mundial. Todo ello contribuyó a deslegitimar el rol de Washington como líder planetario y a sembrar dudas sobre la capacidad real que posee para imponer su voluntad ante el resto del mundo.

En paralelo, la reconfiguración del poder internacional también es una consecuencia del notable crecimiento que experimentó la economía mundial en las últimas décadas. Entre 1990 y 2007, la economía global se expandió desde los 22,8 trillones hasta los 53,3 trillones de dólares, mientras que el comercio creció un 133%. Lo novedoso del caso es que la mitad

Ágora Internacional Vol. 5 Nº 12 pp. 32 - 36

^{*} El autor es Licenciado en Periodismo (Universidad del Salvador, Argentina) y Master en Relaciones Internacionales (Universitá di Bologna, Italia). Es autor del libro "La Unión Europea y sus instituciones" (Ediciones USAL, 2009) y Editor de Observanto, un sitio web dedicado a la actualidad política internacional. Actualmente se desempeña en la Universidad del Salvador, donde es académico y profesor de análisis internacional. abosoni@usal.edu.ar

¹ "The passing of the Cold War world by no means implies an end to American involvement in whatever world is to follow; it only means that the nature and the extent of that involvement are not yet clear.", John Lewis Gaddis, "Toward the post-cold war World", Foreign Affairs, Vol. 70, Número 2, primavera 1991.



de este desempeño corrió por cuenta de los países emergentes, como claramente lo ilustra el descomunal crecimiento que protagonizaron China y la India. Asimismo, los países que ostentan recursos naturales (especialmente petróleo y gas) se vieron beneficiados por el incremento de la demanda y el aumento de los precios de dichos productos.

De la mano de la bonanza económica llegaron los procesos de reafirmación de la identidad nacional. Al tiempo que sus finanzas se consolidaban, muchos países comenzaron a reclamar una mayor autonomía en la toma de decisiones políticas y económicas, a la vez que empezaron a defender con mayor fuerza sus propios puntos de vista respecto del mundo. Además, fueron gestando novedosos lazos de cooperación que



a menudo pasaban por alto a los poderes tradicionales.

Ello se vio acentuado por la seria crisis financiera que se desató en Estados Unidos a partir de 2007 y que, en forma inusual, golpeó con mayor dureza a las economías centrales que a las naciones en desarrollo. Para los países en ascenso, la brutal crisis del mundo "occidental y moderno" demostró que las potencias tradicionales eran más débiles de lo que parecía. De acuerdo con el analista político Fareed Zakaria, "si la guerra de Irak y la política exterior de George W. Bush tuvieron el efecto de deslegitimar el poder político-militar de Estados Unidos ante los ojos del mundo, la crisis financiera tuvo el efecto de deslegitimar el poder económico de Estados Unidos"².

Buscando la multipolaridad

Según explica el politólogo estadounidense Samuel Huntington, el hecho de que Estados Unidos sea la única superpotencia de la Tierra no quiere decir que vivamos en un mundo unipolar. Si el planeta realmente lo fuera, la superpotencia podría resolver por sí sola todos los problemas que se presentasen y ninguna coalición de fuerzas podría detenerla. Pero como bien lo demuestran la crisis financiera internacional, la guerra contra el terrorismo y muchos otros desafíos que enfrenta Washington en los albores del siglo XXI, la resolución de temas internacionales clave resulta imposible sin el apoyo de otros poderes.

Por ello el controversial teórico norteamericano afirma que vivimos en una etapa de particular ambigüedad, donde se combina la presencia de una superpotencia y varias potencias importantes. Desde luego, Estados Unidos es el único país con preeminencia en todos los ámbitos del poder –

económico, militar, político, cultural- y con capacidad real de acción en todo el planeta. Pero con él conviven numerosas potencias regionales que reclaman la preeminencia en sus respectivas áreas de influencia. El eje franco-alemán en Europa, Rusia en Eurasia, China en Asia del este, la India en el sur de Asia, Irán en Oriente Medio, Brasil en Sudamérica y Sudáfrica y Nigeria en el continente africano son ejemplos válidos de este fenómeno.³

Huntington denomina a esta convivencia entre un poder de orden global y varios poderes de orden regional como "uni-multipolaridad". Se trata de un esquema ciertamente complejo, puesto que ninguno de los actores está plenamente

conforme con la distribución del poder. Por una parte, Estados Unidos preferiría un sistema unipolar que lo tuviera como actor hegemónico. En contraposición, las potencias regionales desearían la consolidación de un sistema multipolar en el que pudieran defender sus intereses sin estar sujetos a restricciones por parte de la superpotencia.

Paradójicamente, los intentos de la superpotencia por consolidar su posición llevan a que los demás actores estén cada vez más interesados en construir un esquema multilateral. Como resultado de estas tensiones, sostiene Huntington, el mundo experimentará algunas décadas de uni-multipolaridad hasta volverse plenamente multipolar en el siglo XXI.

En rigor, el mundo vivió un muy breve período de unipolaridad tras el final de la Guerra Fría. Pero pronto quedó en claro que las dos grandes vías de coerción que posee Estados Unidos —las sanciones económicas y la intervención militar- carecen de efectividad sin el respaldo de otros actores. De hecho,

² "If the Iraq War and George W. Bush's foreign policy had the effect of delegitimizing America's military-political power in the eyes of the world, the financial crisis had the effect of delegitimizing America's economic power". Fareed Zakaria, "The Post-American World", W.W. Norton & Company Ltd., New York, 2009, p. XXI.

³ Samuel P. Huntington, "The lonely superpower", publicado en Foreign Affairs Vol. 78, Número 2, marzo/abril de 1999.



las sanciones contra los Estados enemigos requieren de un proceso de negociación que se ha vuelto cada vez más engorroso. Por ejemplo, para conseguir que el Consejo de Seguridad de la ONU dispusiera de sanciones contra Irán por su controvertido programa nuclear en 2010, la diplomacia de Washington trabajó durante largos meses con sus contrapartidas rusos y chinos hasta alcanzar consensos. En este marco, debió realizar concesiones a ambos gobiernos a fin de ganarse su apoyo.

Respecto de las intervenciones militares, el prolongado esfuerzo bélico en Irak y Afganistán también demuestra que Estados Unidos no puede imponerse por sí solo en estos complicados campos de batalla. Por un lado, el Pentágono necesita de la cooperación estratégica de otros actores regionales —Pakistán y los países de Asia Central durante la incursión en Afganistán, Arabia Saudita y Turquía antes del ataque a Irak- para llevar a cabo sus objetivos. En este marco, la negativa turca a prestar su territorio para el despliegue de tropas constituyó una fuerte toma de posición en contra de la guerra.

Además, se hace imperioso que otras naciones aporten recursos humanos y económicos. Cuando el panorama se complicó en Afganistán, Washington se vio obligado a pedir refuerzos a sus colegas de la OTAN. Lo notable del caso es que la mayoría de los países europeos sólo aportó hombres en forma limitada y tras largas negociaciones. Esta renuencia de los socios secundarios a ayudar al líder de la Alianza ilustra con claridad hasta qué punto la autoridad de Estados Unidos se ha debilitado en la última década.

La dinámica uni-multipolar se verifica también en el marco de la cooperación económica. Cuando la crisis financiera golpeó con inusual dureza al mundo desarrollado en 2008-2009, se hizo evidente que el tradicional Grupo de los Ocho (G8, conformado por los países más industrializados de la Tierra) no era suficiente para salir de la tormenta. En consecuencia se convocó al G20, una entidad más grande que incluye a numerosas potencias emergentes como China, la India y Brasil.

El hecho de que las principales economías del mundo (Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Inglaterra, Italia, Japón y Rusia) tuvieran que abrir el juego hacia potencias emergentes para afrontar mejor la crisis financiera demuestra cuan diluidos están actualmente tanto el poder económico como el político.

Por otra parte, las potencias regionales son cada vez más proclives a generar sus propios espacios de encuentro sin la presencia de Estados Unidos. Un caso paradigmático es el BRIC, grupo que conforman Brasil, Rusia, India y China. Su objetivo principal es crear lazos más sólidos entre estos cuatro gigantes que vienen exhibiendo tasas sorprendentes de crecimiento

económico y que cada vez se muestran más dispuestos a ejercer el liderazgo político en sus zonas naturales de influencia.

El "ascenso de los demás"

Como explica Zakaria, el comienzo del siglo XXI implica no tanto el declive de Estados Unidos sino el "ascenso de los demás", es decir, el apogeo de actores que en el orden anterior habían desempeñado un rol secundario. En otras palabras, el mundo de las próximas décadas no será necesariamente "anti-estadounidense" sino más bien "post-estadounidense". En el contexto de uni-multipolaridad enunciado por Huntington, son varios los líderes regionales que están ganando peso en el escenario global.

Sin dudas, el país que más atención ha despertado en los últimos años es China. Tras el proceso de reformas que comenzó en 1979 de la mano de Deng Xiaoping, la nación asiática experimentó tres décadas consecutivas de expansión superior al 9% anual. Como consecuencia de ello, se convirtió en la economía de mayor crecimiento mundial, en el principal productor de manufacturas y en el segundo consumidor del planeta. China tiene además la reserva de dólares más grande del mundo, constituida en buena medida por Bonos del Tesoro norteamericano. Dicho de otro modo, en las últimas décadas los chinos han estado financiando el consumo estadounidense al tiempo que acumulaban reservas en sus arcas. Esto convierte al gigante asiático en el principal acreedor de Washington y explica hasta qué punto las economías de ambas naciones están entrelazadas.

Sin embargo, China es un país todavía pobre y lo seguirá siendo por muchos años más. Por ello el gobierno de Beijing se puso una meta clara: proseguir en el sendero del crecimiento económico sin hacer demasiado ruido en el camino. El país ha buscado mantener lazos cordiales con el resto del planeta y ha procurado mostrar al mundo que su acelerada expansión económica no representa un cambio disruptivo en el orden internacional. De hecho, el Partido Comunista Chino acuñó en 2002 el concepto de "ascenso pacífico" para describir su progresiva incursión en el escenario internacional.

China ha tenido buenas relaciones con Estados Unidos desde que los lazos diplomáticos entre ambos se normalizaron a mediados de los años setenta. El régimen comunista sólo muestra su irritación ante temas sensibles como la situación de Taiwán o los movimientos separatistas del Tíbet, pero se ha mostrado proclive a la cooperación en el resto de los asuntos de la agenda internacional.

No obstante, es poco realista creer que China podrá mantener el bajo perfil por tiempo indeterminado.

⁴ Fareed Zakaria, Op. Cit.



A medida que su poder económico crezca, también lo hará su poder político y su preocupación por defender sus intereses nacionales. Como indica el analista político Robert Gilpin, al tiempo que el poder de China crezca "estará tentada a incrementar el control sobre su entorno. A fin de mejorar su propia seguridad, tratará de expandir su control político, económico y territorial e intentará modificar el sistema internacional en concordancia con su particular conjunto de intereses"5.

Ante esta situación, Estados Unidos se verá en la encrucijada de acomodarse al ascenso del gigante y al mismo tiempo proteger sus intereses particulares. Si efectivamente en las próximas décadas el mundo se reacomoda según un funcionamiento multipolar, la respuesta más inteligente para Washington parece ser la búsqueda de consensos y áreas de cooperación, más que el intento de socavar el crecimiento de la potencia rival.

Menos conflictivo resulta el ascenso de la India. En la última década y media el país ha experimentado la segunda tasa de crecimiento más alta del planeta, superada solamente por China. Este gigante construyó una economía dinámica, donde el sector servicios representa la mitad del Producto Bruto Interno y el consumo interno es robusto. De todos modos sigue siendo un país de contrastes sorprendentes, donde pujantes clases urbanas conviven con millones de hombres, mujeres y niños que subsisten en condiciones de desgarradora pobreza.

Por varias razones, Washington se siente más cómodo con la India que con China. Para comenzar se trata de una democracia, que además se ha mantenido notablemente estable en los años recientes pese a sus gigantescas dimensiones. Además, los indios están familiarizados con el inglés y tienen una actitud generalmente positiva hacia Estados Unidos y el mundo occidental como producto de su pasado colonial.

Luego de mantener una política exterior errática durante la Guerra Fría, con leves inclinaciones hacia la Unión Soviética, el país se acercó a Estados Unidos a fines de la década de 1990. Por su parte, la Casa Blanca abandonó los intentos de detener el programa nuclear de Nueva Delhi y comenzó a negociar con los indios durante la administración de George W. Bush. En la actualidad el gobierno norteamericano considera que la India es un aliado clave en la región, tanto por su cercanía con el conflictivo frente Afganistán-Pakistán como por su eventual función de contrapeso de China.

Brasil constituye otro caso interesante por su mezcla de potencial económico y pretensiones políticas. Durante la presidencia de Luis Inácio Lula da Silva, el país se preocupó por consolidarse como el líder indiscutido de la región. Su principal instrumento para tal objetivo fue la consolidación de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), una institución que persigue varios objetivos. Por un lado, establece un foro de debate y cooperación entre los países del sur del continente. Al mismo tiempo, busca debilitar a la Organización de Estados Americanos (OEA), el mecanismo que tradicionalmente ha usado Estados Unidos para defender sus intereses en la región.

Además, el gigante sudamericano ha sido uno de los países que con más energía pidió la reforma del orden mundial. Desde hace años reclama un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ya que considera que el sistema inaugurado tras la Segunda Guerra Mundial es anacrónico en el siglo XXI. Durante el tramo final de su mandato, Lula aumentó considerablemente su perfil internacional en temas que son sensibles para Estados Unidos. Por ejemplo, a mediados de 2010 se unió a Turquía y ofreció una alternativa a Irán para que la República Islámica pueda continuar con su discutido programa nuclear y evite las sanciones de la ONU.

Este último episodio ilustra también el cambio de posición que se está verificando en Turquía. Dicho país, tradicionalmente el más "occidental" del mundo musulmán, atraviesa actualmente un proceso de redescubrimiento de sus raíces islámicas. A medida que su ingreso en la Unión Europea se dilata debido a las trabas que ponen países como Alemania y Francia, Ankara empieza a reencontrarse con los pueblos musulmanes y a buscar el liderazgo regional. En los años recientes, el régimen de Recep Tayyip Erdogan ha comenzado a disfrutar de los generosos dividendos políticos que le brindan el distanciamiento con Occidente y la defensa de la causa palestina.

Los mecanismos de dominio implementados por Rusia han sido menos sutiles. Tras ser relegado del tablero internacional durante la década de 1990, con el siglo XXI llegó al poder una nueva generación de líderes que se propuso reestablecer la injerencia natural de Moscú sobre los territorios circundantes. Este renacimiento político vino acompañado de la bonanza económica que experimentó el país como consecuencia de la explotación de sus recursos naturales, principalmente energéticos.

Durante la última década, Rusia utilizó su condición de exportador de gas para ejercer presión sobre sus vecinos europeos. En algunos casos se trató de mera especulación económica para obtener acuerdos ventajosos, pero en otros Moscú llegó a cortar el suministro a Europa del Este en pleno invierno. El Kremlin tampoco dudó a la hora de mostrar fuerza ante su propio vecindario: en 2008 tropas rusas cruzaron las fronteras y atacaron a Georgia con el pretexto de proteger a los territorios separatistas de Abjasia y Osetia del Norte, un hecho que demostró las pretensiones hegemónicas de la ex URSS por sobre sus territorios

⁵ "(China) will be tempted to try to increase its control over its environment. In order to increase its own security, it will try to expand its political, economic, and territorial control, it will try to change the international system in accordance with its particular set of interests", Robert Gilpin, "War and Change in World Politics", Cambridge University Press, New York, 1981, p. 94-95.



circundantes.

Estos casos, que son meramente ilustrativos y constituyen apenas una primera aproximación al escenario geopolítico de comienzos del siglo XXI, resultan sintomáticos del creciente reacomodamiento del poder internacional. Aún con sus notables diferencias, los países aquí mencionados comparten una característica: son líderes regionales que muestran una creciente incomodidad con el orden global tradicional y trabajan activamente para posicionarse en lugares privilegiados de cara al siglo que comienza.

Conclusiones

Las dos décadas que siguieron a la finalización de la Guerra Fría han sido fascinantes. Muy lejos del "fin de la historia" que vaticinó Francis Fukuyama, la realidad demostró que el mundo se volvió considerablemente más complejo desde la implosión de la URSS y la caída del muro de Berlín. Estados Unidos vivió esos veinte años como una hiperpotencia en lucha constante por adaptarse a un entorno más incierto y complicado.

Por una parte, la desaparición del llamado "consenso de la Guerra Fría", que establecía unas líneas genéricas en materia de política exterior que tanto republicanos como demócratas respetaban independientemente de quien ocupara el gobierno, dejó al país ante el desafío de repensar su posición frente al resto del planeta.

Como bien señala Huntington, el mundo fue unipolar durante un breve período a comienzos de los años noventa. Pero muy pronto quedó claro que, pese a su incalculable poderío económico y militar, Estados Unidos no podía afrontar en soledad la totalidad de los problemas que tenía por delante. El panorama, que parecía relativamente calmo durante la década que siguió a la caída del muro de Berlín, cambió drásticamente tras los atentados de septiembre de 2001.

Herido por los brutales ataques terroristas, el país intentó forzar el camino del unilateralismo y consolidar su papel de única hiperpotencia de la Tierra. Ello coincidió con el surgimiento de nuevos actores que, beneficiados por el clima favorable que se verificaba a nivel global, empezaron a buscar un destino propio al tiempo que ponían en duda el liderazgo de Washington en materia política y económica.

Esto no significa que Estados Unidos vaya a perder su rol preponderante, al menos en el mediano plazo. Pero es esperable que el mundo multipolar venidero presente dos grandes esferas de poder, con los norteamericanos en un extremo y las potencias asiáticas en el otro, más un puñado de actores regionales entre ambos. Aunque muchos políticos, académicos y periodistas observen el "ascenso de los demás" con

temor, ello no tiene porqué ser un fenómeno negativo.

Los desafíos para EEUU desde el punto de vista económico parecen claros. En lo inmediato, la plena reactivación de la economía y la recuperación del empleo resultan objetivos urgentes. A mediano término, la nación deberá afrontar el serio problema de la deuda, que se ha salido de control en los últimos años. A largo plazo, deberá encontrar la mejor manera de competir contra la productividad de las economías asiáticas. El país está plenamente preparado para afrontar el siglo XXI con la misma esperanza de prosperidad con la que inició el XX, puesto que todavía ostenta una economía dinámica y moderna, que invierte millones de dólares por año en investigación y desarrollo y que está a la vanguardia de los avances tecnológicos.

El panorama tal vez resulte más difícil desde el punto de vista político. Las futuras administraciones norteamericanas deberán habituarse a la idea de que la distribución de poder está cambiando, y que el país estará obligado a convivir con otras potencias que buscarán sus propios intereses. En tal sentido, los próximos habitantes de la Casa Blanca deberán ver al creciente multilateralismo no como una amenaza, sino como una oportunidad para resolver de forma más efectiva los problemas del mundo. En palabras de Eric Hobsbawm, "el sistema internacional seguirá siendo multilateral y su regulación dependerá de la habilidad que tengan varias unidades grandes para ponerse de acuerdo (...). Está claro también que la resolución política de las guerras, incluso aquellas en las que se involucre Estados Unidos, se logrará mediante la negociación y no por la imposición unilateral"⁶.

De hecho, cuestiones tales como el terrorismo internacional, el calentamiento global, el tráfico de armas y de personas, el acceso a recursos naturales, el creciente número de Estados fallidos o la gestión de las eventuales crisis financieras que puedan originarse, sólo podrán ser encaradas de forma efectiva mediante el esfuerzo conjunto. Con tantos actores en danza, la búsqueda de consensos mínimos y de áreas de cooperación resulta indispensable para que el planeta no se hunda en el caos.

En suma, la progresiva transición desde un mundo uni-multipolar hacia otro verdaderamente multipolar esconde dos alternativas contrapuestas. Por un lado, podría derivar en un "desorden" internacional, en donde las naciones privilegien la competencia por sobre la cooperación. Pero, al mismo tiempo, el nuevo reparto de influencias podría conducir a un escenario de genuina cooperación entre poderes. Puesto que cada potencia descubriría que no puede obtener resultados actuando en solitario, sus dirigentes pronto reconocerían los beneficios de la colaboración. Sin dudas, esta segunda opción parece la más indicada para alcanzar la paz y la prosperidad generalizadas

⁶ "The international system will remain multilateral and its regulation will depend on the ability of several major units to agree with one another (...) It is also clear that the political settlement of wars, even those in which the US is involved, will be by negotiation and not by unilateral imposition", Eric Hobsbawm, op. cit. p. 27.



El programa nuclear iraní "for dummies"

Por Paulo Botta*

El programa nuclear iraní ha generado, desde mediados de esta década, una gran atención diplomática y mediática a nivel internacional, convirtiéndose en la actualidad en el eje principal del conflicto existente entre la República Islámica de Irán y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a la vez que es uno de los temas más importantes de la agenda de seguridad internacional.

Casi diariamente los medios de comunicación hablan del programa nuclear iraní aunque sin especificar sus alcances y características. Basándonos en documentación especializada brindaremos una información básica y estructurada de lo que es el plan iraní. Además analizaremos los elementos esenciales de este conflicto, considerando los puntos de vista de ambas partes así como los desarrollos que se han generado al respecto a nivel internacional.

El Programa nuclear iraní antes de la República Islámica de Irán

El Sha Reza Pahleví estableció la AEOI (en sus siglas en inglés, Atomic Energy Organization of Iran, Organización de Energía Atómica de Irán) en 1973 con el objeto de desarrollar un ambicioso plan nuclear con fines pacíficos aunque implicaba el acceso a tecnología de uso dual, es decir, tecnología que podría ser utilizada tanto con fines civiles como con fines militares. Su cercanía a los Estados Unidos hizo que sus planes no generaran ningún tipo de suspicacia por lo que en forma abierta Irán comenzó a requerir cooperación internacional para sus planes, una cooperación que se había iniciado durante la década de los años 50 en el marco del plan "Átomos por la Paz".

Irán, como miembro pleno al Tratado de No Proliferación (TNP) el cual había firmado en 1968 y ratificado en 1970, se benefició de la aplicación del Artículo IV 1 ("Nada de los dispuesto en este Tratado se interpretará en el sentido de afectar el derecho inalienable de todas las Partes en el Tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación") y del Artículo IV 2 ("Todas las Partes en el Tratado se comprometen a facilitar el más amplio intercambio posible de equipo, materiales e información científica y tecnológica para los usos pacíficos de la energía nuclear y tienen el derecho de participar en ese intercambio").

En 1967 los Estados Unidos habían entregado al gobierno iraní un reactor de investigación de 5 MW que fue instalado en la Universidad de Teherán donde funcionaba el Centro de Investigación Nuclear Iraní y a partir del ingreso de Irán al sistema del TNP también comenzó a recibir el combustible necesario para el funcionamiento de este reactor, Uranio enriquecido al 93%.²

A mediados de la década de los años 70, el Sha apoyó un ambicioso programa nuclear que incluía la construcción de 23 centrales nucleares para el año 2000 (la primera de ellas fue la de Bushehr, cuya construcción aún no ha finalizado y que debería estar suministrando energía a la ciudad de Shiraz desde 1981 de acuerdo a los planes originales), laboratorios de enriquecimiento de Uranio y centros de investigación.

Argentina e Irán iniciaron sus contactos en el ámbito nuclear en esos años. Argentina poseía un importante desarrollo tecnológico en esta área y, junto con la voluntad de exportar esa tecnología, la convirtieron en un candidato ideal a la hora de buscar socios internacionales.³ La llegada al poder en Argentina del gobierno de Héctor Cámpora en Mayo de 1973, produjo cambios en muchas áreas del estado. Lamentablemente, como ha sido relativamente común en la historia política argentina reciente, funcionarios y técnicos fueron desplazados por motivaciones

Ágora Internacional Vol. 5 Nº 12 pp. 37 - 42

^{*} Responsable del sitio "Noticias de Irán en Español" (http://www.noticiasdeiran.com) y Director del Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo – CEMOC (http://www.cemoc.com.ar)

¹ Una visión sobre los planes del Sha en esos años puede verse en Quester, George H., "The Shah and the bomb", en Policy Sciences, Vol. 8, Número 1, Marzo de 1977, Ed. Springer Netherlands.

² Entre 1987 y 1989 científicos argentinos modificaron este reactor para que funcionara con uranio enriquecido al 19,9% en lugar del 93%. La empresa argentina INVAP también suministró el combustible para ese reactor hasta 1993. La necesidad de combustible para el mismo reactor es lo que han negociado Irán y el Grupo de Viena (o Grupo 5+1) y que ha contado con la mediación de Brasil y Turquía.
³ Sobre la política nuclear argentina hacia otros países puede verse Sheinin, David, "Nuclear development and the Shaping of an Independent Argentine Foreign Policy, 1950-1990", en E,I,A.L. - Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, Vol. 16, Nº 2, Julio-Diciembre de 2005, Universidad de Tel Aviv, Facultad de Humanidades Lester y Sally Entin, Escuela de Historia, Instituto de Historia y Cultura de América Latina, disponible en http://www.tau.ac.il/eial/current/sheinin.html



ideológicas. De esta manera, un grupo de técnicos de la CNEA perdió su trabajo y en ese contexto fueron contratados por la AEOI iraní. Fueron siete científicos argentinos quienes viajaron a Irán a trabajar en distintas áreas tales como reactores de investigación, minería del uranio y protección radiológica. Sus contratos terminaron antes del establecimiento de la República Islámica de Irán en 1979.

El Sha no ocultaba su voluntad de convertir a Irán en la potencia regional del Golfo Pérsico y su plan nuclear se encuadraba dentro de este esquema estratégico además de asegurar una fuente de energía independiente del petróleo.

El Programa nuclear iraní luego del establecimiento de la República Islámica de Irán

La situación de inestabilidad que se vivió en los primeros meses luego del establecimiento de la República Islámica de Irán, así como el inicio de la guerra con Irak en Septiembre de 1980, hizo que los proyectos nucleares quedaran suspendidos. El nuevo régimen de Jomeini tenía otras prioridades en sus primeros tiempos y el desarrollo nuclear no era uno de ellos. Esto, sumado al enfrentamiento con los Estados Unidos de América, hizo que muchas empresas optaran por dejar de trabajar con sus contrapartes iraníes. La empresa alemana KWU que era subsidiaria de Siemens AG y que debería haber terminado la construcción de la central de Bushehr fue una de las que se retiró sin cumplir su contrato.

Hacia 1986 comenzó a hablarse acerca de la posibilidad de que un consorcio internacional formado por Alemania Occidental, España y Argentina ⁴, negociara con Irán la terminación de la planta de Bushehr en trabajos que comenzarían hacia 1989⁵. Sin embargo, este proyecto nunca se materializó debido a las dificultades del mismo así como a presiones de los Estados Unidos.⁶

Una nueva oportunidad para Irán apareció con el fin de la Guerra Fría. Desde comienzo de la década de los años 90 del siglo pasado, se inició un acercamiento en el campo nuclear entre Irán y la Federación Rusa. Moscú poseía la tecnología requerida y Teherán estaba dispuesto a pagar por la misma algo muy importante durante la crisis económica rusa de esos años. En 1995 se acordó que sería Rusia quien finalizaría la

construcción de la central de Bushehr (algo previsto para 2009 en el nuevo proyecto y que de nuevo ha sufrido grandes demoras).

En 1996, se acordó entre Irán y China la construcción de una Planta de conversión de Uranio cerca de la ciudad de Isfahan donde funciona un importante centro de investigación nuclear.

Los últimos años del siglo XX y particularmente desde la llegada de Mohamed Jatamí al poder en 1997, hacían pensar que la política iraní iba camino a una mayor apertura y que atrás habían quedado los intentos por desarrollar un plan nuclear. Sin embargo, en Agosto de 2002 Alireza Jafarzadeh, portavoz del Consejo Nacional para la Revolución en Irán⁷ en Estados Unidos, anunció que había dos instalaciones secretas no declaradas en construcción: una planta de enriquecimiento en Natanz y una planta de agua pesada en Arak⁸. Es a partir de ese momento que aparece el tema nuclear iraní como una potencial amenaza.

El programa nuclear iraní como un tema de la agenda de seguridad internacional

Luego de las declaraciones de Jafarzadeh el director de la OIEA, Mohamed El Baradei, se reunió con el director de la AEOI (y a la vez vicepresidente de Irán), Gholam Reza Aghazadeh, durante la Conferencia general de la OIEA celebrada en Septiembre de 2002. Allí se acordó que una delegación de la OIEA visitaría las instalaciones y se reuniría con funcionarios iraníes lo cual sucedió en Febrero de 2003.9

En esa ocasión Irán declaró oficialmente la existencia de esas nuevas instalaciones. De todas maneras, el informe final de esa visita y las posteriores investigaciones concluye que "Irán ha omitido cumplir las obligaciones dimanantes de su acuerdo de salvaguardias en lo que respecta a presentación de informes sobre materiales nucleares, el subsiguiente procesamiento y uso de estos materiales y la declaración de las instalaciones donde los materiales se almacenaron y procesaron".¹⁰

Francia, Alemania y el Reino Unido a través de lo que se conoció como Grupo UE-3, comenzaron a negociar con Irán y el 21 de Octubre de 2003 el gobierno iraní aceptó a través de la conocida como "Declaración de Teherán" firmar el protocolo adicional de la OIEA y suspender todas las actividades de enriquecimiento de

⁴ "Iran is still seeking to finish Bushehr", Nuclear News, November 1986, p. 130.

⁵ "Consortium proposed for Bushehr completion", Nuclear News, Abril de 1987, p. 63.

⁶ Andrew Koch and Jeanette Wolf, "Iran's Nuclear Procurement Program: How Close to the Bomb," Nonprolifeation Review (Fall 1997), p. 127., disponible en http://cns.miis.edu/npr/pdfs/koch51.pdf

⁷ Se trata de una organización que es considerada el brazo político de los Muyaheddin-e-Jalq un grupo opositor en el exilio que está en el listado de organizaciones terroristas por parte de Estados Unidos y la Unión Europea.

⁸ Jafarzadeh, Alireza, "The Iran threat: President Ahmadineyad and the coming nuclear crisis", Palgrave/Macmillan, Nueva York, 2007.
⁹ IAEA / Junta de Gobernadores, GOV/2003/40, 6 de Junio de 2003, "Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica del Irán: Informe del Director General", disponible en http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/Spanish/gov2003-40_sp.pdf

¹⁰ Ibidem, p. 7



Uranio¹¹. Es probable que el gobierno iraní se sintiera más dispuesto a negociar en un contexto signado por la invasión a Afganistán (Octubre de 2001), la inclusión de su gobierno en el eje del mal (Enero de 2002), la invasión a Irak (Marzo de 2003) y algunas sugerencias del gobierno de George Bush que indicaban posturas a favor del cambio de régimen.

Así, informes de la OIEA de la segunda mitad de 2003¹² concluían que Irán estaba mostrando mayores niveles de cooperación pero que, a la vez, la información que los inspectores obtenían señalaban que los investigadores iraníes habían realizado actividades sin ser declaradas a la OIEA.

El informe de Noviembre de 2003 señalaba que "hasta la fecha no hay pruebas que indiquen que los materiales y actividades nucleares no declarados con anterioridad que se mencionan supra estuvieran relacionados con un programa de armas nucleares. Sin embargo, dada la pauta de encubrimiento anterior del Irán, no será hasta después de algún tiempo que el Organismo podrá llegar a la conclusión de que el programa nuclear del Irán está destinado exclusivamente a fines pacíficos"¹³.

En Diciembre de 2003 Irán firmó el protocolo adicional el cual posibilitaba mayores capacidades de investigación y control a la OIEA. A pesar de ello, a lo largo de 2004, Irán recomenzó sus actividades nucleares y por ello el Grupo UE-3 negoció nuevamente una salida diplomática que se conoció como Acuerdo de Paris, firmado en Noviembre de 2004 a través del cual Irán se obligaba a una "voluntaria y temporal suspensión de sus actividades de enriquecimiento nuclear". El gobierno iraní insistía en que el cese sería temporal y no definitivo ya que bajo el esquema del TNP y de la OIEA Irán tenía derecho a desarrollar un programa nuclear con fines esencialmente pacíficos.

En Agosto de 2005, de forma casi totalmente sorpresiva el alcalde de Teherán, Mahmud Ahmadineyad, venció en la segunda vuelta a Ali Akbar Hashemi Rafsanyani y se convirtió en el nuevo presidente de Irán con una agenda que se contraponía a los ocho años de apertura de la presidencia de Mohamed Jatami (1997-2001 y 2001-2005).

Pocos días luego de llegar a la presidencia, Ahmadineyad decidió que recomenzaran las actividades nucleares iraníes algo comprensible tomando en cuenta las fluidas relaciones existentes entre el nuevo presidente y el estamento militar iraní que no había compartido la voluntad negociadora de Jatamí con las potencias occidentales.

Los informes del OIEA a lo largo de la segunda mitad de 2005 y los primeros meses de 2006, continuaron haciendo referencia a los avances iraníes y a la falta total de colaboración a la vez que se afirmaba que no existían pruebas concretas de un plan nuclear militar.

El escaso interés por una solución diplomática por parte de los Estados Unidos fue el principal problema ya que la iniciativa del Grupo UE-3 no daba ninguna garantía a Irán de un cambio de actitud por parte de Washington.

El estatuto del OIEA establece entre sus funciones la de presentar "informes sobre sus actividades anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas y, cuando corresponda, al Consejo de Seguridad: si en relación con las actividades del Organismo se suscitaran cuestiones que sean de la competencia del Consejo de Seguridad, el Organismo las notificará a este último, como órgano al que corresponde la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales". 15

Así, ante la continuación de los problemas y la imposibilidad de encontrar una solución diplomática debido más que nada a la debilidad europea y al poco interés en una salida de ese tipo por parte de los Estados Unidos, el tema del programa nuclear iraní llego al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El programa nuclear iraní en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

La primera intervención del Consejo de Seguridad fue una declaración del Presidente del Consejo de Seguridad del 29 de marzo de 2006¹⁶ que en esos momentos era el representante argentino ante Naciones Unidas, César Mayoral. En dicho documento se expresaba preocupación por los incumplimientos iraníes de acuerdo a los informes del Director General del OIEA y pedía al gobierno de Irán que se abstuviera de reiniciar sus actividades nucleares a la vez que aumentara su cooperación con el OIEA.

Los informes del OIEA del 28 de Abril y del

¹¹ "Statement by the Iranian Government and visiting EU Foreign Ministers", 21 de Octubre de 2003, disponible en http://www.iaea. org/NewsCenter/Focus/IaeaIran/statement iran21102003.shtml

¹² IAEA / Junta de Gobernadores, GOV/2003/63, 26 de Agosto de 2003, "Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica del Irán: Informe del Director General", disponible en http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/Spanish/gov2003-63 sp.pdf

¹³ IAEA / Junta de Gobernadores, GOV/2003/75, 10 de Noviembre de 2003, "Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica del Irán: Informe del Director General", p. 12, disponible en http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/Spanish/gov2003-75 sp.pdf

¹⁴ IAEA / Information circular, INFCIRC/637, 26 de Noviembre de 2004, "Communication dated 26 November 2004 received from the Permanent Representatives of France, Germany, the Islamic Republic of Iran and the United Kingdom concerning the agreement signed in Paris on 15 November 2004", disponible en http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2004/infcirc637.pdf

¹⁵ Estatuto del OIEA, Artículo III, A, 1, disponible en http://www.iaea.org/About/statute sp.pdf

¹⁶ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Declaración del Presidente (S/PRST/2006/15), 26 de Marzo de 2006, disponible en http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8679.doc.htm



8 de Junio, aunque reconocían avances en cuanto a la cooperación iraní, hablaban de "lagunas" en cuanto a las actividades nucleares: "se ha dado cuenta de todo el material nuclear declarado por el Irán al Organismo. Salvo las pequeñas cantidades notificadas anteriormente a la Junta, el Organismo no ha encontrado otros materiales nucleares no declarados en el Irán. No obstante, siguen existiendo lagunas en los conocimientos que tiene el Organismo respecto del alcance y el contenido del programa de centrifugadoras del Irán. Debido a esto, y a otras lagunas en los conocimientos del Organismo, incluida la función del sector militar en el programa nuclear del Irán, el Organismo no puede avanzar en sus esfuerzos por ofrecer garantías sobre la ausencia de materiales y actividades nucleares no declarados en el Irán". 17

Así, a pesar de lo realizado el 31 de Julio de 2006 se aprobó la resolución 1696 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La misma pedía a Irán que "adopte sin más demora las medidas solicitadas por la Junta de Gobernadores del OIEA [...] que resultan indispensables para crear confianza en los fines exclusivamente pacíficos de su programa nuclear y resolver las cuestiones pendientes", también exigía que "Irán suspenda todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento, incluidas las de investigación y desarrollo, lo que será verificado por el OIEA".

En caso de que Teherán no avanzara hacia ese sentido, se abría la puerta para la aplicación de medidas comprendidas en el Artículo 41 del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Desde el punto de vista iraní esto fue un ultimátum totalmente innecesario y es probable que haya fortalecido la posición de los sectores más radicales, quienes señalaban que no importaba lo que Irán hiciera porque no existía buena voluntad desde el punto de vista de los países occidentales.

De este modo, se llegó a la resolución 1737 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (23 de Diciembre de 2006)¹⁹, la primera que establecía sanciones internacionales al régimen iraní por las dudas que generaba su programa nuclear. Posteriormente dos

nuevas rondas de sanciones fueron aprobadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: Resolución 1747 (24 de Marzo de 2007)²⁰ y Resolución 1803 (3 de Marzo de 2008)²¹.

Sin embargo, la resolución 1747 quería demostrar no solo la voluntad de castigo hacia Irán sino también la de negociación. Se incluían en ella lo que se denominaban "elementos de un acuerdo a largo plazo"; en los mismos se reconocía el derecho de Irán a desarrollar actividades nucleares pacíficas siempre y cuando se hicieran bajo el total control del OIEA. También se proponía el estudio de acuerdos de cooperación entre Irán y Euratom así como también se contemplaba la cooperación en otras áreas (aviación civil, comunicaciones, infraestructura).

Para formularlo en otras palabras, se pedía que Irán abandone un proyecto concreto por eventuales beneficios futuros. Algo bastante similar a lo que aceptó Argentina cuando abandonó el proyecto misilístico Cóndor II a inicios de la década de los años 90.

Pocos meses después, en Noviembre de 2007, gran repercusión alcanzó un informe de Inteligencia publicado por el gobierno de Estados Unidos²², en el mismo se afirmaba, sorprendentemente, que Irán había detenido su programa de armas nucleares en 2003 y que el mismo aún no se había reiniciado hacia mediados de 2007.

Un chiste que en esos meses circulaba en Irán contaba que luego de escuchar las noticias donde fuentes norteamericanas afirmaban que Irán no pretendía desarrollar armas nucleares, el Presidente Ahmadineyad le decía a sus ministros: "lo que yo siempre digo, allí tienen a los americanos, mintiendo como lo hacen siempre"

En el año 2008, además de nuevas sanciones aprobadas en el mes de marzo no hubo novedades importantes en cuanto al tema nuclear iraní. Es probable que en eso tuviera mucho que ver la inestabilidad en Irak y Afganistán que acapararon la atención de los últimos meses de la presidencia de George Bush.

El 15 de Septiembre de 2008, un nuevo informe del OIEA concluía que Irán no había detenido sus actividades de enriquecimiento de Uranio²³. La misma

¹⁷IAEA / Junta de Gobernadores, GOV/2006/27, 28 de Abril de 2006, "Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica del Irán: Informe del Director General", p. 8, disponible en http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/Spanish/gov2006-27_sp.pdf

¹⁸ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1696 (2006), S/RES/1696 (2006), 31 de Julio de 2006, disponible en http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1696(2006)

¹⁹ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1737 (2006), S/RES/1737 (2006), 27 de Diciembre de 2006, disponible en http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1737(2006)

²⁰ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1747 (2007), S/RES/1747 (2007), 24 de Marzo de 2007, disponible en http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1747(2007)

²¹ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1803 (2008), S/RES/1803 (2008), 3 de Marzo de 2008, disponible en http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1803(2008)

²² National Intelligence Council, "National Intelligence Estimate: Iran: Nuclear Intentions and Capabilities", Noviembre de 2007, disponible en http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf

²³ IAEA / Junta de Gobernadores, GOV/2008/38, 15 de Septiembre de 2008, "Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP y de las disposiciones pertinentes de las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007) y 1803 (2008) del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán: Informe del Director General", disponible en http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2008/Spanish/gov2008-38_sp.pdf



tendencia se reflejó durante los doce meses siguientes. Así transcurrieron los últimos meses de la presidencia de George Bush y los primeros de la de Barack Obama.

En Octubre de 2009, la administración Obama intentó cambiar el rumbo con Irán, de esa manera se produjeron las primeras reuniones directas entre representantes iraníes y representantes del Grupo 5+1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y Alemania) en Viena y Ginebra.²⁴

Allí se puso sobre la mesa una propuesta concreta: Irán dejaría de enriquecer Uranio y enviaría 1200 Kg. de Uranio pobremente enriquecido al exterior desde donde recibiría Uranio enriquecido al 19.9% en cápsulas de manera de poder ser utilizado como combustible para el reactor de la Universidad

Brasil y Turquía intentaron en Mayo de 2010 generar un acuerdo sobre las bases de los términos presentados en Viena y Ginebra a fines de 2009, el gobierno iraní firmó una declaración aceptando esos puntos lo cual fue visto como una victoria diplomática que podría evitar una nueva resolución de sanciones por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sin embargo el 9 de Junio se aprobó esa nueva resolución (Resolución 1929)²⁵, aunque con el voto negativo de los representantes de Brasilia y Ankara que ocupaban dos asientos no permanentes en ese organismo.

Motivaciones de Irán

De las páginas anteriores se desprende que el



de Teherán.

A pesar de que inicialmente representantes iraníes dejaron entrever que tal acuerdo sería aceptado nunca llegó la respuesta oficial esperada. Así, desde finales de 2009 los Estados Unidos se concentraron en lograr el apoyo de Rusia y China para establecer nuevas sanciones económicas hacia Irán.

plan nuclear iraní es una continuación de los planes nucleares del Sha, relacionándose con la voluntad iraní de convertirse en una potencia regional. Esto fue reforzado a partir de 2002 con la desaparición de dos regímenes enemigos: los Talibanes en Afganistán y Saddam Hussein en Irak. Para el gobierno iraní, los Estados Unidos tuvieron este efecto positivo desde

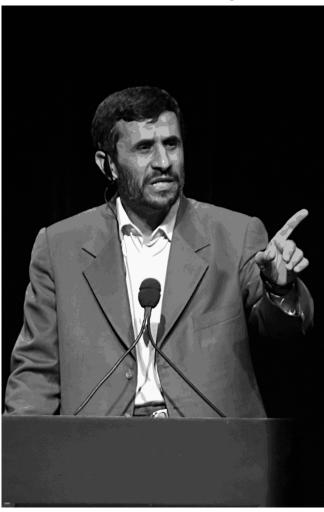
²⁴ A partir de este momento a este grupo de países también se los conoció como "Grupo de Viena"

²⁵ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1929 (2010), S/RES/1929(2010), 9 de Julio de 2010, disponible en http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1929(2010)



el punto de vista del equilibrio regional, pero a la vez la ocupación de estos dos estados limítrofes y el establecimiento de bases militares en otros países cercanos en el Golfo Pérsico, en el Cáucaso y en Asia Central ha generado una sensación de inseguridad para Irán. En este sentido, la tecnología nuclear serviría de medio de disuasión. Para lo cual no es necesario desarrollar un arma sino tan solo tener la capacidad técnica de hacerlo si las circunstancias lo requieren.

El objetivo de Irán es conseguir dominar el ciclo completo del Uranio, desde su extracción hasta su enriquecimiento a partir de tecnología propia. Eso para Irán significaría acceder a una tecnología que lo ubicaría entre los países más desarrollados del mundo en ese campo. Desde este punto de vista, el desarrollo nuclear se relaciona con un motivo de orgullo nacional. Como muestra de esto señalamos que en 2007 se



introdujo en un nuevo diseño del billete de 50.000 riales el símbolo nuclear.

Finalmente, la interpretación del TNP que se hace desde el lado iraní afirma el derecho que posee su país de desarrollar tecnología nuclear a la vez que todo intento de limitarlo es percibido como un ejercicio de política de dobla rasero, donde países como Israel y aún Pakistán (ninguno de los dos miembros del

TNP) han desarrollado ese tipo de armamentos sin ser considerados como peligrosos por las principales potencias del sistema internacional.

Es probable que Irán desee que se le reconozca la capacidad nuclear pero que no se den pasos hacia el desarrollo de armas nucleares. El sistema de seguridad iraní es estrictamente defensivo, desarrollado durante los años de la Guerra con Irak (la guerra impuesta como la llaman los iraníes) y carece de la tecnología de comando, comunicación y control (como se denomina en la doctrina militar norteamericana) para que una eventual arma nuclear tenga la verdadera capacidad disuasiva.

Conclusiones

Aunque no hay información que pueda probarlo, lo cierto es que subsisten las dudas acerca de las posibles aplicaciones militares del programa nuclear iraní. La retórica del régimen así como la estrategia de ganar tiempo ha hecho que cobre fuerza la idea de que Irán solo podrá ser detenido a través de una acción militar. Se ha pensado que una operación como la llevada adelante por Israel contra las instalaciones nucleares iraquíes en 1981 podría ser eventualmente aplicada en el caso iraní.

A pesar de que en las últimas semanas el gobierno norteamericano ha afirmado que no piensa en primer lugar en una solución militar²⁶, lo cierto es que tales ideas no han sido totalmente abandonadas. Sin embargo, subsisten muchas dudas no solo acerca de la probable efectividad de tal operación (la capacidad de destruir las instalaciones nucleares de Irán) sino también acerca de las reacciones iraníes. Tal como suele decirse, Irán no puede solucionar todos los problemas de Medio Oriente pero sí pueden generar muchos problemas en Medio Oriente. Una operación militar en un contexto tan inestable como el actual solo empeoraría la situación.

En el fondo se trata de un problema de confianza. Desde el punto de vista iraní se afirma que de no ser por la firmeza del gobierno las potencias occidentales nunca hubieran permitido que Irán desarrolle su tecnología nuclear, aún para fines eminentemente pacíficos. Desde el punto de vista occidental se teme que se genere una carrera armamentística en Medio Oriente y que Irán ataque al estado de Israel aunque ambas suposiciones son posibilidades más que realidades

²⁶ Noticias de Irán en Español, "Obama sobre Irán", 9 de Julio de 2010, disponible en http://www.noticiasdeiran.com/2010/07/obama-sobre-iran.html



Las nuevas alianzas emergentes: Siria y Latinoamérica

Por Fernando Bazán*

Resumen

La gira latinoamericana del Presidente Al-Assad por Cuba, Venezuela, Brasil y Argentina desde el 25 de junio al 3 de julio de 2010, se enmarca dentro del reemplazo de los ejes tradicionales de las relaciones Norte-Sur por Sur-Sur y Asia-Sur de la política exterior siria. El gobierno de Al-Assad precisa de logros económicos para sostener su economía pero además necesita de nuevos socios estratégicos regionales que tengan poder político para que apoyen a Siria en los foros internacionales como lo hizo Brasil con Irán.

El bloque de países del Mercosur necesita - por su parte - colocar sus productos en mercados alternativos al europeo, chino o norteamericano; el constante crecimiento de las economías latinoamericanas ha posicionado a algunos de sus actores como centros de poder internacionales emergentes. Brasil, por su parte, ha demostrado que tiene la capacidad para mediar en diferentes escenarios - como una nueva alternativa global - y el Medio Oriente es uno de ellos.

El nuevo escenario del Medio Oriente

Estados Unidos (EE.UU.) durante décadas ha tenido una presencia militar hegemónica en el Medio Oriente ya sea de manera directa o indirecta. Desde la intervención de la coalición internacional Irak tras la invasión de Kuwait en agosto de 1990, se produjo un aumento masivo de la presencia militar directa de Estados Unidos en el Golfo Pérsico; después del ataque del 9-11 y las subsiguientes intervenciones en Afganistán e Irak la presencia militar ha crecido de manera constante. Hoy en día, las fuerzas de EE.UU. han duplicado su cantidad respecto a cualquier otro lugar del planeta y se encuentran desplegadas desde el Sinaí a través de la Península Arábiga, el Golfo Pérsico, el Mar Arábigo y el Océano Índico, así como Afganistán e Irak.¹

Durante la Guerra Fría, los actores internacionales tenían un sistema binario de elección, la caída de la Unión Soviética transformó ese sistema internacional en uno hegemónico con EE.UU como actor dominante Mientras que los EE.UU. han llegado a tener la supremacía militar indiscutible en el Medio Oriente, países clave de Asia como la India y China también han aumentado su presencia Medio Oriente, particularmente en lo económico. Durante los últimos treinta años, las economías de China e India se han acercado a la de EE.UU en tamaño y esta nueva situación impactó en la capacidad de decisión regional.

La aparición del bloque Brasil, Rusia, India, China + Turquía (BRIC+T) - una suma de potencias emergentes ha modificado el escenario internacional y por consiguiente la ecuación de poder; así podemos observar por ejemplo que dentro del escenario regional del Medio Oriente la visión del bloque BRIC+T en la situación de Irán y su programa nuclear se distanció notablemente de la postura norteamericana de aplicar sanciones y se opuso abiertamente a la opción de la intervención militar sostenida por Israel.²

A partir del surgimiento de este boque BRIC+T, Siria comenzó a redefinir su política exterior e inició un alejamiento económico – cultural desde las potencias europeas, al tiempo que comenzaba un acercamiento hacia estos actores.

El nuevo escenario de Latinoamérica

Históricamente Latinoamérica ha sido un escenario hegemónicamente controlado por EE.UU, donde por causas de la Guerra Fría, las injerencias de otros actores internacionales eran rechazadas o contenidas de diversas maneras; Esta situación se fue modificando paulatinamente durante la pos Guerra Fría, en parte debido a que EE.UU. ya no percibía al comunismo como una amenaza en la región y además sus intereses de seguridad se focalizaban en otras áreas.

Esta pérdida de interés de EE.UU. en la zona, motivó a algunos países latinoamericanos a establecer nuevas alianzas inter-regionales con actores no tradicionales como los países del Medio Oriente y Asia. Este relacionamiento sur-sur tiene un trasfondo

Ágora Internacional Vol. 5 Nº 12 pp. 43 - 47

^{*} Coordinador general del Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo. E-mail: fmbazan@cemoc.com.ar

¹ Kane, T. "Global U.S. Troop Deployment, 1950-2005" en The Heritage Foundation, May 24, 2006. Disponible en: http://s3.amazonaws.com/thf_media/2006/

² Rothkopf, D. "The return of Plan B: emerging power diplomacy in the Middle East" en Foreign Policy, May, 2010. Disponible en: http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2010/05/17/



económico muy atractivo, pero fundamentalmente responde a una necesidad de ruptura con las potencias tradicionales, con las que comparten una agenda geopolítica común que tiene por objetivo la promoción un mundo multipolar donde la multiplicidad de actores le de mayor equilibrio al escenario internacional.³

La Cumbre América del Sur – Países Árabes de Brasilia, 2005 fue el primer encuentro oficial entre los dos bloques regionales con una clara orientación a fortalecer las relaciones Sur-Sur; el mayor de los objetivos planteados era el redescubrimiento recíproco de dos regiones que tienen afinidades históricas y un vasto potencial en el campo de las relaciones bilaterales.⁴ Al inicio de la II Cumbre América del Sur – Países Árabes de Doha, 2009 ya se evidenciaba el grado de relacionamiento entre las regiones desde la I Cumbre; con un crecimiento del 140% en términos del intercambio comercial en el año 2008, una serie de acuerdos de libre comercio en marcha entre los miembros de MERCOSUR y el Consejo de Cooperación del Golfo y acuerdos de asistencia tecnológica en materia de recursos hídricos y tecnología satelital dan una idea de pleno acercamiento entre las regiones.⁵

La visita del presidente Chávez a Irán, Rusia y Siria – entre otros países – durante 2009 es una muestra del interés del gobierno venezolano por crear nuevas alianzas con diversos actores. La política exterior de Venezuela le ha generado a EE.UU. problemas en diferentes frentes y lugares al mismo tiempo; por ello no resulta extraña la compra de armamento ruso para balancear las asimetrías militares con Colombia debido al apoyo norteamericano en la lucha contra el narcotráfico o su relación con Irán⁶. Dentro de este esquema se enmarcan los lazos de Venezuela con sectores radicalizados del Medio Oriente; en 2009 comandos navales israelíes detuvieron al carguero Francop – con bandera de Antigua – que había partido del puerto venezolano de Guenta con destino a Siria, llevaba a bordo material bélico que aparentemente estaba destinado a Hezbollah.7

El presidente Al Assad, explicó que su gira por América Latina constaba de tres objetivos: política, económica y el punto de las comunidades sirias que viven en esta región del mundo para garantizar la complementación de todas las áreas para la integración entre las dos regiones⁸. Siria necesita – en materia energética - superar imperiosamente el déficit en la producción de combustibles más que participar de la retórica chavista o confrontar aun más con EE.UU.

Por ello durante la visita del presidente Al-Assad se acordó con Venezuela la instalación de una planta de refinación de petróleo en Homs, por un monto de U\$\$ 100 millones que se estima estará operativa en 2013 que tendrá una capacidad de producir 140.000 barriles de crudo por día⁹. Este anuncio se sumó a las declaraciones del ministro de Petróleo y Recursos Minerales sirio, Sufian Allau, en la séptima Feria Internacional de Combustible y Gas (Syr Oil 2010) - realizada en Damasco - que esperaba llegar a un acuerdo para importar diesel de Venezuela que satisfaga las necesidades del país.¹⁰

En un acto público con el presidente Al-Assad y miembros de la comunidad siria de Venezuela, Chávez dio instrucciones a su Ministro de Ciencia e Industria, Ricardo Menéndez, para trabajar con el Banco del Bicentenario y dar créditos a bajo interés a empresarios sirios en Venezuela. Las empresas estatales de Venezuela han creado fondos de desarrollo conjunto con empresas privadas y estatales en América Latina, Asia, Europa, África y el Medio Oriente como parte del intento de la administración de Chávez para formar un mundo multipolar. 11 Un avance desde el punto de vista político fue el anuncio del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que propondrá a Siria para que ingrese como país miembro observador en el bloque de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). 12

Argentina marcó otro punto de interés en la gira por Latinoamérica; este país fue pionero dentro del Mercosur en abrir mercados en el Medio Oriente. Sus exportaciones a Siria crecieron de u\$s 130 millones - en 2004 - a u\$s 300 en 2008¹³, y se ha consolidado como un importante proveedor de alimentos. Dentro de la serie de acuerdos alcanzados en temas de convenios para evitar la doble imposición, cultura y turismo se destaca uno en materia de transporte¹⁴ que prevé la cooperación argentina en la instalación del proceso de gas natural

³ Main, A. "Latin America and the Middle East: a threatening alliance?" en Foreign Policy. June 2, 2010.

⁴ ASPA Cumbre América del Sur - Países Árabes. Disponible en: http://www2.mre.gov.br/aspa/es_home.htm

⁵ Bazán, F. "Ejes centrales de la II Cumbre América del Sur – Países Árabes (ASPA)", 2009. Disponible en: http://cemoc.com.ar/ASPA/Doha.pdf

⁶ "The Americas: dreams of a different world; Venezuela's foreign policy" en The Economist. Vol. 392, Issue 8649, Sep 19, 2009.

⁷ Noriega, R. "Time to confront the Tehran-Caracas axis" en Wall Street Journal. Apr. 9, 2010. Disponible en: http://online.wsj.com

^{8 &}quot;Venezuela propondrá la inclusión de Siria en el ALBA en próxima cumbre" en TeleSur. Jun. 27, 2010. http://www.telesurtv.net/noticias/

⁹ "En marcha la construcción de refinería conjunta entre Venezuela, Irán, Siria y Malasia" en TeleSur. Mar. 31, 2010. http://www.telesurtv.net/noticias/

¹⁰ "Siria destaca importancia de relaciones energéticas con Venezuela" en TeleSur. Abr. 06, 2010. http://www.telesurtv.net/noticias/

¹¹ Suggett, J. "Venezuela and Syria Create Binational Fund, Advocate Latin American-Arab Unity" en Venezuelanalysis. June 28, 2010. http://venezuelanalysis.com/news/5460

¹² "Gobiernos de Caracas y Damasco se unen para construcción de una refinería" en Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Jun. 26, 21010. http://www.mre.gov.ve/

¹³ Cámara de Comercio Argentino Árabe. Disponible en: http://www.ccaa.com.ar/esp/sec-parabes/d-econ/fichas/ficha siria.pdf

^{14 &}quot;La presidenta Cristina Fernández recibió la visita del presidente de la República Árabe Siria" en Presidencia de la Nación Argentina. Jul. 02, 2010. http://www.casarosada.gov.ar/



comprimido (GNC) en el transporte automotor para suprimir el uso de gasolina; Argentina tiene una vasta experiencia en el tema.

El ministro de Información sirio, Mohsen Bilal, resaltó el papel de Argentina dentro del Mercosur y en el contexto internacional, en particular se mostró complacido con el voto a favor - en octubre pasado - en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre "Informe Goldstone" donde se acusa a Israel y al movimiento palestino Hamas de cometer crímenes de guerra en el último conflicto armado en la Franja de Gaza, en 2008-2009. 15

La Presidenta Fernández de Kirchner agradeció la actuación de Siria en todos los foros internacionales por su permanente defensa y apoyo a la soberanía argentina sobre las islas Malvinas, al igual que Argentina apoya la devolución de las Alturas del Golán de acuerdo a lo establecido en las resoluciones de Naciones Unidas. El presidente sirio agradeció los dichos de Fernández de Kirchner expresó que su gobierno no llama a las islas "Falklands" sino Malvinas. 16

La jefa de Estado remarcó la necesidad de un mundo más justo y equitativo, en el cual se terminen "esos arrebatos coloniales pasados de moda e impropios que algunos pretenden seguir ejerciendo" y que se debía revertir la lógica comercial de los países desarrollados, que pretenden ejercer "cierto grado de colonialismo en las relaciones comerciales". ¹⁷ Destacó además que no era aceptable que un país con asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU pueda "violar las leyes internacionales y hacer caso omiso de las resoluciones de la ONU, mientras que sólo los países pequeños deben cumplirlas", en clara alusión al rol de EE.UU. en el Medio Oriente. ¹⁸

Sin lugar a dudas, Brasil es el verdadero interés de Siria debido al volumen de su economía y la meta es que los empresarios brasileños hagan inversiones por U\$\$ 4.400 millones en los próximos 5 años, aproximadamente el 80 % del PBI sirio, una porción relativamente moderada si tenemos en cuenta que el PBI de Brasil es de U\$\$ 1.5 billones.¹⁹

La inversión extranjera directa en Siria está creciendo, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el World Investment Report, mostró un año con un incremento anual de 70% de la inversión extranjera en Siria en 2008²⁰. Ahmad Abdul Aziz, Director General de la Autoridad de Inversiones de Siria señaló el creciente interés para invertir en Siria. En 2008, se iniciaron 208 proyectos por valor de u\$s 2.900 millones. En 2009, se iniciaron 276 proyectos por valor de u\$s 4.500 millones. En el primer trimestre de 2010 se iniciaron 105 proyectos con una inversión de hasta 87,5 por ciento respecto al mismo periodo del año pasado. El informe sobre la inversión extranjera directa (IED) - del Banco Central de Siria - contabiliza las IED en torno u\$s 1.200 millones en 2008, sin incluir los proyectos inmobiliarios. Siria considera que una inversión es extranjera cuando los ciudadanos o compañías extranjeras tienen por lo menos una participación del 10 por ciento en el proyecto. En 2003, la inversión extranjera fue sólo u\$s 180 millones. Las principales inversiones vienen de Turquía. Arabia Saudita, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos.²¹

Para fortalecer las relaciones sirio-brasileras en este campo el Ministerio de Economía sirio creó el Consejo de Comercio Sirio-Brasilero y puso como su representante a Arif Akhras de Grupo TAG – un conglomerado de empresas que opera en diferentes campos de la economía brasilera - la meta es incrementar comercio bilateral y expandir las inversiones. Esto forma parte de un ambicioso proyecto de desarrollo comercial sirio en Brasil que apunta a desarrollar áreas no exploradas con potencial, como el turismo²². Sumado a ello, Siria ofrece la opción para establecer industrias manufactureras que abastezcan al mercado local y exporten a los vecinos el excedente como ocurre con la planta azucarera – una de las más grandes de la región - que Brasil levantó en sociedad con sirios, en Homs.23

Además, prevalece el interés personal del presidente Lula da Silva, de posicionarse a nivel internacional como mediador válido en diferentes procesos. Este esfuerzo es parte de una intensa actividad de política exterior, Lula ha pasado más de 385 días en el extranjero durante sus dos mandatos en el cargo, lo que significa que ha estado en el extranjero más de un año de su mandato como Presidente - ha realizado más de 200 visitas a países extranjeros - y ha abierto 36 nuevas delegaciones diplomáticas en el extranjero.²⁴ Este aumento de la intervención de

¹⁵ TELAM. Jul. 16, 2010. Disponible en: http://www.telam.com.ar/

¹⁶ "Argentina y Siria se Expresan Apoyo Mutuo" en Al-Manar. Jul. 02, 2010. Disponible en: http://www.almanar.com.lb/

¹⁷ "Argentina pide a Israel que devuelva a Siria los Altos del Golán" en La Tercera. Jul. 02, 2010. http://latercera.com/

¹⁸ Nassr, M., Sabbagh, H. & Mazen "Syria: Presidents al-Assad and de Kirchner...Moving Bilateral Relations toward New Stage" en Zawya. Jul. 03, 2010. Disponible en: http://www.zawya.com/

¹⁹ Oweis, K. "Assad seeks investment for Syria in Latin America" en The Daily Star. June 26, 2010. http://www.dailystar.com.lb/

²⁰ "Foreign Investment In Syria Grows" en Oxford Analytica. Nov. 26, 2009. Disponible en: http://www.dp-news.com/

²¹ "Q&A: Ahmad Abdul Aziz Director-General of the Syrian Investment Authority" en Syria Today, Jul. 2010. Disponible en: http://www.syria-today.com/

²² Rocha, A. "Brazil and Syria to have business council" en ANBA. Feb. 12, 2010. http://www2.anba.com.br/

²³ "Sugar refinery opens in Homs" en Syria Today, Jun. 2009. Disponible en: http://www.syria-today.com/

²⁴ Maihold, G. "Too big a world? Lula, Brazil and the Middle East" en Real Instituto Elcano. May. 17, 2010. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/



Brasil en el escenario internacional ha sido fuertemente criticado por EE.UU. debido a su oposición a intereses norteamericanos y a lo que se percibe desde Washington como injerencias en el Medio Oriente.²⁵

Esta realidad política no pasó inadvertida en el discurso de Al Assad cuando propuso que se estrechen los lazos económicos de Siria con Brasil y sus socios del Mercosur subrayando la importancia de los vínculos entre Damasco y las fuertes comunidades de origen sirio en Brasil y Argentina. Al Assad también manifestó su apoyo a una de las principales metas de política exterior de Brasil al afirmar que el mundo necesita a Brasil en el Consejo de Seguridad de la ONU ya que puede ayudar a establecer un nuevo orden internacional más justo.²⁶

Por otro lado, da Silva apoyó el ingreso de Siria a la Organización Mundial de Comercio (OMC), al manifestar que tendencia mundial es el establecimiento de un sistema multilateral del comercio que sea más representativo y que el intercambio sirio-brasilero se El Medio Oriente no se ha visto tan afectado por la crisis financiera global como los EE.UU y la Unión Europea, además se han transformado en interesantes alternativas con fuertes tasas de crecimiento. Brindan una amplia variedad de oportunidades de negocios en diversos rubros: Emiratos Árabes Unidos centraliza el comercio internacional; Egipto y Marruecos resultan atractivos para la radicación de industrias y Libia está modernizando su infraestructura con empresas brasileñas.

En el caos financiero del escenario internacional el Medio Oriente ofrece la posibilidad de inversiones conjuntas, respeto por la propiedad privada con garantías de no nacionalización, tasas impositivas del 4% al 5% para extranjeros y un mercado de 320 millones de personas²⁸; además la economía siria ha mantenido en los últimos 5 años un crecimiento promedio del 5% anual.²⁹

En Siria, desde 2005 la demanda energética ha crecido en más del 10% y la producción de cayó más de

un 10%, agravada por el aumento de la población y los fluctuantes precios internacionales del petróleo. Los países sudamericanos tienen experiencia en la extracción y refinación de combustible y producción de energía eléctrica. La agricultura siria ha pasado por una serie de sequías consecutivas que ha limitado su desarrollo, este es otra área de inversión para países como Argentina y Brasil debido los logros en riego artificial y biotecnología aplicada al sector agropecuario, el gobierno sirio propone joint ventures con el Estado en esta área con una inversión privada del 25%.30

El sector de la construcción también resulta atractivo para inversiones. Durante el último año ha crecido un 8.8% y se ha convertido en una de las atracciones para invertir debido al incentivo gubernamental y a la necesidad de

generar infraestructura para el turismo. Este mercado todavía no ha sido desarrollado totalmente y es relativamente nuevo en la región.³¹



haya cuadruplicado es una clara muestra de que Siria debe estar en la OMC.²⁷

¿Qué ganan los países latinoamericanos?

²⁵ Barrionuevo, A. "Brazil elbows U.S. on the diplomatic stage" en The New York Times. November 22, 2009. Disponible en: http://www.nytimes.com/2009/11/23/world/americas/

²⁶ "Syria's Assad in Brazil proposed close economic links with Mercosur" en MercoPress. Jul. 01, 2010. Disponible en: http://en.mercopress.com/2010/07/01/

²⁷ Rocha, A. "President Lula defends Syria in the WTO"en ANBA. Jun.30, 2010. http://www2.anba.com.br/

²⁸ Barros, I. "Brazilian companies invest more in Arab countries" en ANBA. Abr. 12, 2010. http://www2.anba.com.br/

²⁹ World Bank. http://datos.bancomundial.org/

³⁰ "Climate and incentives of investment in SYRIA" en Investment Office, Syria Supreme Council. Disponible en: http://www.amb-syr.fr/
³¹ "Positive growth in Syria expected to attract more foreign investment in its increasing real estate" en Property Wire, May. 04, 2010. Disponible en: http://www.propertywire.com/news/middle-east/





Conclusiones

La gira del presidente Al-Assad por Latinoamérica responde a una nueva orientación de la política exterior siria como respuesta a los cambios en el escenario del Medio Oriente e internacional.

La retracción de EE.UU. del escenario internacional por diversas causas – pérdida de credibilidad, crisis financiera, guerras – ha generado un vacío en muchos asuntos que están siendo abordados por otros actores internacionales con menos poder individual pero que combinados pueden generar acciones que impactan en la escena política internacional. El bloque BRIC + T es uno de los ejemplos.

Siria ha desarrollado una activa política exterior para con cada uno de ellos, tomando algunas de sus ventajas comparativas – economía, poder militar, apoyo en los foros internacionales, etc. - para su propio beneficio. La visita a Brasil es una reafirmación de los lazos con ese bloque de potencias emergentes.

El gobierno de Al-Assad necesita reafirmar la apertura de la economía con los capitales que estos nuevos socios poseen y que a diferencia de los europeos o norteamericanos, no han sido afectados por la crisis financiera y están abiertos a participar en nuevos mercados sin prejuicios ideológicos o religiosos. Si

bien su economía está atrayendo inversiones – ocupa el lugar 11 de 18 países árabes – a un volumen interesante respecto de otros años, el mismo todavía no el óptimo y necesita de diversificación.³²

Su industria - de base manufacturera – necesita de actualización y socios que puedan insertarla en una economía de escala con costos aceptables dentro de una economía globalizada. Por ejemplo, el aceite de oliva sirio está considerado entre los mejores del mundo pero no puede competir con los costos del aceite producido en el Mercosur, pero una asociación entre calidad del producto y producción optimizada puede resultar una alternativa viable para ambas partes.³³

El Mercosur se ha convertido en el bloque regional más importante de Latinoamérica y ha expandido su crecimiento aun en medio de la crisis financiera mundial. Además en estos países hay una numerosa colectividad de árabe, algunos de sus miembros son importantes representantes del establishment financiero y empresarial; todavía no han invertido capitales de manera masiva en Siria y el objetivo de esta gira es revertir esta tendencia y que – además – Siria sea considerada como plataforma para sus radicaciones industriales en el Medio Oriente

^{32 &}quot;Syria attracted USD 1.5 billion in FDI in 2009" en SBEC, Jul. 12, 2010. Disponible en: http://www.sebcsyria.com/

³³ Coach, P. "Liquid Gold" en Syria Today. Apr. 2010. http://www.syria-today.com/

ACTIVIDADES 2011

Seminarios y Conferencias

Seminario Conflictos Armados Contemporáneos (I Parte): Rwanda, Somalia, Sudán, Afganistán, India-Paquistán, el Cáucaso.

Seminario Conflictos Armados Contemporáneos (Il Parte): Sierra Leona, Liberia, república Democrática del Congo, Irak, Sri Lanka

Seminario Conflictos Armados Contemporáneos (III Parte): Haití, Nicaragua, Colombia, Guatemala

Seminario "El Conflicto de Rwanda"

Seminario "La Cuestión Somalí"

Curso: Intervencionismo Humanitario

Curso: Historia de la Post Guerra Fría

Curso: La Política Exterior de China

Modelos de Naciones Unidas

VII Modelo Naciones Unidas Ciudad de Buenos Aires 2008, para estudiantes secundarios (Junio 2011)

IV Modelo de Naciones Unidas Histórico para Universitarios y Profesionales.

I Modelo de Naciones Unidas de la Costa Atlantica (Mar del Plata 2011)

Publicaciones

Agora Internacional (tres ediciones: marzo- agosto – noviembre)



Mitos y Verdades acerca de la Consulta Artículo IV

Por Ignacio Labaqui*

Desde hace ya algunos años cuando se acerca la fecha de la Asamblea bi-anual que celebra el Fondo Monetario Internacional arrecian en los diarios las noticias sobre la posible realización de la consulta Artículo IV pendiente en el caso de nuestro país desde 2006. La postal se repite semestre tras semestre: un medio gráfico publica la noticia de un posible arreglo con el Fondo para hacer la demorada revisión anual, seguida de declaraciones ambiguas de parte de funcionarios del FMI y del gobierno nacional dando a entender que las bases para un acuerdo están dadas y que sólo falta dar las últimas puntadas para que en un breve plazo la mentada consulta tenga lugar. Pasan los días y luego, para desazón de quienes apostaban a recomponer la relación con el FMI, organismo del cual la Argentina es miembro desde 1956, algún funcionario de alto nivel sale al ruedo con diatribas sobre las políticas neoliberales impuestas por el Fondo en los años 90 y sus desastrosos resultados para la economía local, indicando a la vez que el actual gobierno no está dispuesto a tolerar ningún tipo de condicionamiento sobre la política económica. Luego, el tema desaparece de la agenda hasta la siguiente reunión (sea la de otoño o primavera boreal) cuando este ya trillado vals vuelve a repetirse.

El objetivo de este artículo es entonces intentar entender el por qué desde hace ya unos 3 años, como en la película de Led Zeppelin, en lo que hace al Artículo IV "la canción es la misma". Para ello explicaremos que es el Artículo IV, por qué la Argentina tiene interés en celebrar la consulta Artículo IV, cuál es el principal obstáculo para que ello no suceda y también evaluar la relevancia de la realización o no de esta consulta.

Comencemos por indicar qué es la Consulta Artículo IV. El artículo IV del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional sostiene en su sección 3:

"a) El Fondo supervisará el sistema monetario

internacional a fin de asegurar su buen funcionamiento, y vigilará el cumplimiento por cada país miembro de sus obligaciones conforme a la Sección 1 de este Artículo.

b) A fin de desempeñar sus funciones según el apartado a), el Fondo ejercerá una firme supervisión de las políticas de tipos de cambio de los países miembros y adoptará principios específicos que sirvan de orientación a todos ellos con respecto a esas políticas. Los países miembros proporcionarán al Fondo la información necesaria para ejercer esa supervisión y, a solicitud del Fondo, le consultarán sobre sus políticas de tipos de cambio."1

Este artículo es la base de la supervisión a la que todos los países miembros del Fondo deben sujetarse anualmente tal como puede leerse en la definición que da el glosario de la página web del Fondo, la cual señala que la consulta Artículo IV es:

"Una discusión comprensiva regular, usualmente anual, entre el staff del FMI y los representantes de cada país miembro en lo relativo a las políticas económicas y financieras del estado miembro"²

En síntesis, la Consulta Artículo IV es una suerte de auditoría regular celebrada por cada estado miembro del FMI, usualmente con frecuencia anual. En la práctica, una misión del FMI viaja al país miembro, se reúne con funcionarios del Ministerio de Economía y del Banco Central, con consultores económicos, recopila información y luego produce un informe que es discutido en el seno del Directorio Ejecutivo. Tal como puede observarse a partir de la lectura de los informes que suelen estar disponibles en el sitio web del FMI, el gobierno involucrado tiene la oportunidad de hacer un descargo respecto de la evaluación que el staff del Fondo hace de la situación económica del país en cuestión. Lo que es más, no es potestad del Fondo dar a publicidad el informe completo, sino que es el país miembro quien tiene el poder para autorizar o no su publicación.

Es decir que la Consulta Artículo IV no

Ágora Internacional Vol. 5 Nº 12 pp. 49 - 52

^{*} Docente en el Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina.

¹ Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, disponible en www.imf.org

² Ver en: www.imf.org. En inglés en el original, la traducción es nuestra.



involucra ningún tipo de condicionamiento alguno por parte del FMI en la medida que no incluye ningún desembolso de recursos. No estamos frente a una de las tantas líneas de crédito de las que dispone el organismo para asistir a un estado miembro, sino frente a un simple proceso administrativo que en la gran mayoría de los países no despierta ningún tipo de controversia y que más bien suele pasar desapercibido.

Desde la actual administración se ha impulsado sin embargo una visión alternativa sobre el contenido y las reales implicancias de la Consulta Artículo IV:

"No permitiremos q el FMI opine sobre nuestras cuentas. ¿alguien puede decir xq apoya q si lo hagan? No se olviden del blindaje y el

Chupete".3

"El ministro de Economía y Finanzas Públicas, Amado Boudou, aclaró esta mañana, en relación a la reunión que mantuvo ayer con el Director del Hemisferio Occidental del FMI, Nicolás Eyzaguirre, que -Argentina no acepta ninguna condicionalidad, no acepta ninguna injerencia en su política económica, monetaria y financiera-. Asimismo, Boudou señaló que -nuestra vuelta a los mercados internacionales tiene que ver con potenciar el crecimiento de Argentina, con que haya dinero para empresas, con que haya dinero para seguir llevando adelante el plan de obras públicas-. El ministro recordó además que -Argentina es parte del FMI-, pero que -no participa de ningún organismo, de ningún FMI que tenga que ver con condicionalidades-.4

Estas declaraciones por parte de funcionarios de la actual administración presentan a la Consulta Artículo IV como una condicionalidad del FMI. Nada más alejado de la realidad. La condicionalidad consiste básicamente en un intercambio de

compromisos de realizar reformas o cumplir ciertos objetivos macroeconómicos a cambio del desembolso de recursos. Este conjunto de condiciones que suelen acompañar los programas de asistencia del Fondo Monetario Internacional, se plasman en una Carta de Intención firmada por el Ministro de Economía y el Presidente del Banco Central del país receptor de la asistencia financiera. Desde que a mediados de 2004 la Argentina suspendiera el programa de ayuda acordado por el gobierno de Néstor Kirchner a poco de su llegada al poder en agosto de 2003, la Argentina no ha contado con ningún programa del organismo. Es más, en diciembre de 2005 el ex presidente decidió

cancelar en forma anticipada la deuda que nuestro país mantenía con el organismo. En resumen, si no hay programa de asistencia, no hay desembolsos, y si no hay desembolsos no hay condiciones. El artículo IV es un trámite formal que no implica ningún tipo de condicionamiento sobre la política económica ni tampoco ningún desembolso de recursos. Si efectivamente es así, ¿por qué la controversia?

El problema del artículo IV está vinculado más bien a la deuda irresuelta con el Club de París. Si bien la Argentina reestructuró la deuda con sus acreedores privados (de la cual aproximadamente un 8% aun está pendiente de arreglo dado que un grupo de acreedores



rechazó tanto la propuesta de 2005 como la de este año) aun mantiene impaga la deuda de USD 6.700 millones con los países del Club de París. Desde 2008 el gobierno busca llegar a un arreglo con el Club de París con el objetivo de destrabar líneas de crédito por parte de agencias oficiales de financiamiento de Europa, Estados Unidos y Japón que permitirían financiar proyectos de infraestructura, aparte de regularizar la situación crediticia de la Argentina y cerrar de este modo el capítulo del default abierto en diciembre de 2001. Aunque en algún momento se consideró la posibilidad de saldar la deuda mediante un pago en efectivo con reservas, tal como fuera anunciado en

³ Héctor Timmeran en su cuenta de Twitter, 8/10/2010.

⁴ "Argentina no acepta ninguna condicionalidad", aclaró Boudou". Comunicado de Prensa del Ministerio de Economía, 27/08/2009. Enfatizado en el original.



septiembre de 2008, la realidad es que a los pocos días la caída de Lehman Brothers marcó el comienzo de la crisis financiera internacional, relegando la idea del pago "cash" a un segundo plano. ¿Por qué pagar cash? La explicación es sencilla. Cinco principios clave rigen el trabajo del Club de París. Uno de ellos es que:

"El Club de París sólo negocia restructuraciones de deuda con países deudores que:

- necesiten un alivio en la deuda (...)
- hayan implementado y se hayan comprometido a implementar reformas para restaurar su situación económica y financiera.
- hayan demostrado un registro de implementación de reformas bajo un programa del FMI. Esto significa en la práctica que el país debe tener vigente un programa apoyado por un arreglo apropiado con el FMI (Stand-By, Facilidad Ampliada, Facilidad de Reducción de la Pobreza y Crecimiento, Instrumento de Apoyo a Políticas)".⁵

Es claro que un arreglo con el Club de París, salvo que se trate de un pago en efectivo, requiere de la participación del FMI, al menos mientras las reglas del Club no sean modificadas o salvo que los miembros del Club acuerden una excepción con la Argentina. Es evidente que el gobierno no tiene necesidad y mucho menos voluntad de acordar un programa de financiamiento con el Fondo. El grado mínimo de involucramiento que podría haber con el Fondo sería una consulta Artículo IV, para luego esperar que los miembros del Club acepten que con ello se cumple el requisito de participación del FMI.

Suponiendo que efectivamente el Artículo IV permite cumplir con el requisito de involucramiento del FMI y qué con ello habrá acceso a líneas de financiamiento por parte de agencias oficiales de países desarrollados, y si tal como se ha señalado más arriba no hay condicionalidad alguna involucrada en la Consulta Artículo IV, ¿por qué la resistencia? Es decir, sería comprensible la resistencia a un programa tradicional del Fondo dado que las prescripciones del organismo no necesariamente coincidirán con las del gobierno y más aun si tenemos en cuenta que la Argentina no requiere en la actualidad la asistencia del organismo. Pero si el Artículo IV allana el camino para el Club de París, aparte de poner al país en regla con un organismo del cual es parte, ¿por qué no concretar la consulta de una buena vez? Una respuesta posible es que el staff del FMI, que probablemente no comparta los lineamientos de la actual política económica, produzca un reporte excesivamente crítico y que ello redunde negativamente sobre las cotizaciones de los

activos financieros argentinos, particularmente la deuda soberana, e incluso sobre decisiones de inversión real.

Parte de la literatura sobre el FMI señala que contar con un programa con el organismo opera como una suerte de "sello de aprobación" de la política económica que redunda en un incremento en el flujo de inversiones. Posiblemente esto fue así en el pasado en el contexto de la crisis de la deuda en los años 1980 cuando los acreedores privados sólo accedían a renegociar vencimientos de deuda si el país en cuestión contaba con un acuerdo con el Fondo. En la actualidad, y especialmente a la luz del impresionante "rally" de la deuda soberana argentina, ni el artículo IV ni un programa del FMI parecen tener ese efecto de "gatillar inversiones". Tras la reestructuración de deuda parte I, concluida en febrero de 2005, la Argentina pudo colocar deuda bajo legislación argentina aunque con una amplia participación de inversores externos. De hecho, para limitar la entrada de inversiones de portafolio lo cual podía redundar en una apreciación de la moneda, el Banco Central introdujo un encaje que inmoviliza el 30% de los fondos que ingresan al país por menos de un año. Es decir que no contar con el aval explícito del Fondo no fue en el pasado óbice alguno para colocar deuda a tasas de un dígito tal como se hacía en 2006 y 2007. Recientemente de hecho, el gobierno rechazó la oferta de colocar deuda a una tasa algo superior al 8.5% anual.

¿Es que los inversores están muy mal informados sobre la situación económica de la Argentina y un eventual artículo IV negativo dispararía una salida masiva de capitales de la Argentian? Lo dudo mucho. Si bien en los mercados financieros las asimetrías de información son notorias, difícilmente el Fondo, que por otra parte siempre ha sido muy cauteloso en el tono de sus informes debido al impacto que los mismos podrían tener sobre las expectativas de los agentes económicos, pueda aportar datos sobre la Argentina que hoy sean desconocidos por el mercado. Las debilidades que un eventual reporte del Fondo pondrá sobre el tapete son conocidas hace tiempo en el mercado financiero.

Con lo cual, si el impacto en término del precio de la deuda soberana y el acceso a los mercados de capitales es menor, ¿cuál es el obstáculo? Evidentemente el problema no puede ser otro que la falta de credibilidad de las estadísticas oficiales, tema que una misión del Fondo de estas características, bajo circunstancias normales una instancia administrativa anodina, inocua y de bajo perfil, no podría ignorar. Y eso sí sería problemático, no solo por el costo político, que en buena medida ya ha sido asumido por el gobierno, sino tal vez por el costo de que el Fondo haga explícito lo que todo el mundo sabe y descuenta:

⁵ Ver el sitio web www.clubdparis.org.



que las estadísticas oficiales de inflación, crecimiento y pobreza no gozan de credibilidad. El tema no es menor dado que una buena parte de la deuda pública está vinculada a la inflación, lo cual –como ya muchos han advertido- podría dar lugar a litigios por parte de tenedores de bonos que se sientan perjudicados en caso

and Reform" del 2 de abril 2009 el país se comprometió a apoyar la supervisión del FMI:

"We will conduct all our economic policies cooperatively and responsibly with regard to the impact on other countries and will refrain from competitive



devaluation of our currencies and promote a stable and well-functioning international monetary system. We will support, now and in the future, to candid, even-handed, and independent IMF surveillance of our economies and financial sectors, of the impact of our policies on others, and of risks facing the global economy".7

No realizar la consulta artículo IV, pendiente desde 2006, ya no solo es

un incumplimiento hacia el convenio con el FMI, sino que más relevante aun dada la importancia adquirida por el G20, es incumplir con un compromiso asumido ante este foro del cual la Argentina tiene el privilegio de ser parte.

Dado que el artículo IV parece inexorable para llegar a un arreglo con el Club de París y es también un compromiso asumido no ya con el Fondo sino con el G20 ¿habrá una revisión Articulo IV entonces en el corto plazo? Aunque nuevamente se han disparado los rumores al respecto, gatillados por el nombramiento de un nuevo representante argentino en el Directorio Ejecutivo del FMI y por la Asamblea de Otoño Boreal del organismo, parece difícil que habida cuenta de la resistencia de la actual administración a aceptar una revisión en el modo en que se elaboran las estadísticas públicas y más aun, a poco de entrar en un año electoral, el gobierno acepte realizar la revisión, y más bien, es más probable que frente a cualquier demanda de realización de la consulta, y más aun si viene acompañada de la amenaza de sanciones, la respuesta sea la ya clásica negativa a aceptar inexistentes condicionamientos e imposiciones de políticas

que se compruebe que Argentina ha subestimado sus índices de inflación.

¿Qué hacer entonces? ¿Debe la Argentina realizar la consulta artículo IV? En principio la respuesta es que la Argentina debería regularizar su situación con el FMI, incluso si no planea requerir de sus servicios. La Argentina es un estado miembro de este organismo y la Consulta Artículo IV es una de las obligaciones que emanan del Convenio Constitutivo. En segundo lugar, el país es miembro del G20 financiero y como tal ha asumido compromisos respecto de la supervisión del FMI. La declaración de la Cumbre sobre Mercados Financieros y la Economia Mundial de Washington del 15 de Noviembre de 20, firmada por nuestro país estipula que:

"The IMF should conduct vigorous and evenhanded surveillance reviews of all countries, as well as giving greater attention to their financial sectors and better integrating the reviews with the joint IMF/World Bank financial sector assessment programs".6

Del mismo modo, en el punto 12 de la Declaración de Líderes "The Global Plan for Recovery

⁶ Declaration Summit "On Financial Markets And The World Economy", Washington, 15 de noviembre de 2008, www.g20.org.

⁷ Leaders Statement – The Global Plan for Recovery and Reform, Londres, 2 de abril de 2009. El énfasis es nuestro.



Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina

Asóciese
Informes y requisitos
info@anu-ar.org
4632 7954
lunes a viernes de 15 a 19 hs