



ARGENTINA Y EL BID

El día después

Ricardo Carciofi
Septiembre 2020

cece

ARGENTINA Y EL BID: el día después

Ricardo Carciofi¹

14 de Setiembre, 2020

Este pasado sábado 12 de setiembre se llevó a cabo la Asamblea de Gobernadores del BID en la cual se eligió al nuevo presidente de la institución, Mauricio Claver-Carone. Bajo todo punto de vista esta Asamblea del BID ha sido singular. Por primera vez desde la creación del Banco en 1959 un ciudadano estadounidense se hará cargo de la conducción del organismo. Esto ocurre en vísperas de una elección presidencial en E.E.U.U., en medio de una polarización extrema en la política doméstica que se proyecta al escenario internacional. La situación altera consensos y balances geopolíticos históricos en materia de la arquitectura financiera internacional. Las presidencias de las instituciones que emergieron en Bretton Woods habrían de ser conducidas por europeos (FMI) y estadounidenses (Banco Mundial). En ambos E.E.U.U. tiene la mayor fracción de capital. En el BID, que nació como una suerte de brazo financiero de la OEA, ocurre algo similar: Estados Unidos es el mayor socio, pero la mayoría del capital accionario está en posesión de los países de América Latina y el Caribe (Ver Cuadro Anexo I). De ahí que en la conducción se hayan sucedido presidentes provenientes de la región: Felipe Herrera (Chile, 1960-70), Antonio Ortiz Mena (México, 1970-88), Enrique Iglesias (Uruguay, 1988-05), Luis A. Moreno (Colombia, 2005).²

El segundo aspecto singular, estrechamente emparentado al anterior, ha sido la falta de acuerdo previo para la postulación de un candidato de consenso. Tal había sido el procedimiento de práctica en el pasado: la iniciativa se gestaba en la región en consulta activa con E.E.U.U., para luego sumar a los demás miembros. El tercer hecho a destacar concierne a la posición de nuestro país frente al tema. Como es sabido, Argentina impulsó con fuerza una línea de acción consistente en promover un candidato propio. Cuando esa estrategia tropezó con obstáculos apeló a un movimiento de contingencia: postergar la elección para 2021. El resultado ha sido una derrota diplomática. Es interesante entonces analizar el proceso de cómo se llegó hasta aquí y cómo votaron los países, pero más importante aún, es la necesidad de tomar adecuada nota del nuevo contexto y los márgenes existentes para redefinir el curso de acción.

El intento de bloqueo al candidato estadounidense.

En primer lugar, y sin necesidad de profundizar en un análisis histórico sobre la cooperación financiera regional y el papel que ha cumplido el BID, la posición inicial del gobierno en promover un candidato propio aparece más que justificada. Argentina, un miembro con importante capital accionario, nunca había ocupado la Presidencia del BID y por tanto albergaba legítimas aspiraciones. Yendo al antecedente más inmediato, la anterior administración, según los trascendidos de prensa que se conocieron en su momento, había hecho avances notables para gestar acuerdos para suceder a Luis A. Moreno. El tema se habría conversado a nivel presidencial en la Cumbre del G-20

¹ Investigador invitado IIEP, FCE-UBA.

² Correspondió tradicionalmente a E.E.U.U. la vicepresidencia del BID, así como el manejo de algunas áreas clave de la administración (Departamento Legal, Finanzas, Auditoría).

realizada en noviembre de 2018. Parecía una derivación lógica dar continuidad a la tarea. ¿Qué pasó entonces para que se vieran alterados los entendimientos previos? La respuesta breve es que, en algún momento del convulsionado primer semestre de 2020, se despertaron dudas y desconfianzas de cómo el país movía sus piezas en el plano internacional. Es difícil saber cuáles fueron las evidencias que se observaron desde afuera. Pero hay algunos hechos que permiten tejer hipótesis. Hacia el mes de marzo, Brasil comenzó a sugerir candidatos propios a la Presidencia del Banco, entrando en franca competencia con Argentina. Se multiplicaron también sondeos para identificar nombres en varios países. Costa Rica anunció formalmente la candidatura de la expresidenta Laura Chinchilla. La gestación de los necesarios acuerdos previos se tornó imposible. Volviendo al caso de Argentina, parece razonable suponer que un primer tropiezo significativo se produjo cuando los países del MERCOSUR, especialmente el eje Argentina-Brasil no pudo resolver sus diferencias. Cabe recordar que, a fines de abril, nuestro país había anunciado que se retiraba de la mesa de negociaciones comerciales del bloque.

En una movida osada y casi inimaginable para las diplomacias regionales, el vacío fue ocupado por Mauricio Claver-Carone, asesor del presidente Trump y Director del Departamento del Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional de los E.E.U.U. Como era de esperar, se levantaron numerosas voces no oficiales de líderes y expresidentes de la región contrarias a la iniciativa. También se sumaron opiniones europeas. La crítica destacó, por un lado, que la propuesta implicaba la alteración de los pesos y contrapesos de los intereses nacionales en las diversas instituciones. Pero también se señalaron preocupaciones frente al avance de la administración Trump, conocida por sus reiterados embates al multilateralismo y la cooperación, y que ahora se proyectaba su control de una institución regional. También se comentó con preocupación varias de las opiniones y declaraciones del entonces candidato y ahora presidente del BID, Claver-Carone.

Frente a este contexto, y acompañado por opiniones internacionales de influencia, Argentina puso en acción la línea de contingencia: el intento de postergación de la decisión para 2021. Esta maniobra tenía la ventaja del bloqueo del candidato y, además, demorar la acción hasta después de conocido el resultado de la elección presidencial en E.E.U.U. Pero si bien la visión desde fuera de los círculos oficiales era coincidente, las posiciones de los gobiernos de América Latina se movieron en dirección distinta. Estos quedaron atrapados entre la imposibilidad de alcanzar un entendimiento propio y el riesgo de paralizar la acción del Banco aplazando decisiones hacia inciertos escenarios futuros.³ Frente al impasse, y para evitar las aristas más delicadas de la disputa, Costa Rica declinó oportunamente la presentación de su candidata. Argentina no. Lo hizo a último momento, el jueves 10, en un comunicado de la Casa Rosada donde informaba que se abstendría en la votación de la Asamblea y, además, exhortaba a los demás países de América Latina en el mismo sentido. Así la posición oficial de Argentina tuvo una doble característica: insistió hasta donde pudo con un candidato propio y asumió luego un liderazgo público de la posición abstencionista, aún a sabiendas que resultaba

³ De acuerdo con el Convenio Constitutivo, en caso de demora en la designación del Presidente, la conducción del Banco es asumida transitoriamente por el Gerente del Departamento Legal.

altamente improbable ganar la votación. Bajo tales condiciones, y con un solo candidato en agenda, se llevó a cabo la elección del presidente del BID del pasado sábado.

Cómo votaron los países.

La información oficial del BID no consigna el detalle de cómo se pronunciaron los 48 miembros del Banco. Sin embargo, el comunicado de la Cancillería argentina ofrece los datos clave que permiten reconstruir el escrutinio.⁴ Así menciona que cinco países de América Latina y el Caribe (Chile, México, Perú y Trinidad Tobago, además de Argentina) y los miembros de la Unión Europea que integran el BID, un total de 16 países, se inclinaron en favor de la abstención. El Cuadro siguiente resume la información.

ASAMBLEA GOBERNADORES BID - 12 de Setiembre 2020			
Abstención - Países y % de capital accionario			
	Países	% Capital	% Sub-región
	Argentina	11,354	
	Chile	3,119	
	México	7,299	
	Perú	1,521	
	Trinidad Tgo	0,433	
	ALC		23,726
	Alemania	1,896	
	Austria	0,161	
	Bélgica	0,329	
	Croatia	0,050	
	Eslovenia	0,031	
	España	1,964	
	Dinamarca	0,171	
	Francia	1,896	
	Italia	1,966	
	Holanda	0,200	
	Portugal	0,055	
	Unión Europea		8,719
	Total		32,445

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

Asumiendo que el proceso de consultas bilaterales a nivel oficial se llevó a cabo con cierta profundidad y que las posiciones de los gobiernos, al menos de los votos clave, se podían anticipar, se observa que Argentina enfrentaba un panorama muy difícil. La regla de la elección del presidente del BID es una cláusula compuesta: se requiere contar con el voto de 15 miembros regionales y una mayoría de votos según el capital accionario. En ambos casos los números eran favorables a Claver-Carone: 21 países de la región y 9

⁴ Información de Prensa 251/20, 12/09/20, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

de los miembros no regionales, incluido China, además de Canadá y el propio Estados Unidos. En su favor votaron 32 países representando 67,55% del capital. Tomando en consideración estos datos, la convocatoria del gobierno argentino exhortando de manera abierta a la abstención horas antes de la elección parece difícil de comprender. Si había alguna duda, el comunicado de Prensa de la Cancillería posterior a la Asamblea, subió la apuesta en la misma dirección al agradecer “a los países regionales y no regionales que acompañaron su postura de abstención...”. Nuevamente, un pronunciamiento público afirmando implícitamente el liderazgo de un objetivo que había probado ser inalcanzable.

El repaso de los detalles de la votación ofrece otros aspectos de interés. México, con un importante poder de voto relativo, habría cumplido el compromiso de acompañar la posición argentina. No obstante, omitió declaraciones públicas sobre la elección y podía calcular también que su voto no ponía en riesgo las chances del candidato estadounidense. En otro orden, los restantes países del MERCOSUR se distanciaron de la posición argentina. A su vez, la unidad del bloque europeo en contra de la iniciativa estadounidense puede comprenderse en el marco de lo señalado arriba acerca de la conducción de los organismos multilaterales con sede en Washington.

Ahora bien, cualquier observación acerca de cómo se configuró el voto de abstención debe tener en cuenta la importancia relativa del papel crediticio del Banco. El cuadro siguiente ofrece algunos datos de interés: compara el poder de voto con el valor de la cartera activa de préstamos del BID con relación al PBI.

BID: Importancia relativa de la cartera de préstamos		
Países	% Capital	Préstamos/PBI
Argentina	11,354	1,27
Chile	3,119	0,20
México	7,299	0,11
Perú	1,521	0,40
Trinidad Tgo	0,433	1,30

Fuente: sobre la base de datos del BID y FMI (PBI 2020, en ppp)

La información pone de manifiesto importantes diferencias entre los prestatarios. Desde el punto de vista del volumen del portafolio con relación al PBI, Argentina aparece en igual posición que Trinidad y Tobago, pero con distancias muy grandes en su capital accionario. Para los otros tres países que votaron por la abstención, la cartera de préstamos del BID es considerablemente menor que para Argentina.

De aquí en más.

Ahora la elección pertenece al pasado y se trata de proyectar una línea de acción apropiada al nuevo escenario que se abre de aquí en más. Parece conveniente distinguir tres planos de análisis: la gobernabilidad del BID, el programa de préstamos y el flujo financiero y la relación los otros organismos.

Sin lugar a duda, el cambio en la conducción de la institución habrá de traer un impacto. No se trata tan sólo de visiones contrapuestas, nombres propios y estilos. Como se señaló arriba, habrá que encontrar un nuevo balance en el funcionamiento de la institución. En la gestión cotidiana de negocios cumple un papel crucial el Directorio. Es clave encontrar los mecanismos de diálogo para evitar una posible parálisis, sino también para mantener el foco en las estrategias y políticas que hacen a la esencia de la acción. El programa operativo, los préstamos y la cooperación técnica, se desprenden de lo anterior. Nuevamente, siendo una institución donde la mayoría del capital accionario lo detentan los prestatarios, el liderazgo en la construcción de una agenda positiva corresponderá a los países de América Latina. Aquí reaparece nuevamente, ahora con perspectiva hacia adelante, la necesidad de un entendimiento básico entre Argentina y Brasil -son los dos países con mayor capital después de E.E.U.U. Si no se encuentran caminos efectivos para avanzar en esa dirección, el riesgo que se corre es que aumente desproporcionadamente el costo de transacción de operar con el BID. Si eso ocurriera, la institución puede ingresar en un cono de sombra e irrelevancia.

Entretanto, Argentina debe prestar atención a otro frente: el flujo financiero neto con el BID. La cartera actual que asciende a US\$ 11 mil millones, de los cuales 42% se encuentra en curso de desembolso según el ritmo de ejecución de los proyectos. La mayor parte corresponde a 54 operaciones con el sector público -transporte, energía, ciencia y tecnología, turismo, desarrollo agrícola, entre los principales sectores. El objetivo entonces es mantener un balance positivo o neutral entre la carga de intereses y amortizaciones que debe afrontar el país, y los fondos a recibir de los préstamos en actividad. Esta meta se ha venido logrando con un nivel de aprobaciones de alrededor de US\$ 1,1 mil millones anuales de operaciones de nuevos proyectos. Mientras la ejecución de los programas es un tema de carácter operacional y que concierne a la administración del Banco y de las respectivas unidades del sector público donde se encuentran ubicados los mismos, la aprobación de nuevos debe pasar por sucesivos filtros y la aprobación del Directorio. Por lo tanto, aún con una mirada estrecha circunscripta de manera exclusiva al *cash-flow* del BID con el país, Argentina requiere del apoyo activo de los demás miembros del Banco y exige reunir los votos favorables a la hora de la aprobación de los préstamos. Difícilmente puedan obtenerse decisiones sin acuerdo del accionista mayoritario: E.E.U.U.

Finalmente, aparece el tema de la relación con los otros organismos multilaterales, el Banco Mundial y el FMI. La cuestión es relevante porque existe una coordinación explícita entre el accionar de las tres instituciones. Como es sabido, Argentina se apresta a desarrollar una negociación compleja con el FMI que llevará a montar un nuevo programa que, financieramente, tendrá el propósito de refinanciar las amortizaciones de la actual deuda con el FMI. Es aquí donde los aspectos de organización y toma de decisiones adquieren importancia. En el caso argentino, la relación con el FMI está a cargo del Ministerio de Economía, mientras que la Secretaría de Asuntos Estratégicos se encarga del BID, por lo cual se requiere una comunicación estrecha entre ambos. Ahora bien, prestando atención a lo que se señalaba arriba, del lado estadounidense la organización es distinta. La coordinación de los representantes ante los organismos financieros internacionales es ejercida por la Subsecretaría de Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro. Desde allí se imparten las orientaciones sobre las cuales

deciden y votan los Directores estadounidenses en cada uno de los organismos -BID, Banco Mundial y FMI.⁵ Por tanto, hay un seguimiento muy próximo y actualizado sobre cuáles de los programas y solicitudes de financiamiento de los países, más allá de los temas propios de la gobernanza de las instituciones. Se agrega también un detalle no menor. Mauricio Claver-Carone ha sido Asesor Principal de dicho departamento del Tesoro y, en sus nuevas funciones, muy probablemente habrá de tener un contacto regular con esa agencia.

En síntesis, la elección del Presidente del BID ha quedado atrás y ahora comienza una nueva etapa. Para todos los países de la región resulta de interés común asegurar un funcionamiento eficaz de la institución. Esto exige poner en funcionamiento mecanismos de diálogo a nivel del Directorio como cuerpo colegiado, y éste a su vez con la Presidencia, y a partir de allí derivar instrucciones claras al resto de la administración. La tarea no será fácil. Argentina, además de su interés como país miembro y accionista de importancia del BID, le agrega el objetivo de atender las necesidades financieras en su relación el mismo, y también con los restantes organismos de crédito. Por otro lado, queda claro que más allá de detalles organizacionales, el área internacional del Departamento del Tesoro de los E.E.U.U. será una contraparte clave en las negociaciones que se avecinan.

⁵ Los representantes de E.E.U.U. ante los organismos son propuestos por el Departamento del Tesoro pero requieren la aprobación del Congreso.

Cuadro Anexo I

BID: CAPITAL SOCIAL Y PODER DE VOTO

Países miembros prestatarios	Votos	% total de votos (1)	
Argentina	1.609.577	11,354	
Bahamas	29.683	0,209	
Barbados	19.441	0,137	
Belice	16.651	0,117	
Bolivia	129.428	0,913	
Brasil	1.609.577	11,354	
Chile	442.130	3,119	
Colombia	442.130	3,119	
Costa Rica	64.819	0,457	
Ecuador	86.225	0,608	
El Salvador	64.649	0,456	
Guatemala	81.863	0,578	
Guyana	22.903	0,162	
Haití	64.649	0,456	
Honduras	64.819	0,457	
Jamaica	81.863	0,577	
México	1.034.744	7,299	
Nicaragua	64.649	0,456	
Panamá	64.649	0,456	
Paraguay	64.649	0,456	
Perú	215.580	1,521	
República D	86.452	0,610	
Suriname	12.659	0,089	
Trinidad y T	61.379	0,433	
Uruguay	172.781	1,219	
Venezuela	482.402	3,403	
Sub total países miembros pres	7.090.351	50,015	
Países regionales no prestatarios			
Canadá	567.174	4,001	
Estados Uni	4.253.799	30,006	
Subtotal regionales no prestatai	4.820.973	34,007	
Países no regionales no prestatarios			
Alemania	268.794	1,896	
Austria	22.765	0,161	
Bélgica	46.680	0,329	
China, Rept	559	0,004	
Corea, Rept	559	0,004	
Croacia	7.030	0,050	
Dinamarca	24.196	0,171	
Eslovenia	4.349	0,031	
España	278.595	1,964	
Finlandia	22.765	0,161	
Francia	268.794	1,896	

Israel	22.450	0,158
Italia	278.594	1,966
Japón	708.966	5,000
Noruega	24.196	0,171
Países Bajo	28.342	0,200
Portugal	7.802	0,055
Reino Unido	136.596	0,964
Suecia	46.392	0,327
Suiza	66.840	0,471
Subtotal países no regionales n	2.265.264	15,979
Total	14.176.588	100

(1) Las cifras están redondeadas; a causa de esto, la suma de las celdas podría dife