

EL ROL POLÍTICO DE ESTADOS UNIDOS EN EL *DEFAULT* DE ARGENTINA

Roberto Miranda¹

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la participación de Estados Unidos en la reestructuración de la deuda de Argentina, a partir de la crisis de diciembre de 2001. La mayor parte de los estudios e investigaciones sobre la situación por la que atravesó el país latinoamericano, está enfocada en desentrañar las causas y mecanismos económicos que llevaron a este país a declarar la más grande suspensión de desembolsos de deuda de su historia. Desde este enfoque existen numerosos puntos de vista y debates. En nuestro caso la perspectiva es diferente. Consideramos que Estados Unidos tuvo mucho que ver con la debacle argentina y con la resolución de la misma.

Durante los noventa Estados Unidos había elogiado a Argentina por su conducta económica inspirada en el Consenso de Washington. Pero esta alabanza se desmoronó cuando en 2000 la economía estadounidense entró en recesión. A partir de ese momento el discurso y las acciones, principalmente una vez que George Walker Bush asumió el gobierno norteamericano, estuvieron centradas en abandonar a Argentina a su suerte considerándola como la única responsable de la crisis financiera. De esta forma el escenario externo fue desfavorable para Argentina, y era notoria su dependencia de Estados Unidos. Tan notoria que cuando el gobierno norteamericano dejó atrás su indiferencia y

¹ Membro do *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas* (CONICET – Argentina). Professor da Universidad Nacional de Rosario (UNR) e da Universidad Nacional de La Plata (UNLP). E-mail: robertoxmiranda@yahoo.com.ar.

decidió participar de manera activa en la reducción del *default*, desempeñando un claro y contundente rol de fuerza política, el país latinoamericano pudo recuperar su situación económica, lo cual coincidió con un cambio benigno del contexto internacional por el aumento de los precios de las *commodities*.

Una Intención Disfuncional

Argentina, como la mayor parte de los países latinoamericanos, tiene una dependencia estructural con Estados Unidos basada principalmente en la dimensión estratégico-militar, lo cual fue muy evidente durante la Guerra Fría repercutiendo en las dimensiones económico-comerciales y político-diplomáticas. Esa dependencia estructural perdura en la era de la globalización y, entre otras cuestiones, se hizo sentir en el plano financiero a través de Estados Unidos, o bien por interposición de los medios multilaterales de crédito. En el caso de Argentina, la mencionada dependencia se vio tremendamente reforzada a través del alineamiento político de Buenos Aires con Washington impulsado a partir de 1989 por los gobiernos de Carlos Menem, y del cual no alcanzó a desentenderse su sucesor que había sido opositor, Fernando De la Rúa, cuya gestión finalizó mediante la crisis de 2001².

El *default* argentino de 2002 no fue un asunto relacionado con lo estratégico-militar. A Estados Unidos le resultó cómodo apelar a la regla de que cada cuestión o área temática debe ser resuelta de acuerdo a su propia lógica, independientemente de la racionalidad política. De esta forma entendió que el problema del endeudamiento argentino debía ser solucionado mediante métodos financieros³. Salvando las distancias, era una suerte de emulación de la actitud adoptada por Gran Bretaña en 1890 al negarse a interferir políticamente en la resolución de la crisis argentina de la banca Baring Brothers, cuando algunos

² La crisis argentina de 2001 tuvo ribetes políticos e institucionales, pero fue básicamente financiera. Se enmarcó en lo que se denominó “la periferia de la crisis”, es decir en países de economía emergente que absorbieron la volatilidad de los flujos de capitales de otros países de condición similar y que fueron el epicentro del problema. Ver Jadresic, Schmidt-Hebbel y Valdés, 2003, 359-391.

³ Para Jim Saxton (2003) del Comité Económico Conjunto del Congreso de los Estados Unidos, Argentina entró en recesión en 1998 y a fines de 2001 se encontraba en una “auténtica depresión”. Todo por “las malas políticas económicas que convirtieron una recesión común en una depresión”.

inversionistas de la *city* londinense le reclamaban al gobierno de Robert Gascoyne-Cecil, Lord Salisbury, una rápida intervención estatal en el país latinoamericano. El *Foreign Office* neutralizó ese reclamo señalando que el problema entre la Baring y el Estado argentino no debía solucionarse a través de recursos políticos, sino mediante las reglas de la lógica financiera.

Estados Unidos había recurrido a la mencionada regla, no sólo por su complicidad en el derrumbe argentino, sino también por su propia crisis económica de mediados de 2000 que derivó en una recesión, después de muchos años de bonanza. No fue una crisis de la magnitud de las que debió soportar la economía norteamericana, tanto en 1974 como en 1981. Sin embargo durante 2001 registró tres trimestres con tasas negativas que llegaron a impactar en el sistema financiero internacional⁴. La economía se sobre-expandió, hubo un crecimiento indeterminado de la industria de la tecnología de la información y de la comunicación, y la corrupción se adueñó de grandes empresas como la energética Enron Corporation o la WorldCom de telecomunicaciones, las cuales terminaron quebrando⁵. La crisis norteamericana fue la llave maestra del quiebre de la alianza de poder que Argentina había establecido en los noventa con Estados Unidos⁶. En ese momento a Argentina el contexto internacional se le volvió adverso, y la indiferencia del hegemón hacia la situación crítica que afectaba al país latinoamericano fue una muestra más que suficiente⁷.

No obstante el gobierno norteamericano, una vez que reencauzó su economía, modificó su actitud hacia Argentina. Sabía de la alta vulnerabilidad internacional de este país. Pero a Washington no le interesaba específicamente la suerte de Argentina, sino la estabilidad hemisférica. De esta forma analizó la crisis financiera del país latinoamericano con lente estratégica, para preservar

⁴ Según Alicia Girón (2002) el golpe de Al-Qaeda del 11 de setiembre de 2001, “aceleró el proceso de incertidumbre no sólo en Estados Unidos, sino en el mercado financiero internacional”, acompañando la recesión económica global.

⁵ En la crisis de 2000 también se debe considerar la vertiginosa reducción de las tasas de interés. Ver Gutiérrez, 2004.

⁶ De algún modo hubo un “contagio financiero”, como lo llama Guillermo Calvo (2009), que es el “mecanismo más común por el cual una crisis local se hace global o sistémica.”

⁷ Argentina, como Brasil, era un país altamente endeudado. No fue casual que la crisis recesiva norteamericana hiciera mella en las economías de aquellos países que, según Roberto Frenkel (2008), estaban “en situaciones de trampa financiera, con altas primas de riesgo país, crecimiento lento o recesión y gran fragilidad financiera externa.”

sus intereses geopolíticos en la región e impedir un principio de descalabro en el sistema económico mundial. En consecuencia rompió la regla que inicialmente pretendió imponer referida a que cada cuestión o área temática debía ser resuelta de acuerdo a su propia lógica. El dejar de lado la indiferencia que había impulsado sobre el caso argentino y subordinar el Fondo Monetario Internacional (FMI) a sus objetivos en torno a este caso, fue decisivo. Argentina, una vez más, sintió la rigurosidad de la dependencia con Estados Unidos como fue al haber soportado los efectos de la crisis recesiva de este país para luego ser asistido por Washington dada las necesidades estratégicas del hegemon.

La modificación de la decisión norteamericana

La participación norteamericana en las negociaciones relacionadas con el endeudamiento externo de Argentina comenzó cuando la Casa Blanca decidió contradecir lo que había sostenido el secretario del Tesoro, Paul O'Neill. Este funcionario había planteado que la citada negociación debía ser entre el país deudor y el FMI bajo criterios técnicos, sin contemplar aspectos políticos. Es decir, una negociación que no saliera de la lógica financiera. El objetivo de O'Neill era apartar a Estados Unidos del caso argentino endilgándole la responsabilidad de su resolución al FMI, entre otras cosas – como hemos anticipado – por las culpas que cargaba Washington en el desenlace de la crisis de 2001 en el país latinoamericano. De esta forma el mencionado secretario del Tesoro vetó la propuesta del ministro de Economía argentino, Jorge Remes Lenicov, de encauzar el tratamiento de la reestructuración de los vencimientos de la deuda a través de criterios políticos.

El objetivo de O'Neill no fue fácil de cumplir. El FMI estaba inmerso en una división de opiniones con respecto al caso argentino. Algunos funcionarios del máximo organismo financiero internacional se hicieron eco de la propuesta del influyente economista Rudiger Dornbusch, de “intervenir” la conducción económica de la Argentina debido a la debilidad de sus instituciones. Al mismo tiempo otros funcionarios del FMI se alinearon detrás de la idea de Fernando Losada, del ABN Amro Bank de Nueva York, el cual auspiciaba la posibilidad de prestar a Buenos Aires lo necesario para que el país no profundizara su

default. A pesar de estas posturas, O'Neill contó con una aliada muy importante como era la subdirectora del medio multilateral financiero, Anne Krueger. Con un objetivo similar al del secretario del Tesoro, Krueger quería ocultar el papel desempeñado por el FMI en el endeudamiento argentino, adjudicándole exclusivamente a Buenos Aires la responsabilidad de la cesación de pagos. Por ello, al igual que O'Neill, quería una negociación estrictamente técnica desprovista de transacciones políticas.

La posición de Krueger a favor de una negociación técnica, sumada al empecinamiento de Remes Lenicov apostando a un arreglo político, significó que la relación de Argentina con el FMI entrara en una parálisis sin retorno (Torres 2010, 88). A partir de este momento en la Casa Blanca cundió la preocupación, como hemos señalado, no por la suerte económica y política de Argentina, sino por la posibilidad de que su *default* afectara a los países de la región y provocara consecuencias internacionales indeseables. Si bien Eduardo Duhalde, en tanto presidente provisional de Argentina, no era visto aceptablemente por el gobierno norteamericano, Bush decidió modificar la postura oficial de O'Neill acerca del tratamiento de los vencimientos de la deuda del país sudamericano. Ese cambio fue clave, porque Estados Unidos eligió conducir la negociación entre Argentina y el FMI para evitar males mayores. Esto implicó desconocer la actitud de Remes Lenicov, poner a Duhalde en un segundo plano y apoyar la designación de Roberto Lavagna como ministro de Economía, en el cual Washington confiaba para llegar a buen puerto.

El gobierno estadounidense, haciéndose eco de la fuerte presión de la banca privada transnacional, en el nuevo esquema de negociación le impuso a Argentina como condición insoslayable la derogación de la Ley de Subversión Económica, lo que finalmente sucedió⁸. Los banqueros se apoyaron en la excusa

⁸ La Ley de Subversión Económica era de 1974, y en líneas generales estipulaba sanciones para aquellos que perjudicaban económicamente al país. En 2002 algunos jueces aplicaron esa ley para procesar a banqueros por el denominado "corralito" financiero. El gobierno también debió reformar la Ley de Quiebras que, bajo la prédica de la emergencia productiva y crediticia, trató de reorientar a deudores y a la deuda del sector privado. Por otra parte debió cerrar el acuerdo fiscal con las principales provincias, siendo éste uno de los requerimientos del FMI. Se suele señalar que sectores empresariales de Argentina también estaban interesados en la derogación de la Ley de Subversión Económica, porque de esta forma se les allanaba el camino hacia la obtención de créditos de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial.

de que esa ley impedía el funcionamiento del sistema financiero nacional de acuerdo a las reglas internacionales. Obviamente que tales banqueros contaron con el respaldo de los burócratas del FMI que, por otra parte, reclamaban la derogación de la citada ley porque argumentaban que la misma provocaba inseguridad jurídica para la inversión. En realidad tanto la banca como el FMI procuraron cubrir la complicidad que habían tenido en la cesación de pagos de Argentina. Sobre todo en las acciones del llamado “blindaje” financiero, del denominado “megacanje” para la postergación de vencimientos de deudas y otras medidas que, en lugar de estabilizar la economía del país, terminaron perjudicándola estructuralmente.

La participación norteamericana en las negociaciones no sólo se basó en la aceptación argentina de derogar la Ley de Subversión Económica. También se debió a que Duhalde tuvo que comprometerse a convocar a elecciones con el objetivo de no prolongar su interinato presidencial, lo cual cumplió. Asimismo la mencionada participación fue posible por otras razones. Una fue la decisión de la Casa Blanca de apartar a O’Neill del caso argentino. Otra se relacionó con el mejoramiento de las relaciones diplomáticas y comerciales entre Washington y Buenos Aires⁹. Una tercera situación fue el consentimiento tácito que el Departamento del Tesoro le prestó a la “teoría de la tergiversación” sostenida por Lavagna frente a las declaraciones y acciones del director del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, Anoop Singh, el cual había tenido mucho que ver con la suerte de las finanzas argentinas¹⁰.

Pero no sólo estas razones estuvieron relacionadas con la opción estadounidense de encabezar las negociaciones entre Argentina y el FMI. También hubo tres cuestiones internacionales que Estados Unidos tuvo en cuenta para aumentar su participación en la negociación que el país latinoamericano comenzaba con el organismo financiero multilateral, a fin de reprogramar los vencimientos de la deuda. Una cuestión fue la caída que experimentaron las bolsas de Chile y México, en junio de 2002. Otra se vinculó

⁹ Por ejemplo Robert Zoellick, representante de Comercio, le hizo saber al canciller Carlos Ruckauf que Estados Unidos iba a incluir a Argentina en el denominado “sistema generalizado de preferencias”, lo cual beneficiaba las exportaciones al mercado norteamericano mediante aranceles muy bajos, o bien sin aranceles de importación.

¹⁰ Singh fue separado del caso argentino y su lugar lo ocupó John Thornton.

con la estabilidad de Brasil, ya que desde la Casa Blanca se apoyó un préstamo del FMI a ese país por 30.000 millones de dólares, en setiembre de 2002, el mayor crédito otorgado por la institución hasta ese momento en “respaldo al programa económico y financiero”¹¹. Una tercera cuestión, muy importante por cierto, fue la presión ejercida por España y Francia en torno al G-7, la cual ablandó la perspectiva norteamericana sobre el *default* argentino y, paralelamente, le permitió a Lavagna introducir un elemento político en la atmósfera técnica en la que se desenvolvía la negociación del acuerdo con el FMI¹².

Por encima de todo lo señalado hubo una situación bastante contundente, como fue la recuperación que estaba experimentando la economía argentina a partir de 2002 gracias al crecimiento del comercio mundial operado en el primer y tercer trimestre de ese año. De esta forma Estados Unidos finalmente terció para que Argentina y el FMI sellaran el acuerdo provisorio de enero de 2003¹³. Por un lado empujó al organismo internacional a que postergara los vencimientos que tenía Argentina, y por el otro presionó al director del mismo, Horst Köhler, para que aislara a los burócratas de la negociación. Para Washington la recuperación de la economía argentina funcionó como una garantía, mientras centraba sus expectativas en el próximo gobierno. A todo esto Lavagna había logrado modificar el eje de la negociación y, al mismo tiempo, plantear la reestructuración definitiva de la deuda externa en otra negociación, bajo circunstancias diferentes, de menos vulnerabilidad para Argentina (Miranda 2003).

¹¹ También se debe considerar que Brasil estaba en campaña electoral, y que Luiz Inácio Lula da Silva era el candidato con más posibilidades de ingresar al Planalto. Vale añadir que no sólo Estados Unidos estaba interesado en la estabilidad económica, sino también Francia.

¹² El objetivo español y francés no era otro que el de preservar los intereses de sus empresas que habían sido beneficiadas por las privatizaciones de los noventa.

¹³ En octubre de 2002, Alan Larson, encargado de Asuntos Económicos y Agrícolas del Departamento de Estado, anticipó la decisión norteamericana de presionar al FMI para que resolviera un programa de transición con Argentina.

El eje Lavagna-Taylor

La llegada de Néstor Kirchner al gobierno, en mayo de 2003, provocó una actitud positiva de Estados Unidos hacia Argentina. Si bien en Washington al flamante presidente no lo conocían suficientemente en términos de experiencia política, el gobierno norteamericano apostó por su asunción ya que entendía que con él era posible resolver el proceso de salida del *default* argentino. La visita a Buenos Aires del secretario de Estado, Colin Powell, a los pocos días del ingreso de Kirchner a la Casa Rosada, fue una muestra del apoyo político norteamericano para que Argentina se comprometiera con el FMI en la negociación de un acuerdo definitivo sobre la reprogramación de los vencimientos de la deuda. Para que esto fuera posible, la Casa Blanca propuso “una relación cooperativa y bilateral”, lo cual – concretamente – implicó un respaldo directo a Argentina ante el organismo financiero internacional.

Bush no quería complicaciones con la región y buscó armonizar su vínculo con la misma porque su agenda estaba centrada en otros lugares del planeta. Por un lado se reunió en Washington con el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva para ratificar, una vez más, la alianza histórica y estratégica entre el hegemon y el pivot. No fue extraño que en esa ocasión el presidente estadounidense expresara que Brasil era “una parte increíblemente importante de una Norteamérica y Sudamérica pacífica y próspera”, gracias a la relación “vital y creciente” que había entre ambos países. Por ello la Casa Blanca no fue ajena al apuntalamiento que, como señalamos más arriba, el FMI le prestó irrestrictamente a la economía brasileña durante 2002. En este caso el gobierno norteamericano no tuvo dudas en sostener a Brasil por su condición estratégica. Por otro lado, en el marco de la pretensión de un clima armónico con la región, el patrocinio estadounidense a Argentina también fue posible porque dos funcionarios reticentes a hacer concesiones a éste país habían renunciado a sus puestos. Se trataba de O’Neill, y del presidente del Consejo Económico Nacional, Lawrence Lindsey¹⁴.

La respuesta de Kirchner a la nueva etapa que se abrió en las relaciones bilaterales fue oportuna. El presidente argentino aceptó la continuidad de

¹⁴ Ver Andrews 2002.

Lavagna en su gobierno, entre otras cosas porque esa era la intención de John Taylor, subsecretario del Tesoro en Asuntos Internacionales, para conservar la estructura negociadora que había dado a luz el acuerdo provisorio de enero de 2003, y a través de la cual se podía arribar a un convenio definitivo entre Buenos Aires y el FMI. En verdad Taylor sólo creía en Lavagna como interlocutor válido para tratar la relación de Argentina con el organismo financiero internacional. Por otra parte el funcionario norteamericano rescataba como altamente favorable el sustento legislativo y empresarial que el ministro argentino había cosechado durante el interinato de Duhalde, y que en los comienzos de Kirchner representaba una mayor solidez política que el poder del propio presidente. Sin embargo esto no fue todo. El subsecretario del Tesoro valoró enormemente el compromiso de Lavagna de iniciar conversaciones con los acreedores privados de bonos en *default* para enhebrar una propuesta sustentable.

Este compromiso implicó que Taylor obtuviera un buen posicionamiento en el debate que se había generado al interior del FMI a propósito del caso argentino. Más aún, significó un nuevo retroceso para los burócratas del organismo internacional que, entre otras cuestiones, exigían un acuerdo técnicamente muy severo y a largo plazo, reclamo que Argentina no admitía. De manera que el subsecretario del Tesoro consolidó su conducción en la relación entre Argentina y el FMI, lo cual derivó en un reconocimiento de Estados Unidos como la variable interviniente en la solución del problema del *default* del país latinoamericano. Por otra parte, para Lavagna, relegar a la burocracia del FMI era una situación más que importante en el proceso negociador, y eso sólo lo pudo lograr Taylor que prácticamente enterró el criterio técnico para la negociación.

En la negociación convergieron distintas cuestiones que merecen ser subrayadas. Una fue el poder que acumuló el ministro de Economía argentino gracias al soporte político que le brindó el subsecretario del Tesoro norteamericano. Por ejemplo desplazó a la Cancillería de espacios que habitualmente estaban reservados para ella. Al mismo tiempo el constreñimiento de la agenda externa argentina, por el tema de la deuda, le quitó relevancia a otros asuntos vinculados a las relaciones internacionales del país. Pero el hecho más relevante fue el papel principal de Lavagna en la

negociación, que produjo una suerte de competencia intragubernamental, por un lado, entre él y el presidente del Banco Central, Alfonso Prat Gay, luego reemplazado por Martín Redrado en setiembre de 2004, y por el otro, también entre el responsable de Economía y Kirchner, junto a su ministro de Planificación Federal, Julio De Vido. Debemos tener muy en cuenta que en esta puja interna en el gobierno argentino, Taylor salía a sostener sistemáticamente al ministro de Economía, lo cual en ese momento fue sustancial.

Otra cuestión a destacar fue el contexto internacional que tuvo Argentina a partir de 2002, el cual se tornó favorable. El alza de los precios de las *commodities*, que en aquél año amentaron el 224% en comparación a 1972, generó un interesante crecimiento del comercio exterior del país, el cual -como hemos anticipado- contribuyó a una rápida recuperación de la economía nacional. Las exportaciones, que en 2002 sumaron alrededor de 25 billones de dólares, saltaron al año siguiente a casi 30 millones de dólares, fundamentalmente a través de los cereales, pienso para animales, semillas, petróleo y derivados y aceites de origen vegetal (Berrettoni y Polonsky 2011). La demanda mundial de alimentos, especialmente de la soja, convirtió a Argentina en una suerte de potencia agrícola ubicándose, entre 2002 y 2005, como tercer país exportador de esa oleaginosa después de Estados Unidos y Brasil, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Una tercera cuestión a tener en cuenta es la intención norteamericana de querer sumar a Argentina como un aliado seguro para distintos temas que eran de su interés. Desde Washington se partía del supuesto de que facilitándole a Buenos Aires la salida del *default*, la Casa Rosada iba a responder satisfactoriamente a algunos de los requerimientos que le planteara la Casa Blanca. Por ejemplo la administración Bush creyó, entre otros temas, que Argentina iba a apoyar la intervención militar norteamericana en Irak, aceptar el Área de Libre Comercio de las Américas, sostener la eventual presencia militar estadounidense en la Triple Frontera e iniciar el distanciamiento con Cuba y luego con Venezuela. Pero no fue así, Kirchner desestimó todas y cada una de estas expectativas. De todas maneras a Taylor, más allá de los decisores del gobierno norteamericano, sólo le preocupó la salida del *default* que fue para lo que Bush le encargó el caso argentino, y eso predominó mayormente en el vínculo bilateral.

La Negociación

La negociación reflejó que el núcleo duro de la misma pasaba por el eje Lavagna-Taylor. La retórica entre Kirchner y los burócratas del FMI no fue decisiva en el curso de las conversaciones. El presidente argentino criticó duramente el comportamiento del organismo internacional durante los noventa hasta la crisis de 2001, sobre todo por el carácter errático y perjudicial de la gestión de este organismo con el país. Pero el discurso empleado por Kirchner contra el FMI estuvo destinado a la política doméstica, a partir de lo cual algunos analistas y estudiosos de la política exterior del presidente argentino hipotetizan que aquél discurso sólo sirvió para fortalecer su gobierno. Hubo un motivo fundamental de este proceder, como fue el de aglutinar a la sociedad argentina detrás de una reivindicación que connotaba el ánimo soberano, aumentando así la legitimación interna del gobierno nacional, dado el débil resultado electoral obtenido por Kirchner para acceder a la Casa Rosada.

A pesar del mencionado motivo, el discurso de Kirchner sensibilizó a la burocracia del FMI. Principalmente porque los funcionarios se vieron obligados a preservar los espacios de decisión que a través del tiempo fueron sumando dentro de la estructura del organismo, sobre todo frente a los gobernantes de los principales países miembros de este organismo. Por eso los burócratas trataron de impugnar el discurso que los responsabilizaba de la debacle argentina, y lo hicieron minimizando los traspies cometidos como consecuencia de la aplicación de sus políticas, e incluso desconociendo los apoyos brindados a los gobiernos de Menem y De la Rúa. Sin embargo fue más que evidente que la burocracia del FMI había perdido espacios de negociación a expensas del gobierno norteamericano, y en el caso argentino Taylor tuvo mucho que ver con esto. Con Lavagna coronó coincidencias que culminaron en el fin de una negociación que el FMI debió aceptar sin atenuantes¹⁵.

El citado subsecretario realizó tres acciones políticas prácticamente decisivas. En primer lugar neutralizó, rápidamente, la presión de algunos gobiernos del G-8 que procuraban transmitir las demandas de sus ciudadanos,

¹⁵ Sebastián López Cópola, María Cecilia Tossi e Ivana Verdi (2003) entienden que Argentina obtuvo ventaja a partir del uso de los costos recíprocos de la relación interdependiente con el FMI.

acreedores de bonos argentinos en *default*, sobre todo de Italia, Japón y Alemania. En esta situación la función que cumplió Lavagna y su secretario de Finanzas, Guillermo Nielsen, fue más que importante. En segundo lugar, obtuvo un éxito interministerial en el gobierno norteamericano al lograr que el subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Roger Noriega, atenuara sus puntos de vista negativos en torno a la política interna de Argentina. Por último Taylor logró silenciar a Krueger, y de esta forma le quitó apoyo a los planteos de la burocracia del FMI que no dejaban de exigir un tratamiento técnico y estricto del caso argentino.

Precisamente después de sortear el último intento impulsado por la burocracia del FMI acerca del superávit primario fiscal y de las reformas estructurales que debía realizar Argentina, Taylor y Lavagna lograron cerrar un acuerdo de tres años destinado a la refinanciación de los vencimientos de capital. Fue en setiembre de 2003, en el contexto de la reunión anual del FMI-Banco Mundial que se llevó a cabo en Dubai, Emiratos Árabes Unidos. En virtud de este acuerdo Argentina pudo hacer frente a un inminente vencimiento de casi 3.000 millones de dólares. Pero lo más destacable de ese acuerdo fue la aceptación del organismo financiero internacional de un superávit primario fiscal del 3% del PBI, cuando la pretensión burocrática había sido del 3,5% en 2004 hasta llegar al 5% en 2006.

Junto al acuerdo, Argentina hizo efectiva la propuesta para los acreedores privados bajo la consigna de que la misma era posible por su sustentabilidad. Entre otras cosas la propuesta significaba, por un lado, una quita del 75% del valor nominal sobre la deuda de capital en *default*, y por otro lado, el no reconocimiento de los vencimientos de intereses adeudados desde 2002. La iniciativa argentina reprodujo la discrepancia entre Kirchner y el FMI. El presidente argentino rechazó las críticas y las presiones del organismo internacional que intentó vehiculizar la negativa de los tenedores de bonos a la propuesta de Dubai, y cuyas organizaciones no eran reconocidas por Buenos Aires¹⁶. Kirchner no quiso modificar la oferta porque priorizó la política

¹⁶ En el discurso que dio Lavagna el 11 de abril de 2005 en la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, en Okinawa, recordaba que había sido inviable la negociación con “grupos individuales” de bonistas, y que en su lugar había sido muy productiva la ronda de consultas con éstos porque, además, “era necesario dejar que hablaran los mercados. Los

doméstica, fundamentalmente la estabilidad institucional y la economía en crecimiento, además de considerar que en 2005 se iban a realizar elecciones de medio término en las cuales se jugaba su legitimidad política.

El FMI, una vez más y a pesar de su debilidad política, quiso canalizar su cuestionamiento a la propuesta argentina a través de los ministros de Finanzas y de Economía del G-7. Por ejemplo la Cumbre ministerial de Boca Ratón, realizada en febrero de 2004, planteó las mismas demandas que movía al organismo financiero internacional, es decir, que Argentina permitiera la participación de los bonistas en la negociación por los títulos en cesación de pagos, como así también que el país resolviera las reformas estructurales pendientes. En un determinado momento el compromiso del G-7 con el FMI hizo peligrar el éxito del esquema impulsado por Buenos Aires y consentido por Taylor. El ensamble del poder burocrático del organismo multilateral con el poder político mundial era una mala señal para la conducción ejercida por el subsecretario del Tesoro en relación al *default* argentino.

A pesar de las declaraciones y de las intransigencias, a principios de 2005 Argentina lanzó el canje de bonos sin intervención del FMI y con un nuevo respaldo de Taylor, el cual no quería otra cosa más que una rápida solución del caso¹⁷. Había primado el acuerdo entre el subsecretario norteamericano y el ministro argentino, poniendo de manifiesto que ambos actores habían conformado el núcleo duro de la negociación. Vale puntualizar que Lavagna había realizado algunos ajustes sobre los que Kirchner no acordaba. Por ejemplo mejoró la propuesta de Dubai reconociendo los intereses caídos desde 2001, lo cual fue un incentivo para atraer a los acreedores privados. En marzo de 2005, la aceptación de la propuesta argentina había llegado casi al 77% del total de los títulos, lo cual superó las expectativas previas y, para el gobierno argentino, el canje fue considerado altamente positivo con la esperanza de reingresar al mercado de capitales, que en última instancia era el objetivo natural de la solución al *default*.

mercados, con más realismo que los lobbies, han hablado favorablemente con una tasa de aceptación de más del 76% por encima de lo que hoy exigen las cláusulas de acción colectiva". Ver Lavagna 2010.

¹⁷ Debemos tener en cuenta que a fines de setiembre de 2004, la Securities and Exchange Commission (SEC) levantó la prohibición a Argentina para operar en el mercado y, de esta forma, aprobó la propuesta de canje realizada en Dubai.

Las diferencias entre Kirchner y la burocracia del FMI estuvieron en un segundo plano. Lavagna negoció con criterio político atendiendo referencias técnicas, mientras Taylor buscó demostrar que la propuesta de Dubai era sustentable. Así este negociador tranquilizó el cruce de presiones que se daba en el seno del G-8, que representaba la política mundial y a los tenedores del capital transnacional. Obviamente que la mayor parte de los acreedores privados no podía tener una mejor cuota de garantía que el respaldo del subsecretario estadounidense a lo ofrecido por el ministro argentino. La propuesta también tranquilizó al FMI que no pudo ir contra el esquema desarrollado por Taylor, aunque a este esquema los burócratas de la institución internacional lo vieron como una derrota. El mensaje de este funcionario al G-8 consistió en solicitar tolerancia por la suerte argentina, entre otras cosas, porque la evolución del mercado iba a ser favorable a la propuesta del ministro de Economía, a lo cual había que añadir, por un lado, que el país estaba pagando los vencimientos con el FMI, a veces con reservas del Banco Central, y por el otro, que confiaba en que Buenos Aires resolvería temas que le interesaban al organismo financiero internacional, como las tarifas de los servicios públicos y el superávit fiscal¹⁸.

La Agenda Congelada

Después de efectuado el canje, los actores principales de la negociación se apartaron de las relaciones triangulares entre Argentina, Estados Unidos y el FMI. Taylor se fue de la administración Bush en abril de 2005, y Lavagna hizo lo propio en el gobierno argentino en noviembre del mismo año. La Casa Blanca decidió reducir su involucramiento en el vínculo entre el país latinoamericano y el organismo financiero internacional. Consideró largamente cumplido el objetivo de que el *default* argentino no provocara una crisis regional generalizada. Entendió que el problema menor como era el de los bonistas que desistieron del canje debía ser tratado por el FMI, y éste formular el reclamo

¹⁸ Una señal de Lavagna en este sentido fue el haber modificado el presupuesto para 2005, elevando el superávit fiscal consolidado con el fin de acercarse a lo solicitado por el FMI. Cabe consignar, también, que en septiembre de 2004, las agencias calificadoras de riesgo habían señalado que era necesario aumentar el superávit fiscal para no caer nuevamente en default.

sobre Argentina. Por su parte Kirchner, una vez consolidada su victoria electoral en la renovación legislativa de 2005 que le proporcionó la fortaleza política que necesitaba, encabezó personalmente la relación con los medios multilaterales de crédito.

La relación de Argentina con el FMI no mejoró, al contrario, empeoró notablemente¹⁹. Una cuestión fue el tema que salió a la luz en agosto de 2004 sobre la suspensión de las negociaciones bilaterales por el incumplimiento de las metas pactadas en el acuerdo, y que no trascendió para preservar el canje. A través de este tema se renovó la puja entre Kirchner y los burócratas, por supuesto que desde posiciones diferentes a las que habían tenido en el pasado y bajo un marco muy distinto. Sin embargo el FMI no dejó de apelar a la asistencia política de Estados Unidos. Así sucedió cuando la burocracia del organismo internacional, contrariamente a la intención primigenia del gobierno norteamericano, presionó sobre la Casa Blanca para que esta le exigiera a Argentina una solución perentoria a los *holdouts*, que representaban casi el 24% del total de los títulos en cesación de pagos.

Randal Quarles, subsecretario de Finanzas del Departamento del Tesoro, quiso retomar el papel que había tenido su país en el asunto del default argentino, pero fracasó. El funcionario norteamericano pretendió crearle la necesidad a Argentina de que para restablecer en términos positivos el vínculo con el FMI, este país debía resolver previamente la situación de los *holdouts*. En ese momento pesaron enormemente las expresiones que Lavagna había volcado durante el desarrollo de la 46ª Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, realizadas en Okinawa, en abril de 2005. En esta ocasión el ministro de Economía caratuló de discriminatorio el pedido del FMI para que Argentina resolviera expeditivamente la cuestión de los bonistas que no habían ingresado en el canje, cuando en casos similares las negociaciones duraron varios años.

Además de la suspensión de las negociaciones bilaterales por el incumplimiento de las metas pactadas en el acuerdo, hubo otra cuestión que

¹⁹ Según José Fernández Alonso (2006, 86) “las políticas para la normalización de las relaciones con los agentes financieros globales conocieron una creciente complejidad. Por entonces, quedó en evidencia las limitaciones de una política regida por la confrontación”.

marcó un quiebre en la relación de Argentina con el FMI, como fueron los efectos posteriores a la decisión de la Casa Rosada de cancelar sus obligaciones con el citado organismo, en diciembre de 2005. A pesar de las diversas críticas de la oposición política, incluso muy disímiles entre sí en cuanto a los argumentos, el Congreso argentino terminó por ratificar la decisión presidencial. El pago de casi 10.000 millones de dólares adeudados se hizo efectivo al organismo internacional, inscribiéndose en un contexto en el cual otros países, como por ejemplo Rusia, Indonesia y Filipinas, habían transitado el mismo camino. Justamente Brasil había tenido idéntica iniciativa unos días antes de la medida argentina que, según algunas versiones, fueron decisiones coordinadas entre Lula y Kirchner. Para el presidente argentino el país había logrado la “independencia del organismo internacional”.

La cancelación de la deuda de Argentina con el FMI significó, paradójicamente, el congelamiento de la agenda bilateral entre ambos actores. Algunos analistas habían sido optimistas al estimar que las discrepancias entre Kirchner y la burocracia del organismo internacional iban a ser superadas una vez saldada la deuda. Por un lado tales analistas suponían que el FMI, a través de este acto, se quitaba de encima su responsabilidad por la crisis de 2001. Por otro lado creían que el desahogo por el desendeudamiento le iba a facilitar a Argentina un espacio de autonomía para diseñar y ejecutar su política económica y social, como así también para atraer inversiones sin la participación del FMI. Pero las discrepancias persistieron, hasta el punto que la revisión que el FMI realizó en julio de 2006 sobre la economía argentina siguiendo el artículo IV del Convenio Constitutivo de este organismo, la primera desde la cancelación del pasivo, no volvió a repetirse. Esto no fue todo. El congelamiento de la agenda entre Argentina y el FMI tuvo un efecto rebote en la relación entre el país latinoamericano y Estados Unidos. Lo que el medio multilateral no le pudo transmitir a Argentina, lo fue comunicando el gobierno norteamericano.

A modo de conclusión

La no adaptación de Argentina a los patrones del FMI, los mismos que habían contribuido a lo que terminó siendo la crisis de 2001, significó que la relación del país con los temas financieros se realizara sin la participación del

citado organismo internacional, y que su lugar lo ocupara directamente Estados Unidos. Este país mantuvo el rol político que había desempeñado en el tratamiento del *default* hasta una vez resuelto gran parte del problema de la deuda. Pero ese rol del gobierno norteamericano transmutó de la condición de colaborador de Argentina a la de litigante de este país, exigiéndole la solución de algunos temas, entre otros, la negociación con los acreedores privados que no habían ingresado en el canje de bonos en 2005, a pesar del fracaso de Quarles.

Por la resistencia de Buenos Aires, Washington continuó priorizando sus intereses estratégicos que han sido el eje de la dependencia estructural de Argentina con Estados Unidos. A pesar de las muy importantes coincidencias entre ambos países en temas diversos de la agenda bilateral, el gobierno norteamericano limitó las acciones externas de Argentina, la cual se recuperaba económicamente y lograba estabilidad institucional. Una prueba de las restricciones estadounidenses fue el haber penalizado a Argentina a través de obstáculos a su acceso al circuito inversor transnacional, lo cual terminó por reforzar el aislamiento del país de los mercados financieros internacionales. Justamente cuando Argentina creyó que el desendeudamiento le iba a dar mayor libertad económica, el hegemon – en nombre del sistema financiero internacional – le redujo el margen de maniobrabilidad internacional.

REFERÊNCIAS

- Andrews, Edmund. 2002. “Big Banks Step Up Efforts Against I.M.F. Debt-Relief Plan.” *The New York Times*, 19 de dezembro.
- Berrettoni, Daniel, e Mariángeles Polonsky. 2011. “Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición”. *Revista del CEI* 19: 81-99. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Calvo, Guillermo. 2009. “Crisis financieras internacionales. Interpretación e implicaciones para la teoría y política económica.” Conferencia en la Universidad ORT, Montevideo, 19 de agosto.
- Fernández Alonso, José. 2006. “La reinserción financiera como eje rector de la agenda ex-terna argentina post-default.” In *La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner*, Tomo IV, Vol. 1, editado pelo Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario, 31-88. Rosario: Editora Universidad Nacional de Rosario.
- Frenkel, Roberto. 2008. “Tres notas sobre las economías de mercado emergente y la crisis financiera internacional.” *Iniciativa para la Transparencia Financiera*, Documento n°37. Acceso em 18 de abril de 2010: <http://www.itf.org.ar>.
- Girón, Alicia. 2002. *Crisis Financieras*. Cidade do México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gutiérrez, Roberto. 2004. “El papel de la industria de las TIC: recesión y recuperación en Estados Unidos y México.” *Análisis Económico*, XIX (42): 45-77. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Jadresic, Esteban, Klaus Schmidt-Hebbel, e Rodrigo Valdés. 2003. “Crisis financieras internacionales, prestamista de última instancia y nueva arquitectura financiera internacional.” *Cuadernos de Economía* 120: 359-391. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Lavagna, Roberto. 2005. “Address by the Governor for Argentina at the Third Plenary Session.” Acceso em 07 de agosto de 2010: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=516885>.
- López Cópola, Sebastián, María Cecilia Tossi, e Ivana Verdi. 2003. “La relación Argentina-Fondo Monetario Internacional: el uso de los

costos recíprocos.” *Relaciones Internacionales* 24: 107-126. Universidad Nacional de La Plata.

Miranda, Roberto. 2003. *Política Exterior Argentina*. Idas y venidas entre 1999 y 2003. Rosario: Ediciones PIA.

Saxton, Jim. 2003. “La crisis económica argentina: causas y remedios.” *Comité Económico Conjunto del Congreso de los Estados Unidos*. Acceso em 02 de fevereiro de 2011: <http://www.vekweb.com/days/crisis.htm>.

Torres, Jorge. 2010. *La política exterior argentina en los tiempos del default*. Buenos Aires: Dunken.

RESUMO

En diciembre de 2001, debido a la crisis financiera, Argentina tuvo que suspender sus pagos externos. A partir de esta situación comenzó un frenético proceso de abandono del *default*. Los estudios sobre las causas, procesos y mecanismos de la crisis han estado centrados en enfoques económicos. En este trabajo – en cambio – se considera la política internacional. El objetivo es analizar el papel de Estados Unidos en la reestructuración de la deuda argentina. Para ello consideramos las razones, condiciones y acciones desarrolladas por la potencia hegemónica en la relación entre Argentina y sus acreedores. Especialmente enfatizamos el rol político impulsado por el gobierno de Estados Unidos, rol que éste gobierno no tuvo ninguna intención de ejercer en la etapa previa a la debacle, ni durante el inicio de la misma. Concluimos que, a pesar de la salida de Argentina de gran parte del *default*, una vez más se hizo evidente la de-pendencia del país con Estados Unidos.

PALAVRAS-CHAVE

Argentina; Estados Unidos da América; Dívida Externa; Default.

*Recebido em 15 de março de 2013.
Aprovado em 23 de dezembro de 2013.*