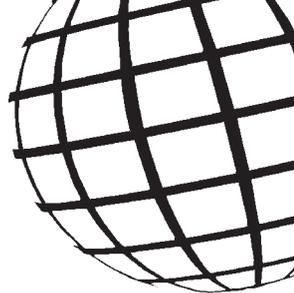


El nido de los buitres. Naturaleza, visión y objetivos de la American Task Force Argentina (Atfa), 2006-2013*



Jorge Ignacio Frechero**

Resumen:

Partiendo de la postura teórica de que es necesario indagar en los orígenes sociales de la política exterior de los Estados, el presente trabajo aborda un grupo de interés que en los últimos años ha intentado influir sobre la política de los Estados Unidos hacia la Argentina, fundamentalmente en lo que respecta a su proceso de reestructuración de deuda. El objetivo es superar el misterio sobre la verdadera naturaleza de la American Task Force Argentina (ATFA), esto es, si es una coalición diversa de actores disgustados con el rumbo político y económico del país, o es en realidad el vehículo de cabildeo de los llamados fondos buitres. Para ello, se indaga en su constitución formal y en los intereses que en esencia representa. Tras ello, en una segunda sección buscamos caracterizar el relato crítico que ATFA ha construido en el período 2006-2013 respecto de los gobiernos argentino y estadounidense. Finalmente, y en consecuencia, pretendemos identificar los principales objetivos que ATFA ha perseguido y las líneas de acción que considera que la Casa Blanca debería haber adoptado para “acercar” a la Argentina a una hipotética mesa de negociaciones.

Abstract:

Based on the theoretical assumption that is necessary to enquire the social origins of foreign policy, this paper addresses an interest group that has tried to influence U.S. policy toward Argentina in recent years, mainly with respect to its debt restructuring process. Our aim is to overcome the mystery about the true nature of the American Task Force Argentina (ATFA): is it a diverse coalition of actors disgusted with the political and economic direction of the South American country, or is the lobbying organization for the so-called vulture funds? To do this, we explore its formal constitution and the interests that essentially represents. Thereafter, in a second section, we characterize the critical narrative on Argentine and American governments that ATFA has built in the period 2006-2013. Finally, we identify the main objectives ATFA has pursued and the courses of action it considers the White House should have taken to “approximate” Argentina to a hypothetical negotiating table.

Palabras clave:

Política exterior – grupo de interés – Estados Unidos – Argentina – Fondos Buitre

* Fecha de recepción: 31 de mayo de 2014. Fecha de aprobación: 20 de octubre de 2014.

** Lic. en Relaciones Internacionales en la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Candidato Doctoral en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín.

Keywords:

Foreign Policy – Interest Group – United States – Argentina – Vulture Funds

Introducción

Ya es materia aceptada que en los Estados Unidos “un amplio espectro de organizaciones, grupos y movimientos [...] tienen intereses invertidos en determinar la relación del país con el resto del mundo. Algunos de ellos presionan con variado grado de éxito a los funcionarios a partir de sus propias agendas de política exterior” (Papp, Johnson, & Endicott, 2005, pág. 27). Más aún, las lecturas más críticas señalan que una “factocracia” de grupos de interés gobierna la democracia estadounidense y por ende su política exterior, privatizando el “interés nacional” (Davidson, 2009).

Desde mediados de la década pasada, la disputa suscitada entre el gobierno argentino y los llamados “fondos buitres”, con epicentro en los tribunales distritales neoyorquinos y actualmente en la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, representa un interesante caso testimonial de esta clase de presiones domésticas y privadas sobre los decisores en Washington que buscan incidir sobre la política exterior norteamericana y afectar la relación bilateral con la Argentina. El vehículo de las mismas ha sido el grupo de interés conocido como la *American Task Force Argentina* (ATFA), la Fuerza de Tareas Estadounidense para la **Argentina**¹.

Fundada en octubre del 2006, ATFA ha estado rodeada de un halo de misterio, producto del abismo existente entre la propia descripción de la organización como una alianza de diversos actores y la acusación de la cancillería argentina de ser la “fachada” de los fondos buitres (Timerman, 2010) —esta última imagen compartida por la prensa nacional y parte de la **internacional**².

¹ Vale aclarar que entendemos por grupo de interés o de presión a toda organización o conjunto de organizaciones u actores que tienen por finalidad influenciar/afectar lo que el gobierno hace y las decisiones que toma (Knoke, 1986, pág. 2; Mahoney, 2007, pág. 35; Hurduzeu, Vlad, Hurduzeu, & Vlasceanu, 2012; Nownes, 2006, pág. 5). Esta intencionalidad es lo que le diferencia respecto de otras asociaciones que no tienen por objeto la intervención política. En el texto usaremos indistintamente los términos “inversores institucionales especulativos”, “fondos buitres” y “*holdouts*”.

² Véase la titulación de diarios de diverso espectro ideológico. A nivel nacional estos son algunos ejemplos: Ana Baron: “Los fondos buitres apuestan a la presión política para cobrar”, *Clarín* (Septiembre 27, 2010); “Especuladores piratas al abordaje”, *Página/12* (Octubre 4, 2012); Pisani, Silvia: “Los fondos buitre calificaron de ‘tramposa’ una propuesta alternativa”, *La Nación* (Enero 29, 2014); “ATFA, el lobby de los fondos buitres”, *Cronista Comercial* (Mayo 12, 2011). En el ámbito internacional, ver Wheatly, Alain: “Vultures swoop on Argentina”, *Reuters* (February 29, 2012); Wilkie, Christina & Ryan Grim: “Vulture Capitalists Battle Argentina Over Decade-Old Debt Default”, *The Huffington Post* (June 20, 2013); Valente, Marcela: “Argentina Seeks to Restructure Debt Held by Vulture Funds”, *Inter Press Service* (August 29, 2013); y “Argentina rejects court order to pay ‘vulture fund’”, *France24* (August 26, 2013).

El misterio de la Fuerza de Tareas queda bien explicado en el siguiente fragmento periodístico del 2007:

La génesis de ATFA surge de una alianza de organizaciones, pero es difícil saber con precisión a quién y el monto de deuda que representa. Actualmente, la Argentina está resolviendo en un arbitraje internacional en el CIADI [Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a las Inversiones], con 195 mil bonistas italianos agrupados en una organización de ese país llamada Grupo de Tareas para Argentina, la suerte de títulos por 4.000 millones de dólares. De los 16.000 millones de dólares restantes se desconoce quiénes son los tenedores, ya que las organizaciones como ATFA eluden explicitar en forma documentada qué proporción de deuda representan (Página/12, 2007).

Partiendo de esta inquietud, el presente trabajo tiene por objeto abordar lo que llamamos la naturaleza de ATFA, esto es, su constitución formal, y fundamentalmente los intereses que representa en esencia. Buscamos responder los siguientes interrogantes: ¿quiénes integran formalmente ATFA? Y fundamentalmente, ¿qué intereses defiende y representa?

Tras despejar esta incógnita, buscamos en una segunda sección caracterizar el relato crítico que el grupo de interés ha construido en el período 2006-2013 respecto de la Argentina y también sobre el accionar de los Estados Unidos en la materia. Por último y en consecuencia, pretendemos identificar los principales objetivos que ATFA ha perseguido y las líneas de acción que considera que la Casa Blanca debería haber adoptado para “acercar” a la Argentina a una hipotética mesa de negociaciones.

En momentos en que la disputa con los *holdouts* está alcanzando una etapa de definición judicial, adentrarnos inductivamente en la naturaleza de ATFA, una de las principales manifestaciones del conflicto, resulta tan oportuno como trascendente para la comprensión del fenómeno político.

2. Constitución formal e intereses reales

2.a. Composición formal

Atendiendo al primer interrogante de esta investigación, el punto de partida estriba en que desde el año 2007 el agrupamiento ha presentado en su página web un listado de casi una treintena de miembros y adherentes, los cuales han distinguido entre “nacionales” y “estaduales”. Pero una indagación más exhaustiva de los mismos nos permite en cambio afirmar que se advierten allí al menos cuatro clases. En primer lugar, los grandes tenedores de bonos, básicamente fondos de inversión libre (*hedge funds*, en inglés); segundo, representantes de bonistas minoritarios, fundamentalmente asociaciones de docentes y pensionados; tercero, asociaciones de productores

agropecuarios que se dicen indirectamente afectados por el default y la política económica argentina; y cuarto, diversos grupos de activismo (*advocacy groups*), destacándose aquellos de raigambre conservadora como la *National Taxpayer Union* y el *Center for Individual Freedom*.³

Combinando la distinción de ATFA entre “nacionales y estatales” con nuestra clasificación, presentamos las tablas 1 y 2 con la membresía del

Tabla 1
“Miembros y promotores” de ATFA de alcance nacional, 2006-2013

Clases	Miembros	Ingreso	Salida
Fondos de Inversión (bonistas mayoritarios)	Elliott Associates, L.P.	2006	-
	FH International Asset Management, LLC	2006	-
	Montreux Partners	2006	-
	Grantham, Mayo, Van Otterloo & Co. LLC	2006	2013
	Greylock Capital Management	2006	2008
	Bracebridge Capital, LLC ⁴	2007	-
Representantes de bonistas minoritarios	Proskauer Rose LLP	2008	2013
Asociaciones de productores indirectamente afectados	US Cattlemen's Association	2008	-
	National Latino Farmers and Ranchers Trade Association	2008	2013
	American Corn Growers Association	2008	2010
	Soybean Producers of America	2008	2010
	American Agri-Women	2008	-
	Intertribal Agriculture Council	2008	-
	National Black Chamber of Commerce	2008	-
	National Grange, the	2008	-
	National Taxpayers Union	2008	-
	American Agriculture Movement	2008	2013
	Grupos de Activismo	National Association of Farmer Elected Committees	2008
Western Organization of Resource Councils	2008	2013	
Labor Council on Latin American Advancement	2008	2010	
Latino Coalition, the	2009	-	
Center for Individual Freedom	2011	-	
Conservative Hispanic Society	2011	-	
Hispanic Leadership Fund	2011	-	
American Legislative Exchange Council	2011	2012	
Women Involved in Farm Economics (WIFE)	2013	-	

³ Como alternativa a nuestra clasificación, Fernández Alonso (2009) identificó cinco categorías: firmas de servicio legal y/o financiero, asociaciones empresariales, asociaciones de contribuyentes, sindicatos y entidades ruralistas.

⁴ Creado en 1994, Bracebridge Capital es un fondo de inversión que gestiona más de 15.000 millones de dólares, y se encuentra radicado en Boston. Una de sus fundadoras es Nancy Zimmerman, ex operaria de Goldman & Sachs.

agrupamiento. Incluimos allí todas las organizaciones que ATFA ha referido en alguna ocasión en el listado de su página web, por lo cual se indica para cada integrante su año de ingreso a la Fuerza de Tareas y su año de salida cuando correspondiese.

Tabla 2
“Miembros y promotores” de ATFA de alcance estadual, 2006-2013

Clases	Miembros	Ingreso	Salida
Representantes de bonistas minoritarios	Association of New Jersey County College Faculties	2008	-
	Alabama Conference - American Association of University Professors (AAUP)	2008	2013
	Colorado Conference (AAUP)	2008	2013
	Georgia Conference (AAUP)	2008	2013
	Nebraska Association of Retired Teachers	2008	2013
	Nebraska Community College Association	2008	2013
Asociaciones de productores indirectamente afectados	Cattle Producers of Washington	2008	-
	Colorado Independent Cattle Growers Association	2008	-
	Independent Beef Association of North Dakota (I-Band)	2008	-
	Independent Cattlemen of Nebraska	2008	-
	Independent Cattlemen’s Association of Texas	2008	-
	Kansas Cattlemen’s Association	2008	-
	Montana Cattlemen	2008	-
	Pennsylvania Farmers Union	2008	-
	Indiana Farmers Union	2008	2013
	Kansas Farmers Union	2008	2013
Michigan Farmers Union	2008	2013	
Nebraska Wheat Board	2008	2013	
Grupos de Activismo	Montana Women Involved in Farm Economics (WIFE)	2008	-
	Nebraska Taxpayers for Freedom	2008	-
	Colorado Agri-Women	2013	-
	South Dakota Women Involved in Farm Economics (WIFE)	2013	-

Fuente: elaboración propia en base a sitio web de ATFA y capturas del mismo vía Internet Archive.

Las tablas arrojan la suma total de 48 miembros y promotores distintos que han formado parte formalmente de ATFA según la información presentada por ella a lo largo del período 2006-2013. Se trata de 6 grandes fondos de inversión (todos de alcance nacional), 7 representantes de pequeños bonistas (1 nacional y 6 estaduales), 16 asociaciones de productores indirectamente afectados (4 nacionales y 12 estaduales) y 19 grupos de activismo (15 nacionales y 4 estaduales). De ese total, 20 ya no forman parte, por lo que quedan los 28 actuales: 4 grandes fondos de inversión, 1 representante de

pequeños acreedores (de alcance estadual), 9 asociaciones de productores (1 nacional y 8 estaduales) y, por último, 14 grupos de activismo (10 nacionales y 4 estaduales). Es necesario también mencionar que 4 organizaciones incluidas han dicho desconocer el reclamo de los *holdouts* así como los motivos de su incorporación al listado de miembros de ATFA ante una investigación del *Wall Street Journal*, lo que generó una breve controversia a fines del 2012 y ha puesto en tela de juicio la veracidad y honestidad de su estrategia de construcción de coaliciones⁵.

Con esta composición, la imagen que se ha buscado proyectar de ATFA es la de una verdadera, heterogénea y amplia coalición que grafica los vastos alcances de la perversa conducción económica de la Argentina. Nada mejor para explicitar esto que las propias palabras de Robert Raben ante senadores neoyorquinos:

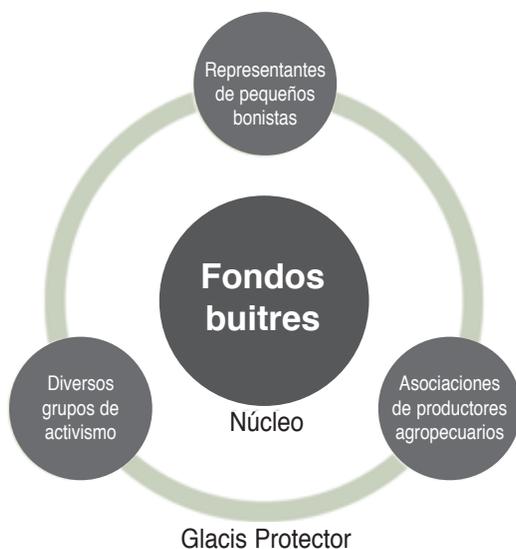
Espero que ustedes vean la diversidad de nuestra fuerza de tareas, de aproximadamente 40 miembros; es increíble. Tenemos maestros, tenemos ganaderos (...) tenemos miembros de la agricultura, tenemos inversores sofisticados y, francamente, tenemos inversores no sofisticados. (...) Somos un grupo de estadounidenses que estamos realmente enojados (New York State Senate Standing Committee on Banking, 2010).

⁵ En momentos en que la atención internacional estaba ocupada con el embargo de la *Fragata Libertad* en Ghana a finales del 2012, ATFA sufrió un importante golpe simbólico a partir de la investigación de la periodista Ianthe Jeanne Dugan, *Wall Street Journal*. En su artículo "*Argentine Lobby Mystifies 'Members'*" del 15 de octubre del 2012, informaba que representantes de tres organizaciones formalmente incluidas en ATFA desconocían completamente tal vínculo. Se trataba de Larry Matlack, granjero de Kansas y presidente del American Agriculture Movement, quien señaló: "No tenemos nada que ver con la deuda de Argentina". De igual manera, el director legislativo de la Colorado Conference of the American Association of University Professors, Ray Hogler, se manifestó "completamente extrañado" por el asunto. Por su parte, el presidente de Cattle Producers of Washington, Nate Hair, afirmó "nunca haber oído del American Task Force Argentina". Ante la consulta de la periodista, la reacción de los responsables del lobby consistió en enmascarar la irregularidad como parte del normal ingreso y salida de adherentes. Raben así sostuvo: "distintos miembros han entrado o se han ido a lo largo de los años, y espero que así continúe en tanto la Argentina pelee tan duramente para evitar sus compromisos (...) Esa es la única razón por la cual nos hemos unido; ese es el único interés de la Fuerza de Tareas —llamar la atención sobre la mala conducta argentina". Para el presidente ejecutivo, las organizaciones en cuestión en algún momento habían otorgado su consentimiento a ATFA a través de un formulario. Sin embargo, Dugan daba a entender que, en varios casos, la incorporación al listado de adherentes había sido extrapolada de cartas enviadas por voluntad propia a distintos congresistas, muchas de las cuales se hallaban publicadas en el sitio web de los *holdouts*. Además de las tres relevadas por Dugan, a través de un intercambio epistolar del día 11 de enero del 2014, esta investigación arrojó una cuarta organización que manifestó no conocer de ATFA: la Western Organization for Resource Councils (WORC).

2.b. Los intereses detrás de ATFA

La realidad es que política y analíticamente debe distinguirse entre el núcleo de intereses representados por ATFA (y que son a la vez su sostén financiero) y entre aquellos que son adherentes por diversos motivos a la causa del lobby. En este sentido, detrás de ATFA se encolumnan fundamentalmente los fondos de inversión que no aceptaron las propuestas del gobierno argentino de canje de deuda del 2005, 2010 y la última del 2013, a quienes se considera “fondos buitres” (*vulture funds*). La membresía restante presentada en el inciso anterior corresponde a una clara estrategia de “construcción de coaliciones” (*coalition building*) con la intención de impulsar también indirectamente y desde varios frentes el reclamo central de ATFA⁶. Presentamos la figura 1 para graficar nuestra interpretación de la naturaleza real de ATFA, distinguiendo en su centro el núcleo de intereses (fondos buitres) y por fuera

Figura 1
Estructura informal de ATFA



Fuente: *elaboración propia*.

⁶ Moon explica que la construcción de coaliciones representa una de las principales estrategias de cabildeo indirecto. Requiere localizar terceros actores que simpatizan con la causa, convergerlos y movilizarlos en pos de ella. Para ello es necesario explotar los clivajes que les afectan, así como ofrecerles suficientes incentivos para participar y suficientes des-incentivos para no participar. Una vez establecida la coalición, ésta se involucra en el debate político a través de una variedad de tácticas, donde destaca la vinculación de problemáticas (*issue linkage*), la utilización de *Political Action Committees* o contribuciones de campaña, el cabildeo activo sobre el Ejecutivo y el Legislativo y la apelación a la opinión pública a través de la prensa.

los componentes adherentes que forman su glacis protector (pequeños bonistas, asociaciones de productores y grupos de activismo). Esta imagen nos permite comprender que dicho glacis obra con la doble función de encubrir el núcleo y legitimar su reclamo.

Nuestra lectura proviene fundamentalmente de considerar a ATFA como la continuidad en la coalición de grandes inversores especulativos con bonos emitidos en los Estados Unidos, originalmente agrupados en la *Argentine Bondholders Committee* (ABC). Fundada un mes antes de la declaración de default de diciembre del 2001 y con una acreencia original de 7.500 millones de dólares, en el ABC gravitaban los fondos Gramercy LLC⁷, Greylock Capital Management⁸ y las poderosas firmas Grantham, Mayo, Van Otterloo & Co.⁹ y Elliott Associates LP¹⁰ (a través de Red Mountain Finance, perteneciente a Jay Newman, administrador del portfolio de deuda soberana de

⁷ Gramercy es un fondo de inversión dedicado exclusivamente a mercados emergentes, cuyo fundador y responsable es Robert Koenigsberger, ex directivo de Lehman Brothers y de Merrill Lynch. Iniciado en 1998, Gramercy ha logrado administrar activos por 3.400 millones de dólares. En el año 2010 fue pieza clave para la concreción del segundo canje de deuda argentino, reestructurando allí bonos por un valor nominal de 2.700 millones. Desde entonces, la relación entre Gramercy y la Casa Rosada ha sido muy cercana. El fondo es fundador del *Exchange Bondholder Committee*, que nuclea a bonistas reestructurados y ha tenido diversas intervenciones en el caso *NML v. Republic of Argentina* en favor de ésta última. Asimismo, en el 2013 se ha ofrecido como parte para negociar un acuerdo extrajudicial con Elliott y los restantes buitres. Llamativamente, también obró como intermediario clave en el pago de los fallos pendientes en el CIADI y UNCITRAL de octubre de ese año, al comprar a través de filiales. Ver: Baron, Ana: "Gramercy, beneficiario y aliado del gobierno contra los buitres", Clarín (Octubre 19, 2013), disponible en: http://www.clarin.com/politica/Gramercy-beneficiario-aliado-Gobierno-buitres_0_1013898672.html.

⁸ Perteneciente a Hans Humes, ex presidente del GCAB y ex agente de Lehman Brothers, Greylock fue fundada en 2004 y cuenta con un portfolio de inversiones estimado entre los 500 y los 1000 millones de dólares.

⁹ GMO, como también se le conoce, es un gran firma de inversiones radicada en Boston, Massachusetts, pero con oficinas en diversas partes del globo que administra más de 110.000 millones de dólares diseminados en acciones, bonos y en mercados de commodities. Su fundador y manager es el filántropo británico Jeremy Grantham, considerado uno de los 50 principales ejecutivos de su clase por el Bloomberg Markets.

¹⁰ Perteneciente al financista Paul Singer, considerado el fundador de la "cultura buitre" en materia de deuda soberana a partir de su intervención contra Perú a fines de la década de 1990. En 1995, Elliott compró títulos peruanos abonando solo 11,4 millones de dólares; cinco años más tarde, a través de una combinación de presión política y judicial, logró cobrar unos 56 millones por esos mismos títulos. Fundado en 1977 con un capital de apenas 1,3 millones de dólares, Elliott posee en la actualidad un valor aproximado de 20.000 millones, ocupando el noveno lugar entre los principales fondos de inversión estadounidenses. Su especialidad es el negocio de los activos "en problemas", esto es, la adquisición de capitales de empresas en bancarrota y, desde los años 90, también de deuda soberana de baja calificación (Celarier 2012). En el caso de la deuda argentina, Elliott intervino a partir de su subsidiaria NML Capital Ltd. comprando bonos por un valor nominal de 630 millones de dólares, pagando solo 182 millones de dólares –lo que hace un promedio de 29 centavos por dólar– (Foroohar 2008, Celarier 2012), pero a través de sus representantes legales le ha reclamado a la Argentina unos 2.300 millones (New York State Senate Standing Committee on Banking 2010, 34). De concretarse tamaña cifra, ¡el rendimiento de la inversión especulativa sería del 1.100%!

Elliott). Exceptuando Gramercy, los otros tres son fundadores de ATFA junto con FH International Asset Management LLC¹¹ y Montreux Partners¹² (Baron, 2006).

Lo cierto es que el ABC formó parte a su vez del frente internacional de acreedores que lideraba el *Global Committee of Argentina Bondholders* (GCAB), el cual intentó –con apoyo del Fondo Monetario Internacional– constituirse como interlocutor directo del gobierno argentino. La propuesta argentina de canje de deuda del 2005, de carácter unilateral y sin precedentes por la magnitud del recorte en los títulos (aproximadamente del 74% a valor presente), fracturó este frente. Debe notarse que el grado de adhesión a la reestructuración en los Estados Unidos fue de los más altos del mundo, con un 81,4%, solo superado por Japón con un 94,4% (Shapiro & Pham, 2006, pág. 14).

El resultado inmediato de esto fue la disolución del ABC y la activación de demandas judiciales individuales por parte de sus ex miembros¹³. Pero apenas un año después los grandes fondos decidieron volver a la arena política de manera mancomunada. En este sentido, ATFA representa “continuidad”.

Ahora también representa “cambio”: una nueva estrategia dirigida al plano político y bilateral del litigio con el soberano argentino. Mientras que el ABC no ocultó jamás representar a los grandes bonistas, ATFA toma evidentemente su denominación de la Task Force Argentina italiana (TFA), grupo que buscó desde un comienzo representar a varias centenas de miles de pequeños bonistas de ese país. A través de la estrategia de coaligar actores, la TFA ha logrado con relativo éxito impulsar desde el 2006 una demanda colectiva ante el CIADI contra la Argentina, simultáneamente lavando la culpa de la liga de bancos que ofertó irresponsablemente bonos sudamericanos previo a la crisis del 2001. ATFA, por su parte, implica la búsqueda de una mayor legitimidad para el reclamo de los grandes fondos buitres, a través de la confor-

¹¹ FH es un fondo de inversión asentado en Harrison, Nueva York, con un portfolio relativamente pequeño de 100 millones de dólares. Su director es Eric Hermann. Una investigación de la BBC, conducida por el periodista Greg Palast, reveló que en 2010 una corte neoyorquina sentenció que Liberia –el tercer país más pobre del mundo, de acuerdo al FMI– debía pagarle 23 millones de dólares a FH por una deuda nominal de 6 millones que compró por mucho menos. Las partes llegaron finalmente a un acuerdo, donde la orden de pago fue reducida.

Ver: <http://www.tuxtown.net/pipermail/d66/2010-March/006657.html>; y Barclay, Theo: “Fighting Off The Vultures”, *Think Africa Press* (January 14, 2011), disponible en: <http://thinkafricapress.com/liberia/fighting-vultures>.

¹² Montreux Partners es un fondo de inversión de origen suizo que, a través de su brazo Montreux Capital Management, se ha dedicado al negocio de deuda soberana “en problemas”, entre otros diversos rubros. Eric Hermann de FH International es también parte de la junta directiva de esta firma.

¹³ Decimos “individuales” aunque las principales causas son formalmente “colectivas”. Por ejemplo, la demanda que sostiene NML Capital Ltd. (perteneciente a Elliott) también está integrada por el fondo Aurelius y por 13 bonistas minoristas argentinos. Sin embargo, es NML quien lidera activamente las presentaciones judiciales (de la mano de su abogado T. Olson) y sostiene el grueso de los costos procesales.

mación de una alianza de organizaciones heterogénea en la que se debía destacar a los pequeños bonistas.

La incorporación de organizaciones, sin embargo, no fue automática. Recién a comienzos del 2008 comienzan a sumarse actores de diversa índole a los cinco *holdouts* fundadores¹⁴. Los primeros en hacerlo fueron las entidades agropecuarias, seguidas de seis asociaciones de docentes que eran pequeños tenedores de bonos en default. Si algún actor era capaz de contribuir sustancialmente a la legitimidad de toda la operación de ATFA y a la sensación de perjurio contra la clase media trabajadora norteamericana, eran estos últimos. Con estos dos sectores encolumnados, ATFA completó el glacis protector.

Pero la estrategia de construcción de coaliciones no fue impertérrita. Puntualmente, la convergencia con los docentes resultó efímera, desnudando las diferencias de intereses entre los grandes y los pequeños *holdouts*. El cisma lo ocasionó la propuesta argentina de canje del 2010: mientras que ATFA la rechazó tajantemente, la totalidad de los maestros la aceptó, abandonando incluso las demandas judiciales. Esto inició un proceso de erosión del glacis protector, tanto en términos simbólicos como en absolutos. La membresía de la Fuerza de Tareas, según los registros obtenidos de su página web, descendió de los 40 miembros en 2012, a 28 en 2013 (15 nacionales y 13 estadales)¹⁵.

En el 2013 debe incluirse precisamente la remoción de ATFA del antiguo y prestigioso buffet de abogados Proskauer Rose LLP, que representaba a una serie de bonistas minoristas con demandas colectivas (*class action*) ante la corte del distrito sur de Nueva York —destacándose Elizabeth Azza, Claudia Valls, Hickory Securities Ltd. et al. vs. La República Argentina. En reacción y para sostener la deteriorada representatividad de los pequeños acreedores, a comienzos de ese mismo año ATFA hizo público su apoyo a los trece ciudadanos argentinos que integran también la *causa* NML¹⁶. Sin embargo, esta apelación a pequeños bonistas argentinos para suplir la falta de exponentes estadounidenses poco ha contribuido a recomponer su relato e imagen.

Antes de pasar a la segunda parte del artículo, vale hacer una interpretación de las razones temporales detrás de la conformación de ATFA. ¿Por qué

¹⁴ En 2007 se incorpora Bracebridge, otro *hedge fund*.

¹⁵ Pero es de sospechar que esta contracción ha sido en términos reales más bien gradual. Por ejemplo, la aceptación de los docentes de las condiciones del segundo canje es del 2010, pero las organizaciones educativas aliadas a ATFA recién fueron removidas del listado de miembros en el 2013. Este desfase temporal denota claramente un problema de desactualización del listado, pero sería un error suponer que esta situación se debe a un mero error no intencionado o a un comportamiento político inocente.

¹⁶ "Pese a los esfuerzos por calificar a toda la amplia gama de acreedores de caranchos o buitres, estos ciudadanos argentinos quieren recibir un trato justo. Invirtieron en su país y no les han pagado. Para ellos, como para mí, es un problema de dignidad", afirmó Raben en la ocasión (*Clarín*, 2013).

la dilación entre el canje del 2005 y su surgimiento en octubre del 2006? La explicación más plausible es que los grandes tenedores de bonos optaron por movilizarse en la arena política solo tras frustrarse ante la lentitud y la falta de resultados en materia judicial (Bosco, 2007, pág. 41). Para mediados del 2006, el derrotero de los casos *Macrotecnic International v. Republic of Argentina* (No. 02 CV 5932 TPG), *NML Capital, Ltd. v. The Republic of Argentina* (06-0405 and 6-cv) y *EM Ltd. v. Argentina* (06-0403-cv), evidenciaron que, tras fallos de primera instancia favorables a los inversores, la administración Bush, a través del accionar e influencia del Departamento del Tesoro y del Departamento de Estado, junto con el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, estaban apoyando claramente la posición argentina en el circuito de apelación (Scott, 2006, pág. 25 y ss.).

En este trasfondo, la creación de ATFA fue además coincidente con el triunfo del Partido Demócrata en las elecciones legislativas de noviembre de 2006, lo que de acuerdo con el ex embajador en los EE.UU., Jorge Argüello, tiene estrecha relación con que los tres referentes de ATFA sean ex funcionarios de administraciones demócratas: Robert J. Shapiro, Nancy Soderberg y Robert Raben (Argüello, 2012)¹⁷. Únicas caras públicamente visibles de la agrupación, a través de ellos se esperaba tener particular influencia en un

¹⁷ En el caso de Shapiro, se trata ni más ni menos que de un ex subsecretario de Comercio para Asuntos Económicos de la administración Bill Clinton (1997-2001), quien además fue asesor económico principal de los equipos de campaña de este último, y también de Al Gore, John Kerry y Barack Obama (tanto en el 2008 como en el 2012). Cuenta además con múltiples cargos en el ámbito privado, entre los que se destacan: cofundador y presidente de la reputada consultora *Sonecon LLC*; director de la *Globalization Initiative* en el *think tank* NDN; presidente de la *U.S. Climate Task Force*; co-fundador y exvicepresidente del *Progressive Policy Institute*; miembro de la junta asesora de la firma biotecnológica *Gilead Sciences*, entre otros. Estas referencias remiten a una figura prestigiosa que cuenta con múltiples conexiones en el mundo político, fundamentalmente en el espectro progresista de los EE.UU., pero también en los mundos académico y empresarial. Soderberg, por su parte, trabajó durante la administración Clinton como “la tercera al mando” en el Consejo de Seguridad Nacional (1993-1996) y como Representante Alterna en las Naciones Unidas (1997-2001). Fue una importante asesora de la Casa Blanca en la negociación del proceso de paz en Irlanda del Norte. Previo a estos cargos, trabajó como consejera experimentada en Políticas Extranjeras del Senador Edward M. Kennedy. Tras su salida del gobierno, del 2001 al 2005 fue vicepresidenta de Asuntos Multilaterales en el prestigioso *International Crisis Group* de New York. En 2012, se candidateó infructuosamente por el distrito 4 para el senado del Estado de Florida. El presidente Obama la regresó a la función pública nombrándola a cargo de la *Public Interest Declassification Board*, que tiene la trascendente responsabilidad de garantizar el acceso público a documentos oficiales sobre seguridad nacional y asesorar al Poder Ejecutivo en su política de clasificación y desclasificación de archivos. Actualmente, además de co-presidir ATFA, es presidenta del *think tank* progresista *The Connect U.S. Fund*, CEO de *Soderberg Global Solutions* y profesora distinguida visitante de la Universidad de Florida del Norte. Por último, en cuanto a Raben debe señalarse que es considerado uno de los lobistas más influyentes en Washington de los últimos años, coincidente con el regreso al poder de los demócratas. “Con casi 20 años de experiencia profesional como abogado, staff en el Congreso y Asistente Fiscal General [en la Oficina de Asuntos Legislativos del Departamento de Justicia], el Sr. Raben tiene una comprensión matizada tanto de las sutilezas legales y las realidades políticas de los temas que maneja”, señala ATFA en su website.

Congreso cuya composición reflejaba ahora los tiempos más críticos de la administración Bush. Asimismo, el lobby se anticipó con acierto al triunfo presidencial demócrata del 2008.

Hay un elemento más en esta orientación pro-demócrata: Paul Singer, sindicado como el principal financista de ATFA, es un “connotado ultra republicano”. Para la elección presidencial de 2004, Singer se posicionó entre los principales donantes individuales con un aporte de al menos 3.000.000 de dólares a la campaña de George W. Bush a través del *Progress for America Voter Fund*¹⁸. Y esta orientación política individual no se ha modificado en las contiendas electorales que siguieron. Por tanto, dando por seguros –aunque también infructuosos– los vínculos con sectores republicanos, resulta lógico que Singer también haya buscado influir sobre los demócratas de manera velada mediante el cabildeo de ATFA.

3. El relato

3.a. Su visión contra el default argentino de deuda, su reestructuración y el país

A lo largo de sus más de siete años de existencia, ATFA ha mostrado una línea argumentativa muy directa y profundamente crítica de la Argentina que no ha sufrido grandes modificaciones. A continuación dedicamos éste y los segmentos siguientes a describir la visión de ATFA sobre el problema de la deuda argentina, sus principales argumentos, objetivos y propuestas de acción.

La Fuerza de Tareas surge declamando el gran objetivo de lograr “una justa y limpia reconciliación del default de deuda soberana de la Argentina y su reestructuración” (ATFA, 2006). Para la organización, las acciones sin precedentes del gobierno argentino en esta materia habían afectado profundamente los mercados globales de bonos, rompiendo normas financieras internacionales y violando las leyes de los EE.UU. El país sureño no solo había tenido el atrevimiento de declarar la cesación de pagos más grande de la his-

¹⁸ Datos obtenidos de Open Secrets.org:

http://www.opensecrets.org/outsidespending/donor_detail.php?cycle=2004&id=U0000000066&type=l&super=N&name=Singer%2C+Paul (acceso 5/6/2013). De acuerdo a Argüello (2002), “[Singer] en los 90 fue el mayor aportante a la campaña del alcalde neoyorquino republicano Rudolph Giuliani, al que acompañó también en su precandidatura presidencial. [...] Aparece hoy como uno de los pocos donantes de la cifra máxima de un millón de dólares a la campaña del precandidato Mitt Romney en las actuales primarias. También ha donado dinero al gobernador de Nueva Jersey, Chris Cristy, y al senador estrella de Florida, Marco Rubio, ambos considerados posibles candidatos a vicepresidente en cualquier fórmula republicana. Otros vínculos también lo pintan, más que disimulan. Financia think tanks conservadores como el Manhattan Institute, que preside, y el Hudson Institute, de Washington DC, y en especial la revista cofundadora del movimiento neocon *Commentary Magazine*, cuyo director emérito es el conocido ideólogo Norman Phodoretz, un acérrimo enemigo del presidente Barack Obama y suegro del ‘halcón’ Elliott Abrahms”.

toria sino que además el plan de reestructuración que había lanzado “no dejaba espacio para la negociación”, forzando a los tenedores a aceptar un corte muy agresivo en el valor de su deuda (reconociendo solo 27 centavos por dólar en vez del standard de 40-50 centavos) o arriesgarse en cambio a quedar con bonos repudiados.

Precisamente en relación a aquellos tenedores que no entraron voluntariamente en el canje del 2005 y decidieron en cambio proseguir o iniciar la vía judicial para reclamar el pago de sus tenencias, ATFA afirma desde su origen que la Argentina “ha rechazado honrar” los fallos en su contra en los Estados Unidos, en Alemania, en Italia y en Japón; de esta forma el Estado argentino se cree “por encima de la ley”. Solo en Nueva York hay 170 juicios contra el país de los cuales 114 tienen sentencias a favor, totalizando unos 2.200 millones de dólares en reclamaciones. A pesar de ello, sostienen que no han logrado cobrar ni un solo dólar porque Buenos Aires ha escondido sus activos internacionalmente.

Todo este “injusto” comportamiento ha ocasionado además enormes costos. Como parte de su lanzamiento, ATFA financió expresamente el estudio *Discredited - The Impact of Argentina's Sovereign Debt Default And Debt Restructuring on U.S. Taxpayers and Investors* (2006), elaborado por Nam Pham y Robert Shapiro, donde afirmaban que el costo financiero directo para los acreedores a nivel mundial, medido desde el default hasta la reestructuración, alcanzaba los 84.000 millones de dólares. Solo para los bonistas en default estadounidenses éste era de 9.000 millones. A su vez, el fisco norteamericano –tradicionalmente referido bajo el eufemismo de “*American taxpayers*”– había perdido indirectamente unos 2.600 millones en impuestos no percibidos, mientras que las compañías de mismo origen con inversiones en la Argentina sufrieron una desvalorización de sus activos por 8.000 millones a causa de la devaluación. A nivel mundial, los costos indirectos ascendían a los 63.000 millones (Ibíd., 3).

Para la agrupación de los *holdouts* el récord negativo de Buenos Aires en materia de deuda es parte de un patrón mayor de comportamiento díscolo. “Creemos que la negativa de Argentina de cumplir con las sentencias judiciales y su desprecio por las leyes de los Estados Unidos está directamente relacionada con su ilegalidad en otras áreas, lo cual ha sido bien documentado”, explicó el director de ATFA, Robert Raben (Luxner, 2013).

Pieza clave en esta pretendida matriz de opinión es la controvertida categoría de *rogue state* (“Estado canalla”), la cual arrastra consigo una carga semántica muy adversa en la sociedad estadounidense bajo la cual se suelen identificar gobiernos autoritarios que representan amenazas para el sistema internacional fundamentalmente por su apoyo al terrorismo y/o a la proliferación de armas de destrucción **masivas**¹⁹. Una visión menos alarmista de

¹⁹ Los casos frecuentemente sindicados son Irán, Siria y Corea del Norte, y en su momento también Irak y Libia. Debe notarse que el concepto de Estado canalla no posee asidero jurídico real;

la categoría la entiende como aquel Estado que simplemente no sigue las normas internacionales (Arend, 2003, pág. 735).

En la visión de ATFA, con las administraciones kirchneristas la Argentina se ha comportado crecientemente como un Estado canalla (ATFA, 2013a). Pero “un Estado canalla único [...] en virtud de [lo que] ha estado haciendo con los mercados financieros y las leyes de Nueva York”, de acuerdo con la opinión del allegado Dr. Richard Rahn del *Institute for Global Economic Growth* (New York State Senate Standing Committee on Banking, 2010, pág. 92).

En esta construcción de la imagen de Estado canalla, la Fuerza de Tareas se ha valido de dos clases de argumentos: por un lado, una batería de atributos políticos y económicos negativos del país y, por el otro, las “relaciones peligrosas” con terceras naciones.

En cuanto a los atributos, la organización ha remarcado el comportamiento irresponsable en materia de política económica del país, denominándolo *Argentina-Style Deadbeat Economics*, o “el estilo argentino de una economía irresponsable”. “[L]a mala administración y el legado de corrupción” son parte de esta categoría, así como la manipulación gubernamental del índice de precios que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y que afecta a los bonos públicos ajustados al CER (Coeficiente de Estabilización de Referencia).

Por su estrecha vinculación con la deuda y por el impacto que tuvo el asunto del INDEC en la opinión pública nacional e internacional, ATFA ha hecho de él un punto focal de atención, señalando que los “números falsos le han costado a los inversores unos 7.000 millones de dólares en los últimos cinco años [2007-2012], han incrementado la deuda del gobierno argentino y [han llevado a que sean] multados quienes publican índices de inflación que contradicen al publicado por el gobierno” (ATFA, 2012). Para cambiar la baja credibilidad que le imputa al país, la organización ha reclamado el fin de la intervención al INDEC y un nuevo índice de precios que refleje un incremento del 30% anual (Pisani, 2009a).

En su análisis, ATFA también se retrotrae en el tiempo y asigna absoluta responsabilidad a la Argentina en general por la crisis de la deuda, reclamando que los impactos ya señalados podrían haber sido evitados mediante la elección de caminos menos nacionalistas. Si bien reconocen que el gobierno y la economía del país atravesaban una crisis considerable en el 2001, “si los dirigentes argentinos hubieran hecho caso al Fondo Monetario Internacional y aplicado más disciplina a sus políticas fiscales y monetarias domésticas, el

antes bien fue una categoría popularizada en los Estados Unidos con la finalización de la Guerra Fría y en el marco de la búsqueda de “nuevas amenazas”. Cobró nueva atención ya comenzando el siglo XXI a partir de los atentados a las Torres Gemelas en septiembre de 2001 y de la particular retórica de la administración de George W. Bush en relación a los países del “Eje del Mal”. Para perspectivas críticas sobre el uso del concepto véase Litvak, Robert S.: *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War* (Woodrow Wilson Center, 2000) y Chomsky, Noam: *Rogue States: the rule of force in world affairs* (Cambridge, MA: South End Press, 2000).

FMI no hubiera suspendido sus préstamos de emergencia –y el default podría haberse evitado por completo, o por lo menos podría haber sido considerablemente menor”. De la misma forma, en el 2005, “si el gobierno argentino hubiera ofrecido un plan de reestructuración que respetara las normas financieras internacionales y proporcionado un intercambio que diera satisfacción a la totalidad de sus acreedores, los costos directos para éstos y los costos indirectos para todos los demás habrían sido mucho más pequeños” (Shapiro & Pham, 2006, pág. 24).

El tema clave no discurre por la incapacidad de Buenos Aires para honrar y pagar en mejores términos sus obligaciones, sino más bien por su falta de voluntad en hacerlo. Sus altas tasas de crecimiento, su superávit comercial y fundamentalmente la evolución de las reservas internacionales en el escenario post-default dieron fe de ello en los primeros años de reclamación²⁰.

Este estilo argentino de economía irresponsable es lo que ha llevado al país a deshonorar los fallos judiciales, “a nacionalizar empresas sin compensación”²¹ y a cometer otros agravios contra los contribuyentes norteamericanos. Para la agrupación se trata de un país que confisca por igual el dinero de ahorristas e inversores así como propiedad pública de los Estados Unidos. Como prueba de ello han citado el “caso del avión” de febrero de 2011, que ocasionó un breve aunque significativo entredicho en la relación bilateral²². En el interín, ATFA se valió del episodio para reclamar con mayor fuerza ante el *U.S. Trade Representative* para que la Argentina fuese excluida del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) (Baron, 2011).

²⁰ Incluso en el sitio web de ATFA, principal plataforma pública del grupo, era posible encontrar un gráfico de barras detallando la evolución de los activos del BCRA y así como un contador de las reservas que se incrementaba segundo a segundo en 700 dólares (totalizando 60 millones diarios), mediante el cual ejemplificaban que el país contaba con los suficientes activos como para abonar lo adeudado (Baron 2007).

²¹ En alusión a los casos de las AFJP y también de Repsol, este último actualmente saldado por parte del Estado argentino.

²² El 10 de febrero del 2011 un carguero C-17 de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos fue detenido tras aterrizar en el aeropuerto de Ezeiza al detectarse que su carga no correspondía con la declaración presentada. Luego de dos días de forcejeo administrativo entre los tripulantes por un lado, y la Aduana y policía aeroportuaria argentina por el otro, la propia intervención del canciller Héctor Timerman bajo orden presidencial culminó en la apertura de una de las valijas en la que se constató la presencia de drogas psicotrópicas y estupefacientes, medicamentos vencidos, varios *pendrives* rotulados como secretos, dispositivos para la encryptación de comunicaciones y manuales operativos. A ello se sumaban cañones de ametralladoras y carabinas encontrados en el avión. La venida del C-17 estaba autorizada por el Ministerio de Seguridad local como parte de los preparativos para un curso sobre manejo de crisis y toma de rehenes que doce militares norteamericanos iban a impartir al Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF) perteneciente a la Policía Federal durante los meses de febrero y marzo. Dicho curso había sido postergado en agosto de 2010 por un episodio semejante en el que la propia embajada estadounidense rechazó la llegada de otro avión con cargamento irregular. En el caso del material incautado en febrero de 2011, éste fue entregado a la Justicia argentina en un primer momento, luego depositado en un container de la Aduana. Finalmente, tras el pedido expreso del propio presidente Obama en marzo, la Casa Rosada ordenó en junio la devolución sin mayores estridencias.

La organización también ha usado el controvertido argumento de que en la Argentina hay un “autoritarismo creciente”, por el cual la independencia del sistema judicial y la libertad de prensa están bajo ataque del gobierno, siendo la disputa entre la Casa Rosada y el conglomerado mediático *Clarín* su mayor ejemplo (ATFA, 2013a).

Por otra parte, ATFA ha presentado un cóctel de problemáticas que observa en la Argentina y que entiende relacionadas entre sí. En primer lugar, la mala performance del gobierno sudamericano en el combate al lavado de dinero, sobre lo cual citan las evaluaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) —en particular, un informe del 2011 que colocó al país en una “lista gris” por su falta de progresos y el incumplimiento de 47 sobre 49 criterios de seguridad (*Cronista Comercial*, 2011).

ATFA reflató entonces la vieja sospecha del gobierno estadounidense sobre la presencia de organizaciones terroristas en la Triple Frontera, señalando que las fallas del sistema judicial argentino facilitan actividades de financiamiento al terrorismo. Y completando el triángulo, llamó la atención sobre el advenimiento de un “nuevo Narco Estado” en la Argentina, lo que generó cierta repercusión mediática y la reacción de la diplomacia argentina. “Mientras la Argentina continua desafiando las normas y aislándose a sí misma como un Estado canalla, el gobierno estadounidense ha manifestado durante años su preocupación por el involucramiento argentino en el tráfico internacional de drogas”, sostuvieron en una polémica publicación donde además consignaban que “[el] incremento del tráfico de drogas en Argentina se debe en parte a la política de *laissez-faire* del gobierno en la materia”.

Por último, encontramos las sucesivas denuncias de ATFA sobre las “relaciones peligrosas” de Buenos Aires con ciertos gobiernos enemistados con los EE.UU. En este aspecto, la referencia más temprana fue la preocupación vertida por el “efecto dominó” del default argentino sobre Ecuador, a raíz del asesoramiento técnico brindado a la “Revolución Ciudadana” en enero de 2007 por parte del Ministerio de Economía que conducía por entonces Felisa Miceli (ver Figura 7 en el [anexo](#))²³.

²³ Tras la solicitud del presidente Rafael Correa —quien recordemos canceló el uso estadounidense de la base aeronaval de Manta—, la misión técnica, encabezada por quien fuera pieza clave del equipo negociador de la reestructuración del 2005, Sergio Chodos, viajó a Quito con el fin de transmitir lecciones de aquella experiencia. Para ATFA se trató de la evidencia que confirmaba el contagio del mal ejemplo argentino. “*If President Correa is looking for advice on how to improve his country’s standing in the international arena* —sostuvieron en un comunicado de prensa—, *he has turned to the wrong people*” (ATFA, 2007). Con una deuda externa pública sustancialmente inferior a la Argentina, Ecuador llegó a ser el país sudamericano que mayor porcentaje de su presupuesto dedicaba al pago de las obligaciones externas, alcanzando un 40% en el 2005. Las estimaciones además indican que un año después, solamente los intereses a pagar representaron el 200% de los ingresos fiscales petroleros. Finalmente, en diciembre de 2008, el gobierno de Quito decidió suspender el servicio de 3.200 millones de dólares correspondientes a los bonos globales 2012 y 2030. La novedad fue que la declaratoria de default fue justificada por tratarse de “deuda ilegítima”, adquirida de manera fraudulenta luego de la cesación del año 2000. Cinco meses más tarde el mismo gobierno presentó una oferta de reestruc-

Luego, el énfasis mayor fue puesto en la relación con Venezuela. Bajo la presidencia de Hugo Chávez, a raíz del giro socialista, la retórica anti-estadounidense, la petro-diplomacia y la política de rearme, Venezuela ha sido considerada por medios de opinión occidentales como el ejemplo regional más próximo a un Estado **canalla**²⁴. ATFA se ha valido precisamente de esta “mala imagen” del país caribeño en los EE.UU. para criticar a Buenos Aires, enfatizando la conexión Kirchner-Chávez como una amenaza de seguridad nacional, y por ende, sumando presión en Washington para que revea y endurezca su política bilateral.

El último capítulo en la narrativa de las “relaciones peligrosas” de la Argentina se produjo en el 2013 cuando, a mediados de año, la agrupación lanzó otra campaña propagandística en la que denunciaba una “vergonzosa alianza” con la República Islámica de Irán (Davis, 2013). El trasfondo que la incitó fue el memorándum acordado en enero de ese año entre las cancillerías argentina e iraní para la creación de una comisión de juristas internacionales destinada a resolver el juicio por el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) que dejó 85 muertes y por el que hay ocho iraníes imputados con pedido de captura **internacional**²⁵. Para ATFA el acuerdo ayu-

turación por la que recompró estos bonos a un valor de 35 centavos por cada dólar —un *haircut* considerable—, alcanzando no obstante un 91% de aceptación inicial. Para el 2011 la relación de la deuda con el PIB había descendido a su piso histórico, siendo solo del 22%. Véase Játiva, Carlos: “Ecuador se negó a pagar la deuda y prosperó”, *Le Monde Diplomatique en español* (s.f.). Disponible en: www.monde-diplomatique.es/?url=mostrar/pagLibre/?nodo=c0c9a682-d412-4501-9cfd-cb6874237206; y Salmon, Felix: “Lessons from Ecuador’s bond default”, *Reuters* (May 29, 2009). Disponible en: <http://blogs.reuters.com/felix-salmon/2009/05/29/lessons-from-ecuadors-bond-default/>.

²⁴ En un aviso publicado en el *Wall Street Journal* en abril de 2008 ATFA sintetizaba de la siguiente manera su lectura sobre el vínculo con Venezuela: “*When Néstor Kirchner was president of Argentina, the economy suffered. The country saw the largest sovereign debt default in world history, deep devaluations of its currency and disastrously inept economic mismanagement, while its leaders cozied up to its virulently anti-American neighbor, Hugo Chavez. Then his wife, Cristina Fernández de Kirchner, became president. And things went from bad to worse. Nearly \$800,000 in likely illegal campaign contributions were smuggled into the country from Venezuela. The new president refuses to undo her predecessor’s illegal repudiation of much of Argentina’s foreign debt, which has resulted in the country being barred from global capital markets. This self-inflicted financial isolation makes Argentina more dependent on its anti-American neighbor, Venezuela, just as members of Congress target that country as a state sponsor of terrorism for its support of FARC. And through their closer ties to dictator Hugo Chavez, the Kirchner-Fernández governments have moved Argentina closer to rogue states*”. Sobre la caracterización de Venezuela como Estado canalla, véase Morgado, Luis Felipe: “Chavez’ Venezuela: The World’s Newest Rogue State?”, *The Perspectivist* (Febrero 7, 2011), disponible en: www.perspectivist.com/theme/chavez%E2%80%99s-venezuela-the-world%E2%80%99s-newest-rogue-state.

²⁵ Entre los imputados se destacan: Mohsen Rabbani, exconsejero cultural en la embajada de Irán en Buenos Aires; el ex ministro de Defensa Ahmah Vahidi; el expresidente Ali Rafsanjani; el exministro de Inteligencia Ali Fallahijan y el excanciller Ali Akbar Velayati, así como el libanés Samuel Salman El Reda. Con respecto a la “Comisión por la Verdad”, como se le denominó oficialmente, debía ser integrada por cinco prestigiosos juristas de nacionalidades distintas a la argentina y la iraní quienes podrían efectuar recomendaciones no vinculantes sobre cómo pro-

daría a “lavar las manos” de Teherán y estaría motivado esencialmente por el creciente interés económico de la Argentina, uno de los pocos países que no ha respetado las sanciones impuestas al país persa.

Es de esta forma como los *holdouts* han buscado interpretar negativamente los sucesos del default y la posterior estrategia de reestructuración de deuda argentina, destacando sus costosos impactos y catalogando de manera peyorativa al gobierno sudamericano bajo el polémico concepto de Estado canalla. “¿Por qué debería importar todo esto para los decisores estadounidenses?” se interrogaba ATFA, hallando en la siguiente combinación argumentativa la respuesta:

Primero, porque la Argentina está buscando actualmente ayuda del gobierno en su batalla con los acreedores. Pese a las numerosas resoluciones que le ordenan pagar, Argentina se niega a hacerlo, y recientemente le dijo a un tribunal de los EE.UU. que nunca acataría la sentencia. Este comportamiento indignante no es merecedor de la asistencia jurídica de los EE.UU., sin embargo, la Argentina ha pedido continuamente a los EE.UU. que intervenga con amicus curiae en apoyo de su postura. Los EE.UU. han hecho eso en el pasado, y deben detenerse ahora. Los EE.UU. no deberían asistir a un soberano que desafía nuestros tribunales de manera rutinaria, y no debe asistir a un soberano que está coqueteando con Irán, o está jugando un importante papel en el tráfico hemisférico de drogas.

En segundo lugar, el comportamiento de la Argentina no es propio de un miembro del G20. En los últimos 12 meses, ha sido reprendida por numerosas instituciones internacionales, incluido el FMI (por no proveer estadísticas precisas) y el GAFI (por no mantener controles al lavado de dinero y al financiamiento del terrorismo). Ha perseguido agresivamente una relación más estrecha con Irán, y ahora nos enteramos de que está jugando un papel clave en el tráfico hemisférico de drogas. Todo esto acontece además del abuso a los inversores y los tribunales estadounidenses. Argentina no debería disfrutar de la condición de miembro del G20 cuando se comporta de esta manera. Se está inclinando hacia Venezuela, o peor, y los políticos estadounidenses necesitan tomar medidas agresivas (ATFA, 2013b).

ceder con la causa en el marco de la ley y regulaciones de ambos países. Para ello se estableció el intercambio de toda la información pertinente a la causa AMIA entre los gobiernos y entre ellos y la Comisión. También se estableció que Teherán sería el punto de encuentro de la Comisión y de las autoridades judiciales argentinas e iraníes para proceder a interrogar a los imputados. El memorándum nace en verdad de una negociación en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2012. A febrero de 2014, la mentada Comisión aún no ha sido conformada y el propio canciller argentino ha denunciado que el nuevo gobierno iraní no tiene voluntad en avanzar con el acuerdo y que el diálogo bilateral se ha estancado.

3.b. Su visión sobre la política y el accionar del gobierno estadounidense respecto del problema de la deuda argentina

Resulta claro que ATFA plantea en la arena pública una problemática en la que identifica como principal responsable al gobierno argentino. No obstante, la organización nace también para llamar la atención sobre la “complicidad” de la administración Bush en su política de apoyo velado a la estrategia de reestructuración de deuda soberana de Buenos Aires.

Cuando al agrupamiento se inicia a finales del 2006, apoya y referencia el trabajo *Sovereign Debt Default: Cry for the United States, not Argentina* del jurista de Harvard y de la *Washington Legal Foundation* (WLF), Hal Scott (2006), donde se denuncia que “[p]or desgracia, los EE.UU. han pasado de ponerse del lado de sus propios acreedores para ponerse del lado de los soberanos morosos” (Scott, 2006, pág. 21). Con base en las actuaciones judiciales del gobierno federal, allí se describe cómo en tiempos de la presidencia de Ronald Reagan ésta supo encolumnarse con los acreedores (en *Allied Bank International v. Banco Crédito Agrícola de Cartago*, 1985), pero luego esta situación comenzó a cambiar con la administración del demócrata Bill Clinton (*CIBC Bank and Trust Co. v. Banco Central do Brasil*, 1995), hasta convertirse en apoyo a la Argentina ya con George W. Bush en la Casa Blanca.

Dos puntos interrelacionados yacen en la activación política de los *holdouts*. Por un lado, la inacción de Washington comparada a los gobiernos de Japón, Alemania, España e Italia, los cuales han intercedido ante el gobierno argentino en pos de sus acreedores. (ATFA, 2006). Y, por el otro, las presentaciones de *amicus curiae* que el gobierno estadounidense ha realizado en las cortes neoyorquinas en favor de la Argentina, registradas desde el año 2004 y que han proseguido aún bajo la administración Obama²⁶. En éstas, “(...) lejos de involucrarse en aclarar las ambigüedades de la ley, los EE.UU. han últimamente urgido a los tribunales a que ignoren el lenguaje claro de los contratos en favor de consideraciones políticas” (Ibíd.)²⁷. Este aspecto no es menor pues, a pesar de que los *amicus curiae* no son vinculantes, esta prác-

²⁶ Así, por ejemplo, explica Scott (2006, 25) que “[i]n *Macrotecnic International v. Republic of Argentina*, No. 02 CV 5932 (TPG) (Jan. 15, 2004), the District Court denied Argentina’s motion to preclude the plaintiff creditors from using the *pari passu* clause to attach payments to other creditors, much as *Elliott Associates had done with Peru*, holding that the motion was premature since the creditors had not, in fact, moved for attachment. Although the issue was not resolved, it is notable that the United States and the New York Federal Reserve bank sided with Argentina’s position on the merits-arguing that the *pari passu* clause could not be used by creditors to attach payments to other creditors”. La más reciente intervención a favor de la Argentina aconteció en marzo del 2014 cuando el Fiscal General de los Estados Unidos, Donald Verrilli Jr., presentó un escrito ante la Corte Suprema manifestando “un interés substancial en la correcta interpretación y aplicación de la FSIA” y agregó: “permitir una búsqueda mayor de los activos pertenecientes a un país extranjero podría herir las intenciones de la FSIA y desatar un conjunto de consecuencias adversas” en relación al fallo *Discovery*. Ver “US Gov’t backs Argentina in ‘Vulture Funds’ dispute”, *Buenos Aires Herald* (March 5, 2014).

²⁷ Véase la redacción similar de ATFA en “*Objectives*”, página web de ATFA, captura del 20 de

tica posee peso político propio: en los EE.UU. existe la tradición de que las cortes cedan ante la opinión del Poder Ejecutivo en materia de asuntos externos. De esta forma, los *amicus curiae*, así como las disposiciones legales emanadas de la *Foreign Sovereign Immunity Act* (FSIA), se han interpuesto jurídica y recurrentemente entre los acreedores y los cobros que le reclaman al país sudamericano.

Para los responsables de ATFA, esta situación nace del hecho de que la Casa Blanca no ha otorgado prioridad a la disputa con Argentina. En palabras de Robert Raben, “[l]a rama ejecutiva tanto de la administración Bush como de la administración Obama se ha involucrado clara y precisamente, [pero] en mi opinión sin la suficiente fuerza, obviamente por ello este problema continúa”. (New York State Senate Standing Committee on Banking, 2010, pág. 159). Y es por ello que para Robert Shapiro, “(...) el gobierno de los Estados Unidos necesita, primero que nada, dejarle en claro al gobierno argentino que esto es un asunto de genuina preocupación y prioridad” (Ibíd., 68).

¿A qué se debe la desatención del reclamo de los bonistas? Inicialmente, ATFA dio a entender que existía una clara postura anti-acreedores en la política de la administración Bush, evidente no solo en el margen de manobra otorgado a la Argentina, sino también en las presiones para que los inversores acepten las llamadas cláusulas de acción colectiva (*collective action clauses*) que facilitan a los gobiernos encarar reestructuraciones de deuda exitosas²⁸.

No obstante, el peso mayor de la desatención fue otorgado a (malos) cálculos estratégicos de la PE de los EE.UU.: en especial, a la política de “prescindencia” de la administración Bush (Fernández Alonso, 2009, pág. 28) por la que se evitó presionar a Buenos Aires para disuadir así un acercamiento mayor con Caracas: “En el esfuerzo cortoplacista y fallido de disuadir al presidente Néstor Kirchner de entrar en alianza con el régimen anti-estadounidense del presidente venezolano Hugo Chávez, el gobierno de los Estados Unidos ha apoyado a la Argentina contra los acreedores estadounidenses —e indirectamente contra contribuyentes y accionistas” (Shapiro & Pham, 2006, pág. 25)²⁹.

marzo del 2007 a través de *Internet Archive*. Link correspondiente:

<https://web.archive.org/web/20070320050725/http://www.atfa.org/objectives/>.

²⁸ Véase nuevamente “*Objectives*”, página web de ATFA, 20 de marzo del 2007. Debe aclararse que este tipo de cláusulas no forman parte de los llamados bonos argentinos FAA (*Fiscal Agency Agreement*) en disputa. Cuando éstos fueron emitidos en 1994, la Argentina desistió de su inmunidad soberana en caso de conflicto contractual, lo que abrió la puerta a las demandas.

²⁹ Esta lectura tiene cierto asidero si consideramos, por ejemplo, las declaraciones de Thomas Shannon en abril de 2008, tras su visita a Buenos Aires, cuando sostuvo: “*Argentina has always been an anchor of stability and democracy in this region and we know that to have good relations with Latin America, we need to have good relations with Argentina (...). We talked about our interest in improving relations between Venezuela and United States, which is our current purpose. We underlined that with the help from a friendly government such as Argentina, we can improve those relations*” (MercoPress, 2008).

Pero la proximidad político-ideológica entre ambos gobiernos sudamericanos y, en especial, la colocación de bonos entre el 2005 y el 2008 en Venezuela, mediante lo cual la Argentina consiguió financiamiento externo, evidenció el fracaso del enfoque de la administración Bush, de acuerdo con ATFA.

Al elegir esta interpretación de raigambre política, la organización ha esquivado debatir voluntariamente –cuando ha podido– su reclamo en el terreno económico. Pues, más allá de las propias consideraciones del Departamento de Estado, también es cierto que detrás del apoyo judicial a la Argentina hay importantes fundamentos relacionados con la salud de los sistemas financieros norteamericano e internacional. Ello explica que no solamente el Departamento de Justicia (acompañado por Tesoro y Estado) haya interpuesto *amicus curiae* sino además el FMI y el *Federal Reserve Bank of New York* en diversas ocasiones.

En este sentido, de acuerdo con el analista del *Congressional Research Service*, J. F. Hornbeck (2006, pág. 15):

La situación argentina apunta a la evolución de un interesante dilema político para los Estados Unidos (...). El gobierno, incluido el Congreso, está preocupado con el trato a los inversores estadounidenses en el extranjero, pero, en el caso de Argentina, la respuesta oficial de los Estados Unidos estuvo limitada a comunicaciones a través del FMI. Esto es consistente con una filosofía que apoya las soluciones de mercado, particularmente a la luz de las críticas sobre el riesgo moral hechas en relación a salvatajes previos. También parece reflejar la prioridad dada a los temores sobre la estabilidad financiera internacional y la liquidez de FMI, lo que puede estar en contraposición a los intereses de los bonistas privados. En términos históricos, esto es un resultado interesante.

Las consideraciones sobre el potencial efecto devastador sobre otros procesos consensuados de reestructuración de deuda, a causa de la aplicación de la cláusula de *pari passu*³⁰ y/o por una interpretación amplia de la FSIA,

³⁰ El 23 de febrero del 2012, el juez de primera instancia Thomas Griesa ordenó a la Argentina pagar en efectivo el 100% del valor nominal de los bonos en posesión de NML, Aurelius y 13 bonistas minoristas argentinos, más los intereses correspondientes, “al mismo tiempo o antes de que les pague a los tenedores de bonos reestructurados”. Conocido como el fallo del *pari passu*, dispuso el pago de una suma para nada despreciable de 1.333 millones de dólares. La Argentina apeló sin éxito en segunda instancia y actualmente un nuevo pedido de apelación llegó a la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. Debe agregarse que en latín *pari passu* significa “con igual paso”. En el caso de las finanzas internacionales, la cláusula *pari passu* establece un compromiso por parte del emisor de un empréstito de no otorgar a futuros acreedores garantías o condiciones más favorables sin hacer beneficiarios de las mismas a los adquirentes originales. Su aplicación más antigua registrada hasta la actualidad remite a Bolivia en el año 1871, cuando se emitieron bonos con esta cláusula para financiar un fallido plan de conectividad del país con el Océano Pacífico. No obstante, durante todo el siglo XX la cláusula no tuvo efecto real en los contratos de deuda soberana. Su actualidad reciente se debe precisamente al accionar del fondo buitre de Paul Singer, quien en el año 2000 logra una interpretación a su favor

así como la posible afectación del mercado de capitales de Nueva York si se consolidara un cuerpo de jurisprudencia pro-fondos buitres, forman parte también del núcleo duro de fundamentos detrás de los *amicus curiae* en favor de la Argentina, el cual no se ha modificado sustancialmente a pesar de los años transcurridos y del cambio político en Washington.

En relación a ello, T. Olson, abogado de NML, ha señalado con evidente frustración que:

(...) podría ejercerse más presión sobre la Argentina. La Argentina ha resistido cada esfuerzo de los Estados Unidos para que se someta a los fallos de sus cortes. (...) Por lo que a mí me parece que mínimamente los Estados Unidos deberían mantenerse neutrales. Pero si van a intervenir en procesos legales a favor de tiranos que no obedecen las leyes o en favor de inversores estadounidenses que dependen del imperio de la ley, la respuesta es que debería apoyar a éstos últimos y no al gobierno de la Argentina (House Financial Services Subcommittee on Capital Markets and Government Sponsored Enterprises, 2012, págs. 27-28).

Debe advertirse que la organización de los *holdouts* ha sido pública e inicialmente más condescendiente con la administración Obama de lo que fue con la administración **Bush**³¹. Al lógico optimismo inicial se sumó la mayor receptividad del gobierno demócrata a ciertas demandas de larga data de ATFA que, si bien no eran exclusivamente suyas, había perseguido fehacientemente. Nos referimos a la exclusión del país sudamericano del SGP y a la política de bloqueo sobre créditos concedidos a la Argentina por organismos multilaterales. Asimismo, ATFA también destacó las referencias explícitas al tema de la deuda vertidas por la ex secretaria de Estado Hillary Clinton³², la ex embajadora en la Argentina Vilma Socorro Martínez³³ o, más reciente-

de la misma por un tribunal de Bruselas, en su reclamo contra el gobierno peruano. Esta interpretación conllevaba “un acuerdo inter-acreedor según el cual se debe compartir en partes iguales cualquier pago hecho por el soberano”. De esta forma, se igualaba el derecho de cobro de quienes aceptaban una reestructuración de deuda y de quienes la rechazaban. Es precisamente esta interpretación la que replicó el juez Griesa en su fallo del 24 de noviembre de 2012. Véase García, Laura: “Pari passu: en busca de la cláusula perdida que sobrevuelan los buitres”, *Cronista.com*, 12 de diciembre del 2012, disponible en: <http://www.cronista.com/columnistas/Pari-passu-en-busca-de-la-clausula-perdida-que-sobrevuelan-los-buitres-20121204-0062.html> (acceso 20/6/2013).

³¹ Uno de los pocos puntos de contacto entre la administración Bush y ATFA fue la incorporación de la problemática de la deuda en la publicación oficial del Departamento de Estado, *Background Notes*, dedicada a la Argentina. ATFA: “Press Release. ATFA Applauds U.S. Government Move in Defense of Argentine Bondholders”, *ATFA Web site* (July 25, 2007). Disponible en: <https://web.archive.org/web/20080424011218/http://atfa.org/cgi-data/press/files/19.shtml>.

³² Carta de Hillary Clinton a Robert Shapiro y Nancy Soderberg del 10 de marzo de 2009, disponible en:

http://www.atfa.org/wp-content/uploads/2012/09/State_Dept_HRC_response_to_ATFA.pdf.

³³ Raben comentó públicamente: “[...] *we were delighted to see U.S. Ambassador to Argentina*

mente, el actual secretario John Kerry³⁴. Por todo ello, un confiado Shapiro señalaba en 2009: “[t]enemos el respaldo del Departamento de Estado en nuestro favor. El gobierno de Obama nos respalda y apoya” (Pisani, 2009b).

Pero este optimismo se chocó en abril del 2012 con la presentación de un *amicus curiae* ante la Corte Federal de Apelaciones de Nueva York, donde el Ejecutivo pedía no se hiciera lugar a la sentencia del *pari passu* del juez Griesa que obligaba a pagar a los *holdouts* antes de hacerlo a los bonistas reestructurados en el caso NML contra la Argentina³⁵. Asimismo, en 2013 otras dos intervenciones tuvieron lugar, la última de ellas para solicitar a la Corte Suprema que tome el pedido de apelación argentino en el fallo *discovery*. De allí la frustración manifiesta por Olson.

Otro factor que causó irritación en las filas de los *holdouts* fue el apoyo tácito de la administración Obama para la búsqueda argentina de un acuerdo con el Club de París, mediante el cual cancelar su pasivo con los Estados miembros. Washington ve con buenos ojos esta iniciativa que se ha postergado desde el 2008. “De hecho pensamos que si nuestro gobierno acepta esta negociación (...), eso sería colocar los derechos de los acreedores soberanos –incluso los de acreedores soberanos extranjeros– por delante de los derechos de ciudadanos privados”, manifestaron desde ATFA a comienzos del 2011 (Baron, 2011).

En resumidas cuentas, en la administración Obama coexisten incómodamente la continuidad en la defensa judicial de la Argentina –que minimiza notoriamente las posibilidades de cobro de los grandes acreedores– con una

Vilma Martínez in her confirmation hearing and subsequently echoed and elaborated on Secretary of State Clinton's previous comments, calling on Argentina to normalize its relations with creditors” (New York State Senate Standing Committee on Banking, 2010, págs. 159-160).

³⁴ En su primera referencia al país desde su asunción como máximo responsable de la diplomacia estadounidense, Kerry expresó: “[c]on la Argentina tenemos asuntos pendientes, cuestiones de deuda y de pagos”. En Pisani, Silvia: “La Argentina busca apoyo de Washington ante la Corte”, *La Nación* (abril 21, 2013), disponible en: www.lanacion.com.ar/1574869-la-argentina-busca-apoyo-de-washington-ante-la-corte.

³⁵ Véase 12-105-cv(L), Brief for the United States of America as *Amicus Curiae* in Support of Reversal, United States Court of Appeal for the Second Circuit, NML Capital, Ltd. Et al. v. Republic of Argentina, April 4, 2012. Allí, el Departamento del Tesoro junto al de Justicia, el de Estado y al fiscal para el distrito sur de Nueva York argumentaron ni más ni menos que: “*the district court's interpretation of the pari passu clause, a boilerplate provision contained in a number of sovereign debt instruments, in a manner that deviates from decades of settled market expectations is contrary to United States economic policy. Notwithstanding recent developments in sovereign debt contracts that promote collective action by creditors, the district court's interpretation of the pari passu provision could enable a single creditor to thwart the implementation of an internationally supported restructuring plan, and thereby undermine the decades of effort the United States has expended to encourage a system of cooperative resolution of sovereign debt crises. Allowing creditors recourse to such an enforcement mechanism would have adverse consequences on the prospects for voluntary sovereign debt restructuring, on the stability of international financial markets, and on the repayment of loans extended by international financial institutions ('IFIs')*” (p. 5). Ver también “Obama administration sides with Argentina in case filed by ‘vulture funds’”, *MercoPress* (April 7, 2012), disponible en: <http://en.mercopress.com/2012/04/07/obama-administration-sides-with-argentina-in-case-filed-by-vulture-funds>.

mayor receptividad hacia ATFA, críticas hacia el país sudamericano y el empleo de algunos recursos indirectos de presión sobre este último. Frente a ello, buscando conservar el terreno ganado, la organización ha tratado de evitar críticas directas a la administración, celebrando sus aciertos y sumándole presión a través de *proxies*, fundamentalmente congresistas, mientras escala los argumentos contra el gobierno de Fernández de Kirchner.

4. Los objetivos

Desde sus comienzos, el *leit motiv* oficial de ATFA ha sido el de perseguir una “justa reconciliación” de la deuda externa argentina aún en default. La ambigüedad de tal expresión nos obliga a identificar concretamente cuáles han sido y son las metas prácticas de la organización para así comprender posteriormente su accionar. Argüimos aquí que ATFA posee dos grandes objetivos: uno concreto y otro de fondo.

El objetivo concreto no es otro que “convencer al gobierno de los Estados Unidos, específicamente a miembros del Congreso, del Departamento del Tesoro y del Departamento de Estado, de defender a los acreedores estadounidenses demandando que la Argentina honre sus extraordinarias obligaciones de **deuda**”³⁶. ATFA es una típica organización de lobby cuya finalidad inmediata es capturar al gobierno estadounidense, influenciando a los agentes e instituciones de gobierno con capacidad de decisión sobre sus asuntos de interés. La salvedad aquí es que la captura por sí misma no garantiza la satisfacción de la renta privada perseguida, pues esta última depende a su vez de la voluntad de un tercer actor, la Argentina. No obstante, movilizar los recursos materiales y simbólicos del gobierno federal de los EE.UU., que a su vez ha sido parte interviniente en el campo judicial, es de vital importancia para los *holdouts* si desean quebrar la resistencia argentina. Pero como se ha visto en el apartado anterior, esta tarea no ha resultado menor pues implica desmontar la política de prescindencia heredada de la administración Bush hacia el país sudamericano.

Por esto mismo, ATFA tiene claro qué agencias debe capturar dentro del Poder Ejecutivo. Ellas son las responsables de la formulación de la política económica internacional y de la conducción diplomática, el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado respectivamente.

También es prioritaria la captura del poder legislativo. Ya es asunto aceptado que los integrantes y componentes del Congreso tienen la capacidad de influenciar por diversas vías –tanto legislativas, no legislativas, directas e indirectas– el proceso de toma de decisiones de la PE de los

³⁶ En “*Objectives*”, página web de ATFA, captura del 6 de marzo del 2008 a través de *Internet Archive*. Link correspondiente: <http://web.archive.org/web/20080306135806/http://atfa.org/objectives/>.

EE.UU., en ocasiones con notoria eficacia (Rosati & Scott, 2007, **pág. 312**)³⁷. El Congreso, por su naturaleza, es además verdaderamente poroso al accionar de organizaciones de interés “porque está estructuralmente diseñado para responder a los constituyentes locales” (Davidson, 2009, **pág. 73**)³⁸. De esta manera, Capitol Hill obra como una caja de resonancia para inquietudes y temáticas no solo de orden público sino también de orden privado, que son cribadas institucionalmente a su interior y también en relación con los otros dos poderes. Para quienes persiguen la captura del Estado pero inician esta tarea como *outsiders*, el Congreso se presenta como una puerta de entrada fundamental, en comparación a las laberínticas y más herméticas dependencias de la burocracia federal. Esta breve lectura permite contextualizar la hipótesis de Fernández Alonso, 2009, **pág. 23**) acerca de la predilección originaria de ATFA por “las gestiones de influencia sobre las instancias decisionales de política exterior inherentes al Congreso norteamericano”.

Explicitado lo anterior, ATFA identificó tempranamente las líneas de acción a disposición del gobierno estadounidense para ejercer presión sobre la Argentina. Las acciones que propuso fueron las siguientes:

- a) Considerar finalizada la participación de la Argentina en el SGP para persuadirle de que respete las normas financieras internacionales de las naciones en desarrollo.
- b) Solicitar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial que sus préstamos futuros a la Argentina estén condicionados a la provisión de términos satisfactorios para los acreedores con deuda en default.
- c) Hacer que los préstamos de emergencia del FMI a gobiernos en default sean disponibles inicialmente para el exclusivo propósito de pagarle a sus acreedores –lo que restaurará su acceso a los mercados de capital.
- d) Permitir que los bonistas estadounidenses puedan embargar activos del

³⁷ Agregan Rosati y Scott (2007, 311), “[a]lthough Congress has been disadvantaged by the combination of the practices and precedents of executive action, the decisions of the courts, and its own structural characteristics –including size, which make efficient, coherent foreign policy action difficult– the institution is still a formidable player in foreign affairs”.

³⁸ Esto se registra principalmente en la Cámara de Representantes con sus 435 miembros, donde la representación es por circunscripciones uninominales y el mandato es particularmente breve con sólo dos años de duración, aunque admitiendo la reelección. Ambos factores conducen a una situación de “campaña” constante para los congresistas, donde las contribuciones monetarias de grupos de interés y constituyentes en general son fundamentales, a pesar de que buena parte de la literatura ha descartado una correlación directa entre contribución y favoritismo. El fenómeno parece sintetizarse en la siguiente máxima, vertida alguna vez por un congresista anónimo: “*I get elected by voters, I get financed by contributors. Voters don’t care about this, contributors do*”. Citado en Stratmann, Thomas: “What Do Campaign Contributions Buy? Deciphering Causal Effects of Money and Votes”, *Southern Economic Journal*, Vol. 57, No. 3 (Jan., 1991), pp. 606-620. Cfr. Wright, John R.: “Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives”, *The American Political Science Review*, Vol. 84, No. 2 (Jun., 1990), pp. 417-438.

gobierno argentino en los Estados Unidos. En las reformas se deben incluir cambios en la FSIA y en los acuerdos internacionales para que se preserve la inmunidad solo de los activos mínimamente requeridos por el *Bank for International Settlements* (BIS) pertenecientes a gobiernos en default (ATFA, 2006).

A éstas, la Fuerza de Tareas agregaría, a partir del 2010, el pedido para que los Estados Unidos consideren la expulsión de la Argentina del G20 a causa de su “comportamiento irresponsable” (*Cronista Comercial*, 2010).

Queda claro que a través de estas medidas ATFA ha buscado una política de presión contra la Argentina que la debilite comercial, financiera y judicialmente. La lógica es sencilla: “Golpear a la Argentina en donde le duele, en su billetera” (Soderberg, 2012).

Sumado a todo esto, la organización ha tenido en claro la necesidad de trabajar sobre la opinión pública estadounidense como vía indirecta para influenciar a su gobierno. En este sentido, declaraba que: “en particular la Fuerza de Tareas educará al público y elevará la conciencia sobre los peligros asociados al incumplimiento del gobierno argentino en atender su default de acuerdo a las normas internacionales”³⁹.

Ahora bien, el objetivo de fondo de la Fuerza de Tareas es sencillamente la realización de las rentas privadas de los *holdouts*, lo que requiere intrínsecamente vencer la negativa del gobierno argentino de negociar ofreciendo mejores condiciones que las otorgadas en los canjes de deuda del 2005 y 2010.

A través del relevamiento de los “objetivos” explicitados en la página web del grupo entre el 2006 y el 2009, podemos conocer que originalmente ATFA buscó “convencer al gobierno de la Argentina para abrir una nueva licitación de bonos para los acreedores estadounidenses, [que permitiera] reafirmar su compromiso con las normas financieras internacionales y desandar su violación a las leyes de los EE.UU.” Con este postulado, la organización pretendía llamar la atención sobre lo arbitrario y contrario a las prácticas internacionales del pasaje de la Ley Cerrojo (N° 26.017). Pero pronto tomaron conciencia de que el gobierno argentino podía derogar o suspender dicha regla y ofrecer un nuevo canje de deuda en un plazo relativamente breve, sin mejorar la oferta del 2005 por temor a enajenar a los bonistas reestructurados. De esta forma, una nueva licitación no garantizaba la demanda de los fondos buitres.

La tarea pasó a ser, hacia comienzos de 2008, simplemente “[c]onvencer al gobierno de Argentina de regresar a la mesa de negociaciones con los acreedores estadounidenses”⁴⁰. Desde entonces, ATFA parece encontrar su

³⁹ “En “*About Us*” de la página web de ATFA, captura del 24 de enero de 2007 alojada en el *Internet Archive*. Link correspondiente:

<http://web.archive.org/web/20070124042038/http://www.atfa.org/about/>.

⁴⁰ En “*Objectives*”, página web de ATFA, captura del 6 de marzo del 2008 a través de *Internet Archive*. Link correspondiente:

<http://web.archive.org/web/20080306135806/http://atfa.org/objectives/>.

escenario ideal en la figura de un acuerdo negociado entre el gobierno argentino y los acreedores privados estadounidenses, objetivo original del ABC. Sin embargo, hasta allí llegan sus precisiones manifiestas: “No tenemos idea de cuál sería el resultado de las negociaciones —es decir, cómo sería el pago o la resolución—, sólo que el proceso proceda de buena fe”, declaró Shapiro en 2012 a la prensa británica (Wheatley, 2012).

Este planteo es coincidente con las preferencias de Elliott, considerado como su principal sostén financiero. “Nos gustan las situaciones donde podemos sentarnos a la mesa y negociar (...). Nos gusta tener el control de nuestro propio destino”, ha sabido manifestar Paul Singer (Foroohar, 2008).

Por último, habiendo explicitado los objetivos concretos y de fondo de ATFA, resta solo agregar que como parte de los esfuerzos para dotar de mayor moralidad su accionar, la organización supo manifestar que su finalidad última era “reforzar la estabilidad de los mercados de créditos globales, trabajar hacia un resultado adecuado para los acreedores restantes, asegurar la integridad de la ley de los EE.UU., y fortalecer las cruciales relaciones bilaterales entre los EE.UU. y la Argentina”⁴¹. Su desempeño parece demostrar exactamente lo contrario.

5. Conclusiones

Quizás parezca metafórico, pero no lo es: la American Task Force Argentina es el nido de un conjunto de fondos buitres que litigan contra la Argentina en los Estados Unidos. Particularmente, y a pesar de estar integrada actualmente por casi una treintena de diversas organizaciones, defiende los intereses de la coalición de inversores institucionales que integran Elliott Associates LP, FH International Asset Management LLC, Bracebridge Capital LLC y Montreux Partners, pero de la que también formaron parte Grantham, Mayo, Van Otterloo & Co. LLC, y Greylock Capital Management (hoy aliada a la Argentina). De todos estos fondos, el principal es Elliott Associates de Paul Singer, a quien pertenece la litigante más importante, NML Capital Ltd.

La naturaleza de ATFA queda de esta forma revelada. Además de constituir un vehículo que conduce las presiones de estos actores hacia las instituciones que determinan la política exterior estadounidense respecto de la Argentina y su deuda externa —fundamentalmente el Departamento de Estado, el Departamento del Tesoro, el Departamento de Justicia y el Congreso—, la Fuerza de Tareas tuvo el sentido estratégico de ocultar esta coalición de fondos buitres detrás de un glacis protector, esto es, una alianza heterogénea de actores “disgustados” con la Argentina. Tras la experiencia fallida del ABC y con base en la experiencia de la TFA italiana, se buscó a través suyo

⁴¹ *Ibid.* La versión presente de la página de ATFA, a febrero de 2014, fue sustancialmente modificada.

incrementar la legitimidad del reclamo central mediante la incorporación y articulación de diversas inquietudes directa e indirectamente relacionadas con el default argentino presentes en la sociedad estadounidense. De allí entonces la presencia casi inicial de bonistas minoristas, en especial asociaciones de docentes, y también de entidades ruralistas y grupos de activismo.

La necesidad de ATFA de presentarse públicamente como una vasta coalición la llevó además a forzar la inclusión de algunas organizaciones, incidente que ha puesto en tela de juicio la veracidad de buena parte de su membresía. Sumado a ello, el canje de deuda del 2010 ocasionó una erosión “natural” al restarle el apoyo de bonistas minoristas y del fondo Greylock. Como resultado de estos dos elementos, el núcleo central de intereses ha vuelto a quedar al descubierto, como pasó durante el primer año de existencia de ATFA.

Ahora bien, consecuente con este armazón de intereses centrales y secundarios, los responsables de la Fuerza de Tareas han construido un relato crítico y particular no solo sobre el default del 2001, sino sobre el comportamiento general en materia político-económica del gobierno argentino tanto en su arena doméstica como la internacional. La categoría central que han buscado instalar como matriz de opinión es la de “Estado canalla”, que en las últimas décadas se ha utilizado en los Estados Unidos para deno(s)tar a países que amenazan su seguridad nacional, a través del supuesto fomento al terrorismo y/o a las armas de destrucción masiva. Advirtiendo y exagerando el peso de características negativas de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner –tales como su “irresponsable” política económica, la supuesta persecución a la justicia, la falta de libertad de prensa, el incremento del narcotráfico, del lavado de dinero y de actividades irregulares en la Triple Frontera, por citar solo algunos de los mencionados–, así como también presentando como amenazas hemisféricas las relaciones bilaterales de la Argentina con países como Venezuela, Ecuador e Irán, no se han escatimado esfuerzos, dólares ni tinta para presentar al país sudamericano como el ejemplar más nuevo entre los Estados parias del mundo.

Este relato y la estructura sobre la que se apoya tienen como fin último garantizar el cobro de las tenencias aún en default de los fondos buitres con base en un alto rendimiento de sus inversiones iniciales. Este rendimiento podría alcanzar en un escenario ideal ni más ni menos que 1.100% si finalmente la Argentina aceptara pagar el 100% del valor nominal de esos títulos más intereses y punitivos, tal cual falló el juez T. Griesa en febrero de 2012 en el caso NML Capital Ltd vs. República de Argentina. Sin embargo, bajo esta amenaza judicial que pende como una “espada de Damócles”, los *holdouts* conciben como escenario más probable la apertura de una instancia de negociación directa con el gobierno argentino, cuyas chances, si bien han sido nulas hasta ahora, parecieran incrementarse ante la proximidad de una definición judicial final en el marco de la Corte Suprema de los Estados Unidos, y también ante el incremento de la presión política ejercida a través del Congreso y del gobierno federal norteamericano.

Precisamente, para alcanzar la “justa reconciliación de la deuda externa argentina”, ATFA nació con la meta operativa de torcer la política de la administración Bush que permitió a la Argentina reestructurar sus pasivos externos por su propia cuenta, trocándola por otra de abierto apoyo a la posición de los acreedores. Sin una presión y una voluntad política clara y manifiesta por parte de la Casa Blanca hacia la Casa Rosada en esta dirección, los fondos buitres sabían que sería muy difícil colocar al soberano argentino en la incómoda posición de aceptar una negociación.

Para “golpear a la Argentina donde le duele”, recordando la frase de Soderberg, el grupo de presión identificó y ha trabajado en pos de unos objetivos que requieren la captura del Estado norteamericano. Estos han sido la suspensión del país sudamericano del SGP, el bloqueo al otorgamiento de créditos por organismos multilaterales, el permitir que sus activos sean embargables en los Estados Unidos, así como su expulsión del G20. Si bien no nos hemos adentrado en este trabajo en las acciones específicas de ATFA para alcanzar los mismos, numerosas evidencias parecen indicar que ha tenido un éxito parcial con el obrar de la administración Obama.

Para finalizar, el caso de la Fuerza de Tareas, vehículo político de los fondos buitres litigantes contra la Argentina en las cortes estadounidenses, es sintomático de la imperiosa necesidad de enriquecer nuestros viejos esquemas de análisis, nuestras teorías y nuestros enfoques cuando buscamos comprender las fuentes societales del comportamiento externo de los Estados.



Bibliografía

Arend, A. C. (2003). International Law and Rogue States: The Failure of the Charter Framework. *New England Law Review*, 36(4), 735-753.

Argüello, J. (2012, Abril 16). NML, el nombre del buitre detrás del exitoso Elliott Management de Paul Singer. *Tiempo Argentino*.

ATFA. (2006, Octubre 31). *American Task Force Argentina Launches to Seek Re-Opening of Argentina's 2005 Debt Restructuring. Press Release*. Retrieved from ATFA Web Site: <https://web.archive.org/web/20080424011340/http://atfa.org/cgi-data/press/files/5.shtml>

ATFA. (2006, Octubre 31). *Press Release. American Task Force Argentina Launches to Seek Re-Opening of Argentina's 2005 Debt*. Retrieved from ATFA Web site: <https://web.archive.org/web/20080424011340/http://atfa.org/cgi-data/press/files/5.shtml>

ATFA. (2007, Enero 18). *ATFA Urges Ecuador to Not Follow "Argentine-Style" Default Example*. Retrieved from ATFA Web site: <https://web.archive.org/web/20080424011403/http://atfa.org/cgi-data/press/files/9.shtml>

ATFA. (2012, December 6). Argentina's Faulty Statistics and Runaway Inflation. *ATFA Breakfast Briefing Invitation*. Washington, DC.

ATFA. (2013). *An Update on Argentina's Decline. The impact of Argentina's drift toward rogue status on U.S. interests*. Retrieved from <http://www.atfa.org/wp-content/uploads/2012/09/ATFA-White-Paper-An-Update-on-Argentinas-Decline.pdf>

ATFA. (2013). *Argentina: "The New Narco State"*. Retrieved from ATFA website: www.atfa.org/under-the-leadership-of-president-kirchner-argentinas-drug-trade-is-flourishing/

ATFA. (2013, Junio). *ATFA White Paper. An Update on Argentina's Decline*. Retrieved February 2, 2014, from ATFA Web site: <http://www.atfa.org/wp-content/uploads/2012/09/ATFA-White-Paper-An-Update-on-Argentinas-Decline.pdf>

Baron, A. (2006, Noviembre 5). Un lobby demócrata pide que se sancione a Argentina por el default. *Clarín*. Retrieved from <http://edant.clarin.com/diario/2006/11/05/elpais/p-02401.htm>

Baron, A. (2011, Febrero 5). Los fondos buitres reclaman igual trato que el Club de París. *Clarín*.

Baron, A. (2011, Marzo 9). Más presión para que el país pierda beneficios en EE.UU. *Clarín*.

Bosco, D. (2007). The Debt Frenzy. *Foreign Policy*(161), 36-42.

Celazier, M. (2012, March 12). Mitt Romney's hedge fund kingmaker. *CNN Money*. Retrieved from <http://finance.fortune.cnn.com/2012/03/26/paul-singer-mitt-romney>

Clarín. (2013, Enero 30). Los fondos buitres sumaron a su lobby a argentinos con bonos en default.

Cronista Comercial. (2011, Febrero 15). Bonistas redoblan presión contra la Argenti-

na y apuntan ahora al lavado de dinero. Retrieved from www.cronista.com/finanzas-mercados/Bonistas-redoblan-presión-contra-la-Argentina-y-apuntan-ahora-al-lavado-de-dinero-20110215-0017.html

Davidson, L. (2009). *Foreign Policy Inc. Privatizing America's National Interest*. Lexington: The University Press of Kentucky.

Davis, C. (2013, July 29). *U.S. Hedge Funds Paint Argentina as Ally of Iranian 'Devil' – Part One*. Retrieved February 5, 2014, from Inter Press Service.

Donaldson, L. (2009). *Foreign Policy, Inc. Privatizing America's National Interest*. Lexington: The University Press of Kentucky.

Dugan, I. J. (2012, October 15). Argentine Lobby Mystifies "Members". *The Wall Street Journal*.

Edsall, T. B. (2013, April 25). The Shadow Lobbyist. *The New York Times*.

Fernández Alonso, J. M. (2009). "Los grupos de interés en la política exterior norteamericana. Estudio de caso: las estrategias y gestiones de lobby del American Task Force Argentina (2006-2008)". *Contexto Internacional*, 8(25), 22-34.

Foroohar, K. (2008, January 8). Vulture Fund Founder Helps Back Giuliani Bid. *Bloomberg*. Retrieved from www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=a28yFQW_1bY

Hornbeck, J. F. (2006). *Argentina's Sovereign Debt Restructuring*. Washington D.C.: Congressional Research Service.

House Financial Services Subcommittee on Capital Markets and Government Sponsored Enterprises. (2012, June 7). Hearing: Investor Protection: The Need to Protect Investors from the Government. *Congressional Transcript*.

Hurduzeu, G., Vlad, L. B., Hurduzeu, R., & Vlasceanu, G. (2012). The Lobby Activity of Large Corporations. *Revista Romana de Geografia Politica*, XIV(2), 211-218.

Knoke, D. (1986). Associations and Interest Groups. *Annual Review of Sociology*, 12, 1-21.

Luxner, L. (2013, October 2). U.S. Response to Debt Debacle: Don't Cry for Argentina. *The Washington Diplomat*. Retrieved from http://www.washdiplomat.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9613:us-response-to-debt-debacle-dont-cry-for-argentina&catid=1509:october-2013&Itemid=536

Mahoney, C. (2007). Lobbying Success in the United States and the European Union. *International Public Policy*, 27(1), 35-56.

Mercopress. (2008, April 12). Washington asks Argentina for help with Venezuela. Retrieved April 7, 2014, from <http://en.mercopress.com/2008/04/12/washington-asks-argentina-for-help-with-venezuela>

New York State Senate Standing Committee on Banking. (2010). *Public Hearing: Argentine Bond Default*. Transcript, New York.

Nownes, A. J. (2006). *Total Lobbying. What Lobbyists Want (and How They Try to Get it)*. New York: Cambridge University Press.

Página/12. (2007, Diciembre 15). Augurios de un buitre herido.

Papp, D., Johnson, L., & Endicott, J. (2005). *American Foreign Policy: History, Politics and Policy*. New York: Longman.

Pisani, S. (2009, Septiembre 19). EE.UU. espera con quejas a la Presidenta. *La Nación*.

Pisani, S. (2009, Agosto 22). Expectativa en Wall Street. *La Nación*. Retrieved from www.lanacion.com.ar/1165546-expectativa-en-wall-street

Rosati, J., & Scott, J. (2007). *The Politics of United States Foreign Policy* (Fourth Edition ed.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

Scott, H. (2006). *Sovereign Debt Default: Cry for the United States, not Argentina*. Washington DC: Washington Legal Foundation.

Shapiro, R., & Pham, N. D. (2006). *Discredited - The Impact of Argentina's Sovereign Debt Default and Debt Restructuring on U.S. Taxpayers and Investors*. Retrieved from http://www.atfa.org/wp-content/uploads/2012/09/atfa_1006.pdf

Soderberg, N. (2012, February 28). Hit Argentina where it hurts - in the wallet. *The Telegraph*.

Timerman, H. (2010, Septiembre 9). El rol de la Argentina en el G20: Situación y perspectivas de la economía internacional. *Discurso del Sr. Canciller en la Universidad de las Madres*. Buenos Aires. Retrieved from <https://www.mrecic.gov.ar/es/h%C3%A9ctor-marcos-timerman-41>

Wheatley, A. (2012, February 29). Vultures Swoop on Argentina. *Reuters*. Retrieved Marzo 6, 2014, from <http://blogs.reuters.com/macroscope/2012/02/29/vultures-swoop-on-argentina/>