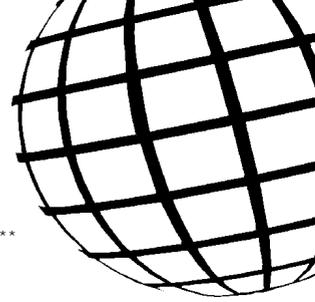


La relación Argentina-FMI: "El uso de los costos recíprocos"

 Sebastián López Cópola* · Maria Cecilia Tosi** · Ivana Verdi***



Introducción

En el presente trabajo se intenta analizar la relación entre dos actores profundamente desiguales, a partir de los fundamentos teóricos planteados en la Teoría de la Interdependencia Compleja desarrollada por los autores Keohane y Nye. Para tal fin se observa detenidamente la evolución de la relación FMI-Argentina durante el semestre enero-junio de 2002.

A los efectos analíticos se establecen dos períodos en función al cambio que se evidencia en los comportamientos y pautas de negociación de la Argentina. En la primera etapa, se manifiestan conductas que se encaminan hacia la profundización de una relación dependiente; mientras que en la segunda, se busca que ésta derive hacia una relación de interdependencia mutua. Es en esta segunda etapa que Argentina comienza a generar recursos (políticos) de poder, a partir del uso de costos recíprocos implicados en la relación Argentina / FMI, lo cual facilita la visión de Argentina como un actor generador de "influencia sin poder" y la consecuente ampliación de los márgenes de negociación.

La nueva conformación del gabinete nacional producida a partir del mes de Mayo y cuyo principal exponente es la asunción de Roberto Lavagna en el Ministerio de Economía, introduce un cambio en la visión de la realidad económica internacional y la ubicación de la Argentina dentro de ésta. Este movimiento produce modificaciones en la estructura de toma de decisiones y, en consecuencia, en el diseño y formulación de la política interior y exterior.

Desarrollo conceptual

Se entiende a la relación entre el FMI y la Argentina, durante el primer semestre de 2002, como un tipo de interdependencia mutua entre dos actores muy disímiles, en la cual se produce una situación que lleva implícita costos recíprocos asimétricos, para cada uno de ellos. Se parte de la existencia de una gran asimetría entre ambos. Sin embargo, en el presente trabajo se adopta la concepción teórica de que son las asimetrías en la interdependencia "los factores que proporcionen fuentes de influencia a los actores en su manejo con los demás"¹. De esta forma, un actor menos



 * Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP). Es maestrando de la Maestría en Relaciones Internacionales en el Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Integrante del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI), Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. (IRI-UNLP).

** Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social (UCALP). Es maestrando en la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Plata. Integrante del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI), Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. (IRI-UNLP). Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social (UCALP). Es maestrando en la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Plata. Integrante del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI), Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. (IRI-UNLP).

*** Alumna avanzada de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina de La Plata. Integrante del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI), Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. (IRI-UNLP).

Las características de la interdependencia compleja tales como los canales múltiples de negociación y la ausencia de jerarquía en los temas, posibilitan que las naciones más débiles (Argentina) hagan uso de las estrategias de vinculación para aumentar su capacidad de negociación.



dependiente (en este caso el FMI) utiliza la interdependencia asimétrica como fuente de poder. Se define al poder como: "control sobre recursos o como potencial para afectar los resultados"².

Asimismo, se parte de la constatación teórica de que la ventaja en la asimetría de los recursos no garantiza similares patrones de control sobre resultados, "porque raramente se produce una relación de 'uno a uno' entre el poder medido mediante cualquier tipo de recursos y el poder medido por los efectos sobre los resultados. La negociación política es el medio usual de traducir la potencialidad a los efectos y a menudo se pierde de buena parte en la traducción"³. Es precisamente este proceso de traducción el que posibilita a la Argentina la acción de negociar. Las características de la interdependencia compleja tales como los canales múltiples de

negociación y la ausencia de jerarquía en los temas, posibilitan que las naciones más débiles (Argentina) hagan uso de las estrategias de vinculación para aumentar su capacidad de negociación. La vinculación de cuestiones se deriva de la capacidad argentina de relacionar distintos temas en principios no vinculados, para modificar la desfavorable distribución de poder a la que está sometida.

Si bien este mecanismo instrumentado no es útil para controlar los resultados, es de suma importancia, por cuanto mantiene presente en el otro actor con el que esta negociando (el FMI) dichas cuestiones. Se observa que el gobierno argentino estaría, dentro de un fuerte contexto de condicionamiento económico, utilizando un instrumento netamente político –como lo es la vinculación de cuestiones– para aumentar el propio margen de capacidad de negociación.

Asimismo, los resultados se ven también afectados por los intereses de los actores transnacionales y transgubernamentales, dado que, "para mejorar sus oportunidades de éxito, los organismos gubernamentales procuran atraer como aliados a actores de otros gobiernos a su propio proceso de toma de decisiones"⁴. Del mismo modo, se utilizan los organismos internacionales como escenarios propios de estados débiles.

Se recurre también al proceso de politización de temas, en una doble vía: mediante la internacionalización de los temas internos y la internalización de temas externos. Por lo tanto, la coherencia de política exterior se desdibuja tornándose más importante el establecimiento de la agenda.

Con la utilización de todos éstos mecanismos, los Estados pueden construir "influencia sin poder". Este concepto es definido por Klaus Knorr⁵ como "la capacidad de un actor para afectar la conducta de otro sin recu-

1 Keohane y Nye: "Poder e interdependencia", Ed. GEL, Buenos Aires, 1988.

2 Op. Cit. supra.

3 OP. Cit. supra

4 Op. Cit. Supra

5 Knorr, Klaus: "El poder de las Naciones"; Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1981.

En esta primera etapa, en la Argentina se configura una estructura de toma de decisiones en la que el rol de primer decisor la asume el Presidente, bajo el cual se encolumna el gabinete, creándose así un estilo de diplomacia presidencial



la posibilidad de cualquier tipo de conversación bilateral fuera del ámbito multilateral de crédito¹¹. Tal afirmación no excluye el apoyo explícito por parte de España, en su rol de presidente de la Unión Europea. Josep Piqué, Ministro de Relaciones Exteriores español, utiliza la imagen “estamos en el mismo barco”, para definir la relación particular de intereses económicos y empresariales entre argentinos y españoles. En consecuencia, a pesar de encolumnarse tras el FMI, España y Alemania (entre otros) no dejaron de asumir la protección de los grandes capitales invertidos por las empresas de su país en la Argentina

En esta primera etapa, en la Argentina se configura una estructura de toma de decisiones en la que el rol de primer decisor la asume el Presidente, bajo el cual se encolumna el gabinete, creándose así un estilo de diplomacia presidencial¹². Bajo este marco, el Ministro de Relaciones Exteriores (Carlos Ruckauf) asume la representación de los canales formales de comunicación, así como también opera, al inicio de su gestión, como intérprete hacia la comunidad internacional de las declaraciones del Presidente¹³. Asimismo, junto con el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales (Martín Redrado) establecen los inicios de las relaciones especialmente comerciales. Por su parte,

bajo el determinante económico que signa la situación argentina, el Ministro de Economía se presenta como el “negociador-ejecutor” de las decisiones tomadas a nivel presidencial.

Se observa que tal proceso de toma de decisiones se realiza en base a una percepción de las relaciones internacionales globales y de la ubicación de la Argentina en este ámbito, caracterizada por cierta “miopía o distorsión”. Lo dicho se infiere al observar la estructura de toma de decisiones, donde se distinguen dos vías de acercamiento a los organismos multilaterales de crédito. Por un lado, se advierte que el accionar que lleva a cabo el equipo económico tiene como fundamento una imagen de “continuidad”. Esto es, no se asume el cambio abrupto de reglas de juego que para la comunidad internacional implica la declaración del default. Tampoco se distingue el cambio de la administración norteamericana respecto de la política de otorgamiento de cuantiosos paquetes de asistencia a los países en crisis, dado que se considera que esta acción implica financiar los préstamos a altas tasas de los inversionistas de Wall Street (“Riesgo Moral” o “Moral Hazard”)¹⁴. Esto se ejemplifica en el

11 “...Bush limita la ayuda directa a los países en crisis a los organismos internacionales de crédito...”; *Página 12*, 5/1/02.

12 *Declaración de Ruckauf ante corresponsales extranjeros* “...las discusiones las hace el presidente de la República...los temas centrales cuando haya que definirlos, los definirá el presidente...”; www.mrecic.gov.ar 17/01/02.

13 *Declaración de Ruckauf* “Las primeras medidas del Dr. Duhalde parecían más que la respuesta a una crisis, un plan dirigista. Era muy importante aclarar que se trataba de una cuestión táctica y no estratégica”; *Página 12*, 20/01/02.

14 “En la economía de mercado estándar, si un prestamista efectúa un mal préstamo, corre con las consecuencias. El prestatario puede quebrar, y los países cuentan con leyes que organizan dichas quiebras. Este es el modo en el que se supone que funcionan las economías de mercado. En vez de ello, y reiteradamente, los programas del FMI aportan dinero a gobiernos para que

Cuba. Según el Ministro de Relaciones Exteriores, "hay coincidencias entre Estados Unidos y Argentina respecto a la posición que se tendrá sobre el tema", y ante lo cual se refiere diciendo "ustedes son la locomotora y nosotros somos vagones"²¹. A nivel comercial, los otros escenarios son intensamente desarrollados con diversos resultados. También se observa que, en el segundo período establecido en este trabajo (a partir del mes de mayo), tales escenarios comienzan a cobrar mayor importancia como terceros actores al ser usados como instrumento político en la negociación, a partir del cambio de estrategia que se produce por la incidencia que la gestión del nuevo Ministro de Economía (Roberto Lavagna) tiene en la formulación de política exterior.

El viaje del Ministro de Economía Remes Lenicov a Washington para presentar el plan demandado, marca el momento en que éste observa la diferente apreciación que mantiene el organismo internacional respecto de la situación argentina. El ministro responde elevando la apreciación de lo que significa el acuerdo con el Fondo, es decir, comienza a profundizar la relación dependiente; sobre todo, después de reconocer el encolumnamiento de la comunidad internacional al ámbito del organismo multilateral de crédito. Tal hipótesis se ejemplifica en la promoción activa

que lleva a cabo el ministro respecto al veto presidencial a la modificación de la Ley de Quiebras, sancionada con la Ley de Emergencia Económica; el pedido de disminuir el piso de transferencia del gobierno nacional a las provincias en el marco de la coparticipación y, finalmente, la declaración de que "todos los caminos conducen al FMI"²² y de que "el plan B es irnos a nuestras casas"²³. El viaje a Washington le demuestra a Remes que la financiación por parte del FMI va a ser compleja. Pero esta percepción no repercute en la visión del estado de situación que tiene el Presidente, quien considera que la sanción del presupuesto y el avance en la ley de coparticipación, habilitarían la ayuda financiera. Dicha percepción es rechazada por las autoridades del FMI: en palabras de Anne Krueger, "no tiene sentido prestar más dinero en este momento"²⁴. El resultado de estas interacciones provoca tensión en la relación bilateral con el organismo, que se observa en la posterior conducta desafiante de Duhalde, quien apela a afirmaciones idealistas como recurso de poder. Aun no se visualiza claramente a los costos recíprocos como proveedores de recurso de poder eficaz, en consecuencia, sigue subsumido a una posición de debilidad²⁵.

- Para el mes de marzo se realizan:
- la liberalización del tipo de cambio
 - el acuerdo de coparticipación con las provincias
 - la aprobación del Presupuesto 2002 (con estimaciones porcentuales estimadas por el FMI como muy optimistas)
 - retenciones a las exportaciones

Dado estos hechos, arriba una misión del FMI a la Argentina encabezada por Anoop Singh. La primera misión del FMI es "evaluativa", no solamente de carácter económico sino también social y político.

21 Clarín , 30/01/02.

22 Página 12; 23/02/02.

23 Página 12; 27/02/02.

24 Página 12, 26/02/02.

25 Declaración de Duhalde "Si nos ayudan va a ser mucho mejor, caso contrario, la Argentina saldrá lo mismo, porque el nuestro es un país que tiene todas las condiciones para salir de la situación en la que se encuentra...el FMI no es absolutamente inocente de los que nos sucede...un plan sustentable significa también ayuda del organismo internacional"; Página 12, 27/02/02.

En este momento los actores externos consideran como punto principal la sustentabilidad fiscal, por eso se acentúa la problemática relación nación-provincias. Singh se reúne con los gobernadores y las discusiones giran en torno a las cuentas fiscales (reducción del 60% del déficit) y al freno de la impresión de bonos. El funcionario ilustra la exigencia de ajuste fiscal en las provincias diciendo que "si la inflación se dispara, la Argentina se convertirá en un país inviable"²⁶ y sostiene que la situación actual de las provincias es un obstáculo para la ayuda extranjera.

Por otra parte, el hecho de haber liberalizado el tipo de cambio genera nuevas presiones para el Ministro de Economía, porque para mantenerlo en un nivel razonable considera imprescindible cerrar el acuerdo o hacer uso de las reservas. Remes Lenicov y el presidente del Banco Central, Mario Blejer²⁷ (quien actúa funcionalmente al primero), realizan una vinculación tan estrecha entre la viabilidad del plan y la ayuda económica exterior que provoca un sobredimensionamiento de las expectativas con respecto a cada misión del FMI. Esta convicción de Remes se ejemplifica en el rechazo del ministro a la propuesta presidencial de imponer un gravamen especial -por única vez- a las empresas privatizadas, bajo el argumento de que constituye un obstáculo hacia la negociación. Paralelamente, el Ministro de Economía acompaña a esto con declaraciones que expresan su voluntad de mantener una política monetaria restrictiva y el diseño de un plan de repago de deuda externa con acreedores privados. Incluso la reactivación está postergada al acuerdo (la lógica seguida es: primero acuerdo, después agendar el tema de la reactivación). Como contraparte, para el organismo multilateral la reactivación es esencial en el programa sustentable, ya

que es lo que permite proyectar el financiamiento necesario. La conducta de Remes disminuye aún más el margen para negociar, cuando manifiesta crudamente la determinante necesidad argentina de ayuda exterior. En la Asamblea Anual del BID en Brasil, el 10 de marzo, lanza un "pedido de auxilio": "...si los fondos no llegan, la profundización de la crisis generará mayor malestar social y conflicto político...somos la única oportunidad para llegar a las elecciones del año próximo"²⁸. En consecuencia, no solo ata su propia gestión el cometido de este fin, sino que compromete también la propia continuidad del Presidente. Sus declaraciones generan una percepción de vacío de poder. En el mismo marco, también expresa que el acuerdo saldrá en abril "teniendo en cuenta que buena parte de lo que se nos pidió lo hemos cumplido" y manifiesta la necesidad de "ayuda urgente para cumplir con los compromisos con los organismos internacionales, mejorar el nivel de reservas y reconstruir el sistema financiero"²⁹. La respuesta de Taylor ante tal pedido es continuar en la misma línea de apoyo. Al entender de Remes, esto significaba una posición dura e inflexible. La urgencia por obtener la ayuda se manifiesta también en las gestiones personales que realiza Duhalde con Anoop Singh.

En este contexto, el BID difunde un documento en el que indica una mayor caída del PBI argentino que la prevista en el presupuesto sancionado



26 Página 12, 12/03/02.

27 Declaración de Mario Blejer "...de fracasar las negociaciones con el FMI, habrá que hacer otro plan económico, porque este funciona si hay acuerdo"; *Página 12, 20/03/02.*

28 Página 12, 11/03/02.

29 Página 12, 12/03/02.



tratamiento que el FMI ha tenido en el otorgamiento de préstamos anteriores. El comportamiento exhibido por la delegación argentina no solo no logra romper la inflexibilidad manifestada en vísperas a esta primera gira latinoamericana de Duhalde³⁴, sino que también es en este ámbito donde surge la exigencia adicional de la derogación de la ley de subversión económica. No obstante, aquí se acuerda el arribo de una nueva misión en abril, como expresión de la idea de coope-

En el segundo período, bajo la gestión de Roberto Lavagna y acompañado de otros cambios en el gabinete, la contradicción se transforma en una simple diferencia (no obstaculiza un futuro acuerdo) a partir de los instrumentos que incorpora el nuevo Ministro de Economía en la negociación.



ración que sostiene el FMI.

Igual actitud se observa en los casos de Colombia y Cuba. Estos muestran la sobreactuación en la defensa de valores e intereses propios de Esta-

34 Declaración de Bush "...solo habrá ayuda si hay reformas drásticas para recuperar la confianza..."; *La Nación*, 21/03/02.

Declaración de Paul O'Neil "Cuánto más dinero hace falta?" (se preguntó tras recordar que el antecesor de Duhalde ya había recibido créditos multimillonarios); *La Nación*, 21/03/02.

35 Declaración de Anne Krueger "...obviamente no podemos otorgar préstamos (a la Argentina) mientras sigan teniendo las mismas dificultades"; *Página 12*, 21/03/02.

36 Declaración de Grossman "...La Argentina no está sola, USA tiene una decisión de apoyo...". www.mrecic.gov.ar. 5/03/2002

dos Unidos como componentes de la política exterior argentina. Sobre una base especulativa, el objetivo buscado es el de generar un quid pro quo en la conducta norteamericana, para dotar a un hecho de carácter político de poder de influencia en la línea económica trazada para otorgar ayuda. Buscar un acuerdo político con EE.UU. para aliviar el impacto negativo de las trabadas negociaciones con el FMI (utilizar un instrumento político para amortiguar el determinante económico) sería válido en la medida en que su motivación hubiera sido ensanchar el margen de negociación, y no el de profundizar la conducta dependiente.

En el marco de la mencionada percepción de los gobernantes argentinos (necesidad del acuerdo) se articula también la conducta del gobierno norteamericano de expresar, en forma simultánea, apoyos con pedidos. Esto es, EE.UU. apoya claramente a Argentina bajo la condición de una construcción de un plan sustentable e integral por medio de los fondos del organismo multilateral de crédito. Esta conducta se retroalimenta con una política de resolución de crisis caracterizada por limitaciones de recursos (a diferencia de los grandes salvatajes financieros) y la condición de que la asistencia financiera debe estar precedida por la implementación de medidas efectivas³⁵. Sumado a esto, se introduce la presentación de Argentina como caso testigo de tratamiento hacia países que declaran default. En este contexto se da la visita de Marc Grossman (Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Dpto. de Estado EE. UU.), quien transmite apoyo en representación de diversos sectores de la administración Bush.³⁶

Durante la misión del Fondo Monetario del mes de abril se piden los mismos requerimientos que en las anteriores visitas, pero aumenta el

nivel de injerencia en la concreción de su cumplimiento. También se plantean por un lado, la resolución del corralito bajo la necesidad de restablecer la confianza en el sistema bancario y por el otro, la protección legal para el directorio del Banco Central. Los técnicos condicionan su regreso al avance de estos puntos, considerados como necesarios para desarrollar un programa que pueda recibir el respaldo internacional.

Los países de Latinoamérica apoyan explícitamente a la Argentina en su negociación. De esta manera juegan como terceros actores pero, sabiéndose limitados por sus propias necesidades, no asumen comportamientos confrontativos ni con Estados Unidos, ni con el FMI. Tres ejemplos son:

a) Brasil y Chile presentan una iniciativa en la Cumbre de Monterrey para profundizar en la problemática argentina, que es rechazada por EE.UU. al negarse a ampliar la agenda de temas a tratar.

b) El Grupo Río realiza gestiones ante el FMI, brindando su apoyo a las tratativas del gobierno de Duhalde ante Organismos Internacionales. En el documento se insta a que el Fondo aporte soluciones efectivas para la Argentina.

c) El Parlamento del Mercosur se reúne con Singh, y solicita al organismo de crédito una resolución urgente respecto de la ayuda económica.

Finalmente, en la relación bilateral Argentina/FMI se observa un aumento en la tensión durante el proceso de negociación ante la demanda de medidas puntuales de mayor ajuste, reflejado en el endurecimiento del discurso que deja a la luz las conductas de falta a la cooperación de cada uno de los actores. En este sentido, el director del FMI, Horst Kohler, sostiene que "la salida no excluye despidos... deben tirar todos juntos y tragar al-

El comportamiento exhibido por la delegación argentina no solo no logra romper la inflexibilidad manifestada en vísperas a esta primera gira latinoamericana de Duhalde, sino que también es en este ámbito donde surge la exigencia adicional de la derogación de la ley de subversión económica.



gún tipo de «amarga medicina»³⁷. Por su parte, el presidente Duhalde mantiene que "para nosotros firmar el acuerdo que sabemos que no se va a cumplir es peor. Es peor el remedio que la enfermedad"³⁸.

En este estado de las relaciones se enmarca el viaje de Remes Lenicov a Washington, que anticipa el final de su gestión. A partir de tales reuniones, se enfocan las demandas sobre tres cuestiones principales: modificación de la ley de quiebras, derogación de la ley de subversión económica y cumplimiento de las pautas fiscales (relación nación-provincias). En este contexto se suceden una serie de declaraciones que reflejan la percepción de ineficacia en las conductas mutuas. El secretario del Tesoro, Paul O'Neil declara "la clave es saber si el gobierno argentino está determinado a hacer lo que necesita hacer" y que el gobierno de Duhalde no se merece la ayuda del FMI porque "no ha creado un conjunto sostenible de condiciones para que cualquier asistencia vaya

37 www.imf.org , abril de 2002.

38 Página 12; 18/04/02.

Fondo, es una cuestión de realismo.”⁴³

El primer mes de su gestión puede describirse como un período de adaptación de toda la estructura de toma de decisiones a las nuevas personalidades y a la nueva visión global del flamante Ministro de Economía. En la nueva estructura de toma de decisiones el titular de la Cartera de Hacienda ocupa un lugar de “decisor” de las reglas de juego en el proceso de negociación a nivel interno. En su rol de presidente, Duhalde sigue detentando la última palabra. El papel del Canciller sufre una disminución, ya que Lavagna hace uso de las transacciones comerciales como instrumento políticos de negociación. El Presidente recibe las propuestas ideadas por Lavagna, quien comienzan a abrir el juego hacia otros actores que antes permanecían ausentes. Es el caso, por ejemplo, de Diego Guelar (embajador argentino en los Estados Unidos). El Ministro de Relaciones Exteriores tiene así un rol menos predominante a partir de que comienza a operar como “ejecutor” del plan presentado por el Ministro de Economía.

A medida que se dan estos cambios, se comienza a comprender el proceso de negociación –que continúa siendo caracterizado por amenazas unilaterales del FMI– como un proceso entre dos actores bajo mutua interdependencia con presencia de costos recíprocos, aunque asimétricos. Así, se comienza a jugar con la improbabilidad de la realización efectiva de la amenaza (no arribar a un acuerdo y sus implicancias). A los costos propios de la relación bilateral, Argentina introduce costos que adjudica al otro actor para ensanchar su propio margen de acción:

- Declaración de un default en medio de un proceso de negociaciones. Más aún, si la Argentina entiende que ya cumplió con las condiciones requeridas como

determinantes, el hecho se agrava por las nuevas especificaciones que la Argentina debe cumplir para cada precondición.

- Desestabilidad política-económica a nivel regional⁴⁴. EL FMI pretende seguir salvaguardando la región económicamente por medio de paquetes de asistencia a Brasil y Uruguay. Esto no implica que el organismo asuma una situación de contagio, ya que considera que la crisis está “encapsulada”.
- Intereses de empresas transnacionales europeas⁴⁵ y norteamericanas en la región.
- Uso pendular de negociaciones comerciales hacia por un lado, Latinoamérica⁴⁶, Europa⁴⁷ y por el otro, hacia Estados Unidos⁴⁸ (ALCA). Como puede apreciarse, se estable-

43 Página 12, 30/05/02.

44 Hacia mediados de junio, la CEPAL y la OEA advierten que la crisis argentina puede provocar un grave contagio financiero que afecte la inserción de América Latina en la economía mundial.

45 Reunión de Duhalde en Madrid con el presidente del BSCB y BBVA. *La Nación*, 18/05/02.

46 En el marco de la XVI Reunión Cumbre del Grupo Río, los presidentes de Argentina y México se comprometieron a apoyar el proceso de las negociaciones entre México y el Mercosur para concertar un acuerdo que liberalice el comercio entre ambas partes. www.mrecic.gov.ar; información de prensa Nro. 41/2002, 12 de abril.

El embajador de Brasil en Buenos Aires, José Botafogo, dejó trascender que se debería retornar a las conversaciones para lograr una moneda común. Página 12; 05/06/02.

47 En la Cumbre de Madrid del 17 de mayo de Jefes de Estado y de Gobierno del Mercosur y la Unión Europea, estos últimos instaron a profundizar el Mercosur como herramienta de inserción internacional para la región. En la reunión del 16 de mayo entre Pascal Lamy y Martín Redrado se cerró el paquete de negociaciones comerciales que facilitará el intercambio entre ambas regiones. Posteriormente, el Secretario de Comercio Internacional participó en la reunión de OCDE, OMC y del Grupo CAIRNS. www.mrecic.gov.ar; información de prensa Nro. 57/2002, 16 de mayo.)

48 En el marco del Consejo Bilateral de Comercio e Inversiones Argentina-EEUU, Ruckauf y Peter Allgeier (viceministro de Comercio Internacional norteamericano) acuerdan ampliar el acceso de productos argentinos a EEUU. www.mrecic.gov.ar; información de prensa Nro. 42/2002, 16 de abril)

- Reglamentación de bonos voluntarios,⁶¹ que autoriza a los bancos a devolver anticipadamente los depósitos. Con esto se genera una ruptura en el frente de los bancos.
- Tratamiento en el Congreso de la Ley de Quiebras para empresas culturales
- Reconocimiento público de Roberto Lavagna de que habrá pérdidas para los acreedores extranjeros en el proceso de renegociación de la deuda externa⁶².
- Respuesta del Gobierno al pedido del FMI de otorgar protección legal para el directorio del Banco Central, que se materializa en un proyecto de ley para separar al BCRA de la Superintendencia de Entidades Financieras, dando protección únicamente a la última durante el proceso de saneamiento de bancos.



61 En contra de la voluntad de Anoop Singh y Anne Krueger, quienes responden a los intereses de las conducciones locales de bancos extranjeros que operan en la Argentina. Al mismo tiempo, Lavagna interviene con esta decisión en la interna del Fondo Monetario, dado que en el organismo hay diferencias de criterios respecto al plan en Argentina, que incluye la estrategia para salir del corralito. Este punto fue destacado por Lavagna diciendo "creo que hay opiniones divergentes" (ante la pregunta de si el FMI estaba de acuerdo con la nueva norma). El ministro reconoció que la posición de Singh es contraria al canje optativo, pero destacó que algunos directores, representantes de países como Estados Unidos (Meg Lundsager), Francia o Brasil apoyan la solución adoptada ante el planteo de que el canje compulsivo no está dentro de las precondiciones del Fondo. La Nación; 02/06/02.

62 Página 12; 12 /06/02.

63 Declaración de un funcionario de la intimidad presidencial "el Fondo no se puede exponer a un papelón de tamaño envergadura" al ser consultado sobre la reacción de los técnicos del FMI al Plan Boden gráfico "es como echar agua en un canasto". La Nación, 02/06/02.

Una de las fuentes cercanas a Duhalde afirmó "existe conciencia en la Casa Rosada de que el FMI, desconfía de Duhalde y nos van a hacer escupir sangre". La Nación, 02/06/02.

64 Deutsch, Karl: "El análisis de las relaciones internacionales", 1990.

65 Declaración de un funcionario del FMI "(advierte que)...la Argentina se desplomará en tres meses más..."; La Nación, 12/05/02.

66 Deustch, Karl. Op. Cit. supra.



- Declaraciones argentinas⁶³ que buscan mostrarle al FMI que ya no tiene motivos para seguir cediendo ante una disminución de la credibilidad en la seguridad de que está decidido a no llevar a cabo la amenaza si se cumple con los requerimientos. Pero lo dicho está compensado por la creencia del FMI de que en Argentina hay una "escasa probabilidad autónoma de la conducta"⁶⁴ que pretende disuadir. Así, una pequeña actitud disuasoria por parte del actor poderoso logra fácilmente resultados.

Posteriormente se alcanza un nivel más moderado de cooperación inducido por Argentina a través del logro de una efectiva intervención de terceros actores y ámbitos diferentes a la relación estrictamente bilateral de naturaleza económica. Esta situación se observa en la gestión realizada por Ruckauf en la reunión con Colin Powel en el marco de la Asamblea General de la OEA del 3 de junio. El Secretario de Estado norteamericano le comunica que va a apoyar el envío de una misión del FMI a la Argentina para empezar a negociar la ayuda económica. Esta disposición es compartida por Enrique Iglesias (BID) y el G7, quienes consideran que ya se cumplieron los requisitos para empezar a negociar. Todo lo dicho, articulado con una percepción argentina de aumento en la intensidad de la amenaza⁶⁵ a igual recompensa, genera una conducta de mayor determinación hacia el logro del acuerdo.

Por otra parte, se puede explicar la racionalidad de la conducta argentina a partir de la siguiente constatación: el poder limitado que posee Argentina, creado a partir del uso de los costos que al actor poderoso le demanda efectivizar la amenaza, le otorgan únicamente una "capacidad de veto"⁶⁶. Lo dicho se basa en una definición de poder no inferida de los recursos de

poder entendidos como control sobre los resultados, dado la relación evidentemente asimétrica. Tal capacidad de veto implica evitar la ocurrencia de un resultado no deseado –no lograr el acuerdo–, que se traduce como un poder denegatorio contra un resultado indeseado altamente específico. Así se hace evidente la carencia argentina de capacidad para aumentar la probabilidad de ocurrencia de un resultado positivo. Por esto no alcanza a generar directamente el acuerdo, pero puede aumentar sus probabilidades a partir de su capacidad de evitar el default con los organismos multilaterales de crédito.

Una estrategia utilizada por Lavagna para ganar margen de acción es tratar de allanar el camino a las exigencias del Fondo que se presentan muy duras en la misión del 15 de junio, para dejar al descubierto internacionalmente la estrategia dilatoria de Anoop Singh. De esta forma, vincula hechos políticos internos para generar percepciones que luego se transformen en conductas concretas de la comunidad internacional. Esto se relaciona con la vinculación de cuestiones de distinto carácter y diferente naturaleza para obtener mayores recursos de poder.

Este razonamiento también explica la importancia de no realizar acciones contrarias a la voluntad del actor más fuerte por parte del actor más débil. Porque a pesar de que aumentan en muy escaso porcentaje el resultado positivo que busca Argentina (acuerdo), reduce, en mayor proporción, la eventualidad de la realización de la amenaza. Dicho de otra forma, no concretar tales acciones favorables amplía en proporción mucho mayor la posibilidad de ocurrencia del resultado que el más débil quiere evitar (default).

Es bajo este determinante en el que se enmarca la estrategia de negociación argentina en temas específicos incluidos en la negociación global. Esta

busca reducir a un mínimo las propias pérdidas posibles o aceptar un mínimo de ganancias posibles, descartando de esta forma una estrategia de optimización de ganancias (concepto minimax). El resultado es una tendencia defensiva con la que no se logran rápidos éxitos, y de esta forma se aumenta la tensión tanto en el sistema interno como en las relaciones internacionales.

Estas hipótesis se corroboran con los hechos sucedidos hacia fines de junio, con el regreso del Ministro de Economía de su viaje a Washington. Los tres escenarios posibles derivados de sus gestiones en el país del norte son

a) el de máxima, definir las líneas generales de un acuerdo de postergación de todos los vencimientos con el FMI, BM y el BID por lo que queda de este año y el próximo, que además permita desbloquear créditos exteriores para el Estado y para las empresas.

b) el de mínima, que el FMI clausure el diálogo sin ningún acuerdo, como lo sucedido con Remes Lenicov.

c) el minimax, que supone prorrogar el vencimiento de julio con el Fondo Monetario y el BID, mantener “negociaciones activas” con asistencia de una comisión de notables y obtener un compromiso tácito de que se seguirán extendiendo las plazos para pagar a los organismos de crédito mientras duren las discusiones. Argentina no cae en default con el FMI, el BID y el BM, pero al no cerrar acuerdo no logra obtener el financiamiento necesario para iniciar un camino a la reactivación. Este es el escenario alcanzado hasta la fecha.

Conclusión

Con la relación analizada se busca demostrar la posibilidad que se le presenta al gobierno de un país débil, inmerso en grandes dificultades, de

crear condiciones para ejercer influencia sin poder.. La influencia así entendida genera que ambos actores ganen en una situación que de otra manera, hubiese sido de suma cero.

La Argentina crea influencia sin poder que le permite transformar la relación de condicionamiento unilateral con el actor poderoso en relación interdependiente, a partir de la existencia de las siguientes variables de contexto:

- La prevención y resolución de crisis financieras internacionales como rol legítimo del FMI y la participación de EEUU en estos procedimientos
- El tratamiento a la declaración de default que se produce en un país emergente, que aplicó las reformas indicadas en la década del 90 como apropiadas para el crecimiento sostenido
- El mantenimiento de la estabilidad económica, política y social de una región claramente perteneciente al área de influencia norteamericana
- La variedad de actores implicados: la administración norteamericana (especialmente Presidencia, Departamento del Tesoro y Secretaría de Estado); Europa (en particular países con inversiones en la región o con interés en consolidar una relación comercial); y Latinoamérica (principalmente los países vecinos o países con quienes Argentina mantiene mayor flujo comercial-financiera).

Cabe resaltar el especial interés que concentra Argentina en su papel de país en crisis, como ejemplo testigo de probables conductas contestatarias hacia las reglas de juego dominantes. Tales acciones pueden adoptar la for-

ma de alternativas económicas demasiado heterodoxas, con origen no solo en el contexto regional sino también en países no latinoamericanos con complicaciones parecidas.

En el transcurso del trabajo, se ha presentado a un país objetivamente débil como constructor de recursos de poder mediante el uso de costos recíprocos implicados en una relación devenida en interdependiente. Este enfoque abre diversos espacios para analizar futuras (o pasadas) situaciones en las cuales se presentan relaciones de características similares a las del caso aquí analizado.

Bibliografía

- DEUTSCH, Karl; "El análisis de las relaciones internacionales", Ed. Guernica, México, 1990.
- KEOHANE, R. y NYE, J; Poder e interdependencia, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1998.
- KNORR, Klaus; "El poder de las naciones; Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1981.
- MILLER, Karina; Influencia sin Poder, Ed. Grupo Editor Latinoamericano (GEL). Bs. As., Argentina, 2002.
- STIGLITZ, Joseph; El malestar en la globalización, Ed. Taurus, Buenos Aires, 2002.
- Diarios: Página 12, Clarín y La Nación.
- Sitios web: FMI (www.imf.org) , Ministerio de Economía (www.mecon.gov.ar) , Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (www.mrecic.gov.ar) y de la Presidencia de la Nación (www.presidencia.gov.ar)

