

EL PESO DE LAS IMÁGENES WALTZIANAS EN LA RELACIÓN DE ARGENTINA CON EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

Nicolás Creus*

RESUMEN

Después del *default* de 2001, la relación de Argentina con el sistema financiero internacional ingresó en un proceso gradual de reversión en el peso de las imágenes de Waltz como variables explicativas de la misma. Desde entonces, es posible advertir un aumento en la influencia de la primera imagen en las decisiones internacionales de Argentina vis a vis una disminución en la consideración de los factores externos propios de la tercera imagen, predominante en un principio. Este desbalance, permite explicar algunos de los desatinos de Argentina en el manejo de sus relaciones internacionales durante el período analizado.

Palabras clave: Argentina, sistema financiero internacional, imágenes de las relaciones internacionales.

THE WEIGHT OF WALTZIAN IMAGES IN ARGENTINA'S RELATIONSHIP WITH THE INTERNATIONAL FINANCIAL SYSTEM. EVOLUTION AND IMPLICATIONS FROM THE TIME OF DEFAULT TO THE PRESENT.

[155]

ABSTRACT

After the 2001 default, Argentina's relationship with the international financial system entered in a gradual process of reversal on the weight of the images proposed by Waltz as explanatory variables. From this moment, it is possible to note an increase in the influence of the first image in Argentina's international decisions vis-à-vis a decrease in the consideration of external factors linked to the third image, predominant at the beginning. This imbalance can explain some of the mistakes committed by Argentina in the management of international relations during the considered period.

Keywords: Argentina, international financial system, images of international relations.

Fecha de recepción: 30/03/2015

Fecha de aprobación: 10/09/2015

* Docente de Política Internacional Argentina, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Licenciado en Relaciones Internacionales. Doctorando en Relaciones Internacionales (UNR).
Correo electrónico: nicolascreus@gmail.com.

INTRODUCCIÓN

Un aspecto central en torno al cual han reflexionado con frecuencia los estudiosos de las relaciones internacionales es el relativo a las causas de la guerra y la paz. Sin lugar a dudas, uno de los principales aportes en este sentido fue realizado por Kenneth Waltz, quién en su obra *“Man, the State and War”* –publicada por primera vez en 1954– procuró mediante un interesante e innovador enfoque metodológico, identificar y determinar dónde residen dichas causas. A su entender, las respuestas para el citado interrogante “pueden ser ordenadas bajo los siguientes encabezamientos: dentro del hombre; dentro de la estructura de los Estados; dentro del sistema inter-estatal” (Waltz, 2001, p. 12). Estas tres posibles alternativas, son referidas por Waltz (2001, p. 12) como imágenes de las relaciones internacionales y enumeradas en el orden presentado.

De este modo, a partir de la distinción y el análisis de las tres imágenes en cuestión, es posible identificar los factores internos (primera y segunda imagen) y externos (tercera imagen) que condicionan el comportamiento de los Estados y permiten explicar el por qué de sus acciones en el plano internacional. Es en este punto justamente, donde radica la principal contribución –metodológica– del trabajo de Waltz para el análisis de la política exterior y las relaciones internacionales.

El peso de cada una de las imágenes como variable explicativa del comportamiento externo de un Estado depende de diferentes factores y circunstancias. El propio Waltz (2001, p. 225) advierte que “el auge de una imagen varía según el tiempo y el lugar, pero una imagen por sí sola no resulta jamás adecuada”. En tal sentido, es conveniente evitar que se produzcan desbalances en detrimento de alguna de las imágenes, puesto que la mayor importancia atribuida a alguna de ellas frecuentemente distorsiona la comprensión de las otras dos (Waltz, 2001, p. 227). Esta observación resulta válida tanto para el analista como para los propios decisores políticos.

[156]

Empero, más allá de estas apreciaciones, en el último tiempo los factores internos han adquirido una influencia cada vez mayor en las relaciones internacionales. Como parte de esta tendencia se han desarrollado muchos estudios que han colocado el foco en el rol del individuo (George, 1991; Carlsnaes, 1992), así como también –de manera más específica– en las propias percepciones de los decisores (Jervis, 1976; Holsti and Rosenau, 1988). A su vez, en el plano de lo fáctico el peso de los individuos y consecuentemente de sus ideas y creencias, puede verse potenciado por factores relativos a la estructura y organización del Estado –la denominada segunda imagen–. Tal es el caso de aquellos países con sistemas presidencialistas que habilitan y promueven la existencia de Ejecutivos fuertes, como ocurre por ejemplo en muchos países de América Latina. Estos concentran en sus manos buena parte del proceso decisorio, el cual tiende a ser sumamente restringido en aquellas cuestiones ligadas al manejo de las relaciones exteriores.

De acuerdo con Atkins (1991, p. 105), en América Latina la fuerza de los Ejecutivos “deriva no solamente de disposiciones constitucionales –generalmente el presidente asume la responsabilidad y autoridad en la conducción de los asuntos externos– sino más aún de la cultura política tradicional, la cual deposita un alto grado de confianza en el Poder Ejecutivo.” De este modo, los aspectos referidos tienden a generar cierta propensión al aumento en el peso de la primera imagen en la política exterior. En tal sentido, no siempre resulta fácil evitar que ocurran desbalances en detrimento de la tercera imagen, con todos los problemas que esto conlleva, sobre todo si se trata de un Estado periférico.

La política exterior argentina y más concretamente la relación del país con el sistema financiero internacional después de la profunda crisis de su deuda soberana que culminó con la declaración

de *default* en diciembre de 2001, constituye un caso interesante para analizar en este sentido. Desde entonces, es posible apreciar un proceso de aumento gradual en la influencia de la primera imagen waltziana como variable explicativa de las decisiones internacionales vis a vis una disminución en el peso de la tercera –la cual había sido determinante en los momentos más álgidos de la crisis–. De este modo y en función de esta valoración, el presente trabajo se propone reflexionar sobre la evolución y las implicancias de dicho proceso.

En lo que respecta a la segunda imagen, cabe destacar que la misma se mantuvo relativamente constante, ya que durante el período bajo estudio no se produjo ninguna disrupción en el orden democrático así como tampoco se llevaron a cabo reformas ni modificaciones constitucionales que pudieran afectar o condicionar de algún modo el comportamiento internacional del Estado. Su impacto básicamente se ajustó a las generalidades descriptas anteriormente. El proceso decisorio en lo concerniente al manejo de las cuestiones externas permaneció bajo el control del Ejecutivo, con una escasa participación del Congreso, los partidos políticos y la sociedad civil. Por estas razones, el análisis del trabajo se concentra fundamentalmente en las modificaciones que se registraron en el peso de la primera y de la tercera imagen, sin mayores consideraciones respecto de la segunda.

EL PREDOMINIO DEL FACTOR EXTERNO

Durante el gobierno provisional de Eduardo Duhalde, en los momentos inmediatamente posteriores a la desordenada declaración de *default* en diciembre de 2001, resultó claro el predominio de la tercera imagen. Los principales condicionantes emanaban del plano internacional y de su resolución dependía buena parte del futuro del país. El principal desafío radicaba en la recomposición de los vínculos con el sistema financiero internacional, para lo cual, un paso previo e ineludible era la firma de un acuerdo –aunque sea transitorio– con el Fondo Monetario Internacional (FMI). De este modo, la agenda del gobierno de Duhalde estuvo irremediamente signada por la cuestión internacional y abocada casi de manera exclusiva a la resolución del *default* y a la normalización de las relaciones exteriores del país.

[157]

En el contexto descrito, es posible afirmar que la política era la política exterior. En tal sentido, el peso de la tercera imagen fue evidente e inexorable, pero además se agudizó como consecuencia de la dura posición asumida por el FMI y la indiferencia inicial mantenida por Estados Unidos frente a la crisis argentina. Las presiones externas no dejaban demasiado espacio para la gravitación de las variables individuales, propias de la primera imagen. Un factor explicativo de esta última particularidad tenía que ver además con el carácter provisional del gobierno de Duhalde y fundamentalmente con la desconfianza que la figura del mandatario generaba en algunos sectores, tanto a nivel local como en el plano internacional, más específicamente en los círculos decisores del gobierno norteamericano.

Claramente, el conjunto de factores referenciados limitaron ostensiblemente el peso de las ideas y creencias del líder en la formulación y ejecución de la política exterior, las cuales debieron ceder ante la complejidad y las urgencias de la coyuntura internacional. En términos fácticos, esto quedó de manifiesto en la posición negociadora asumida por la Argentina, la cual priorizó la cooperación y cedió inicialmente a las presiones y exigencias del FMI, justamente por la convicción respecto de la necesidad y la urgencia de lograr un acuerdo con el organismo (Nemiña, 2013). En línea con esto, durante la gestión de Jorge Remes Lenicov al frente del Ministerio de Economía, se aceptó –no sin resistencias– la tesis de enmarcar la negociación como una negociación técnica. Las cuestiones sistémicas eran las que ordenaban la agenda.

Sin embargo, más allá de lo destacado en el párrafo anterior, la intransigencia y las renovadas y cada vez más duras condiciones del FMI dilataron la concreción del ansiado acuerdo. La inviabilidad doméstica para la implementación de las exigencias del organismo, así como también las restricciones internacionales para conseguir financiamiento nuevo –cabe recordar que Remes Lenicov demandaba una ayuda financiera de entre 20000 y 25000 millones de dólares para contener la crisis y estabilizar la situación–, condujeron a la renuncia del ministro de Economía. En este contexto, asume el cargo vacante Roberto Lavagna. El nuevo ministro procuró conciliar de forma adecuada las realidades y exigencias internacionales con las posibilidades domésticas. Lavagna tenía muy presentes los condicionamientos derivados de la tercera imagen, de hecho desde su visión, el acuerdo con el FMI era fundamental para salir del *default* y normalizar las relaciones con la comunidad financiera internacional. No obstante, los términos en los cuales se arribara a tal acuerdo no constituían un dato de menor importancia.

Su postura era la de mantener una posición negociadora firme, aunque sin caer en el extremo de la confrontación a ultranza a la que por momentos parecían invitar los funcionarios del FMI, así como también algunos sectores populistas del arco político argentino. Lavagna (2011, pp. 171-177) sostenía que Argentina debía buscar el acuerdo, pero este no debía concretarse a cualquier precio, a su entender, “nada sería peor que un acuerdo que matara la reactivación, tal como había ocurrido al inicio del gobierno de la Alianza o, en el otro extremo, desafiar abiertamente a los organismos multilaterales y a los países del G-7 y aislarse”.

[158] En otras palabras, la posición negociadora debía incorporar las necesidades y posibilidades domésticas, pero sin desconectarse de la realidad internacional. En tal sentido, aprovechando la incipiente recuperación de la economía argentina¹ y en consonancia con el clima internacional del momento, Lavagna desistió de la necesidad de solicitar “fondos frescos” tal como lo había planteado su antecesor en el Ministerio de Economía. Este cambio en la estrategia negociadora fue trascendental y marcó un quiebre en el proceso, ya que le permitió a Argentina sintonizar con la nueva política financiera internacional de Estados Unidos, la cual ahora rechazaba las políticas de rescate –que habían primado durante los años de la administración Clinton– como mecanismo para la resolución de las crisis de deuda soberana. De este modo, Argentina logró –entre otras cosas– exponer al FMI como el principal responsable por las demoras en la concreción de los acuerdos, ya que no parecían existir mayores motivos que justificaran su postura intransigente, al menos desde la perspectiva del nuevo enfoque impulsado por el gobierno de Estados Unidos.

La figura de Lavagna fue ganando peso. El estilo negociador equilibrado del ministro, que procuraba conciliar los condicionantes internos con aquellos que emanaban del plano internacional, se reveló fundamental para el logro del acuerdo. El mismo finalmente se concretó –luego de no pocas discusiones y negociaciones– en enero de 2003. De este modo, es posible apreciar que la incipiente emergencia de factores de primera imagen se mantuvo siempre en equilibrio con las cuestiones sistémicas –predominantes en esta etapa–.

¹ La misma estuvo impulsada fundamentalmente por los efectos de la brusca modificación de los precios relativos provocada por la devaluación, lo cual le permitió al país recobrar la competitividad de los bienes comercializables internacionalmente, contribuyendo así a la corrección del desequilibrio externo (Ferrer, 2003a; Ferrer, 2003b; Damill y Frenkel, 2013). Asimismo, la fuerte suba en el precio de las commodities también contribuyó a engrosar aún más el superávit de la cuenta corriente y consecuentemente a recomponer las alicaídas reservas internacionales.

LA FIGURA DEL PRESIDENTE KIRCHNER Y EL AUMENTO GRADUAL EN EL PESO DE LA PRIMERA IMAGEN

En mayo de 2003, con un panorama más ordenado producto del acuerdo transitorio firmado en enero, aunque todavía con muchas cuestiones externas por resolver, el candidato justicialista Néstor Kirchner resultó electo presidente de la Nación, obteniendo un 22% de los votos –cabe recordar que Carlos Menem desistió de participar en la segunda vuelta electoral, impidiendo así un triunfo más holgado–. Esto supuso un problema de legitimidad de origen, que Kirchner inmediatamente procuró revertir. En este contexto se inició una nueva etapa, signada por un aumento gradual pero constante en el peso de la primera imagen.

La centralidad del presidente en el esquema decisorio constituyó un rasgo notable (Simonoff, 2010). Las variables individuales ligadas fundamentalmente a la personalidad y al estilo de conducción del líder comenzaron a adquirir mayor fuerza, motivadas principalmente por la necesidad de fortalecerse internamente. Este aspecto era más relevante aún, considerando como antecedente inmediato la debilidad que había caracterizado los últimos momentos del gobierno de Fernando De la Rúa. Tokatlian (2004, p. 123) destaca justamente la necesidad de reforzar la autoridad presidencial como uno de los principales cambios en el diseño de la política exterior del gobierno de Kirchner. En consonancia, aunque desde una perspectiva más crítica, De la Balze (2010, p. 123) señala que la fragilidad política interna “llevó en muchas ocasiones a utilizar la política exterior como variable de ajuste en un denodado esfuerzo por acumular capital político interno.”

La utilización de la política exterior con fines domésticos fue apreciable sobre todo en el plano discursivo, mediante el empleo de una retórica por momentos confrontacionista y fuertemente crítica respecto de las prácticas y los comportamientos de algunos de los actores más poderosos de la comunidad financiera internacional. Entre otras cosas, Kirchner procuró de este modo desligarse y diferenciarse del modelo de inserción internacional sostenido durante la década del noventa. Las ideas y creencias del presidente comenzaron a ganar peso, al tiempo que aumentó la concentración en sus manos del poder decisorio en materia de relaciones internacionales. Un ejemplo claro en este sentido fue la relación con el FMI, donde Kirchner fue aumentando gradualmente su protagonismo y exposición en el manejo de la misma. Si bien la continuidad de Lavagna al frente del equipo económico le dio coherencia al proceso iniciado previamente, en tanto que no se alteraron los principios y criterios de negociación establecidos desde su asunción como ministro de Economía durante el gobierno de Duhalde, Kirchner se encargó de incorporar cierta dosis de confrontación y cuestionamiento en el vínculo con el organismo multilateral, en ocasiones sin mayores cuidados respecto de las formas.

No obstante, este aumento en el peso de la primera imagen en el diseño y la ejecución de la política exterior a partir del mayor protagonismo del presidente, no implicó una desestimación de la tercera imagen por parte del gobierno. Ambas permanecieron conectadas y en relativo equilibrio. El estilo confrontacionista de Kirchner durante los primeros años de su gestión se mantuvo reservado al FMI y nunca se hizo extensivo a la relación con Estados Unidos –cuyo respaldo era clave para el éxito del proceso–. Esto pone en evidencia justamente la importancia que tenía la tercera imagen, el gobierno argentino entendió correctamente que la solución de la crisis de su deuda no podía alcanzarse sin el apoyo y el acuerdo de Estados Unidos. Asimismo, en lo que respecta al manejo de la relación con el FMI, la lectura de las cuestiones externas también estuvo presente. En este punto, el gobierno argentino comprendió adecuadamente los márgenes de maniobra disponibles para asumir una postura más firme frente al organismo multilateral, en el marco de las diferencias existentes entre la administración Bush y la burocracia de las Instituciones Financieras Internacionales y de los cambios impulsados por parte de la principal potencia en torno a los modos

[159]

de resolver las crisis de deuda soberana en el mundo. Así se llegó en buena forma a la firma de un acuerdo *stand by* de mediano plazo –tres años de duración– con el FMI, en septiembre de 2003.

En línea con esto, cabe destacar que mientras Kirchner confrontaba abiertamente con el FMI, Lavagna –a través de una diplomacia de menor exposición mediática y más atenta a los condicionantes de la tercera imagen– mantuvo un buen vínculo con Estados Unidos, lo cual le brindó el respaldo suficiente para sostener una posición negociadora firme con el organismo multilateral, aunque sin caer en el extremo de una confrontación ideológica a ultranza. De esta manera, a pesar del creciente nivel de personalización que fue adquiriendo la política exterior a través de la figura del presidente Kirchner y de cierta tendencia a la sobreactuación que se evidenció por momentos, Argentina nunca adoptó posturas recalcitrantes y procuró mostrarse siempre como un actor responsable a la hora de negociar la resolución del *default*. Los factores de la tercera imagen seguían gravitando y su peso no podía ser ignorado ni subestimado.

Esto quedó claramente de manifiesto en el modo como se resolvieron las diferencias suscitadas al interior del gobierno argentino entre el presidente Kirchner y el equipo económico, al momento de discutir sobre la necesidad de introducir algunos “endulzantes” en la propuesta argentina para los acreedores privados, a los fines de mejorar un poco la oferta lanzada en septiembre de 2003 en Dubai y lograr un nivel de aceptación razonable que permita la concreción exitosa del canje de deuda. Kirchner era reacio a la introducción de mejoras y pretendía sostener la quita nominal de 75%, mientras que el equipo económico entendía que era el momento de hacer algunas concesiones para garantizar el éxito de la operación. Además, la buena predisposición en esta etapa era importante para preservar el respaldo norteamericano –decisivo en el seno del directorio ejecutivo del FMI cada vez que se discutía o se tomaban decisiones sobre alguna cuestión relativa al caso argentino–.

[160]

Laudonia (2013, pp. 115-116) –a partir de información de primera mano, recogida en diversas entrevistas–, relata un tenso cruce entre Kirchner y el secretario de Finanzas, Guillermo Nielsen, sobre los términos en los cuales presentar públicamente la oferta mejorada. Mientras el primero pretendía seguir hablando de una quita nominal del 75%, el segundo consideraba más atinado presentar la nueva oferta en términos de valor presente neto (en este caso, la quita resultaba menor, puesto que entre las mejoras se reconocían intereses vencidos no contemplados en la anterior oferta de Dubai). Tal como lo plantea la autora, “la solución fue salomónica: políticamente se sostuvo el anuncio de la quita de 75%, y se explicaron los detalles en contactos con acreedores, en términos de valor presente neto, que resultaban más familiares para los grandes inversores” (Laudonia, 2013, p. 116). Era evidente, Kirchner pensaba en términos de la primera imagen, en tanto que el equipo económico se guiaba más por los condicionantes que emanaban del plano internacional. No obstante, hasta ese entonces el equilibrio se mantuvo.

LA PÉRDIDA DE GRAVITACIÓN DE LOS FACTORES DE TERCERA IMAGEN

A principios de 2005, luego de complejas negociaciones, finalmente se concretó la operatoria del primer canje de deuda con los acreedores privados. La propuesta argentina para la reestructuración resultó exitosa, reportando una aceptación del 76,15%. Concluida la citada operación, unos meses después el gobierno argentino procedió además a la cancelación total y anticipada de sus compromisos con el FMI, acordada en diciembre del mismo año y efectivizada en 2006, por un monto de 9810 millones de dólares. De este modo, se despejaban considerablemente algunos de los problemas más álgidos provenientes del sector externo. En otras palabras, el peso de los factores de tercera imagen –en tanto condicionantes de la política exterior argentina– comenzó a reducirse de manera significativa, aún sin haberse concretado totalmente la normalización de los vínculos del país con el sistema financiero internacional.

En contrapartida, se aceleró el aumento en el peso de la primera imagen. En el plano doméstico, el gobierno nacional obtuvo un claro triunfo en las elecciones legislativas de octubre de 2005, dejando definitivamente atrás los problemas de legitimidad asociados al 22% con el cual Kirchner había llegado a la presidencia. Claramente, hacia finales de 2005, el presidente argentino se encontraba decididamente fortalecido como consecuencia de los hechos destacados, aumentando ostensiblemente la concentración de poder en su figura.

Otro dato que contribuyó a reforzar esta particularidad fue la salida del gobierno del ministro de Economía, Roberto Lavagna, en noviembre de 2005. Lavagna había sido hasta ese entonces un ministro de peso, sin embargo, luego de la exitosa reestructuración de una porción significativa de la deuda externa en *default* mediante el canje de 2005, sumado al orden y a la relativa consistencia que evidenciaban las variables macroeconómicas en el ámbito doméstico, el presidente Kirchner entendió que éste había pasado a ser prescindible, por lo que le pidió su renuncia. Consumada la salida de Lavagna, los ministros de Economía que se sucedieron desde entonces no fueron gravitantes en la toma de decisiones, ni tuvieron un peso político propio significativo.

De este modo, es posible apreciar que luego de 2005, se agudizó el proceso de reversión en el peso de las imágenes waltzianas en las relaciones internacionales de Argentina. La resolución con éxito de algunas de las cuestiones externas más urgentes vinculadas a la deuda, contribuyó a aliviar –pero también a subestimar– el peso de los condicionantes derivados de la tercera imagen. Paralelamente –tal como se destacó–, se agigantó el peso de la primera imagen en torno a la figura presidencial. Estos aspectos, habilitaron un mayor espacio para la gravitación de las ideas y creencias del Jefe del Ejecutivo en el diseño y la ejecución de la política exterior.

El problema radicó fundamentalmente en el hecho de que a diferencia del período comprendido entre los años 2003 y 2005, en esta nueva etapa, la mayor influencia de la primera imagen se produjo de manera desconectada de la tercera. Las variables internacionales perdieron relevancia a la hora de definir la política exterior. Kirchner creyó disponer de márgenes suficientes como para desplegar su visión del mundo y del lugar de Argentina en el mismo, así como también para desarrollar su particular estilo diplomático, sin mayor consideración de los condicionantes externos. En tal sentido, los cuestionamientos que en la primera parte de su mandato habían estado cuidadosamente reservados para el FMI, ahora se extendieron también a Estados Unidos, al tiempo que se elevó el tenor de las críticas hacia la estructura y el funcionamiento del sistema internacional en general.

[161]

Sin lugar a dudas, el ejemplo más notable del cambio de actitud con respecto a Estados Unidos fue el rechazo a la conformación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), en el marco de la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005. Esto no tanto por la posición de fondo adoptada por parte de Argentina –la cual no varió en relación a años anteriores y se mantuvo en sintonía con el criterio del Mercosur como bloque–, sino más bien y sobre todo por las formas empleadas. En este punto fueron marcadas las diferencias con Brasil. Argentina asumió un rol activo y con un discurso crítico acompañó la encendida retórica del presidente de Venezuela, Hugo Chávez. Asimismo, como país anfitrión permitió el desarrollo de una “contra-cumbre” –formalmente denominada “Cumbre de los Pueblos”– auspiciada por el mandatario venezolano. Este hecho fue interpretado por muchos analistas como un desplante hacia el presidente norteamericano, George W. Bush.

En lo que respecta estrictamente al proceso de rearticulación con el sistema financiero internacional, Argentina pretendió seguir por la senda autonomista que venía transitando y buscó resolver

las cuestiones pendientes del *default* de acuerdo con sus propios criterios y sosteniendo algunas políticas heterodoxas. Sin embargo, sin la intervención política y el respaldo de Estados Unidos, esto ya no sería posible. De este modo, frente a la imposibilidad de imponer su visión, pero con una situación financiera más holgada que en años anteriores producto de la fuerte suba en el precio de las *commodities*, el gobierno argentino no se preocupó demasiado por normalizar de manera definitiva su vínculo con el sistema financiero internacional. Claramente, el peso de la tercera imagen ya no gravitaba como en los momentos inmediatamente posteriores a la declaración del *default*, no había en consecuencia demasiada urgencia con respecto a la resolución de las cuestiones pendientes.

En tal sentido, en los años que siguieron al canje de 2005 no hubo ninguna propuesta de ningún tipo para los acreedores que habían decidido no ingresar a la oferta en aquel entonces. Argentina no dio ninguna señal respecto de la posibilidad de reabrir el canje para aumentar la participación y reducir el número de *holdouts*. Más aún, las iniciativas impulsadas por los propios acreedores –que ante el buen desempeño de la economía argentina veían con interés una reapertura del canje en las mismas condiciones de 2005– y sobre todo por algunos bancos –que en el marco de un mundo en crisis estaban interesados en cerrar una operación de tales dimensiones–, no lograban penetrar en el círculo decisorio del gobierno argentino.

Recién para mediados de 2008 se retomó el tema y no por impulso del gobierno argentino, sino producto de una renovada iniciativa de parte de los acreedores privados y bancos interesados, mediante el mecanismo conocido en la jerga como *reverse inquiry*, en donde es el acreedor el que formula una propuesta al deudor. En esta ocasión, Argentina comenzaba a sentir la necesidad de reducir un poco el costo financiero creciente que enfrentaba en los mercados, de modo que vio con buenos ojos la posibilidad que se le ofrecía. Fue entonces sobre tales bases –con demoras mediantes, producto de la agudización de la crisis financiera internacional– que se concretó la reapertura del canje, lanzado en abril de 2010 y concluido en junio del mismo año. Mediante las operatorias de 2005 y 2010 combinadas se alcanzó una aceptación del 93%. Con respecto al 7% restante –constituido en su mayoría por los denominados “fondos buitres”, sin demasiado interés en negociar–, la estrategia fue la constante confrontación, en muchas ocasiones orientada a la obtención de rédito político interno².

En lo relativo a los juicios llevados adelante contra el país en el marco del Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) por parte de inversores transnacionales afectados por la devaluación y la pesificación asimétrica, si bien Argentina logró sellar acuerdos *ad hoc* que permitieron el retiro o la suspensión de varias demandas (Fernández Alonso, 2013), lo cierto es que en relación a aquellas que siguieron su curso y obtuvieron sentencias firmes favorables, el gobierno adoptó una postura desafiante e intransigente, eludiendo el cumplimiento de los fallos.

En lo que respecta a la regularización de la deuda con el Club de París, Argentina se propuso negociar la refinanciación de sus pasivos con este foro de países acreedores pero sin la intervención

² En lo que respecta a este punto, tomar en consideración a la tercera imagen no consistía necesariamente en acordar con los “fondos buitres” ni en dar curso a sus reclamos, sino en proponer alternativas y estrategias tendientes a dejar expuesta en el plano internacional la negativa de estos a negociar, así como también las implicancias sistémicas perjudiciales que este tipo de comportamientos podía tener para el normal funcionamiento del sistema financiero. Esto solo ocurrió de manera errática y tardía a finales de 2012, luego de conocerse en el mes de octubre la confirmación por parte de la Cámara de Apelaciones del Segundo Circuito de Nueva York, del fallo adverso para la Argentina emitido por el juez federal de primera instancia, Thomas Griesa. Hasta entonces, la estrategia –tal como se destacó– fue la confrontación y la crítica hacia el funcionamiento del sistema financiero, lo cual resultó funcional a la estrategia de los demandantes, tendiente a presentar a la Argentina como un actor díscolo que se niega a cumplir sus compromisos internacionales.

del FMI, eludiendo así tener que someterse a la revisión de sus cuentas macroeconómicas, en función de lo estipulado en el artículo IV del estatuto del organismo. La resistencia por parte de Argentina se explica a partir del hecho de que la intervención del FMI hubiese implicado cuestionamientos seguros al manejo de su política económica, fundamentalmente en lo relativo al carácter expansivo de la política monetaria y a la necesidad de controlar las presiones inflacionarias, además de la exigencia en torno a garantizar una mayor transparencia en las estadísticas oficiales (Creus, 2014).

Justamente, la relación con el FMI constituye el ejemplo más claro de la menor consideración por parte del gobierno argentino de los factores provenientes de la tercera imagen. Luego de la cancelación total y anticipada de sus compromisos con el organismo, el vínculo no se pudo normalizar y se caracterizó por las críticas y los cuestionamientos mutuos en torno a las cuestiones destacadas.

El Club de París no aceptó la condición de Argentina e insistió en la intervención del FMI como un requisito excluyente para la concreción del acuerdo. Ante esta situación y a los fines de evitar la injerencia del organismo multilateral, en 2008 Argentina desistió de la idea de refinanciar su deuda con el Club de París y amparándose en sus reservas, propuso cancelar sus obligaciones mediante un pago de contado –en ese momento lo adeudado rondaba los 6700 millones de dólares–. Sin embargo, el advenimiento de la crisis financiera internacional en ese mismo año llevó al gobierno a abortar la operación. La deuda con dicho foro siguió en situación de cesación de pagos.

LA NECESIDAD DE RESTABLECER EL EQUILIBRIO

Como consecuencia de las cuestiones referidas, Argentina permaneció marginada del poder inversor transnacional y del acceso al crédito internacional. Desde 2006, tanto Kirchner como su esposa y sucesora en la presidencia, Cristina Fernández –electa en 2007 y reelecta en 2011–, impugnaron el sistema financiero internacional y su funcionamiento, al tiempo que creyeron posible prescindir del mismo ante la bonanza propiciada por la fuerte suba en el precio de las *commodities*. Ambos expresaron cada vez con mayor ímpetu sus ideas y no dudaron en contraponer los logros argentinos en materia de desendeudamiento con los problemas que experimentaban los países desarrollados en el contexto de la crisis financiera internacional desatada en 2008. En tal sentido, la presidenta Cristina Fernández, en un discurso pronunciado en ese mismo año se refirió a esta crisis como “efecto jazz” para graficar que ahora el origen y epicentro de la misma se encontraba en el norte y no en el sur (Fernández de Kirchner, 2008). Asimismo, continuaron las críticas hacia el sistema financiero internacional. A modo de ejemplo, en 2011 en el marco de la reunión del G-20 en Cannes, la mandataria habló de la existencia de un “anarco capitalismo financiero”, en alusión a la perversidad de los comportamientos especulativos y a la falta de regulaciones (Fernández de Kirchner, 2011). Como contrapartida de los cuestionamientos argentinos, la comunidad financiera internacional le exigía al país sudamericano la pronta resolución de las cuestiones pendientes puntualizadas en el apartado anterior.

De este modo, en líneas generales y en función de lo desarrollado hasta aquí, es posible observar la configuración con el correr de los años de un desbalance considerable en el peso de las imágenes waltzianas. Mientras la primera imagen fue adquiriendo cada vez mayor relevancia como variable explicativa de las decisiones internacionales de Argentina, la tercera imagen quedó marginada y solo recuperó consideración cuando la realidad puso de manifiesto las limitaciones del país para sostener determinadas políticas y cuando el costo financiero de no resolver el frente externo se tornó demasiado elevado en relación al rédito político interno derivado de no ceder ante las presiones provenientes de la comunidad internacional.

[163]

Esto último resultó evidente en el transcurso del año 2013, cuando los dólares provenientes del complejo sojero exportador se revelaron insuficientes para financiar el normal funcionamiento de la economía, al tiempo que aumentaron las presiones cambiarias e inflacionarias. La restricción externa colocó nuevamente en escena a la tercera imagen, poniendo de manifiesto la necesidad de Argentina de resolver prontamente su relación con el sistema financiero internacional y facilitar así el acceso al –ahora necesario– crédito externo. En tal sentido, el gobierno argentino asumió una actitud más dialoguista y de acercamiento con el FMI, a los fines de acordar la confección de un índice de precios al consumidor adecuado –en respuesta a la demanda de mayor transparencia en las estadísticas oficiales–. Además, en octubre de 2013 se cerró otro frente de conflicto, al lograr un acuerdo con cuatro empresas que tenían fallos favorables con sentencia firme en el CIADI, lo cual entre otras cosas permitía destrabar líneas de crédito en el ámbito del Banco Mundial. También se acordó con una quinta empresa que había litigado en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Por último, en esta misma línea, se emitieron algunas señales en torno a la posibilidad de un pronto acuerdo con el Club de París.

Los crecientes desequilibrios macroeconómicos condujeron al gobierno a implementar algunas políticas de ajuste demandadas por el mercado. Un ejemplo de esto lo constituyeron la devaluación de un 20% de la moneda en enero de 2014 y la suba de la tasa de interés de referencia de un 15% a un 29%. En tal contexto, se agudizó aún más la necesidad de resolver el frente externo y eventualmente recuperar el acceso al mercado internacional de capitales a tasas razonables. En consecuencia, el 29 de mayo de 2014 Argentina llegó a un acuerdo con el Club de París para regularizar la deuda que mantenía con los países acreedores nucleados en dicho foro, la cual se encontraba en *default* desde diciembre de 2001³.

[164]

Como se puede apreciar, Argentina aceptó hacer aquello que había resistido en años anteriores y en pocos meses avanzó de manera consistente y decidida en la resolución de las cuestiones pendientes del *default*. Sin embargo, la rearticulación del país con el sistema financiero internacional enfrentaría un nuevo –e inesperado– obstáculo en junio de 2014, cuando antes de lo previsto la Corte Suprema de Estados Unidos rechazó el pedido del gobierno argentino de revisar el fallo del juez federal de primera instancia Thomas Griesa, confirmado por la Cámara de Apelaciones del Segundo Circuito de Nueva York, en el cual se condenaba a la Argentina –mediante una peculiar interpretación de la cláusula *pari-passu* incorporada en el prospecto de los bonos en *default*, referida al trato igualitario de los bonistas acreedores– a pagarle al fondo de inversión NML Capital Ltd. el 100% de lo reclamado, en un único pago junto al pago de los bonistas reestructurados. En consecuencia, el fallo quedó firme antes de lo esperado, trayendo nuevas complicaciones para el país. Cabe recordar, que los bonos reestructurados contenían también una cláusula denominada Rights Upon Future Offers (RUFO), la cual establecía que cualquier mejora que realizara la Argentina de manera voluntaria a aquellos acreedores que no habían ingresado en los canjes de 2005 y 2010, debería ser extensiva para todos los demás. La fecha de expiración de la misma era el 31 de diciembre de 2014, impidiendo por tanto una solución hasta pasada esa fecha a los fines de no alterar las condiciones de la deuda reestructurada.

De este modo, la tercera imagen –subestimada y relegada durante tantos años luego del canje de 2005– ahora de golpe parecía haberse caído encima de la Argentina. No obstante, el rédito político

³ Para un análisis breve sobre el acuerdo con el Club de París y sus implicancias sobre las relaciones internacionales de Argentina, ver Creus (2014).

interno que obtuvo el gobierno a partir de su disputa con los “fondos buitres”⁴, pero sobre todo el surgimiento de fuentes alternativas –aunque transitorias– de divisas, entre las cuales se destaca la firma de un *swap* de monedas con China, permitieron seguir dilatando la cuestión aún luego del vencimiento de la cláusula RUFO. Más allá de esto, lo que resulta claro es que los condicionantes de la tercera imagen volvieron para quedarse. En tal sentido, más temprano que tarde, el actual gobierno de Cristina Fernández o en su defecto –y como parece más probable– el próximo gobierno que asuma luego de las elecciones presidenciales de octubre de 2015, sea cual sea su orientación, deberá necesariamente resolver el frente externo y normalizar la relación del país con el sistema financiero internacional.

CONCLUSIONES

Tal como se evidenció a lo largo del trabajo, después del *default* de 2001, la relación de Argentina con el sistema financiero internacional ingresó en un proceso gradual de reversión en el peso de las imágenes de Waltz como variables explicativas de la misma, pasando de un predominio de los factores externos a una primacía de los factores domésticos, fundamentalmente de aquellos vinculados a la primera imagen. Tal reversión tuvo además un carácter inversamente proporcional, en tanto que el aumento en la influencia de la primera imagen se produjo vis a vis una disminución en el peso de la tercera. Es este desbalance justamente, el que permite explicar algunos de los desatinos de Argentina en el manejo de sus relaciones internacionales durante el período en cuestión y no tanto la mayor gravitación de la primera imagen en sí misma. El problema radicó fundamentalmente en la desconexión entre ambas, la cual se agudizó en la medida en que se fueron resolviendo las cuestiones externas más urgentes vinculadas a la crisis de la deuda y aumentó en paralelo la concentración del poder decisorio en la figura presidencial a nivel doméstico.

La preponderancia de la primera imagen implicó un mayor nivel de personalismo e ideologización en el manejo de las relaciones exteriores, así como también menores recaudos respecto de las formas y el estilo diplomático. No obstante, la peor consecuencia, como ya se mencionó, fue la derivada de la falta de articulación con el ambiente internacional.

Hacer política exterior sin una ponderación adecuada de las variables internacionales es algo costoso y nocivo para cualquier Estado, pero más aún para Estados periféricos como es el caso de Argentina, debido a que estos son más vulnerables a los condicionantes externos y disponen de menor poder relativo para alterar el curso de los acontecimientos que ocurren más allá de sus fronteras. En tal sentido, la tercera imagen de Waltz, si bien en muchas ocasiones puede resultar insuficiente para explicar las relaciones internacionales, nunca debe ser desatendida ni subestimada. Tal como se demostró en el caso desarrollado, tarde o temprano, su peso y sus consecuencias emergen, haciéndose sentir inevitablemente.

⁴ Algunas encuestas específicas sobre el tema, tales como la realizada por el Centro de Opinión Pública y Estudios Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, así como también otra llevada a cabo por la reconocida consultora privada “Poliarquía”, revelaron que el porcentaje de aprobación con respecto al modo en el cual el gobierno de Cristina Fernández estaba manejando el problema de los holdouts y la deuda era superior al que lo calificaba de manera negativa. Mientras el primer relevamiento se realizó en agosto de 2014, el segundo comprendió los meses de junio, julio y agosto del mismo año.

BIBLIOGRAFÍA

- Atkins, Pope (1991), *América Latina en el Sistema Político Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Carlsnaes, Walter (1992), "The agency-structure problem in foreign policy analysis", *International Studies Quarterly*, n° 36, pp. 245-270.
- Creus, Nicolás (2014), "Argentina y el acuerdo con el Club de París: ¿muestra de autonomía o reflejo de su agotamiento?", *Mundorama*, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, n° 82.
- Damill, Mario y Frenkel, Roberto (2013), "La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros", Documentos Técnicos, *Iniciativa para la Transparencia Financiera*.
- De La Balze, Felipe (2010), "La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)", *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, n° 166, pp. 121-140.
- Fernández Alonso, José (2013), "Controversias entre Estados e inversores transnacionales: reflexões sobre o acúmulo de casos contra a República Argentina", *Tempo do Mundo*, IPEA, vol. 5, n°1, pp. 45-87.
- Ferrer, Aldo (2003a), "Acerca del acuerdo de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional de enero de 2003", Buenos Aires, *Grupo Fénix*.
- Ferrer, Aldo (2003b), "El acuerdo de Argentina con el FMI de septiembre de 2003", Buenos Aires, *Grupo Fénix*.
- George, Alexander (1991), *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Holsti, Ole and ROSENAU, James (1988) "The Domestic and Foreign Policy Beliefs of American Leaders", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, n° 2, pp. 248-294.
- Jervis, Robert (1976), *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, New Jersey, Princeton University Press.
- Laudonia, Mara (2013), *Los Buitres de la Deuda*, Buenos Aires, Biblos.
- Lavagna, Roberto (2011), *El desafío de la voluntad*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Nemiña, Pablo (2013), "Dominación, confrontación y acuerdo. La intervención del FMI en la crisis argentina durante 2002", *Conjuntura Austral*, vol. 4, n° 19, pp. 11-34.
- Simonoff, Alejandro (2010), "La política exterior de Néstor Kirchner", en Autores Varios, *Análisis de los lineamientos principales de la Política Exterior Argentina Reciente, a través de la Cooperación Regional y la Agenda de Seguridad*, La Plata, Ediciones IRI, pp. 7-64.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2004), "Kirchner en Latinoamérica", en Natanson, José, *El Presidente Inesperado. El gobierno de Kirchner según los intelectuales argentinos*, Rosario, Homo Sapiens, pp. 123-133.
- Waltz, Kenneth (2001) [1954], *Man, the State and War: a theoretical analysis*, New York, Columbia University Press.
- Otros documentos:**
- Centro De Opinión Pública Y Estudios Sociales (2014), "Encuesta de opinión pública: Disputa entre la Argentina y los Fondos Buitres", Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Fernández De Kirchner, Cristina (2008), *Palabras de la Presidenta de la Nación en el acto de adjudicación del soterramiento del corredor ferroviario Caballito-Moreno de la línea Sarmiento*, 23 de enero de 2008. Disponible en el sitio web oficial de la Presidencia, www.presidencia.gov.ar. Consultado el 18/02/2015.
- Fernández De Kirchner, Cristina (2011), *Palabras de la Presidenta de la Nación durante su participación en el panel "Seguridad alimentaria" del Foro del empresario, en la Cumbre del G-20*, en Cannes, República de Francia, 3 de noviembre de 2011. Disponible en el sitio web oficial de la Presidencia, www.presidencia.gov.ar. Consultado el 18/02/2015.
- Poliarquía Consultores (2014), "El conflicto judicial con los holdouts y su impacto en la opinión pública", Informe de Prensa, 12 de agosto de 2014.

[166]