



Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior

# INFORME DE **COYUNTURA INTERNACIONAL**

Aportes a la política exterior en el marco de la crisis mundial

*Deuda externa - Fuga de capitales  
Impuesto a las grandes fortunas - Argentina y los BRICS*



@ocipex



www.ocipex.com



@OCIPEx\_arg



/ocipex

Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior.

Informe de coyuntura internacional. Aportes a la política exterior en el marco de la crisis mundial.

24 de mayo de 2020.

Buenos Aires, Argentina.

Contacto: [contacto.ocipex@gmail.com](mailto:contacto.ocipex@gmail.com)

## ÍNDICE

- ▲ Editorial.....4
- ▲ Deuda externa, fuga de capitales e impuesto a las grandes fortunas.....5
- ▲ Argentina y BRICS: apuesta por una inserción geopolítica soberana.....17



@ocipex



www.ocipex.com



@OCIPEx\_arg



/ocipex

**Desde OCIPEx nos propusimos analizar la coyuntura internacional en la que está inmersa nuestro país, para realizar aportes a la política exterior en el marco de la crisis mundial.** Este trabajo contiene dos informes que buscan aportar a la comprensión de cómo la pandemia puede afectar el escenario global -y por lo tanto a nuestro país-, como también participar en la construcción de los caminos que la Argentina puede tomar en el plano internacional.

La pandemia y la crisis financiera parecen estar dejando claro que **los Estados no son obsoletos y tienen un rol principal en la vida de los pueblos. El mercado está globalizado pero es incapaz de dar soluciones globales para la humanidad.** Esta situación demanda una reconstrucción total del mercado interno y del entramado productivo, así como del comercio mundial. Son pocos los países del mundo que tienen una capacidad de reacción rápida para ser motores de la reactivación posterior a esta crisis. Por esta razón, hay que dejar al margen los ideologismos y anteponer los intereses permanentes de nuestra nación.

**El primero artículo analiza la relación entre distintos elementos que constituyen la base del sistema económico mundial: la deuda, la fuga de capitales y la concentración de la riqueza.** La crisis sanitaria global trae aparejada una profundización de los “tres planos de la desigualdad”: entre estados centrales y periféricos; entre sectores sociales; y entre estados y grandes corporaciones. Los tres planos de la desigualdad tienen una relación muy estrecha con el poder de la estructura financiera global, los movimientos especulativos de capitales, la evasión y elusión fiscal -con eje en los paraísos fiscales- y la pobre legislación global acerca de procesos de deuda de naciones soberanas y la reestructuración de estas.

**En el segundo informe analizamos el organismo BRICS (integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y la propuesta ampliada de los BRICS Plus.** Evaluamos el rol de la institución y la posible inserción geopolítica soberana de nuestro país al mismo. Para ello, planteamos **dirigir esfuerzos políticos y diplomáticos para participar del BRICS Plus, como primer paso para una integración plena en el BRICS.** Consideramos que es una apuesta relevante ya que permitiría encontrar a nuestro país un polo de gravedad geopolítica que hoy no tenemos, al sentarnos en la misma mesa con actores de peso; una fuente de financiamiento para proyectos de infraestructura mediante el Banco de Desarrollo del BRICS; y un ámbito de complementación con Brasil si vuelve a priorizar estos espacios.

**Si la volatilidad es la característica principal de la geopolítica mundial, la pandemia vino a acrecentar estas tendencias.** Nos encontramos en un contexto internacional signado por una disputa hegemónica entre las dos principales superpotencias -China y EE.UU.- y un concierto de potencias grandes y medias que buscan garantizar sus intereses en lo que consideran sus “zonas de influencia”. **Esta situación genera escenarios fluctuantes e imprevisibles,** de alineamientos geopolíticos no lineales (más bien dados alrededor de agendas comunes a distintos niveles) que obliga a los países periféricos y semiperiféricos como el nuestro, a **moverse con inteligencia y practicidad en cada una de estas agendas sin entrar en alineamientos automáticos e ideologizados.**



## Desigualdad en tiempos de pandemia: crisis de deuda y la fuga de capitales.

### Resumen ejecutivo

- ▲ La crisis sanitaria global trae aparejada una profundización de los “tres planos de la desigualdad”: entre estados centrales y periféricos; entre sectores sociales; y entre estados y grandes corporaciones.
- ▲ Los tres planos de la desigualdad tienen una relación muy estrecha con el poder de la estructura financiera global, los movimientos especulativos de capitales, la evasión y elusión fiscal -con eje en las guaridas fiscales- y la pobre legislación global acerca de procesos de deuda de naciones soberanas y la reestructuración de estas.
- ▲ Creemos necesario formular propuestas que vinculen los ejes trabajados con posibles transformaciones que permitan atacar las problemáticas desde diferentes enfoques, alentando formación de consensos entre naciones que enfrentan escollos similares en el camino al desarrollo.
- ▲ Se hace necesario así contar con un observatorio público de movimiento de capitales en el ámbito de los organismos multilaterales, contar con información pública detallada estos procesos a nivel local y global es un primer paso necesario a la hora de pensar una regulación que permita dar certezas en el plano del financiamiento internacional y reducir la volatilidad.
- ▲ Teniendo en cuenta la situación de crisis actual el apoyo de una moratoria de tres años para las deudas de Estados soberanos que así lo soliciten es fundamental para enfrentar las necesidades de la población más vulnerable. Asimismo, una ley de quiebras de Estados soberanos apoyada en el principio de inmunidad soberana e incluyendo clausuras sobre catástrofes naturales y/o pandemias podría ayudar a dar certidumbre en eventos futuros, reduciendo la volatilidad.

## Introducción

La crisis sanitaria ocasionada por el COVID ha puesto en discusión a nivel mundial los preceptos neoliberales, exponiendo los límites del mercado para dar respuestas globales ante la pandemia. Hay prácticamente un consenso universal de que el Estado tiene que acudir para garantizar las necesidades básicas y evitar el mayor impacto posible en la economía. **Sin embargo, no está todavía claro que el resultado de la crisis implique una disminución de lo que denominamos “los tres planos de la desigualdad”.** Estos serían la desigualdad entre estados centrales y periféricos; entre sectores sociales; y entre estados y grandes corporaciones.

Esta crisis es distinta a la del 2008 debido a que el factor que inicia la caída en la actividad es la necesidad de establecer aislamiento social. Esto afecta sensiblemente la capacidad de trabajar, consumir, producir y comerciar, tanto local como mundialmente. A nivel global, el FMI espera una caída en el PBI de al menos un 3% en 2020, siendo América Latina (caída del 5,2%), EE. UU. (caída del 5,9%) y la Zona Euro (caída del 7,5%) las regiones más afectadas. **Sin embargo, los efectos y las caídas no serán iguales para todos.**

Desde el inicio de la crisis pueden verse ciertas tendencias que pueden profundizar los tres planos de la desigualdad, como sucedió luego de la crisis del 2008: fuga de capitales de países emergentes al centro; potencial crisis de deuda en países pobres y emergentes; relocalización de empresas en países centrales; concentración económica; salvataje financiero selectivo; polarización entre empleo calificado y no calificado; aumento de la pobreza, el hambre y profundización de la desigualdad de género.

En los países pobres y emergentes, la fuga de capitales y la caída de la actividad merman las arcas públicas y dificultan costear los gastos necesarios y excepcionales en necesidades básicas acrecentando simultáneamente las posibilidades de crisis de deuda. En este informe analizaremos los patrones de deuda, fuga de capitales y de desigualdad desde la poscrisis del 2008 hasta la actual crisis sanitaria y económica, para tener una imagen de las tendencias geopolíticas y geoeconómicas futuras. Finalmente propondremos líneas de acción en el campo de la política exterior argentina que abonen a la construcción de un orden más justo en el plano local e internacional.

## Deuda y fuga de capitales

La manera en la que se buscó la salida de la crisis del 2008 generó las condiciones para una profundización de la desigualdad, dinámica que se ve fuertemente acelerada como consecuencia del problema sanitario global. **El endeudamiento público para el posterior salvataje del sistema financiero global exacerbó el poder político de los segundos sobre los primeros, al mismo tiempo que profundizó la vulnerabilidad de la soberanía para responder a eventos contingentes.** En este sentido, la deuda total del sector no financiero se había disparado del 206% en 2008 al 243% del PBI mundial en 2017. Entre 2008 y 2018 la deuda global (pública y privada) prácticamente se triplicó en los mercados emergentes pasando de 23 a 68 billones de dólares. Los datos preliminares para todo el año 2019 sugieren que el ratio deuda / PIB mundial creció a su ritmo más rápido desde 2016, incluso cuando el crecimiento mundial cayó a su ritmo más lento desde la crisis financiera de 2008-2009 (IIF).

**El panorama se puede leer de forma clara en el gráfico presentado a continuación: el crecimiento de la deuda gubernamental luego del 2008**

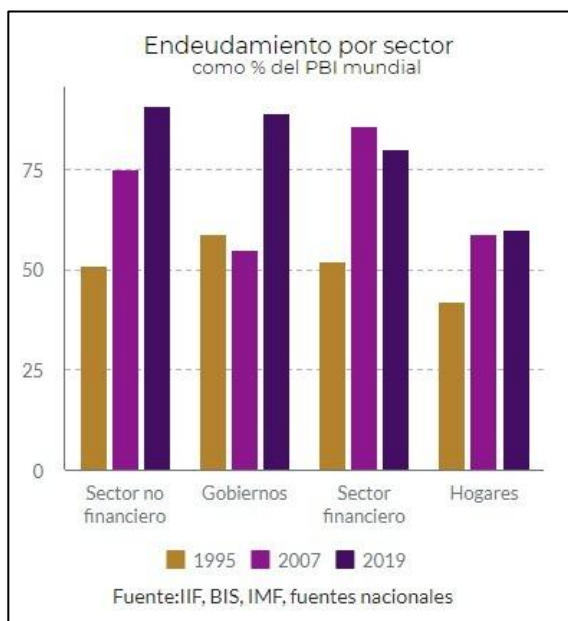
**fue brutal y alcanza hoy un 90% del PBI en promedio, con algunos países que tienen a su sector público endeudado en una cuantía que supera la capacidad de producción nacional en un año calendario.**

La caída de los precios de los commodities empeoró los términos de intercambio de los países pobres y en desarrollo que son especialmente exportadores de materias primas. Esto, sumado al ya débil crecimiento del comercio mundial, y al aumento del endeudamiento, llevó a que los países pobres y en desarrollo estuvieran en una posición muy vulnerable al inicio de la crisis sanitaria y económica. En definitiva, la pandemia fue el desencadenante de una crisis que ya se venía gestando.

En este sentido, cabe preguntarse si se repetirá el rol de los diferentes actores con respecto a la salida de la última gran crisis.

**¿Serán los Estados Nacionales los financistas de última instancia de los grandes bancos y el capital especulativo?**

**¿Podremos canalizar la coyuntura en acciones concretas que posibiliten que los Estados lleven la delantera en la relación asimétrica con los capitales concentrados transnacionales?**



Las sucesivas crisis de deuda en distintos países del mundo llevaron a la necesidad de rediscutir los mecanismos de renegociación de las mismas. En este sentido, encontramos en 2014 y 2015 dos propuestas con propósitos disímiles. La primera fue abordada desde el FMI y la segunda fue la propuesta argentina en medio del litigio jurídico-mediático con los holdouts, aprobada en la Asamblea General de la ONU<sup>1</sup> en septiembre de 2015 y con un fuerte apoyo del G77+China. En la primera propuesta estaban representados los intereses de los bonistas y las potencias occidentales, que no planteaba modificaciones sustanciales en los mecanismos de solución de diferencias ni en las condicionalidades de corte neoliberal que acompañan a los préstamos. **En cambio, la propuesta argentina planteaba en sus ejes que**

**los Estados deben ser tratados de manera distinta a los deudores privados debido al principio de inmunidad soberana.** Asimismo, se planteaba el establecimiento de una comisión observadora integrada por tres Estados ajenos a un proceso de reestructuración de deuda soberana con capacidad de intervenir en ella, así como también la inclusión de una cláusula que impida el litigio de un porcentaje mínimo de tenedores que atente contra una reestructuración apoyada por la mayoría de ellos.

Nuevamente, en el marco de la actual crisis sanitaria-económica, **el G77+ China vuelve a ser uno de los foros que aboga por medidas más profundas para una recuperación real de la crisis** que, según estimaciones de la OMC, para los países en desarrollo va a implicar una caída de \$800 mil millones en exportaciones y deben afrontar pagos de deuda por un total de U\$S 1,62 billones solo este año. **El grupo alienta los pasos anunciados por el FMI, el Banco Mundial, el G20 y organismos multilaterales de brindar créditos y condonaciones de deuda a los países más pobres del mundo, y agrega que habría que establecer una moratoria de tres años de la deuda para países en desarrollo. A su vez, retoma la idea del 2015 de que la ONU funcione como un foro de diálogo para dar una respuesta global a la problemática de la deuda, especialmente en los países en desarrollo.**

<sup>1</sup> <https://bit.ly/2XvC8ly>



En este sentido, el servicio de deuda en Argentina pasó a corresponder a un porcentaje muy alto de nuestras exportaciones desde el 2015, llegando a superar el 50% en 2017. Sin dudas, este indicador es una muestra cabal de un proceso insostenible: el 50% de las divisas generadas por el país

inmediatamente se utilizan en servicios de deuda, dejando poco margen para las importaciones de bienes de capital, insumos intermedios o el ahorro externo nacional. Argentina pasó a ser el país latinoamericano en el que las exportaciones ya tienen un destino asignado: el pago de deuda.



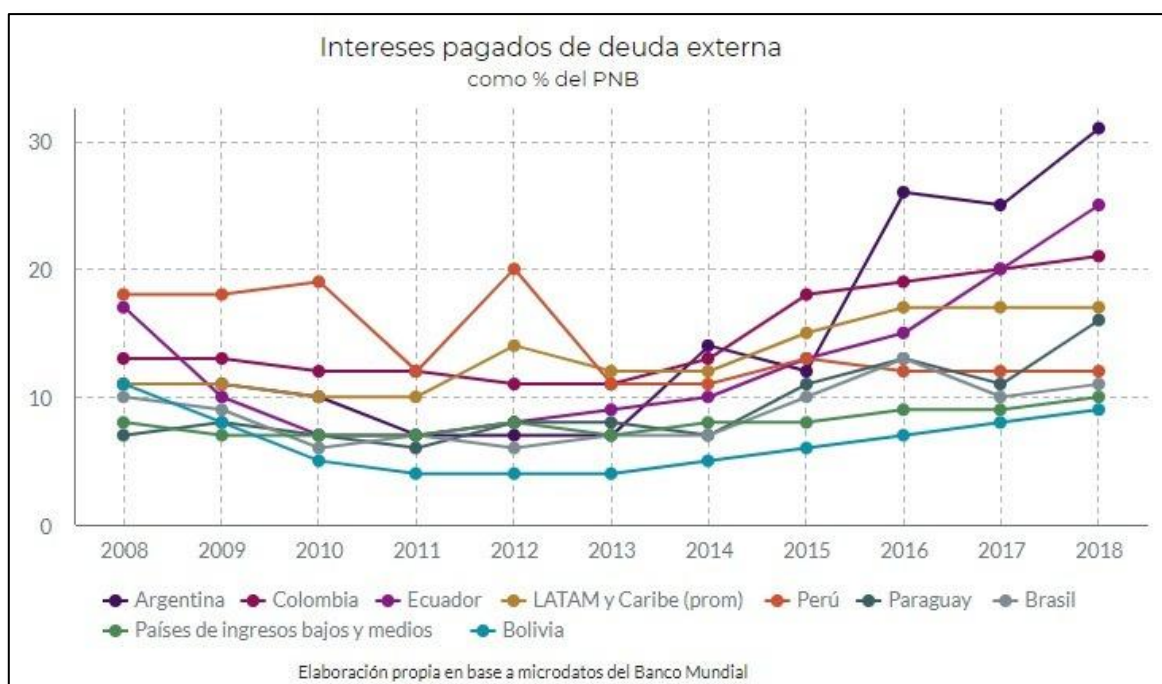
**Asimismo, sobre la problemática anterior se agrega que Argentina se posiciona como el país de América Latina con mayor ratio de intereses de deuda externa sobre el producto nacional bruto a partir del 2016.** Con la lógica de la ganancia especulativa y el pago ilegítimo a los fondos buitres, los intereses de deuda llegaron a alcanzar el 3% del PNB mientras que el promedio para los países de América Latina y el Caribe era del 1,7%.

En estas circunstancias, es necesario mencionar el esfuerzo actual del equipo económico de la Argentina en

generar una propuesta de reestructuración de deuda externa que permita abrir un sendero de crecimiento sustentable y que a la vez pueda construir consenso entre los bonistas privados.

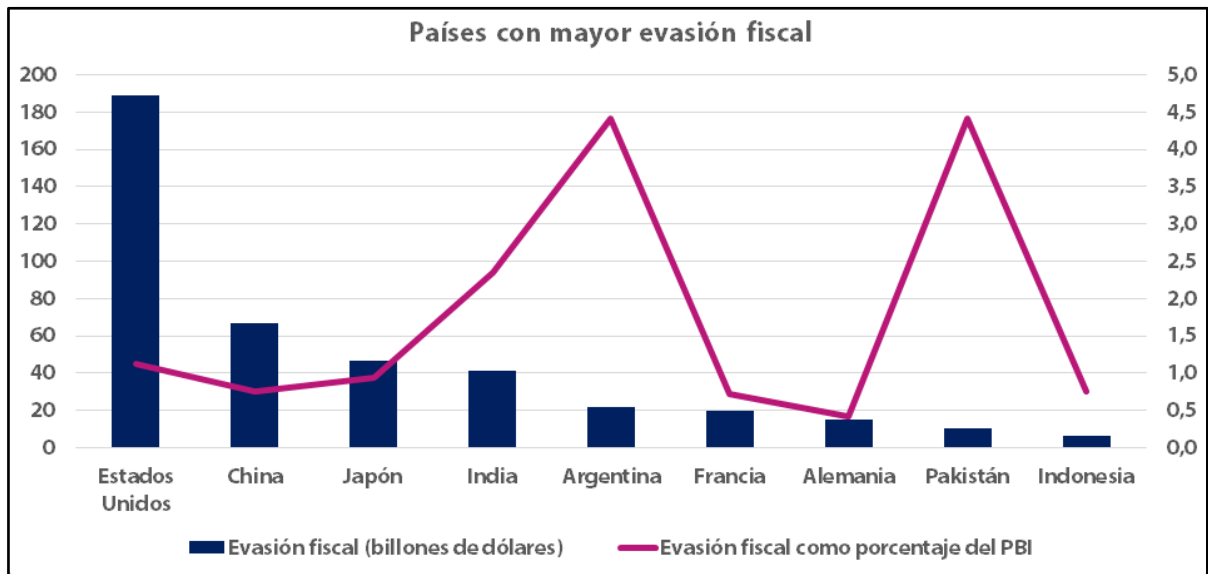
La propuesta presentada por Martín Guzmán, que implica una reducción de intereses del 62% (US\$ 37.900 millones), un alivio en el stock de capital del 5,4% (US\$ 3.600 millones) y un período de gracia de tres años, recibió el apoyo político explícito tanto de gobernadores argentinos como de reconocidos académicos de la ciencia económica nacional e internacional.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> <https://bit.ly/2TyeODA>  
<https://bit.ly/2TAY9Em>  
<https://bit.ly/2X1PCwF>

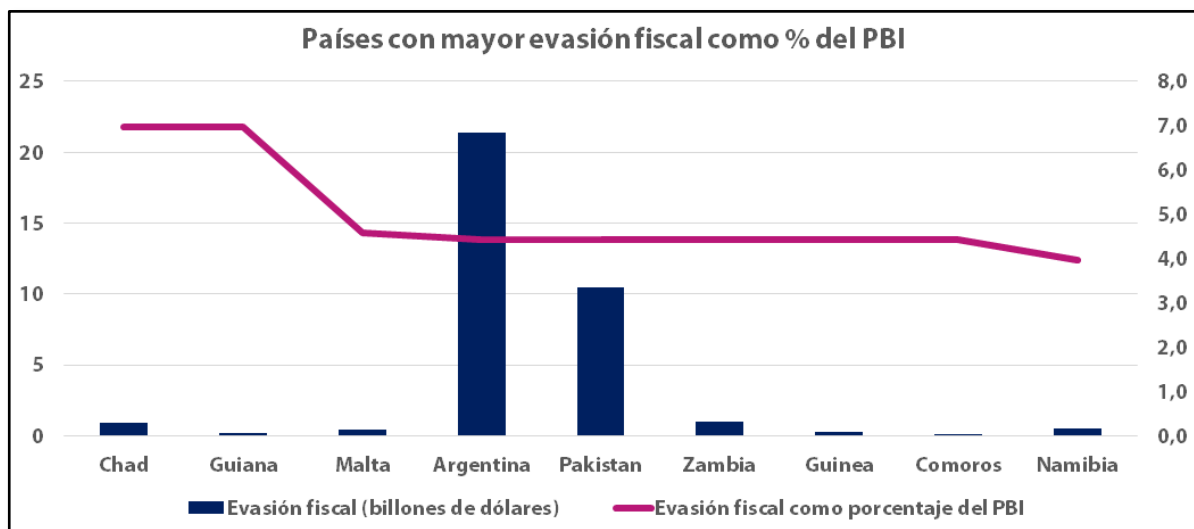


A su vez, las economías nacionales se encuentran cada vez más expuestas a la aparición de una crisis debido al alto nivel de interdependencia, desregulación de la cuenta capital y altas tasas de elusión y evasión fiscal que termina el ciclo en guaridas fiscales. Argentina es el quinto país con mayor volumen de evasión fiscal en el mundo y el cuarto en relación PBI/evasión.

Es importante resaltar que los únicos países que están por delante de Argentina son muy pequeños y pobres, por lo que el volumen de evasión es al menos veinte veces menor en esos países. En comparación, cuadruplica el indicador de elusión con relación a su PBI respecto a Estados Unidos.



Fuente: elaboración propia en base a datos de WIDER



Fuente: elaboración propia en base a datos de WIDER

Según la CEPAL, la elusión y evasión fiscal llegan a ser, en promedio, el 6% de PBI en América Latina. Analizándolo en perspectiva del gasto en salud, que es en promedio el 2,3%

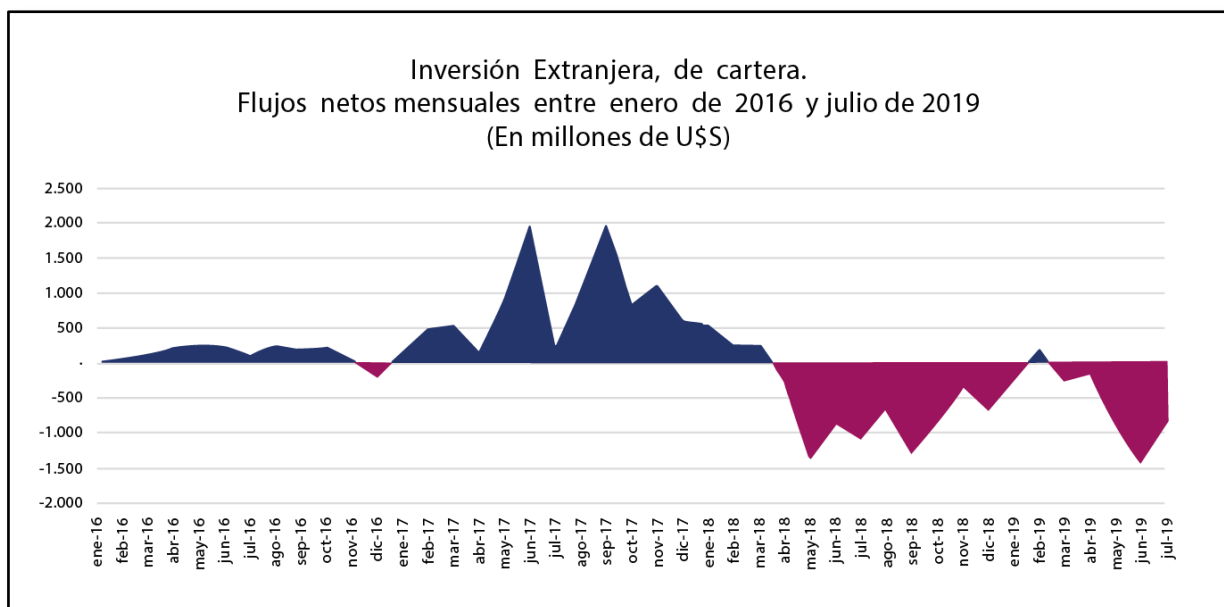
del PBI regional, se hace evidente la gravedad del asunto. Un reciente estudio de Ludvig Wier muestra que las multinacionales han enviado US741 mil millones a paraísos fiscales, siendo

aproximadamente el 40% del total de sus ganancias<sup>3</sup>. Esto genera un esquema completamente regresivo si tenemos en cuenta el gravamen relativo que reciben las grandes corporaciones transnacionales en relación a las que reciben los capitales productivos locales. En definitiva, el Estado se termina financiando mayormente de los segundos debido a la capacidad de los primeros de generar estas estructuras impositivas complejas que les permiten evadir y eludir en grandes volúmenes.

En adición a lo anterior, son estos capitales los que en momentos de crisis -paradójicamente los momentos de mayor necesidad de financiamiento- hacen uso de la estrategia “flight to quality”, que no es más que una forma técnica y elegante de decir que se fugan de los países en desarrollo con destino de los países centrales. Esto genera una enorme

volatilidad en los países en desarrollo, no solo de financiamiento sino también en el valor de sus monedas que, ante la salida masiva de capitales, se ven devaluadas frente al dólar. La crisis que vivimos actualmente es una manifestación agudizada de este fenómeno, que incluso toma dimensiones muchísimo más profundas que las del 2008. En esta última, la fuga de capitales fue la más importante de todas las crisis, superando ampliamente a la del 2008 y la década del treinta del siglo pasado.

El gobierno de Cambiemos hizo de Argentina un caso paradigmático de cómo el ciclo de valorización financiera, endeudamiento y posterior fuga de capitales genera rápidamente a un deterioro de las cuentas públicas, una distribución regresiva del ingreso, una mayor desigualdad y la desarticulación del tejido productivo industrial.



Fuente: OCIPEX

<sup>3</sup> <https://missingprofits.world/>

El movimiento irrestricto y fuga de capitales, sus destinos en paraísos impositivos, su articulación con las elites empresarias locales son un cimbronazo para los Estados soberanos que buscan mitigar las consecuencias sociales y humanas de esta crisis sin precedentes.

**Es necesario, entonces, como primer paso hacia una regulación que permita dar certezas en el plano del financiamiento internacional y reducir la volatilidad, contar con información pública detallada de los procesos de endeudamiento y los movimientos de capitales a nivel local y global.**

Para que los hacedores de política puedan desarrollar estrategias de regulación financiera es indispensable contar con estadísticas confiables y actualizadas a nivel global, y en este sentido la cooperación internacional en iniciativas de transparencia y el arbitrio de organismos multilaterales se vuelven condiciones necesarias.

#### **La crisis capitalista y los debates inherentes: impuesto a las grandes riquezas**

La crítica situación que vive el mundo y que sufren las poblaciones vulnerables imponen a todos los gobiernos nuevas y urgentes necesidades fiscales que atender. **Sería sensato imaginar un**

**mundo en el cual los grandes ganadores de un sistema desigual y volátil, que durante décadas han acumulado riqueza y se han asegurado una alta rentabilidad, sean quienes más aporten a la recuperación económica.** Sin embargo, este razonamiento no impera en las legislaciones nacionales ni en las recomendaciones de los organismos internacionales en los momentos de auge.

Se pone así en agenda pública el debate sobre las estructuras impositivas regresivas que promueven la acumulación y centralización de riquezas, ofreciendo un marco normativo a la desigualdad estructural y dejando muy poco margen de maniobra para las necesidades financieras de los gobiernos, que ven seriamente afectadas sus recaudaciones corrientes debido a la recesión.

**Las propuestas de un impuesto a las grandes riquezas resurgen entonces - como en cada situación de crisis global- como una medida de emergencia que contribuya a solventar el costo fiscal, inyectar liquidez al mercado y que permita diseñar políticas anticíclicas. Así es como se pueden asociar históricamente los períodos de guerra y posguerra con la progresividad tributaria y, sería esperable que las respuestas a la crisis del coronavirus vayan en el mismo sentido.** Por lo tanto, a través de novedosas recomendaciones de

organismos financieros internacionales como el FMI y el BID, y de las distintas iniciativas que están surgiendo en el mundo, se observa dentro de la crisis una grieta por donde es posible que aflore una nueva gobernanza más equitativa.

**Las fuerzas políticas progresistas de los países europeos más afectados por la pandemia ya están planteando distintos proyectos impositivos que impacten en lo más alto de la pirámide de ingresos. Es importante recordar que, dada la alta concentración del capital que caracteriza la economía global, un gravamen sobre las grandes riquezas o rentas significa una baja cantidad real de contribuyentes afectados pero grandes flujos de ingreso fiscal.** En España, por ejemplo, se debate sobre un “impuesto de solidaridad temporal” sobre las grandes rentas o grandes patrimonios, y también se ha puesto de manifiesto la posibilidad de implementar una tasa Tobin, que grave los movimientos de capitales financieros internacionales. En Italia, por su parte, el gobierno está impulsando la implementación de una “tasa COVIDI” durante el 2020 y el 2021 que implicaría gravar la renta de forma escalonada y progresiva durante estos años. Las estimaciones de este impuesto temporal y extraordinario muestran una recaudación de 1300 millones de euros afectando solamente al 1,95% de los contribuyentes.

Latinoamérica no está exenta de estas necesidades. Los partidos políticos con

fuerte representación popular están abogando también por nuevas medidas redistributivas. En el caso de Brasil, donde la pandemia y la mala praxis política están arremetiendo sin piedad contra la salud y la economía, la oposición está pidiendo una enmienda en la Constitución que permita la aplicación del impuesto sobre las grandes fortunas, que si bien está incluido en la misma nunca fue reglamentado ni implementado. Esto implicaría una tasa del 2,5% a los patrimonios que superen los 50 millones de Reales.

En la Argentina, el frente político que integra el gobierno ha propuesto la instrumentación por única vez de un impuesto a la riqueza, que mediante un proyecto de ley propone gravar de manera escalonada los bienes existentes al 31 de diciembre de 2019, situados en el país y en el exterior, siempre que superen la valuación de 10 mil millones de pesos.

**La progresividad de un impuesto como este lo convierte tal vez en la salida más saludable para enfrentar las necesidades financieras de la crisis. Un tributo por única vez sobre la riqueza pasada no distorsiona las decisiones de inversión al no afectar los rendimientos actuales y, dada la enorme concentración de riqueza que se observa en la Argentina, solo se verían afectadas aproximadamente las 11 mil personas más ricas del país.**

## **Propuestas**

En síntesis, los tres planos de la desigualdad tienen una relación muy estrecha con el poder de la estructura financiera global, los movimientos especulativos de capitales, la evasión y elusión fiscal con eje en los paraísos fiscales y la pobre legislación global acerca de procesos de deuda de naciones soberanas y la reestructuración de estas. Así, creemos necesario avanzar en la formulación de propuestas que vinculen los ejes trabajados con posibles transformaciones que permitan atacar las problemáticas desde diferentes enfoques, alentando además la coordinación en la acción y en la formación de consensos entre naciones hermanas que enfrentan escollos similares en el camino al desarrollo:

**a. Establecer un observatorio público de movimiento de capitales en el ámbito de organismos multilaterales regionales, continentales y/o mundiales, en sus subdivisiones especializadas. Estas pueden ser CELAC/MERCOSUR u instituciones integradas en la ONU como UNCTAD/CEPAL o el “Panel de alto nivel sobre responsabilidad financiera internacional, transparencia e integridad”.**

**b. Apoyar una moratoria de tres años para las deudas de Estados soberanos que así lo soliciten en el marco de la crisis actual.**

**c. Formular una ley de quiebras de Estados soberanos legislando los principios básicos de los procesos de reestructuración de deuda soberana.**

**d. Incluir en las próximas emisiones de deuda cláusulas acerca de catástrofes naturales, pandemias y/o crisis financieras globales cubriendo a la nación de posibles shocks exógenos que afecten las posibilidades de afrontar vencimientos.**

**e. Estudiar, coordinar e implementar medidas macro prudenciales respecto al movimiento de capitales, que permitan ganar previsibilidad sobre el financiamiento que cuentan los Estados, así como evitar “huidas en manada” de capitales desde los países en vías de desarrollo hacia los países desarrollados.**

**f. Establecer mecanismos de trazabilidad sobre cómo se ejecutan los préstamos y paquetes de ayuda en divisa desde organismos multilaterales con el fin de evitar la fuga de estos y el uso adecuado que garantice la inversión en actividades apuntadas al desarrollo económico y social.**

**g. Un “nuevo Plan Marshall” que a través de una organización solidaria y cooperativa de las finanzas internacionales permita a los países más golpeados por la pandemia mitigar los costos sanitarios y garantizar un servicio de salud universal.**

### **Fuentes consultadas**

- <https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>
- <https://centrocepa.com.ar/informes/250-impuesto-a-los-grandes-patrimonios-propuestas-en-europa-y-america-del-sur-y-debate-sobre-propuestas-en-argentina-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-covid-19.html>
- <https://www.cippecc.org/textual/el-covid-19-desnuda-las-desigualdades-de-genero/>





## Argentina y BRICS: apuesta por una inserción geopolítica soberana.

### Resumen ejecutivo

En la actualidad el grupo BRICS se posiciona como un promotor de las relaciones multilaterales y la cooperación entre mercados emergentes y países en desarrollo. En el informe planteamos propuestas de política exterior -que contemplan el corto, mediano y largo plazo- que contribuyan a una inserción geopolítica autónoma. Para ello sugerimos:

- ▲ **Aprovechando el alza de las relaciones con China, dirigir esfuerzos diplomáticos y políticos para lograr apoyos para el ingreso al BRICS Plus, como un primer paso para luego incorporarse plenamente, encontrando así un polo de gravedad geopolítica que Argentina hoy no tiene.**
- ▲ **Hallar una fuente de financiamiento para proyectos de infraestructura mediante el Banco de Desarrollo del BRICS, cuyos recursos son exclusivos para inversiones en esta área.**
- ▲ **Tener en cuenta como un posible ámbito de complementación con Brasil en el futuro, en caso de que vuelva a apostar a esos ámbitos y a la integración regional en su política exterior.**



### **Breve historia del BRICS**

El grupo BRIC quedó conformado en 2008, inicialmente, por las economías de Brasil (B), Rusia (R), India (I), y China (C). Para el año 2010, el organismo invitaba a Sudáfrica (S) para constituir lo que hoy conocemos como BRICS. La particularidad de este grupo es que está integrado por las economías emergentes más importantes de ese momento, y que en la actualidad aglutina alrededor del 43% de la población mundial y poseen una gran cantidad de recursos naturales.

Este grupo se configuró para establecer y profundizar las relaciones multilaterales entre los países que integran el bloque y hacer un frente

común a: las crisis globales, los problemas de desarrollo, el terrorismo internacional, el agotamiento de los recursos energéticos y el encarecimiento mundial del mercado de alimentos. A su vez, la política internacional del BRICS se diferencia de los parámetros habituales de occidente y se coloca como un polo de oposición a la hegemonía norteamericana. En la actualidad el grupo BRICS se posiciona como un promotor de las relaciones multilaterales y la cooperación entre mercados emergentes y países en desarrollo, a contrapartida del rol de Estados Unidos, que fomenta su salida de los organismos multilaterales a los cuales pertenece.

Los países miembros comenzaron a actuar en bloque luego de la crisis del 2008 y se colocaron como un factor de poder con propuestas regulatorias al sistema de gobernanza financiera global reinante. Fue fundamental su participación en la reforma de la estructura del gobierno del FMI donde todos los países integrantes — exceptuando Sudáfrica, que no participa del directorio— se ubicaron entre los 10 accionistas más importantes del FMI.

A la reforma del FMI, se le suma la constante demanda de este grupo para realizar reformas integrales en la ONU y su Consejo de Seguridad para que sea más representativo y que los países en desarrollo tengan mayor participación en la toma de decisiones.

### **Nuevas instituciones de cooperación.**

El bloque BRICS se reúne anualmente en cumbres, alternando la presidencia entre sus integrantes, donde discuten las políticas que permitan potenciar la cooperación multilateral. La cumbre del año 2013, en Durban (Sudáfrica), significó un hito en la cooperación multilateral ya que los gobiernos acordaron crear una institución financiera conjunta. La entidad se creó en 2014 y se la nombró como “Nuevo Banco de Desarrollo” (NBD), con la expectativa de sortear los problemas de financiamiento que existían para solventar proyectos de infraestructura. El banco contó con un capital inicial suscrito de US\$ 50.000 millones, aportados de forma equitativa por cada integrante y se estima que el total de proyectos aprobados por el NBD, hasta la actualidad, es de US\$10.000 millones.

El mismo año se formó el Acuerdo Contingente de Reservas, que tiene como objetivo ayudar a los países miembros frente a los posibles problemas de déficit en la balanza comercial. El fondo está constituido por US\$100 millones, compuesto por US\$ 41 mil millones de China; US\$ 18 mil millones de Brasil, India y Rusia y US\$ 5 mil millones de Sudáfrica. El acuerdo no implicó la transferencia de reservas internacionales, pero cada país se ha comprometido a prestar estos recursos a un miembro si surge la necesidad. En la actualidad, frente a la crisis generada por el COVID-19, el NBD aprobó un préstamo de 7 mil millones de yuanes para ayudar a China en su lucha contra la pandemia.

La última cumbre (XI) del espacio se produjo en 2019 en Brasilia, en la cual se hizo foco sobre el aumento del unilateralismo y el proteccionismo y sobre los grandes déficits que esto genera en los asuntos mundiales. El presidente de la República Popular China, Xi Jinping, los anunciaba como “cuatro déficits”: déficit de gobernanza, déficit de confianza, déficit de paz y déficit de desarrollo. En este sentido el BRICS se coloca como un defensor del multilateralismo, basado en el derecho internacional y que aspira a que los países en vías de desarrollo aumenten su participación en la gobernanza global. Las áreas de mayor colaboración entre los países integrantes del BRICS son: energía – transporte – telecomunicación – problemas sociales y laborales.

Por último, cabe destacar que en 2015 se establecía el Centro de Resolución de Disputas de Shanghai (BRICS-SHIAC),

que tiene como finalidad mejorar la cooperación legal entre los países miembros y reforzar sus posiciones de negociación en el marco internacional.

### Primer paso: Brics Plus

Xi Jinping, al hablar en la cumbre BRICS del 2018 en la capital de Sudáfrica, llamó a «aprovechar la cooperación "BRICS Plus" como una oportunidad para construir una asociación abierta, inclusiva, cooperativa y ganar-ganar y crear una plataforma para profundizar la cooperación Sur-Sur» (1). Esas palabras le dieron continuidad a la iniciativa planteada en la cumbre del año anterior en Xiamen (2), China, donde se hizo pública la invitación a Egipto, Kenia, Tayikistán, México y Tailandia, a constituir tal "Plus".

Esta línea que propone ampliar el círculo a otros mercados emergentes y países en desarrollo puede significar una oportunidad para que Argentina trace una estrategia escalonada de acercamiento y posterior incorporación al bloque. Lejos de idealizar un esquema de magnitudes complejas y contradictorias como el BRICS, un asiento en esa mesa sería un importante primer paso para el acceso a nuevos mercados y a fuentes de financiamiento alternativas como el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), para el intercambio técnico y científico, para la armonización de criterios y para iniciar negociaciones acerca de estándares sanitarios y fitosanitarios, para ingresar a determinados

esquemas políticos de comercio online, entre otros.

A pesar de que el concepto de "BRICS Plus" es relativamente novedoso, y por lo tanto también incipiente, hay varios antecedentes respecto a la incorporación de nuevos integrantes. Países como Turquía o México, por nombrar dos casos significativos, hace años que llevan negociaciones para formar parte como miembros plenos. Sin ir más lejos, Sudáfrica, cuya incorporación como miembro pleno fue acordada en 2010, implica un caso exitoso.

El antecedente más cercano fue la invitación que India le hizo en 2016 al BIMSTEC, grupo conformado por Bangladesh, Bután, Nepal, Tailandia, Myanmar y Sri Lanka. Luego fue China quien tomó la iniciativa en 2017 a través de la ya citada palabra de Xi Jinping, Una agenda que se mantuvo vigente por medio de declaraciones como la del Ministro de Relaciones Exteriores Wang Yi y sus declaraciones en la 74ª sesión de la Asamblea General de la ONU, en septiembre del año pasado, donde llamó a "llevar a cabo la cooperación "BRICS Plus" y ampliar el círculo de amigos" (3).

Uno de los puntos centrales a la hora de evaluar la membresía plena es el peso que cada miembro tiene en su región. Un hecho que disminuye posibles contradicciones internas (en este punto amerita un llamado de atención sobre la relación India-China), y aumenta la esfera de influencia del bloque, siendo que cada miembro tiene roles determinantes en sus acuerdos regionales; a saber, Rusia y la EAEU (4),

Brasil y el MERCOSUR, India y SAARC (5), Sudáfrica y SACU (6) y China con su reciente acuerdo de libre comercio con el ASEAN y la iniciativa OBOR. Este dato muestra la potencialidad que el bloque tiene en cuanto acceso a nuevos mercados.

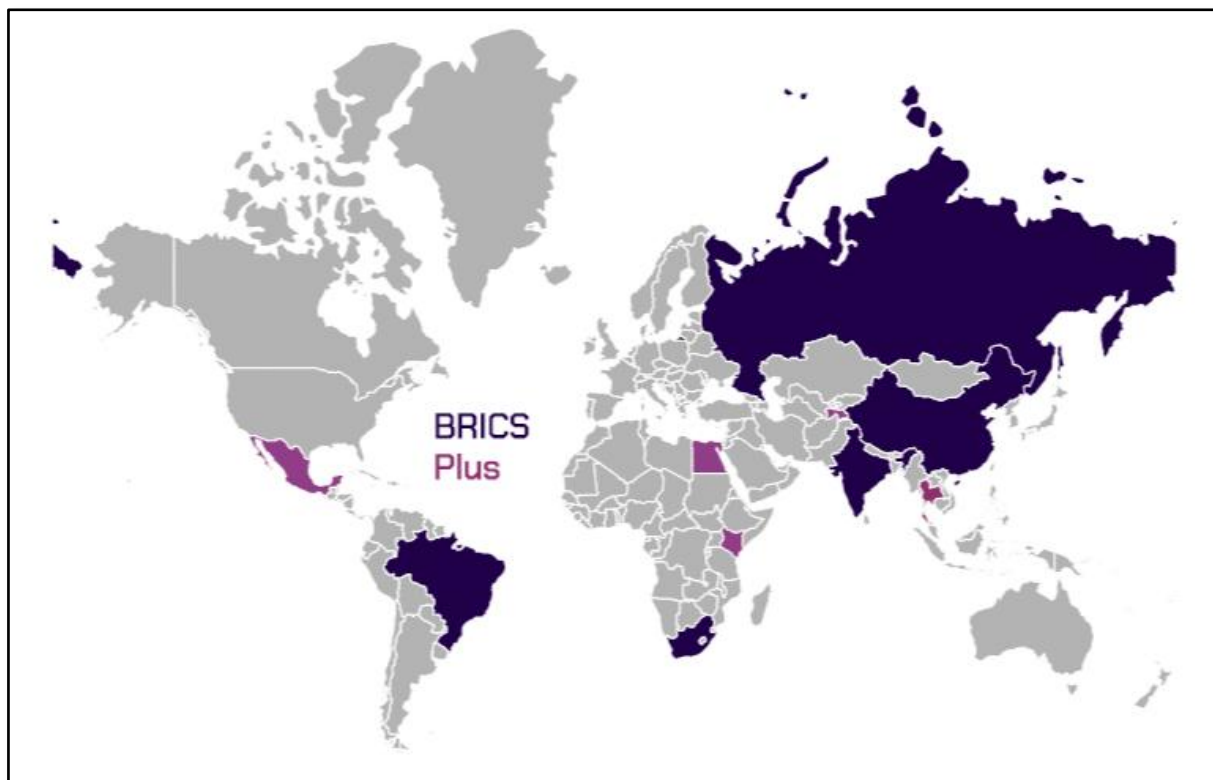
El criterio de “cabezas regionales” implica una dificultad para una temprana incorporación plena de Argentina, y también resalta la relación con Brasil en tanto elemento clave a la hora de considerar cualquier movimiento. Desde un punto de vista coyuntural, las diferencias de los discursos públicos entre los actuales presidentes Alberto Fernández y Jair Bolsonaro implican un ambiente hostil respecto a una cooperación conjunta. Pero esta contradicción, combinada con las recientes diferencias diplomáticas entre Brasil y China (7), ubicaría a Argentina en una posición favorable en un hipotético caso de que a China le interese tensar esa relación.

Sin embargo, siendo Brasil un socio comercial tan estratégico, y a sabiendas de que una negociación como la entrada a BRICS lleva años, sería pertinente evaluar también un escenario de relación más cercana entre ambos países latinoamericanos, como la que supieron tener hace unos años, y que el acercamiento de

Argentina a los BRICS forme parte de una estrategia de cooperación conjunta y regional. Cualquier decisión tiene que tener en cuenta la constante China de considerar el mediano y largo plazo de los procesos, sobre todo en cuanto a las relaciones internacionales, por lo que una tensión coyuntural diplomática no es suficiente indicador para hablar de una disputa seria con Brasil.

El mapa del BRICS Plus, que todavía es una hipótesis, muestra una distribución geopolíticamente espaciada de los nuevos miembros. El lugar de México y Egipto no implican contradicciones regionales directas con los miembros plenos. Sin embargo, Tayikistán es una excepción, ya que comparte frontera con China y está muy cercana a India.

Tanto el pequeño país situado en el corazón de Asia como Kenia (8), los únicos países que no forman parte del listado de mercados emergentes catalogados por el MSCI (9), aparecen como resultado de un interés estratégico de China. El primero por estar situado en la frontera oeste, y el segundo por la larga trayectoria de relaciones entre China y los países del Este del continente africano. Estos datos también aportan indicadores en dirección a las discusiones que consideran la reciente subsunción de BRICS al liderazgo de China (10), pero cuya profundización no es pertinente.



### Elaboración propia

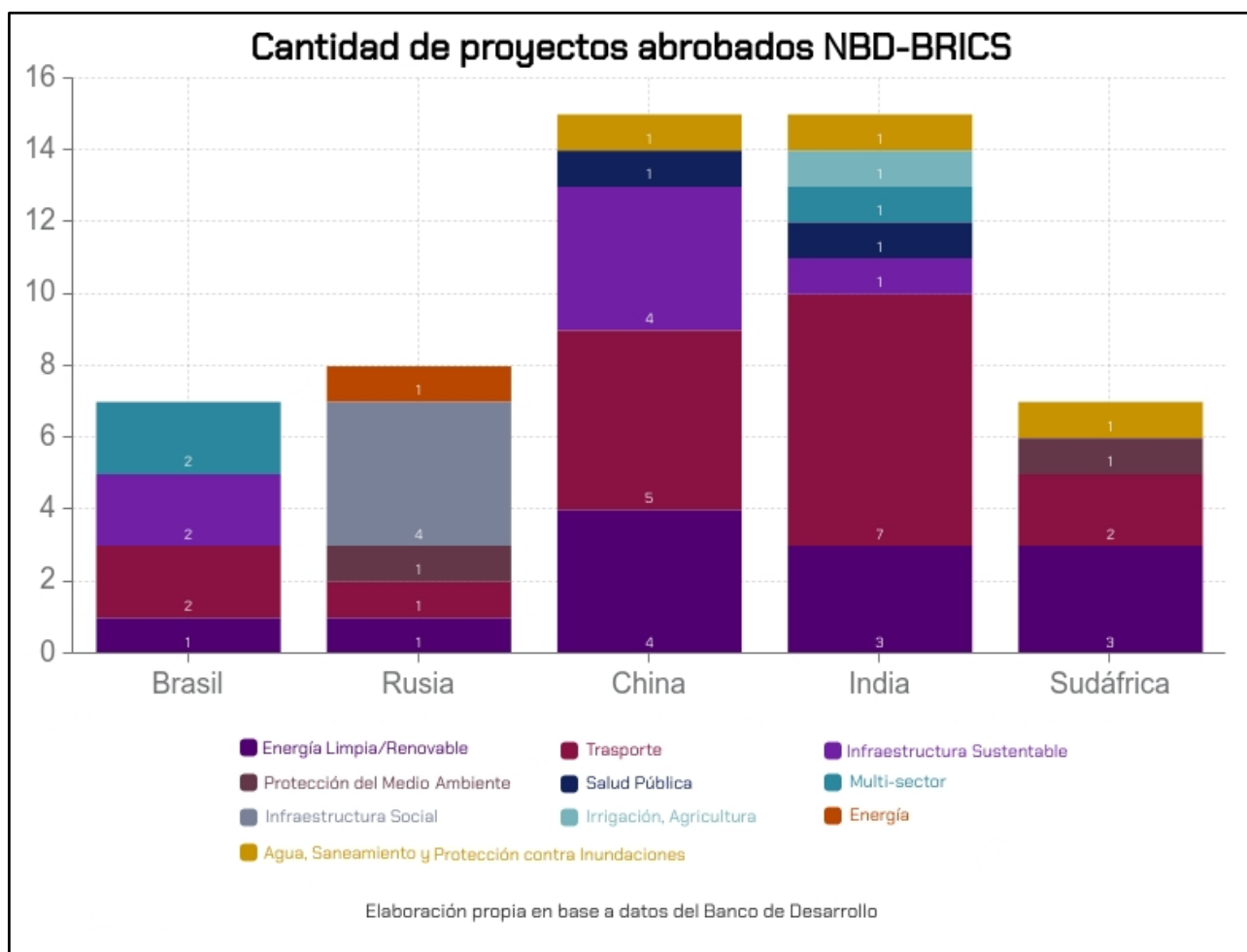
La presencia de Tailandia inclina la balanza hacia el continente asiático como centro de gravedad alternativo frente a la hegemonía del atlántico norte, y también le otorga representación directa al ASEAN. En este punto, tiene relevancia comentar la experiencia del ASEAN+3, como un ejemplo de diálogo posible entre un esquema global consolidado y la incorporación estable de otros países. El hecho de que desde 1999 que China, Japón y Corea del Sur participan de aquel bloque regional, muestra una experiencia histórica de distintos tipos de acuerdos y formas de cooperación (11) sin que la estructura central deje de tener prioridad. Es un antecedente en plena vigencia de una posible modalidad de funcionamiento para el BRICS Plus. La diferencia es que, en este caso, los países anexados implican

economías pujantes de la región, con mayor margen de acción que el ASEAN, mientras que pensar Argentina dentro de BRICS implica un posicionamiento más geopolítico.

**Siguiendo esa lógica, salta a la vista que tanto los miembros de la OTAN, como los de la Tratado Integral y Progresista para la Asociación Transpacífico (ex Alianza del Trans-Pacífico), a excepción de México, permanecen al margen del mapa presentado. Este hecho implica una novedad no menor frente a la emergencia de nuevas arquitecturas internacionales como el BRICS, y al rol que puede llegar a ocupar en futuros escenarios globales.**

Esta novedad, no obstante, tiene un fuerte antecedente en la cumbre BRICS-Unasur del 2014 en Brasil, porque expresó las potencialidades de una estrategia regional y de una relación de cooperación con el país vecino. Aquella cumbre, además, inauguró el ya mencionado NBD, una iniciativa que coincidió con la coyuntura argentina fuertemente atravesada por el conflicto con los *holdouts*. En ese contexto, la nueva entidad de financiamiento emergió como alternativa a las visiones del Banco Mundial o del Fondo Monetario

Internacional y daba en el punto justo del debate sobre la reestructuración de las deudas soberanas. El financiamiento ofrecido por el NBD aspira a promover inversiones en infraestructura transformativas y desarrollo sustentable. En la actualidad se han registrado 52 proyectos aprobados por la entidad destacándose los proyectos de transporte y energía. Teniendo en cuenta el contexto actual y la crisis por el COVID-19, las inversiones aprobadas por estos créditos se constituyen como una herramienta para la reactivación económica.



**Elaboración propia en base a datos del Banco de Desarrollo**

Seis años después, y luego del ya conocido proceso de sobreendeudamiento que realizó la gestión de Mauricio Macri, el tema vuelve a marcar el tempo de la agenda nacional. De allí que vale la pena volver a preguntarse si el NBD puede llegar a significar una alternativa para procesos de financiamiento de un nuevo tipo, frente a la reproducción de la dependencia que administran los organismos internacionales hegemónicos. También, si un panorama de BRICS fuerte y activo podría dar la discusión sobre generar los mecanismos de supervisión y control a los grandes prestamistas usureros que se amparan en los grises del derecho internacional y hacen uso de la concentración del capital para condicionar proyectos soberanos.

En el camino de construir un posicionamiento de Argentina dentro de la distribución de fuerzas internacionales que no atente contra nuestras perspectivas soberanas, pero que genere márgenes de acción, negociación y posicionamiento, es que consideramos construir una estrategia de acercamiento hacia esta iniciativa. Sobre todo, ahora que está dando sus primeros pasos. En esa dirección es muy importante tener en cuenta el rol de Brasil como miembro pleno y cabeza regional y que la unidad continental y la integración regional deben estar consideradas. Pero también, aprovechar el alza de las relaciones con China para que Argentina forme parte, primero a partir de las posibilidades que se abren para aquellos invitados a participar al BRICS plus, y luego en vistas de ser considerada miembro permanente.

### **Propuesta y apuesta**

**La pandemia que atraviesa el mundo pone en cuestión el orden geopolítico actual. La construcción de la política exterior de un país requiere una comprensión de la dinámica de la política internacional, detectando los actores principales y los desafíos, oportunidades y amenazas que abren.** Considerando que será necesario una reestructuración geopolítica pospandemia y el peso creciente de la región euroasiática en los últimos años, creemos que fijar objetivos sobre el BRICS es un dato de la realidad mundial que la política exterior argentina no debería soslayar. En 2014, la vicepresidenta participaba en la Cumbre BRICS – UNASUR que mencionamos y sostenía que “los BRICS constituyen un signo muy positivo de construcción alternativa frente a la falta de respuestas de lo que ya deberíamos haber tenido todos los ciudadanos del mundo (...) saludamos la decisión de constituir un banco de desarrollo que apunte a lo comercial, a lo infraestructural y porque no, a poner orden unas finanzas internacionales absolutamente desquiciadas (...) no hay crecimiento sostenible sin paz y sin seguridad, ni sin una organización u orden global económico-financiero fundamentalmente distinto al que hoy tenemos” (12). Seis años después esta afirmación tiene mayor vigencia y urgencia.



En síntesis, nos parece oportuno plantear una propuesta y apuesta que contemple el corto, mediano y largo plazo, que contribuya a una inserción geopolítica en el marco de nuestra política exterior soberana. La apuesta y propuesta contempla:

- a. Dirigir esfuerzos diplomáticos y políticos para lograr apoyos para el ingreso al BRICS Plus, como un primer paso para luego incorporarse plenamente, encontrando así un polo de gravedad geopolítica que Argentina hoy no tiene.
- b. Una relación más “horizontal”, al estar en la misma mesa con potencias euroasiáticas (por supuesto sabiendo que las asociaciones estratégicas integrales por la vía bilateral tendrán su curso y serán profundizadas).
- c. Hallar una fuente de financiamiento para proyectos de infraestructura mediante el Banco de Desarrollo del BRICS, cuyos recursos son exclusivos para inversiones en esta área.
- d. En el contexto de la crisis de la multilateralidad que emergió posterior a la Segunda Guerra Mundial, encontrar un ámbito de coordinación multilateral con actores de relevancia.
- e. Una mirada en África vía Sudáfrica, en consonancia con los desafíos de las relaciones Sur-Sur.
- f. Aprovechar las pujas en la relación Brasil – China y la actual política exterior del país hermano que desatiende estas agendas y organismos.
- g. Tener en cuenta como un posible ámbito de complementación con Brasil en el futuro, en caso de que vuelva a apostar a esos ámbitos y a la integración regional en su política exterior.

## Fuentes

(1) Recuperado de: [http://spanish.xinhuanet.com/2018-07/28/c\\_137352967.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2018-07/28/c_137352967.htm)

(2) Recuperado de: [http://www.bricschn.org/English/2017-09/05/c\\_136583711.htm](http://www.bricschn.org/English/2017-09/05/c_136583711.htm)

(3) Recuperado de: [http://spanish.xinhuanet.com/2019-09/27/c\\_138427604.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2019-09/27/c_138427604.htm)

(4) La Unión Económica Eurásica está compuesta, además de Rusia, por Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán

(5) La asociación Regional de cooperación del Sudeste Asiático, además de India, compuesta por Afganistán, Bangladesh, Bután, Pakistán, Nepal, Maldivas y Sri Lanka.

(6) Además de Sudáfrica, compuesta por Botsuana, Lesoto, Namibia y Suazilandia.

(7) Recuperado de: <https://brazilian.report/coronavirus-brazil-live-blog/2020/03/20/xi-jinping-china-son-of-a-bitch-say-bolsonaro-supporters/>

(8) Recuperado de: [http://europe.chinadaily.com.cn/epaper/2018-05/11/content\\_36179606.htm](http://europe.chinadaily.com.cn/epaper/2018-05/11/content_36179606.htm)

(9) Organización que, por supuesto, no puede dejar de ser considerada según sus intereses.

(10) DusselPeters (2011) Vadel (2019).

(11) Recuperado de: <https://asean.org/storage/2016/01/APT-Overview-Paper-24-Apr-2020.pdf>

(12) FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina. (2019). *Una política exterior soberana*. Buenos Aires: ediciones Colihue.



Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior.  
Informe de coyuntura internacional. Aportes a la política exterior en el marco de la crisis mundial.

24 de mayo de 2020.

Buenos Aires, Argentina.

Contacto: [contacto.ocipex@gmail.com](mailto:contacto.ocipex@gmail.com)



@ocipex



[www.ocipex.com](http://www.ocipex.com)



@OCIPEx\_arg



/ocipex