

China y Argentina frente al endeudamiento global post-Covid-19: Estrategias divergentes en el marco de la DSSI y el Marco Común

Pablo Nemiña*

<https://orcid.org/0000-0001-8951-3248>

Alejandro Palombo**

<https://orcid.org/0000-0003-4918-2848>

Resumen

Este artículo examina las respuestas de China y Argentina ante la crisis de endeudamiento acentuada por la pandemia de Covid-19 y la implementación de la DSSI y el Marco Común. China, como el principal acreedor oficial emergente, empleó una estrategia de confrontación moderada, buscando equilibrar su cooperación con los organismos multilaterales y su crítica al liderazgo occidental. En contraste, Argentina, enfrentando una reestructuración de deuda, utilizó estas plataformas para abogar por condiciones más equitativas para países de renta media y aliviar las restricciones fiscales. El estudio explora cómo estas diferentes estrategias reflejan las aspiraciones de cada país en el escenario financiero global, resaltando que, a pesar de compartir la membresía del G20 y la pertenencia al Sur Global, sus enfoques hacia la gestión de la deuda muestran divergencias significativas impulsadas por sus respectivos contextos y recursos.

Palabras clave: Crisis de deuda, China, Argentina – FMI – G20

Abstract

This paper examines the responses of China and Argentina to the debt crisis, accentuated by the pandemic of the Coronavirus and the implementation of the DSSI and the Common

* Sociólogo y Doctor en Ciencias Sociales, en ambos casos por la Universidad de Buenos Aires. Investigador del CONICET, con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Investigador Asociado del Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO - Argentina. pablonemina@yahoo.com.ar.

** Politólogo por la Universidad de Buenos Aires y maestrando en Relaciones Internacionales en FLACSO. Docente por la Universidad Nacional de La Matanza. alepalom@gmail.com. (Los autores se indican en orden alfabético).

Framework. China, as the main emerging official creditor, employed a strategy of moderate confrontation, seeking to balance its cooperation with multilateral bodies and its criticism of Western leadership. Conversely, Argentina, grappling with the restructuring of its debt, utilized these platforms to advocate for a more equitable global financial environment for middle-income countries and to alleviate fiscal constraints. The study delves into the ways in which these divergent strategies mirror each nation's aspirations within the global financial arena. It is emphasized that, despite their shared membership of the G20 and their classification as part of the Global South, their debt management approaches exhibit notable divergences, a phenomenon driven by their distinct contexts and available resources.

Keywords: Debt Crisis, China, Argentina, IMF, G20

TRABAJO RECIBIDO: 24/9/2024 TRABAJO ACEPTADO: 4/12/2024



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Introducción

El estallido de la pandemia de la Covid-19 volvió a poner en el debate global el problema del endeudamiento, en especial en los países en desarrollo. Entre 2011 y 2022 la cantidad de países en desarrollo con altos niveles de endeudamiento (mayores al 60% del PBI) pasó de 22 a 59, con un pico de 71 en 2020, año de mayor impacto de la pandemia (Fischer y Storm, 2023).

Las condiciones subyacentes que hicieron a estos países vulnerables a la pandemia se habían gestado antes, en tanto la deuda total de los países en desarrollo más que se duplicó entre 2008 y 2018 (Cantamutto y Castiglioni, 2021). Ante el estallido de la crisis financiera global hacia finales del 2008, los bancos centrales respondieron con una baja coordinada de tasas. La flexibilización cuantitativa (QE) contribuyó a restablecer el crecimiento, a costa del impulso a un nuevo ciclo de endeudamiento global barato. La novedad fue que, además de los créditos usuales de las agencias de desarrollo, organismos multilaterales y fondos de inversión, los países en desarrollo habían recibido financiamiento de China, la nueva potencia acreedora. A través de swaps y créditos del Chinese Development Bank (CDB) y el Exim

Bank de China, la potencia asiática se convirtió en el principal acreedor oficial superando los créditos pendientes del Banco Mundial, del FMI, o de los 22 gobiernos del Club de París combinados (Fernández Alonso, 2022). Según estimaciones de (Horn et al, 2021), los países en desarrollo debían un total de 355 mil millones de USD a los acreedores oficiales chinos en 2017, contra alrededor de 200 mil millones de USD adeudados a los 22 gobiernos miembros del Club de París y 300 mil millones de USD adeudados al Banco Mundial.

Si China enfrentaba la pandemia como la primera crisis financiera en su rol de acreedor, la situación en Argentina era bien diferente. A finales de 2019 el gobierno saliente de Macri decidió una cesación de pagos de diversos títulos en divisa y en moneda nacional en manos de acreedores privados; en el primer trimestre del 2020, el ministro Guzmán iniciaba la reestructuración de deuda que finalizaría meses después con un canje que tendría un nivel total de aceptación superior al 99% y una quita real a valor presente neto de entre 29% y 36.2% (Nemiña y Val, 2020). Sin embargo, la dificultad para reestablecer la confianza de los inversores externos debido, entre otros factores, a la continuidad de extensos controles de cambio, obturó la posibilidad de financiar los gastos sanitarios con endeudamiento.

Si había consenso global en la necesidad de priorizar la atención sanitaria con el objetivo de salvaguardar la mayor cantidad de vidas, debían buscarse mecanismos que facilitaran el endeudamiento concesional para financiarlos, y la refinanciación de los stocks previos para ampliar el margen fiscal.

Ante este desafío, el FMI y el Banco Mundial lanzaron la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI por sus siglas en inglés) y, posteriormente, el Marco Común. Se trata de dos iniciativas que buscaron otorgar alivio a países en desarrollo, pero que, debido a resistencias de los acreedores privados y calificadoras de riesgo, y diferencias entre los acreedores oficiales, logró resultados mucho más modestos de los esperados. Sólo por mencionar un ejemplo: las iniciativas quedaron limitadas sólo al grupo de 73 países de ingreso bajo, dejando de lado a los de ingreso medio, entre ellos la Argentina.

Este trabajo analiza los posicionamientos y estrategias de China y la Argentina frente a la DSSI y el Marco Común. Se trata de dos países integrantes del G-20 y directamente vinculados con el proceso, aunque uno como acreedor y el otro como deudor. A través de la comprensión del proceso político de negociación de ambas iniciativas, se busca conocer las

posiciones de ambas naciones, los apoyos y resistencias que suscitaron, y los aportes que lograron plasmar.

La hipótesis de la cual parte el trabajo es que China desplegó una política de confrontación moderada, no abierta ni rupturista, con el objetivo de disputar el liderazgo de EE.UU. Así, China se sumó a ambas Iniciativas y coordinó con los organismos multilaterales, pero nunca perdiendo la oportunidad de señalar críticas, establecer contrastes y disputar el liderazgo occidental en la arquitectura financiera global. A la par que China defiende sus propios términos para la reestructuración de deuda, busca exponer a dichos organismos como poco consecuentes y parciales, mostrándose a sí misma como un acreedor responsable frente a los países de ingreso bajo. En cambio, la actuación de Argentina -en una posición deudora y de mayor debilidad- se centró en aprovechar esta instancia para abrir el debate hacia nuevos mecanismos de reestructuración de deuda, reclamar iniciativas similares para países de renta media, y promover mejores condiciones en los créditos multilaterales (particularmente, la eliminación de los sobrecargos en los créditos del FMI). Dicho proceso sucedió en el marco de una renegociación de la deuda privada y un acuerdo con el FMI que planteaba una reducción paulatina del déficit fiscal que no incluía una baja real en el gasto público, por lo cual Argentina procuró usar su exclusión de esta Iniciativa para ser compensado por otra vía, en función de sus intereses inmediatos.

La Iniciativa DSSI

A las pocas semanas de declarada la pandemia global por la Organización Mundial de la Salud, el FMI y el Banco Mundial (BM) impulsaron la iniciativa DSSI, a la que luego se sumó el G20, con el fin de aliviar la carga de la deuda para los países en desarrollo y otorgar mayor espacio fiscal para afrontar los gastos sanitarios. Eran los tiempos en los que la directora gerente del FMI alentaba a los países a gastar lo que necesitaran (pero guardando los recibos).

La DSSI estableció que solo podrían participar los países no desarrollados según la definición de Naciones Unidas y los de renta baja según los parámetros del Banco Mundial (LIC, por sus siglas en inglés), que no estuvieran en mora con el FMI y el BM y que suscribieran o tuvieran vigente un acuerdo de financiamiento con el Fondo (Azcona, 2021). Del universo total de 77 países LIC se excluyó a Eritrea, Sudán, Siria y Zimbabue por tener atrasos con el

FMI, por lo cual se definió un grupo de 73 países elegibles. Al dejar afuera a los países de ingreso medio, la DDSI establecía un recorte muy conservador y mostraba un primer y fuerte indicio de tibieza en su alcance.

Además, se fijó que el Valor Presente Neto (NPV, por sus siglas en inglés) sería neutral¹. Al no poder ser negativo (incluyendo una baja de la tasa de interés del NPV), impedía que los prestamistas sufrieran una quita en sus acreencias, debiendo los países elegibles pagar intereses existentes sobre el diferido (Bräutigam & Huang, 2023), pero la imposibilidad de que fuera positivo, es decir, que establecieran costos adicionales sobre la tasa definida, generó un conflicto con los acreedores privados, quienes señalaron que así establecido el mecanismo afectaría a la calificación crediticia, y con ello, a su propia disposición a colaborar con la DSSI. Esto llevó a los privados a rechazar desde el comienzo una fórmula general y promover el enfoque caso por caso (Adams, 2020).

Con relación a los requisitos para los acreedores bilaterales oficiales, estos podían elegir si reprogramar o refinanciar los pagos; a los privados, se les pidió que participaran en condiciones comparables, sin mayores incentivos. En suma, los 73 países elegibles debían comprometerse a: 1) utilizar el aire fiscal que generaría la suspensión para reforzar el gasto social, sanitario o apuntalar algún sector económico que ayudara a paliar la crisis, 2) transparentar los compromisos financieros de deuda del sector público, respetando la información comercialmente sensible, y 3) no sumar nuevo endeudamiento no concesional mientras durara el proceso de suspensión (Banco Mundial, 2021a).

Hacia finales de 2021, 48 lograron un diferimiento por tres años, más uno de gracia, de los vencimientos de capital e intereses de la deuda oficial bilateral y con un solo acreedor privado que caía en los siguientes seis meses, por un total de USD 12.900 millones (Banco Mundial, 2021b).

Existen miradas encontradas sobre su evaluación. Bräutigam y Huang (2023) evalúan positivamente el resultado (en función de los desafíos iniciales). Sobre todo, que haya servido de antecedente al Marco Común y que gracias a la participación del G-20 se le diera voz a China (el principal acreedor oficial que no integra el Club de París). Respecto a sus limitaciones, cabe destacar que la iniciativa tuvo un cronograma poco claro desde el comienzo (explicitado en las continuas extensiones) y que no logró alivios de deuda que

¹El NPV consiste en el cálculo a valor presente del dinero que una inversión generará a futuro.

perduraran más allá del diferimiento. En este sentido, habiendo concluido la DSSI, el 58% de los países de renta baja estaban sobreendeudados o en riesgo de estarlo (Estivão y Essel, 2022). Quizás la definición del informe de la UNCTAD (2021) sobre la DSSI sea la que mejor grafique su rol: fue “en el mejor de los casos, una proverbial gota en el océano” (p. 24) porque no solo hubo que volver a una situación complicada de carga de deuda sino porque -si bien el financiamiento en condiciones de emergencia del FMI y el Banco Mundial fueron necesarios- no dejan de ser nueva deuda (UNCTAD, 2021).

El Marco Común

Ya a finales del 2020, los líderes del G20 observaron las limitaciones de la DSSI, sobre todo la falta de participación privada y la imposibilidad de suspensiones significativas por parte de los bancos multilaterales de desarrollo (debido a su responsabilidad de garantizar flujos de crédito y la necesidad de proteger sus bajos costos en los préstamos). Reconociendo la necesidad de un abordaje caso por caso que facilitara aliviar la deuda insostenible o sostenible con necesidades de financiamiento a mediano plazo, y establecer una distribución justa de la carga entre los acreedores oficiales (integrantes o no del Club de París) y privados, se respaldó la propuesta del Marco Común (G20, 2020).

El Marco Común establecía que el BM y el FMI diseñaran un calendario de seis semanas para formar un comité oficial de acreedores (de presidencia compartida entre el Club de París y un no miembro). El primer paso sería alcanzar un acuerdo con el FMI, que incluyera las evaluaciones de comparabilidad de tratamiento requeridas; luego, se conformaría un comité oficial de acreedores y se habilitaría la suspensión de los pagos del servicio de deuda mientras tuvieran lugar las negociaciones, que, si fueran exitosas, culminarían con un posterior memorándum de entendimiento con el Club de París (Estevão, 2022).

Desde su lanzamiento, sólo cuatro países solicitaron ingresar al Marco Común. De ellos, Chad y Zambia alcanzaron un memorándum de entendimiento con las firmas de las partes involucradas, mientras que Ghana y Etiopía están en proceso. Ghana pasó la primera revisión del FMI logrando darle forma a un memorándum, aunque con la segunda revisión del organismo pendiente, mientras que Etiopía no avanzó más allá del mero requerimiento (Club de París, 2024). Al igual que en la DSSI, sólo un acreedor privado, Glencor, se sumó a estos acuerdos.

El Marco Común muestra flexibilidad para abordar cada caso por separado y, en contraste con la DSSI, es un proceso abierto; pero no deja de ser una nueva respuesta limitada que, nuevamente, se muestra impotente frente a la limitada participación del sector privado. Algunos especialistas sugieren que el Marco Común sigue abordando los problemas de deuda como lo hacía el Club de París, y no deja de ser un club de acreedores oficiales que carecen de respuestas reales para países como Ghana y Zambia, en donde la porción de la deuda privada ronda el 50% de las acreencias (Bretton Woods Project, 2023). En este sentido, si se quisiera progresar significativamente en la participación privada, las instituciones financieras deberían poner el acento en la necesidad de impulsar reformas legales en Nueva York y Reino Unido, porque de otro modo es muy difícil “obligar” a estos actores a sumarse (Azcona, 2021). El caso de Chad también fue paradigmático. El país africano había llegado a un acuerdo con sus contrapartes bilaterales, pero Glencore, poseedor de un tercio de la deuda externa del país, criticó el alivio de la deuda consensuado porque el precio del petróleo estaba en alza. En tal sentido, convinieron que, si dichos precios bajaban por algún motivo, volverían a reunirse para “ayudar” a Chad (Bretton Woods Project, 2023).

En suma, el Marco Común aparece como una opción poco atractiva para países de ingreso bajo, ya que el sólo anuncio del interés por participar puede llevar a una rebaja de las calificaciones crediticias (lo que complica aún más el acceso al crédito). Además, no logra sumar de manera sustantiva al sector privado y no ofrece un abordaje integral.

China. Renegociar caso por caso

La *securitization* del mercado de deuda y la expansión de China como prestamista han hecho que, tanto los privados como el país asiático, se volvieran actores ineludibles a la hora de abordar la cuestión de la deuda mundial. Esto de alguna manera explica el diseño, o al menos las intenciones de la Iniciativa, toda vez que más de tres cuartas partes de la deuda elegible bajo la DSSI pertenecía a acreedores no agrupados en el Club de París (de los cuales la abrumadora mayoría era de China) (Nemiña y Val, 2020, p. 23). Una eventual sucesión de defaults de sus deudores soberanos hubiera implicado un problema geopolítico, dada su creciente proyección internacional; y por supuesto económico, debido al potencial impacto en su balanza de pagos. En el terreno de lo simbólico, cabe recordar que Donald Trump había intentado instalar que la completa responsabilidad de la crisis del COVID-19 era china (de

hecho, lo llamaba *chinese virus*), por lo que mostrarse indiferente a la situación de los países pobres hubiera erosionado su construcción discursiva Sur-Sur y sus aspiraciones a liderar el Sur Global.

A través de las intervenciones de sus representantes en el Comité de Desarrollo del BM, el Directorio y el Comité Monetario y Financiero del FMI, se puede rastrear la estrategia de China a lo largo del proceso de la DSSI y el posterior Marco Común. Para evitar el parasitismo y que la suspensión de un prestatario no fuera aprovechada por otro acreedor, el ministro de finanzas Liu Kun planteó la necesidad de una acción colectiva de los stakeholders (multilaterales, comerciales y bilaterales) (Development Committee, 2020a). Para dicha coordinación, no obstante, Kun propuso que el Banco Mundial debía dar el ejemplo y suspender los pagos de deuda a la Asociación Internacional de Fomento (AIF); de no hacerlo, el papel de liderazgo mundial del BM “se verá seriamente debilitado y la eficacia de la iniciativa se verá socavada” (Development Committee, 2020a, p. 3). Además, el ministro propuso distinguir la deuda de corto plazo de la de largo, para identificar aquellos compromisos que más urgía resolver. Finalmente, impulsó una interpretación particular de la transparencia, debiendo ésta abordarse de manera bilateral y estar supeditada a que se respetara la información comercial sensible y los reglamentos y leyes de cada país (Development Committee, 2020a). Más aún, la transparencia no era condición para la suspensión, siendo la prioridad esta última y, en tal caso, el BM y otras instituciones debieran también divulgar todos sus datos (Development Committee, 2020c). Esto en la práctica permitía limitar el universo de deudas elegibles y defender cuestiones particulares como aquellas obligaciones pertenecientes a las empresas con mayoría pública². En definitiva, la posición de Beijing impulsaba la coordinación entre acreedores, siempre que se respetaran los criterios financieros particulares que no coincidían necesariamente con los del Club de París. Otro punto de conflicto fue la distinción entre acreedor oficial y comercial. La diferencia es que el primero se expone a pérdidas mayores frente a un incumplimiento (Cooray y Walker, 2023), entre otras razones porque los créditos comerciales rara vez otorgan condonaciones (Munevar, 2020). En este sentido, definir el carácter público o privado de un prestamista como el CDB es difícil. Si bien está supervisado directamente por el Consejo de Estado, es

²China logró excluir del alivio los compromisos con empresas públicas; de esta forma Maldivas y Etiopía debieron cancelar deudas con esas instituciones a pesar de haber ingresado a la DSSI (Bräutigam y Huang, 2023).

una institución con fines de lucro que en casos presta a tasas de mercado y de forma no concesionaria. Por el importante rol que juega en África, el entonces presidente del Grupo Banco Mundial David Malpass, presionó para que este banco participara como acreedor bilateral oficial (Bräutigam y Huang, 2023). Luego de unos meses de incertidumbre, Liu Kun aclaró en noviembre de 2020 que la China International Development Cooperation Agency y el Exim Bank participarían como acreedores oficiales (que hasta esa fecha habían suspendido más de USD1.300 millones), en tanto que el CDB lo haría como acreedor comercial (con acuerdos por USD748 millones) (Ministry of Finance of the People's Republic of China, 2020)³. Poco después, en el Foro Boao Asia de abril de 2021, el ex jefe del Banco Central de China, Zhou Xiaochuan, usó este argumento para criticar al BM, al señalar que si el argumento de resguardo de calificación crediticia era válido, entonces también debería aplicar el Exim bank y el CDB (Bräutigam y Huang, 2023).

Un punto interesante es la posición sobre la inclusión de los países de renta media en el alivio. Según las entrevistas realizadas por Bräutigam y Huang (2023) a funcionarios que participaron del G-20, China integró el grupo de países que se opuso al ingreso de este grupo a la DSSI. En ocasión de los debates en torno al diseño del Marco Común, China repitió la negativa, incluso cuando la misma contaba con el apoyo de los países europeos.

Combinando desafío y colaboración mientras se desarrollaba la DSSI, China apoyará la propuesta del Marco Común, siempre que este contemple el método caso por caso (Development Committee, 2021a) y haya un reparto justo de la carga de la deuda junto al BM en la DSSI (Development Committee, 2021c).

Si se computan las suspensiones del CDB y el ICBC a Angola, la República Popular suspendió el 36% del total de sus acreencias con el grupo de 73 países elegibles, lo que equivale al 63% del total de las suspensiones de deuda de la DSSI (Bräutigam y Huang, 2023). El contraste con los privados es notable: mientras que contaban con cerca del 40% de las acreencias, aportaron poco más del 1% de las suspensiones de la DSSI. Esto le permitió afirmar al ministro Liu Kun que China “es el mayor contribuyente al éxito de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda” (Development Committee, 2022a, p. 2).

³Hay una excepción en Sri Lanka, donde el CDB fue considerado acreedor oficial (Cooray y Walker, 2023). Debe tenerse en cuenta que, en ese mismo acuerdo, el equivalente alemán del Exim Bank (el estatal KfW-IPEX), se negó a participar (Bräutigam y Huang, 2023).

La relevancia relativa del aporte a la DSSI generó alguna tirantez con el Banco Mundial, toda vez que éste último no ponderó lo suficiente el alcance de la DSSI. Para no contrariar a las potencias occidentales que defendían la voluntariedad de la participación de los privados y no ven con simpatía el liderazgo chino como potencia financiera, el BM subestimó los logros de la Iniciativa que irónicamente había impulsado. No obstante, China también se aprovechó de esa posición para proteger los intereses del CDB. Pero no fueron todos roces: en la reunión 106 del Comité de Desarrollo, China destacó la contribución del BM en materia alimenticia y de transición energética (Development Committee, 2022c). De forma coherente, la misma línea general de Liu Kun fue defendida por el gobernador del Banco Popular de China, Gang Yi, en el Comité Monetario y Financiero (International Monetary and Financial Committee, 2021a, 2021c, 2022a, 2022c).

En lo que respecta al Marco Común, China tuvo una posición más obstructiva para alcanzar consensos, como quedó en evidencia en el caso Chad-Glencore (Setser, 2023). En el caso de Zambia, que debe el 23% de su PBI a China, el acuerdo se demoró debido a la controversia entre los acreedores con los que estaba en situación de default desde 2020 a 2023, lo cual acrecentó sus penurias fiscales con la consecuente complicación de acceso al crédito (Santodomingo, 2023). A pesar de que la secretaria del Tesoro Norteamericano, Janet Yellen, criticó a China por ser un obstáculo para consensuar sobre este caso, las exigencias de Beijing en el Marco Común se mantuvieron incólumes y, dado el formato caso por caso, con mayores herramientas de presión que frente al ensayo de reglas comunes que intentó la DSSI, logró ejercer mayor influencia (Shalal, 2023). En definitiva, el giro de acuerdos comunes a caso por caso, permitió a la República Popular tener mayor injerencia en las negociaciones, lo cual puede leerse como un indicio de su creciente poder financiero a nivel global (Africa Defense Forum, 2024).

Argentina. El reclamo para los países de ingreso medio

Hay economías emergentes que, si bien no cuentan con una moneda internacionalizada, tienen una firme calificación crediticia que les posibilita acceder al mercado internacional de deuda. Esto les permite favorecer las condiciones para un mercado interno robusto, como México y Chile, o bien apoyarse en la fortaleza de su mercado de deuda doméstica, como Brasil. Otros tienen dificultades para ello, compartiendo el problema del acceso al

financiamiento internacional (como sucede en economías de frontera o sin calificación). Esta es la dificultad que afecta a, entre otras naciones del mundo en desarrollo, la Argentina. Previo a la pandemia, Argentina debía 1 de cada 2 dólares en créditos no concesionales prestados por el FMI en el mundo; esto fue un puntal para renegociar la deuda con los privados en 2020 (Nemiña y Val, 2020). El FMI apoyó ese proceso porque, si la Argentina despejaba el cronograma de pagos, eso se traduciría en mejores condiciones para que el organismo cobre. En este sentido, los giros hacia Argentina representaron el 41% del total de los desembolsos del organismo entre 2020 y 2023 (Breczko, 2024).

Estas dificultades hacían que la Argentina viera en la DSSI una oportunidad. Siempre apoyando la iniciativa como necesaria, aunque insuficiente, durante 2020 destacó en el Comité de Desarrollo (tanto cuando ejerció la representación Uruguay, como cuando lo hizo directamente la Argentina) la falta de respuesta para los países de ingreso medio y la necesidad de incluir a los países por fuera del “perímetro” de la DSSI (Development Committee, 2020b, 2020d). Siendo claro que la DSSI no se iba a ampliar, Buenos Aires empezó a utilizar a la Iniciativa como un factor de presión para obtener algún tipo de beneficio o trato preferencial a nivel individual o regional. Esto se aprecia en la reunión de ministros de Finanzas y presidentes de Bancos Centrales del G-20, en la cual Argentina sacó un comunicado conjunto con México recordando que los países de ingreso medio (PIM) representaban el 75% de la población mundial y el 62% de las personas en situación de pobreza. Frente a tal realidad, se reclamaban dos medidas concretas: a) que los derechos especiales de giro (DEGs) de los países centrales fueran reasignados a los países de ingreso medio que los necesitaran, y b) que las Instituciones Financieras Internacionales crearan un fondo que favoreciera la reestructuración de deuda de estas naciones (Ministerio de Economía Argentina y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2021). A estos reclamos se sumarían los cuestionamientos a la política de sobrecargos del FMI por parte del ministro Guzmán (Ministerio de Economía, 2021).

Las dificultades que el contexto pandémico imponía sobre estos países continuaron siendo expuestas en el 2021 por la representación peruana en el Comité. Primero, pidiendo apoyo frente a las rebajas crediticias de las calificadoras y las implicancias de ello en el aumento del costo del financiamiento (Development Committee, 2021b) y, luego, reclamando que se barajaran no solo medias de corto, sino también de mediano plazo. Ese mismo año, en la

reunión 43^a del Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) del FMI, Guzmán primero hizo una defensa su gestión destacando el equilibrio entre medidas sociales y la búsqueda de la voluntad de acuerdo con el organismo (International Monetary and Financial Committee , 2021b), pero en la siguiente se volvió a centrar en los reclamos. No solo volviendo a hacer eje en el contraste con las respuestas a los LIC e insistiendo con la reasignación DEGs y la crítica a los sobrecargos, sino además agregando propuestas para satisfacer las necesidades de liquidez de los países de ingreso medio a través de financiamiento concesional o especial para el desarrollo. En especial hizo hincapié en el RST (Resilience and Sustainability Trust), un instrumento que ofrece financiamiento a largo plazo para desarrollar resiliencia frente al cambio climático, y disponible para 143 países de ingreso bajo y medio. La posición se mantuvo con la representación chilena en 2022 (Development Committee, 2022b), pero con Guzmán al frente de Economía.

Sobre la política de sobrecargos habría una respuesta del FMI, reconociendo la importancia de actualizarla, aunque sin brindar mayores precisiones (FMI, 2021). Según Amsler y Galán (2023), los recargos representan el 36% de los pagos de intereses al FMI. En un contexto de aumento del endeudamiento, luce relevante y coherente reducir esa carga ya que constituye un doble castigo para quienes están más limitados en términos fiscales.

En marzo de 2022 finalmente Argentina logra acordar con el FMI, pero las disidencias en la coalición gobernante de la administración Fernández sobre el contenido de dicho acuerdo generaron una crisis en el gobierno (Renou, 2022). Meses después, Guzmán renunció a su cargo y, con un breve interregno de Silvina Batakis, lo reemplazaría Sergio Massa frente a la cartera Economía. Bajo la gestión de Massa la estrategia de presión en los foros internacionales sería atenuada, acaso por la comprometida situación fiscal y cambiaria. En su intervención en el Comité de Desarrollo Massa no mencionaría al Marco Común, acaso por las dificultades para lograr consensos que mostraba el enfoque caso por caso, y giró el foco hacia otras cuestiones como seguridad alimenticia, energética y desarrollo sustentable (Development Committee, 2022d). En el Directorio del FMI, la representación chilena solo nombró al Marco Común para apoyarlo plenamente, además de apoyar el endurecimiento monetario de las economías avanzadas, lo que hace presumir una atenuación de la capacidad de coordinación de agendas. Sí cabe destacar que hubo una continuidad con las propuestas de financiamiento para el desarrollo vía el RST y la reasignación de DEGs, que Guzmán había

lanzado el año anterior, aunque más enfocadas al equilibrio externo de largo plazo que en la urgencia de liquidez (International Monetary and Financial Committee, 2022a, 2022b). Con relación a la primera, a fines de septiembre de 2024 el FMI llevaba aprobados veinte programas RSF (en el marco del RST) orientados a financiar políticas para enfrentar el cambio climático por más de USD9.500 millones, de los cuales cuatro fueron a países de la región: Costa Rica, Barbados, Jamaica y Paraguay. La importancia discursiva y financiera dada por el organismo a la agenda verde, resalta la inconveniencia y el anacronismo de desplegar una política negacionista del cambio climático.

Respecto de la reasignación de DEGs, en 2023 se dio un paso en este sentido cuando el FMI aprobó una iniciativa para que diferentes Bancos de Desarrollo pudieran acumular y realizar préstamos en esa unidad de cuenta (FMI, 2023). En ese mismo año, Buenos Aires llegaría a un acuerdo con Catar para pagarle al FMI con los DEGs de Doha (Página 12, 2023).

Reflexiones finales

¿Cómo reaccionaron China y la Argentina, en tanto miembros del G20, al agravamiento de las condiciones de endeudamiento en los países en desarrollo ante el estallido de la pandemia de la Covid19? En lo que refiere a la potencia asiática, su posicionamiento se enmarca en una trayectoria previa que muestra a una potencia financiera global en cauto pero decidido ascenso. La actitud frente a sus contrapartes del Club de París no fue rupturista ni de confrontación abierta, pero buscó aprovechar oportunidades para aumentar los costos de la preeminencia occidental. Como plantean Schweller y Pu (2011), la estrategia de progresiva deslegitimación de la autoridad del dominio unipolar de la coalición occidental apunta a un cambio progresivo de la hegemonía. Por una parte, China fue el país que más deuda bilateral suspendió en términos proporcionales; por otra, utilizó este elemento para presionar al Banco Mundial a que impulsara su financiamiento, aunque el BM se escudó en sus estándares de riesgo crediticio y su estatus de acreedor privilegiado.

Durante el posterior diseño del Marco Común y su metodología caso por caso, China obtuvo margen para sostener con más dureza sus posiciones, al menos en la visión de la propia FED con Janet Yellen. No obstante, los miembros del Club de París no podían privarse de China si buscaban una suspensión significativa que evitara la cadena de defaults, y China no iba a suspender por sí sola para que ese espacio fiscal fuera aprovechado por Occidente. Se trata de

lo que Narodowsky y Merino (2015) llaman una estrategia de soft balancing (que convive con una de hard balancing en otros tópicos como el militar) en orden de una “búsqueda consciente de interdependencia compleja para diversificar la política y economía internacional” (p.86).

Con relación a la Argentina, su posición fue el reflejo de un país que, atravesando una crisis de deuda, buscó aprovechar los debates sobre el endeudamiento para ganar margen fiscal y monetario y así potenciar su política sanitaria. Así, sabiéndose relativamente débil en el campo financiero global, Argentina utilizó la exclusión de los países de ingreso medio de la DSSI y el Marco Común como argumento para obtener compensaciones como, por ejemplo la baja de los sobrecargos o nuevo financiamiento en la forma de asignaciones de DEGs o créditos RST. Entre los principales logros pueden señalarse el crédito de DEGs de Catar en 2023, un reconocimiento por parte del FMI a la necesidad de revisar la política de sobrecargos y la posibilidad latente de acceder a un crédito RSF. No obstante, el cambio de gestión en la cartera de Economía durante el período, generó algunos cambios en los posicionamientos. Esto se reflejó particularmente en una atenuación al impulso a reformas en la arquitectura internacional de deuda y un mayor enfoque en la obtención de beneficios nacionales.

Finalmente, los contrapuntos en las estrategias financieras que China y Argentina desplegaron con relación a la DSSI y el Marco Común como iniciativas de alivio al endeudamiento en el mundo en desarrollo, subrayan la necesidad de matizar aquellas interpretaciones que homogenizan las afinidades entre ambas naciones en tanto integrantes del G20 y el Sur Global. Sin negar la relevancia de los múltiples lazos de vinculación y complementariedad, es esperable que los análisis financieros incorporen la influencia de las diferencias en los recursos, posicionamiento y proyección a nivel global.

Referencias

Adams, T. (2020). IIF Letter To G20, IMF, World Bank and Paris Club On the Private Sector Terms of Reference for the G20/Paris Club DSS. Institute of International Finance: <https://www.iif.com/Publications/ID/3919/IIF-Letter-To-G20--IMF--World-Bank->

[and-Paris-Club-On-the-Private-Sector-Terms-of-Reference-for-the-G20-Paris-Club-DSSI](#)

Africa Defense Forum (2024). Mientras la deuda china vence, los países africanos tienen dificultades para pagarla. <https://adf-magazine.com/2024/02/as-chinese-debt-comes-due-african-nations-struggle-with-repayments/>

Azcona, J. A. (2021). Deuda externa y crisis de la covid-19: La respuesta del G20 y las claves para 2021. *Análisis Carolina*, (4), 1.

Banco Mundial (2020). Declaración conjunta del Grupo Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sobre un llamado a la acción en relación con la deuda de los países clientes de la AIF. <https://www.bancomundial.org/es/news/statement/2020/03/25/joint-statement-from-the-world-bank-group-and-the-international-monetary-fund-regarding-a-call-to-action-on-the-debt-of-ida-countries>

Banco Mundial (2021a). La suspensión del servicio de la deuda y la COVID 19. <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/05/11/debt-relief-and-covid-19-coronavirus>

Banco Mundial (2021b). Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda. <https://www.bancomundial.org/es/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>

Bräutigam, D. A., & Huang, Y. (2023). Integrating China into multilateral debt relief: Progress and problems in the G20 DSSI (No. 09/2023). Briefing Paper.

Breczko, A. (2024). El Fondo Monetario Internacional y América Latina: las relaciones tras la pandemia de COVID-19. *Temas y Debates*, (47), 25-48.

Bretton Woods Project (2023). Navegando el enigma de la deuda de África en medio de múltiples crisis: mirando más allá del Marco Común del G20. <https://www.brettonwoodsproject.org/2023/04/navigating-africas-debt-conundrum-amid-multiple-crisis-looking-beyond-the-g20-common-framework/>

Cantamutto, F. y Castiglioni, L. (2021). ¿Una crisis mundial de deuda? En López, A., Ronelli G., Castiglioni, L. [Coords.]. *Crisis capitalista mundial en tiempos de pandemia. Una mirada desde Nuestra América*. (pp. 205-227) CLACSO, Librería Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales.

Club de París. (2024). What is the Common Framework?

<https://clubdeparis.org/en/communications/page/common-framework>

Cooray, M. y Walker, R. (2023). The G20's approach on debt has failed. The Interpreter.

<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/g20-s-approach-debt-has-failed>

Cosío-Pascal, E. (2007). Intergovernmental Relations in Debt Restructuring. The Initiative for Policy Dialogue: Columbia University.

Development Committee (2020a). Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Statement by H.E. Kun Liu Minister of Finance. on behalf of The People's Republic of China. One Hundred and One Meeting Washington, DC.

Development Committee (2020b). Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Statement by H.E. Azucena Arbeleche Minister of Economy and Finance. One Hundred and One Meeting Washington, DC.

Development Committee (2020c). Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Statement by H.E. Kun Liu Minister of Finance. on behalf of The People's Republic of China. One Hundred and Two Meeting Washington, DC

Development Committee (2020d). Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Statement by H.E. Gustavo Béliz Secretary of Strategic Affairs. On behalf of Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Peru and Uruguay. One Hundred and Two Meeting Washington, DC.

Development Committee (2021a). Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Statement by H.E. Kun Liu Minister of Finance. on behalf of The People's Republic of China. One Hundred and Two Meeting Washington, DC

Development Committee (2021b). Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Statement by H.E. Waldo Mendoza Bellido Minister of Economy and Finance. One Hundred and Two Meeting Washington, DC

Development Committee (2021c). Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Statement by H.E. Kun Liu Minister of Finance. on behalf of The People's Republic of China. One Hundred and Two Meeting Washington, DC

Development Committee (2021d). Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Statement by H.E. Pedro Francke Ballvé Minister of Economy and Finance. One Hundred and Two Meeting Washington, DC

Development Committee (2022a). Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Statement by H.E. Kun Liu Minister of Finance. on behalf of The People's Republic of China One Hundred and Two Meeting Washington, DC

Development Committee (2022b). Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Statement by H.E. Mario Marcel Minister of Finance. One Hundred and Two Meeting Washington, DC

Development Committee (2022c). Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Statement by H.E. Kun Liu Minister of Finance. on behalf of The People's Republic of China One Hundred and Two Meeting Washington, DC

Development Committee (14 de octubre de 2022d). Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Statement by H.E. Sergio Massa Minister of Economy. One Hundred and Two Meeting Washington, DC

El pago al FMI con DEGs vía Qatar (4 de agosto de 2023). Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/574249-el-pago-al-fmi-con-degs-via-qatar>

Estevão M. (2022). ¿Estamos preparados para la oleada de crisis de la deuda que se aproxima? Banco Mundial Blogs. <https://blogs.worldbank.org/es/voices/estamos-preparados-para-la-oleada-de-crisis-de-la-deuda-que-se-aproxima>

Fernández Alonso, J. (2022). La economía política de swaps de monedas: derivaciones para la periferia global. *Ola Financiera*, 15(42), 38-82.

- Fischer, A. M., & Storm, S. (2023). The return of debt crisis in developing countries: shifting or maintaining dominant development paradigms?. *Development and Change*, 54(5), 954-993.
- FMI (2021) Communiqué of the Forty-Fourth Meeting of the IMFC. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/10/14/communique-of-the-forty-fourth-meeting-of-the-imfc>
- FMI (2022a). El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un Acuerdo Ampliado de 30 meses a favor de Argentina por USD 44.000 millones, y concluye la Consulta del Artículo IV de 2022. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/25/pr2289-argentina-imf-exec-board-approves-extended-arrangement-concludes-2022-article-iv-consultation>
- FMI (2022b). FMI Argentina Massa. <https://mediacenter.imf.org/news/imf-argentina-massa/s/9673d6a5-c098-4f1b-8a35-a7e9c75dd816>
- FMI (2023). El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba las solicitudes de cinco instituciones para convertirse en tenedores de derechos especiales de giro. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/02/21/exec-board-approves-applications-5-institutions-become-holders-sdr>
- G20 (2020). Riyadh Leaders' Declaration. Obtenido de www.g20.org: <https://www.g20.org/en/about-g20/#previous-summits>
- Horn, S., Reinhart, C. M., & Trebesch, C. (2021). China's overseas lending. *Journal of International Economics*, 133, 103539.
- International Monetary and Financial Committee. (2021a) Forty-Third Meeting. IMFC Statement by Mr. Yi People's Republic of China
- International Monetary and Financial Committee (2021b) Forty-Third Meeting. IMFC Statement by Martín Guzmán Minister of Economy Argentina On behalf of Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Peru, and Uruguay.
- International Monetary and Financial Committee (2021c) Forty-Fourth Meeting. IMFC Statement by Mr. Yi People's Republic of China

International Monetary and Financial Committee (14 de octubre de 2021d) Forty-Fourth Meeting. IMFC Statement by Martín Guzmán Minister of Economy Argentina On behalf of Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Peru, and Uruguay

International Monetary and Financial Committee (2022a) Forty-Fifth Meeting. IMFC Statement by Mr. Yi People's Republic of China

International Monetary and Financial Committee (2022b) Forty-Fifth Meeting. IMFC Statement by Rosanna Costa, President of the Central Bank Chile On behalf of Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Peru, and Uruguay.

International Monetary and Financial Committee (2022c) Forty-Sixth Meeting. IMFC Statement by Mr. Yi People's Republic of China

International Monetary and Financial Committee (2022d) Forty-Sixth Meeting. IMFC Statement by Rosanna Costa, President of the Central Bank Chile on behalf of Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Peru, and Uruguay.

Ministerio de Economía (2021). Martín Guzmán volvió a solicitar ante el FMI mecanismos para reasignar los nuevos DEG y la revisión de los sobrecargos. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/martin-guzman-olvio-solicitar-ante-el-fmi-mecanismos-para-reasignar-los-nuevos-deg-y-la>

Ministerio de Economía Argentina y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021). Declaración Conjunta de Argentina y México sobre una Recuperación Rápida, Inclusiva y Sostenible. Reunión de Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales del G20.

Ministry of Finance of the People's Republic of China (2020) "Written Interview with Finance Minister Liu Kun on G20 Debt Agenda". https://www.mof.gov.cn/en/Cooperation/mulid/202011/t20201120_3626593.htm

Munevar (2020). El "Marco común para el tratamiento de la deuda más allá del DSSI" del G20: ¿está destinado al fracaso? European Network On Debt And Development: <https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/eurodad/pages/2046/attachments/original/1614255520/G20-common-framework-ES.pdf?1614255520>

Narodowsky, P., & Merino, G. (2015). La agudización de las tensiones globales: Análisis de la crisis del orden unipolar y los conflictos geoestratégicos desde una perspectiva centro-periferia. *Estudios Socioterritoriales*, 18, 81-99.

- Nemiña, P. L., & Val, M. E. (2020). La renegociación de la deuda argentina durante la pandemia COVID-19. Implicancias y perspectivas para los países en desarrollo. Fundación Carolina, 38.
- Santodomingo, R. (2023). Reestructuración de la deuda en Zambia: ¿una nueva era en las relaciones del Sur global con China o un salvavidas que retrasa la tragedia? El País. Recuperado de <https://elpais.com/planeta-futuro/2023-07-27/reestructuracion-de-la-deuda-en-zambia-una-nueva-era-en-las-relaciones-del-sur-global-con-china-o-un-salvavidas-que-retrasa-la-tragedia.html>
- Shalal, A. (2022). World Bank's Malpass criticizes Chad creditors' plan for failing to reduce debt. Reuters. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/chad-debt-world-bank/world-banks-malpass-criticizes-chad-creditors-plan-for-failing-to-reduce-debt-idUSKBN2S1202/>
- Schweller, R. L. y Pu X. (2011), “After Unipolarity: China’s Visions of International Order in an Era of U.S. Decline”, *International Security*, Vol. 36, nº 1
- UNCTAD (2021). Informe Sobre el Comercio y el Desarrollo 2021. New York: United Nations Publications.