

G-8, UE, FMI, Argentina¹

1. El futuro en la emergencia

Para poder actuar racionalmente en el presente es necesario tener una idea de tendencia de la realidad,² de futuro posible no como objetivo deseable de un plan de gobierno, sino como desarrollo esperable de los hechos.³ Podemos tener nuestro juicio de valor adverso al pasado⁴ o al futuro esperable, lo que no podemos es creer útilmente que no será como la razón indica. En todo caso, si no lo vemos, mal podremos influir en él.⁵

2. La herencia del pasado ya lejano

Para ver el futuro suele también ser útil conocer el pasado. Pues bien, el FMI fue creado a raíz de los acuerdos de Bretton Woods en 1944, y los aportes que cada país decidió efectuar determinaron la proporción de su derecho de voto: EE.UU. el 20%, los países industrializados alrededor del 5% cada uno y en total en el orden del 30%, el resto del mundo el restante 50%.⁶ Nosotros tenemos una parte ínfima, casi inexistente; nuestras reservas de posguerra podrían haberse empleado como aporte y tendríamos un mayor derecho de voto y un mayor rol en el mundo. No lo hicimos. Ya entonces estábamos a contramano del mundo y hemos seguido siempre así, aún cuando nos decíamos lo

¹ Versión corregida del documento “Introducción” distribuido en el Seminario “El derecho administrativo de la emergencia, I,” organizado por la Fundación de Derecho Administrativo el 3-VII-2002.

² Ecuación que incluye necesariamente la mirada externa.

³ Es el “ojo del cazador” a que se refería Bacon, que recordamos en *Cien notas de Agustín*, p. 54, § 11.2 y esp. § 11.3, FDA, Buenos Aires, 1999.

⁴ Se suele recordar con énfasis la conspicua pero internacionalmente solitaria crítica de STIGLITZ, JOSEPH E., *El malestar en la globalización*, Taurus, 2002.

⁵ Es nuestra universalmente reconocida incapacidad de ver la realidad, que señalaran antaño ORTEGA y GASSET y HOGAÑO NAIPAUL, entre tantos otros. Hemos recordado a ambos autores en *La administración paralela. El parasistema jurídico-administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, tercera reimpresión 2001. Existe también versión italiana bajo el título *L'amministrazione parallela. Il parasistema giuridico-amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1987.

⁶ Esta información es antigua. Ver p. ej. CUTAJAR, M. ZAMMIT, “The International Monetary Fund,” en GHAI, YASH P.; LUCKHAM, ROBIN Y SNYDER, FRANCIS (Coords.), *The Political Economy of Law. A Third World Reader*, pp. 353 y ss., Oxford University Press, Nueva Delhi, 1987. Adviértase que este libro tiene reproducción de textos de MARX, ENGELS, GRAMSCI, SALVADOR ALLENDE, etc., por lo cual mal se podría denominarlo una expresión del hoy denostado “neoliberalismo” y de la “globalización.” La preferencia ideológica de los autores no les ha impedido, sin embargo, conocer y describir la realidad. Algo que nosotros como sociedad no parece que podamos hacer. En América Latina se ha puesto de moda criticar el “modelo económico neoconservador:” Ver, entre otros, HUTCHINSON, TOMÁS, “La emergencia y el Estado de Derecho,” en *Revista de Derecho Público*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2002-1: 27, nota 1.

contrario. De todas maneras la desinformación sobre las reglas y los valores del mundo ha sido la tónica coherente de toda la historia de nuestro país.⁷

3. El presente mundial: G-8, UE, FMI

Los países industrializados formaron luego un grupo denominado el G-7, o grupo de los siete, que hoy es G-8: EE.UU., Canadá, Gran Bretaña, Francia, Italia, Alemania, Japón, Rusia. Cuando el grupo G-8 se reúne invita al presidente rotativo de la UE: ahora y por seis meses es España.

Como es obvio, el G-8 o los miembros de la UE, directa o indirectamente, constituyen la mayoría de votos del FMI. Por ello cuando como país les pedimos una gestión en nuestro favor al G-8, a la UE, o incluso a otros socios minoritarios del FMI (Chile, Brasil, México), la respuesta es que debemos dirigirnos a la asociación común que todos integran y nosotros también. (Hasta oficina y despacho propio tenemos en el edificio del FMI en Washington, como socio que somos.)

La UE, a diferencia del MERCOSUR donde cada país tiene un voto, asignó cierta proporcionalidad a la votación.⁸ El tratado de Niza de 2001 estableció que ese criterio debe perfeccionarse⁹ en preparación para la ampliación de la UE, que a partir de diciembre de 2002 incluirá diez países más. ¿En qué nos concierne esto? Veamos.

4. Las políticas proteccionistas

La UE ha adoptado sus políticas en forma consensuada hasta el presente, y así es como ha establecido en el pasado, al igual que EE.UU., un marcado proteccionismo agrícola y ganadero. Ha preferido privilegiar a sus regiones internas por encima del mundo externo. Ello ha sido criticado tanto por Camdessus como por Köhler, en tanto sucesivos titulares del FMI, pero esa crítica no representa la voluntad ni la decisión concreta de la mayoría de los socios.

⁷ No ha de olvidarse la refrescante selección de textos y referencias históricas que hace LANATA, JORGE, *Argentinos*, Ediciones B, Buenos Aires, 2002.

⁸ Ello tiene también antecedentes en el derecho internacional reciente. Por ejemplo la convención internacional contra el cohecho internacional, que hemos suscripto y está en vigencia, tiene un art. 15 y un anexo por el cual entra en vigencia cuando se produce la ratificación por un número de países tal que represente un determinado porcentaje de exportaciones según datos de la OCDE. Allí se repiten guarismos que son notoriamente compatibles con los de creación del FMI, y se trata de un listado en el cual no figuramos ni siquiera entre los últimos, a pesar de que suscribimos el acta inicial junto a otros cuatro países no de la OCDE y a la OCDE misma, en total 31 países.

⁹ Ver ALONSO GARCÍA, RICARDO, “Aspectos esenciales de la reforma institucional de Niza,” en GÓMEZ-REINO y CARNOTA, ENRIQUE (dir.), *El derecho administrativo comunitario*, pp. 61 y ss., Montecorvo, Madrid, 2001.

Además, las empresas transnacionales han tenido una importancia creciente desde hace mucho tiempo. El fenómeno tampoco es nuevo.¹⁰

El sistema de la UE implicó que cada país no subsidiaría sus empresas sino que los subsidios se resolverían a nivel de la Unión y por regiones. Al mismo tiempo, que el voto para la decisión tendría equilibrios internos que le dieran proporcionalidad y no igualdad matemática a los votos.

Así se ha llegado en 2002 al Euro como moneda única, con la abdicación de cada país del poder de emitir per se moneda y de otros elementos de política monetaria nacional, que ahora es supranacional, además de las normas y la justicia comunes. La cesión parcial de soberanía que los países de Europa hicieron inicialmente hacia la Unión les han reportado claros beneficios a los menos desarrollados, como España, Portugal, Grecia e Irlanda, que han progresado a niveles antes impensables.

En diciembre de 2002 la Unión Europea resuelve la incorporación de diez nuevos miembros: República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria, Hungría, Polonia, Letonia, Estonia, Lituania, Malta. Ello supone que los actuales países más desarrollados de la UE de 15 miembros subsidiarán a los menos desarrollados que ahora se incorporan.¹¹

Ergo, los subsidios a los productos primarios en la UE de 25 miembros no se eliminarán sino que se redireccionarán hacia los diez nuevos socios. Dado que la idea es competir como bloque con los Estados Unidos, es improbable a su vez que éste cambie su igual política de subsidios agrarios internos.

Al mismo tiempo, ya que en la actual UE no existe un sistema de mayoría simple sino de proporcionalidad en el voto (sistema muy complejo, por cierto, ya que tiene en cuenta muchos elementos), está contemplado en el tratado de Niza de 2001 que la proporcionalidad se acentuará: Los nuevos países chicos y menos desarrollados que se incorporan no desequilibrarán el esquema de poder.

5. Nuestra posición relativa

Nuestro MERCOSUR se hizo sin la idea de proporcionalidad y ante el colapso ahora previsible de todas las economías regionales nadie vendrá a ayudarnos sino en un esquema de poder que tome algo del modelo europeo. Nuestra posición relativa, pues, cambiará para peor.

Demás está decir que la perspectiva es de todo punto de vista adversa, partiendo de estimaciones externas de que nuestra recesión o depresión durará *al menos* dos años

¹⁰ Ver BIERSTEKER, THOMAS J., "Transnational Corporations and the Neutralisation of Legislation," en AA.VV., *The Political Economy of Law. A Third World Reader*, op. cit., pp. 465 y ss.; MURRAY, ROBIN, "The Internationalisation of Capital and the Nation State," en el mismo libro, pp. 289 y ss.

¹¹ Lo mismo, pues, hará con sus nuevas naciones asociadas: DYER, GWYNNE, *Europe: Six months to go*, BAH, 1-VII-2002, p. 10.

más¹² y quizás diez o más luego de la espectacular caída del PBI de un 16,3% en el primer trimestre de 2002, proyectada a un 20% para el tercer trimestre.¹³

6. La fuerza de la jurisdicción internacional

Mientras tanto, ante nuestra incapacidad para realizar una buena administración tal como se entiende en otras partes del mundo,¹⁴ es predecible el constante crecimiento de la jurisdicción supranacional¹⁵ e internacional *lato sensu*,¹⁶ lo cual incluye el arbitraje internacional previsto en el medio centenar de tratados bilateral de protección de inversiones extranjeras.¹⁷ Faltaría, como bien dice Ariel Caplan, una convención internacional para la protección internacional de los consumidores y usuarios.¹⁸

El lavado de dinero, que ya aparece como crimen de lesa humanidad *in statu nascendi* en los tratados interamericano e internacional contra la corrupción,¹⁹ aparece también en la

¹² Ver las declaraciones del banco holandés Rabobank en BAH, 27-VI-2002, p. 8, con el agregado “Argentina is not trustworthy in any way. The country is totally isolated.”

¹³ Datos que se acompañan con una contracción del 15,8% en la industria, una caída de la inversión del 46%, etc.

¹⁴ No importa lo que pensemos nosotros que sea “administrar bien” un país, sino lo que piensa el mundo, pues la técnica también se ha internacionalizado, como recuerda PEDRIERI, ALBERTO, “Le norme tecniche come fattore di erosione e di trasferimento di sovranità,” en Università di Venezia, *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, t. IV, Mucchi Editores, Módena, 1996, pp. 1413 y ss. Por ello algunas ayudas externas vienen con administración incluida, para que no hagamos con el dinero lo que el resto del mundo entiende que no debemos hacer con el dinero.

¹⁵ Por ej., los tribunales españoles han comenzado a declararse competentes en las causas iniciadas por residentes de la Argentina contra las matrices españolas de los bancos locales por la devolución de sus depósitos. Ya se han declarado competentes en los crímenes de lesa humanidad imputados a ciudadanos argentinos, aún habiendo sido cometidos en la Argentina y ahora el juez Garzón ha abierto una causa contra la “otra punta” de la corrupción. Algo adelantamos en “Una reflexión actual,” en el libro *El derecho público de finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*, pp. 263 y ss., Fundación BBV y Civitas, Madrid, 1997.

¹⁶ Por ejemplo, a través de los múltiples mecanismos internacionales para hacer que los países asuman las responsabilidades que la comunidad internacional estima les corresponde, como lo hemos explicado en “Responsabilidad del Estado en el derecho internacional”, en Universidad Austral, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público*, pp. 361 y ss., Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 2001; reproducido como cap. VIII del libro “Introducción al derecho,” www.gordillo.com. Es obvio que ni los países a título individual, ni los demás organismos multilaterales de crédito, nos prestarán dinero si primero no acordamos con el conjunto representado en el FMI.

¹⁷ Lo desarrollamos en nuestro *Tratado de derecho administrativo*, t. 2: La defensa del usuario y del administrado, cap. XVIII, “El arbitraje administrativo internacional,” FDA, 4ª ed., Buenos Aires, 2001.

¹⁸ Su exposición en el Seminario *El derecho administrativo de la emergencia, I*, organizado por la Fundación de Derecho Administrativo el 3-VII-2002, citado, de próxima publicación.

¹⁹ Ver nuestros artículos “Un corte transversal al derecho administrativo: la Convención Interamericana Contra la Corrupción,” *LL*, 1997-E, 1091, reproducido, con modificaciones, en la conferencia “La contratación administrativa en la Convención Interamericana contra la Corrupción,” en V Encuentro de Asesores Letrados Bonaerenses, La Plata, Asesoría General de Gobierno, 1998, ps. 101 a 119; también “La

nueva convención interamericana contra el terrorismo. Todos los diversos crímenes de lesa humanidad, incluidos finalmente la corrupción y el terrorismo, terminarán siendo atacados internacionalmente a través de su manifestación en el lavado de dinero, una versión *aggiornada* de la condena a Al Capone por evasión de impuestos.²⁰

Ello, sin olvidar la aplicación lisa y llana de la jurisdicción extranjera, por ejemplo las demandas argentinas en la justicia de España contra las matrices de los bancos locales²¹ y las denuncias penales allí tramitando contra las autoridades de las matrices de las concesionarias locales.²²

Con todo, no solamente la legislación internacional o extranjera y la jurisdicción supranacional, internacional y extranjera pueden resultar de aplicación. Hemos reclamado mayor precisión de los organismos multilaterales de crédito²³ y estos han resuelto crear, a nuestro pedido, una comisión internacional para que nos asesore en lo que a su vez pueda resultar un plan viable para la comunidad internacional.²⁴

contratación administrativa en la «Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales» (ley 25.319) y en la «Convención Interamericana contra la Corrupción», *JA*, número especial de derecho administrativo del 20-XII-2001.

²⁰ La Corte Penal Internacional tiene jurisdicción permanente sobre los crímenes de lesa humanidad. Por ahora el narcotráfico, lavado de dinero, corrupción, enriquecimiento ilícito, no están comprendidos expresamente; pero el terrorismo sí. Como la interrelación está reconocida en tratados como la CICC, parece inevitable que con el tiempo su jurisdicción se extienda a estos delitos de lesa humanidad *in statu nascendi*.

²¹ Sin perjuicio de que dichas acciones se han iniciado, con éxito, por ante nuestros propios tribunales: Ver CERDEIRAS, ROSAURA, "El difícil equilibrio entre razonabilidad, justicia y eficacia," *LL*, Suplemento Derecho Administrativo, 28-VI-2002, p. 48.

²² En el juzgado de Instrucción N° 57 de Madrid, Gran Vía 52, el tribunal se ha declarado competente para entender en una causa contra la matriz en España (BSCH) del Banco Río en Argentina; en el Juzgado de Instrucción N° 8, una demanda contra el BBVA de España por ahorristas de su controlado argentino, el Banco Francés; en materia penal el fiscal de la Audiencia Nacional IGNACIO GORDILLO interviene ante los estrados del juez BALTASAR GARZÓN contra las autoridades de Telefónica de España. El denunciante español, JUAN FRANCISCO FRANCO ORTEGUI, sostiene que "Si alguien cobró fue porque otro pagó. Y hay que investigar las dos puntas." (PISANI, SILVIA, "En España hay síntomas de querer investigar irregularidades," *La Nación*, 30-VI-2002, Sección 7/Enfoques, p. 3; "El futuro de las causas," igual lugar. Ver también CECCHINI, DANIEL y ZICOLILLO, JORGE, "Los nuevos conquistadores," Madrid, Foca, 2002

²³ Ha dicho nuestro Presidente, según el Clarín del 30-VI-2002, sección Economía, p. 17, "Queremos que el Fondo nos ayude a encontrar una salida."

²⁴ "Me quejé y le pedí en forma taxativa al Fondo que diga cuáles son los reclamos. Poco después llegó el *waiver* y esta idea de crear una comisión de expertos para que estudien cómo hacemos para superar la crisis financiera y bancaria." (DUHALDE, *Clarín*, op. ult. cit., loc. cit.); BARÓN, ANA, "Una comisión de notables para auditar la economía. Tendrá siete miembros. Mediarán entre el Fondo y la Argentina," *Clarín*, 30-VI-2002, Sección Economía, p.16. Suena a ensayo de las demás sugerencias que se han barajado. JAMES NEILSON recuerda "la propuesta, a primera vista extravagante pero quizás meramente prematura, de RUDIGER DORNBUSH: insiste en que convendría que una junta extranjera se encargara del embrollo local: "Bush versus resto del mundo," *Noticias*, 29-VI-2002, pp. 18 y ss., p. 20.

7. La ayuda a los más débiles

Así como la Ciudad asume la prioridad de atender a los sin techo²⁵ pero le pone limitaciones ante la imposibilidad de atender a los sin techo de *todo* el país, en palabras de su Jefe de Gobierno, así también el mundo desarrollado probablemente se inclinará por preferir la asistencia internacional a los más necesitados de los países del mundo, no a *todos*. De allí la larga visita de O'NEILL a los países del África²⁶ y las declaraciones de KÖHLER también realizadas en Africa, en Burkina Fasso, similares a las de Camdessus. Es el mismo criterio de Ibarra, aplicado en un contexto internacional en lugar de nacional. La invitación a varios países africanos a asistir a la reunión del G-8 en Junio de 2002 es de una claridad que no puede desconocerse.

Se advierte también en Europa un endurecimiento hacia la inmigración ilegal desde los países de fuera de la región y España y otros integrantes de la UE propusieron, hasta ahora sin éxito, aplicar sanciones a los países desde los cuales se origine la inmigración ilegal. Es el mismo criterio con el cual *nuestra* legislación castiga con multa a las compañías aéreas que traen pasajeros que resultan potencialmente aspirantes ilegales a ingresar al país, para *nuestras* normas de migraciones.²⁷

8. La herencia de nuestro pasado reciente

Somos víctimas de nuestro propio constante descontrol social del poder público: Hemos permitido sin chistar el crecimiento espasmódico de nuestra deuda externa,²⁸ la privación

²⁵ Ver nuestra nota "Los sin techo en la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires," *LL*, 13-V-2002, p. 5; MORENO, GUSTAVO DANIEL, "La defensa jurisdiccional de la vivienda," *LL*, Suplemento Derecho Administrativo, 28-VI-2002, p. 30.

²⁶ Y la consecuente invitación a los líderes de países africanos y al secretario de la ONU para asistir a la reunión en junio del G-8 para requerir ayuda financiera de ellos.

²⁷ Se trata del art. 4° de la ley 24.393 (Adla, LIV-D, 4424) que impone una multa igual al triple de la tarifa del medio de transporte utilizado. Algunas salas de lo contencioso administrativo Federal lo han declarado inconstitucional (sala IV, *Lufthansa*, 21-VIII-97 y 23-IX-97) y aplicaron en su lugar, en sede judicial, la multa del mínimo legal. (Sala II, *Lufthansa*, 5-V-98 y 12-VO-98.) Con todo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, remitiéndose al dictamen del Procurador General de la Nación, rechazó el recurso extraordinario contra la sentencia de la sala V que consideró que la desigualdad no era en la especie inconstitucional: "Lufthansa," *LL*, 2000-B, 401. Si ese es el criterio de nuestro derecho interno, ¿podemos quejarnos del derecho internacional?

²⁸ Lo que hemos recordado en nuestro artículo "El Estado de Derecho en estado de emergencia," *LL*, 2001-F, 1050. Por primera vez describimos el sistema en nuestro artículo "El contrato de crédito externo," en la *RAP* madrileña, 97: 423-449 (Madrid, 1982); reproducido en el libro *Contratos Administrativos. Contratos especiales*, t. II, pp. 187 a 226, Buenos Aires Astrea, 1982; también como cap. IV del libro *Después de la Reforma del Estado*, Buenos Aires, FDA, 1996 y 1998. *La administración paralela* también lo publicamos primero en el exterior, como más de un artículo en la "International Review of Administrative Sciences." El que ciertos temas pareciera que se pueden tratar en el resto del mundo pero son algo tabú en el nuestro: ello sólo opera en nuestro perjuicio por la desinformación o el desenfoco con el cual luego nos manejamos, que se traslada así desde la opinión pública y de los medios a la opinión de los políticos y por fin al accionar del gobierno. El primer ministro español le dijo a un presidente latinoamericano, no el nuestro, que debiera viajar más para enterarse cómo es el mundo. Una variante es leer otras fuentes.

sistemática de justicia en algunos ámbitos,²⁹ la mala negociación de las privatizaciones, el problema de la renegociación. Al menos allí tenemos una luz de esperanza, que el Poder Ejecutivo haya aceptado la representación de los usuarios en la comisión de renegociación y que las asociaciones hayan nombrado a un representante de gran capacidad y probidad, como ARIEL CAPLÁN. Tuvo que hacer una acción judicial para poder acceder a la documentación (!), pero al menos tuvo éxito inmediato ejecutoriado.

9. La reestatización para reprivatizar

Algunas de las empresas privatizadas (muchas, en verdad) no cumplieron con su plan de inversiones ni con otras obligaciones, lo que llevó en algún caso a la recomendación de caducidad o rescisión por culpa de la concesionaria, no materializada;³⁰ en un caso acaecido en 2002 la presentación en concurso de la concesionaria llevó a la intervención administrativa de la empresa³¹. Hay más casos en ciernes, con grandes ganancias y constantes incumplimientos de la concesionaria *antes* del descalabro de 2002. Nos amenazan con acudir a los tribunales arbitrales extranjeros, pero no debe ello preocuparnos demasiado: son tribunales serios que trabajan bien y allí han de pesar tales ganancias e incumplimientos previos.³² A ello hay que sumar la temporaria estatización de alguna banca privada como el *Scotia Bank* y otros, que no hace sino aumentar mientras tanto el sector público y el déficit público, reviviendo soluciones antes abandonadas por impracticables.

Entramos así en la máquina del tiempo, retornando tal vez temporariamente en algunos sectores a la época del sector público de la economía para luego volver a realizar, presumiblemente mejor, la nueva privatización.

²⁹ Nuestro artículo “La justicia administrativa en la Provincia de Buenos Aires (Una contrarreforma inconstitucional),” ED, 30-XI-2001. Luego del cambio de gobierno provincial hemos efectuado distintas gestiones oficiosas para tratar de que se lo pusiera en marcha, sin éxito alguno; ni siquiera desde la Nación se advierten esfuerzos para llevar control a una Provincia que siempre lo necesitó, profundamente. Con tantos años sin aplicarlo, luego de haberlo constitucionalizado, legislado, seleccionado los jueces, cabe ya legítimamente preguntarse si realmente sabían de qué se trataba cuando creaban el código. ¿O acaso se ha repetido en la historia la anécdota del veto de Perón a su propio proyecto de código contencioso, que relatamos en el artículo mencionado? ¿Han vetado de facto, tardíamente, los autores su propio proyecto? Lo podemos preguntar porque como no hemos participado para nada en su elaboración y discusión, y tiene un título con el cual discrepamos, nadie podrá al menos acusarnos de sangrar por la herida del orgullo herido. Llama la atención el cuidadoso silencio al respecto de algunos de sus autores, que no hemos podido quebrar en público ni en privado. Ahora presiden grandes empresas concesionarias y como sus actos están sometidos a control tal vez no quieren control judicial. ¿Para qué hicieron entonces el código?

³⁰ Ver HERNÁNDEZ, ANTONIO MARÍA, “Informe jurídico de la Comisión «Decreto 301-2001»,” *Revista de Derecho Público*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2002-1: 541-91.

³¹ Yacimientos Carboníferos Fiscales de Río Turbio.

³² La lista de empresas concesionarias en situación de “default,” por ende pasibles de caducidad o rescisión por culpa de sus concesiones, es apabullante: “Aguas Argentinas” en febrero, “Metrogas” en marzo, “Telecom” en abril, etc.: “Suplemento económico Cash” de *Página 12*, 30-VI-2002, p. 2.