



Título:

Negociación Asimétrica: "un juego esencialmente político"

Autor:

Ivana Verdi

[iverdi@sinectis.com.ar](mailto:iverdi@sinectis.com.ar)

Sebastián López Cóppola

[sloco@frlp.utn.edu.ar](mailto:sloco@frlp.utn.edu.ar)

Octubre de 2003



## Introducción

El presente trabajo analiza la relación entre Argentina y el FMI en el período comprendido entre la asunción de Roberto Lavagna y la firma del acuerdo de enero de 2003.

Con la asunción del Ministro de Economía y la estructura de toma de decisiones que se construye a partir de este momento (ver López Cópola, Tosi, Verdi, 2002) se entabla la relación con el organismo de crédito internacional, como una negociación de carácter técnico pero a lo largo de ésta se le ira ‘inyectando’ un mayor contenido político. Tal es así, que este trabajo parte de la hipótesis que el Acuerdo de enero fue posible gracias a esa última afirmación, más que a un total cumplimiento de las pautas técnicas.

Se reconoce el carácter fuertemente asimétrico de la relación entre los actores analizados. Sin embargo, este artículo pretende explorar las posibilidades que se le presentaron a la Argentina para ampliar los márgenes de negociación, a partir del uso de herramientas de naturaleza esencialmente política.

El proceso de negociación se analiza según el modelo teórico de R. Putnam sobre la lógica de los juegos de doble nivel que permite observar la causalidad recíproca de la política nacional e internacional en la generación de acuerdos internacionales.

A partir del abandono de la visión monolítica del FMI, comienzan a intervenir en la negociación un plexo de actores que oscilan desde lo regional a lo mundial (principalmente Europa y Estados Unidos), así como una variedad de temas que se combinan durante la negociación. La mayor gravitación de actores políticos en la negociación parecería decidir la suerte del Acuerdo.

Finalmente, y siguiendo a Roberto Miranda (Miranda, 2002), la importancia para la Argentina de la negociación radica en ser, dentro de la “racionalidad técnica de los medios diplomáticos”, un elemento esencial para que existan actitudes y conductas autonomizantes en la construcción de la política exterior de un país. Si bien escapa a los objetivos del presente trabajo, se intenta bosquejar las situaciones en las que podrían subyacer el diseño de prácticas de este tipo.

## Marco teórico: la negociación en los juegos de doble nivel.

Como fue presentado anteriormente, el presente trabajo parte de la proposición que Argentina tuvo la capacidad de identificar y utilizar instrumentos políticos para atenuar el determinante de la relación económica bilateral. Uno de los mecanismos por el cual el elemento político fue utilizado para generar recursos de poder fue expuesto en el artículo “La relación

Argentina-FMI: El uso de los costos recíprocos<sup>1</sup>. En éste se explora la negociación desde una perspectiva que demuestra las posibilidades de negociación que puede generar un país objetivamente débil utilizando políticamente las estrategias que se presentan en una situación con las características de un dilema de acción colectiva (en base a la dinámica de “cooperaciones y faltas”).

Aquí se profundiza, expande y reelabora el mismo hilo conductor, bajo los conceptos vertidos por la Teoría de los juegos de doble nivel.

La aplicación de la teoría de Putnam aporta una perspectiva capaz de explicar la forma en la cual un acuerdo internacional llega a ser políticamente viable. Este resultado se obtiene por dos características que atraviesan todo el proceso de negociación:

1. Una adopción de políticas diferentes a las que hubieren perseguido los actores en ausencia de una negociación internacional, por lo menos bajo las mismas formas y los mismos tiempos.
2. La existencia de una minoría poderosa perteneciente a cada actor internacional, que por motivos nacionales, está a favor de la política que se pide internacionalmente.

La combinación de ambas características significa que el acuerdo facilitó la generación de políticas, que sin él hubieran sido muy costosas o imposibles de llevar a cabo. Las peticiones extranjeras fueron acogidas por las divisiones internas presentes en la alta Administración y Gobierno de un país y tal presión exterior posibilitó que los partidarios de una política venzan las resistencias internas. De ésta forma “la política nacional reforzó y fue reforzada por la presión internacional [...] la presión internacional era una condición para el cambio. Por otro lado, sin esa resonancia interna, las fuerzas internacionales no habrían sido suficientes para producir el acuerdo. Al final, cada líder creyó que lo que hacía era por el interés de su nación, y probablemente por su interés político personal, aunque no todos sus colaboradores lo compartieran. [...] En éste sentido, el acuerdo encaja con éxito las presiones nacionales e internacionales”. (Putnam 1996, pág. 72 y 73).

Este trabajo sostiene que es provechoso concebir la política resultante de las negociaciones internacionales como un “juego de doble nivel”:

- En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales. Los miembros del gobierno y la Alta Administración no pueden ignorar ninguno de los dos juegos, dado que los países son interdependientes.” (Putnam 1996, pág. 79)

---

<sup>1</sup> López Cópola, Verdi, Tosi: “La relación Argentina-FMI: el uso de costos recíprocos”, Relaciones Internacionales, IRI- Universidad Nacional de La Plata, 24, 2002.

- “En el nivel nacional los grupos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos...”. (Putnam 1996, pág. 79)

“Cada líder político nacional aparece en ambas mesas de juego. La complejidad de éste juego se deriva de que las jugadas que son racionales para un jugador en una mesa pueden resultar imprudentes para ese mismo jugador en la otra mesa. Sin embargo, se sostiene que existen poderosos incentivos para conseguir que los dos juegos sean coherentes entre sí. Incluso, los jugadores tolerarán algunas diferencias de retórica entre ambos juegos, pero finalmente se obtiene o no lo que se negocia.” (Putnam 1996, pág. 80)

Analíticamente, es necesario descomponer el proceso en dos niveles:

1. Nivel I: “De negociación”, se desarrolla en el nivel internacional, entre los actores implicados que arriban a un acuerdo provisional.
2. Nivel II: “De ratificación”, implica las discusiones separadas dentro de cada grupo de representados sobre si ratificar o no el acuerdo.

En el segundo nivel se discute y negocia para encarar las negociaciones en el nivel I, ubicado en el ámbito internacional. A su vez, éste último, es afectado por las necesidades de ratificación del nivel II. Asimismo, entre ambos niveles operan “las expectativas”, conductas o preferencias de los negociadores principales.

Para el presente trabajo, es necesario hacer la siguiente precisión: el concepto teórico de Putnam de “nivel nacional”, coincide para el caso de la argentina. Esto incluye al negociador principal y los grupos a los que representa, los cuales presionan sobre el primero, pero a su vez éste construye poder a partir de las coaliciones que forma con aquellos.

En el caso del FMI, por ser un actor internacional: ‘nivel nacional’ se interpreta como negociador principal en su relación con los sectores que representan ‘formalmente’ (principales países accionistas) e ‘informalmente’ (puesto que sus demandas representan los intereses de ciertos sectores: algunos bancos de capital extranjero como son, el Citigroup, BBVA, Santander Central Hispano, HSBC; grandes tenedores de deuda soberana y muchas de las empresas de servicios privatizados, principalmente de origen europeo).

Particularmente, y más allá de la gravitación que tenga la presencia de cada uno de ellos a lo largo de la negociación<sup>2</sup>, encontramos:

Nivel I:

---

<sup>2</sup> Esto es así dado que la prolongación de la negociación y su dinamismo, cambia permanentemente las preferencias y actitudes de los actores. De hecho, son muy pocas las preferencias que permanecen inmutables a lo largo de todo el período analizado (por ejemplo: visión de Krueger sobre prevención y resolución de crisis en países emergentes)



- Por Argentina: Lavagna como negociador principal y sus delegados, principalmente Guillermo Nielsen<sup>3</sup> y el resto del equipo negociador. Junto a éstos interviene Martín Redrado<sup>4</sup> porque la temática comercial atraviesa la negociación, gravitando tanto en el escenario ALCA como en el de la Unión Europea. Asimismo, eventualmente, el equipo de negociación se compone por el referente en el Ministerio de Economía de la temática a negociar.
- Por el FMI: el ala técnica como negociador principal: Köhler<sup>5</sup>, Krueger<sup>6</sup>, Singh<sup>7</sup>, Thornton<sup>8</sup>.

#### Nivel II:

- En la Argentina: Presidente de la Nación (téngase presente que éste en el momento 2 de la negociación, por ser de carácter político -será explicado oportunamente- desempeñará un rol protagónico en la mesa de negociación del nivel I); gobernadores; Canciller; Presidente de Banco Central; Corte Suprema de Justicia; legisladores nacionales; representantes de bancos extranjeros con sede en Argentina –como son el Citibank, el Banco Río y el Banco Francés, entre otros- y representantes de empresas de servicios privatizados.
- En FMI: los representados ‘formal’ e ‘informalmente’ desarrollados anteriormente.

Putnam define ratificar como “cualquier proceso de decisión en el Nivel II que deba formal o informalmente aprobar o llevar a la práctica un acuerdo de Nivel 1” . Es requisito que cualquier acuerdo del nivel I debe ser ratificado en el nivel II, esto significa que debe ser aprobado o rechazado sin sufrir modificaciones, porque de ocurrir éstas abrirían una nueva negociación en el nivel I. Por lo tanto, el proceso de pasar por ambos niveles es reiterativo, hasta arribar finalmente al acuerdo que es aprobado por todos los actores.

En este sentido “los juegos de doble nivel reconocen:

- la inevitabilidad del enfrentamiento interno acerca de lo que requiere el interés nacional y

---

<sup>3</sup> Secretario de Finanzas.

<sup>4</sup> Vicecanciller y Secretario de Relaciones Económicas Internacionales

<sup>5</sup> Director Gerente

<sup>6</sup> Vicedirectora Gerente

<sup>7</sup> Director de Operaciones Especiales y desde junio 2002, Director del Departamento para el Hemisferio Occidental.

<sup>8</sup> Jefe de la misión del FMI en Argentina.

- que los miembros del gobierno y altos cargos de la Administración buscan reconciliar a un tiempo las exigencias nacionales e internacionales” (Putnam 1996)

En el primer caso reconocemos:

- Por el lado del FMI: a medida que avanza la negociación, diferencias entre técnicos y accionistas -‘políticos’-; y al interior de cada uno de estos dos grupos sobre el rol que debe cumplir el FMI, tanto en la prevención y resolución de crisis, como en el sistema financiero internacional y por ende, la redefinición del rol –obligaciones y derechos- de los países accionistas del FMI.
- Por el lado de la Argentina: coordinación político-técnica entre Duhalde y Lavagna; confrontación y negociación entre éstos y gobernadores, miembros de la Corte Suprema de Justicia, legisladores nacionales, Presidente del Banco Central, representantes de distintos bancos nacionales y extranjeros (ABA y Abapra) y representantes de empresas de servicios privatizados. La discusión, entre estos actores, respecto al ‘interés nacional’ (con relación a los organismos multilaterales de créditos) pasa por la definición respecto al “para qué?” y, en segundo término, “al cómo?” del acuerdo. Subyace a esto una definición en torno a la inserción internacional argentina y cuáles son los roles que cada uno de los actores mencionados juegan en este proyecto.

Con respecto al segundo punto, la reconciliación de exigencias nacionales e internacionales, observamos:

- por el lado del FMI: se debe conciliar las exigencias técnicas planteadas por el staff técnico acerca de un ‘plan sustentable presentado para la Argentina’ con posturas más ‘políticas’ a favor de generar condiciones de viabilidad del sistema político-económico argentino, a fin de evitar una fuerte desestabilización regional. Así como también el impacto negativo que esta tendría para Europa y para EE.UU., por afectar intereses internacionales y transnacionales.
- por el lado argentino: se debe conciliar las exigencias del FMI que abarcaban a prácticamente todos los sectores y temas, con las condiciones que se le imponen a estos actores –y que estos a su vez imponen- para la realización de las exigencias. Por ejemplo, modificaciones en la legislación; solución del corralito bancario; reducción del déficit fiscal y nueva redistribución de los ingresos entre

Estado nacional y provincial; mantenimiento de estabilidad monetaria y cambiaria; clarificación del escenario político: en lo electoral –por medio del establecimiento de un cronograma, y a fin precisar a los interlocutores argentinos válidos-, en lo político-institucional –a fin de generar apoyos, credibilidad y seguridad jurídica- y en lo social –a fin de generar confianza interna-.

Observar detenidamente el proceso de llegar a un acuerdo con su exigencia de ratificación en los niveles nacionales de los actores implicados, deriva en lo denominado como “conjunto ganador”. “Dado un conjunto de acuerdos, se define el ‘conjunto ganador’ para un electorado del Nivel II determinado, como el conjunto de todos los acuerdos posibles del Nivel I que ganarían en la etapa de ratificación” (Putnam 1996, pág 84).

La importancia de éste concepto encauza el análisis de caso que en el presente trabajo se realiza. “Por definición, cualquier acuerdo exitoso tiene que caer dentro de los límites de los conjuntos ganadores del Nivel II de cada una de las partes que ha alcanzado el acuerdo a Nivel Internacional. Por lo tanto el acuerdo solamente es posible si esos conjuntos ganadores se solapan”.

Esta noción resalta la importancia que en una negociación entre partes fuertemente asimétricas manifiesta el tamaño de tal conjunto y las estratégicas capaces de modificar su dimensión en pos de lograr un acuerdo internacional. Lo dicho apunta a observar qué herramientas utilizó cada parte para generar los incentivos pertinentes que provoquen la modificación necesaria para solapar los conjuntos ganadores que mantiene cada actor en la negociación.

Para comprender la implicancia de éstos preceptos empíricamente, analizaremos el siguiente ejemplo:

- Supongamos que el conjunto de acuerdos posibles para la Argentina sería:
  - el de máxima: alcanzar un acuerdo definitivo, a largo plazo, sin cláusulas de ajuste ni por temporalidad ni por montos, por parte del FMI (al estilo de los anteriores ‘salvatajes financieros’).
  - minimax:
    - mantener negociaciones abiertas, a pesar de no arribar a un acuerdo con el FMI: con un combinación de pagos y postergaciones.
    - Arribar a una acuerdo con cualquier condición impuestas por el organismo de crédito.
  - El de mínima: clausura del diálogo sin acuerdo.
- Por su parte, el conjunto de acuerdo posibles del FMI sería:



- el de máxima: que Argentina cumpla las condiciones requeridas, sin garantías públicas de llegar a un Acuerdo.
- minimax:
  - Acuerdo a largo plazo, con compromiso de los precandidatos presidenciales de firmar un acuerdo de largo plazo.
  - Acuerdo a corto plazo por no contar con el compromiso de los candidatos y con cláusulas de ajustes temporal y de montos sujeta a revisiones periódicas.
- el de mínima: otorgar el acuerdo sin condicionalidades, al estilo de los anteriores 'salvatajes'.

La amplitud del "conjunto ganador" se puede medir en función a lo que cada uno de los actores estaría dispuesto a ceder para arribar al acuerdo. Esto es así puesto que un conjunto ganador más amplio resta poder de negociación para quien lo posee. Por el contrario, el actor que posea un conjunto ganador más reducido está dispuesto a 'ceder menos', lo que le otorga un mayor poder de negociación.

Consecuentemente, el actor que posee conjuntos ganadores de gran amplitud, se encuentra en desventaja frente a un interlocutor que tenga conjuntos ganadores de menor amplitud. Esto se explica porque si el conjunto de uno de los actores se reduce, la consecuencia inmediata es truncar el área de acuerdos factibles a favor de sí mismo. Ahora bien, si el actor continúa reduciendo hasta llegar a su conjunto ganador de máxima, los conjuntos ganadores ya no se solaparían y por lo tanto no habría acuerdo.

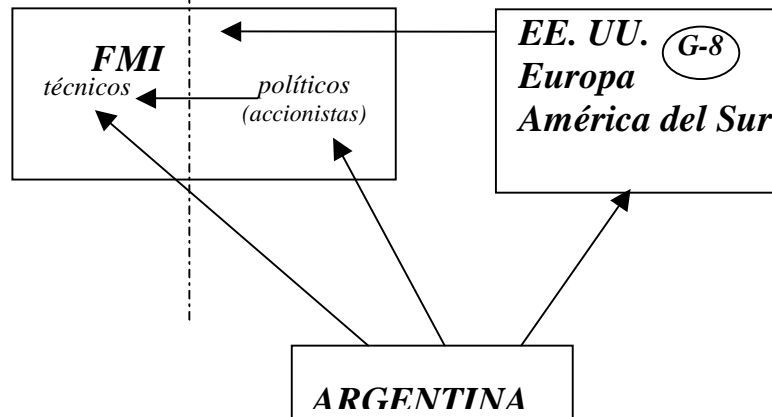
## Momentos de la Negociación: el uso de la fractura del actor monolítico.

En este apartado se explicita cómo a lo largo de la negociación, opera un cambio en la valoración que se le otorga a la vinculación con los actores políticos, por sobre la valoración 'técnica'. Para mayor claridad, se organiza analíticamente el proceso de negociación en dos momentos.

Obsérvese gráficamente lo expresado:

[\(ver página siguiente\)](#)



**Momentos de la negociación con el FMI****Momento I:***negociación principal: técnica*Negociar con el ala técnicaDialogar con los actores políticos**Momento II:***negociación principal: política.*Negociar con los actores políticosDialogar con el ala técnica*Modelo realizado por los autores***Momento 1. Dilema de Acción colectiva y “punto de abandono”: negociación técnica y diálogo político.**

Una negociación que presenta un carácter de “dilema de acción colectiva” se genera cuando una de las partes sostiene un conjunto ganador muy amplio con respecto a la otra, sumado a la percepción de que cualquier acuerdo planteado fracasará por la certeza de defección voluntaria, o involuntaria, de su contraparte. Esto describe lo ocurrido durante todo el período de negociación en el momento 1; es decir, en el plano de carácter técnico y estrictamente bilateral entre Argentina y el FMI, visualizando a este último como actor monolítico.

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 (concepto mínimax), descartando de esta forma una estrategia de optimización de ganancias. 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 con otros actores internacionales.

Tal estado de cosas resultó en el denominado “punto de abandono” por parte de ambos actores, en el que ninguna de los dos, por diferentes motivos, estaba dispuesto a ceder más de lo que consideraban que ya habían hecho.

A este punto se arribó porque el FMI fue visualizado como un actor con intereses homogéneos, cuyo único punto de desacuerdo lo constituye el riesgo de ruptura a la hora de conseguir sus objetivos. Es el caso de la existencia del “conflicto fronterizo” que se dio al interior del FMI, cuyo planteo es: el que más gana del otro más probable es que consiga la ratificación en el nivel II del acuerdo negociado.

La Argentina como actor ubicado en la posición más vulnerable, posee un conjunto ganador sumamente amplio dado que su interés estriba en la concreción de un acuerdo, más allá de sus características particulares. Esta condición resulta aparentemente paradójica, puesto que si bien su posición negociadora objetiva es mínima (sólo cuenta con “capacidad de veto” –ver López Cópola, Tosi, Verdi, 2002-) puede hacer uso de dicha debilidad para fortalecer su poder negociador, mediante estrategias propias de un actor débil. Por ejemplo, explicitar constricciones nacionales para satisfacer ciertas demandas provenientes de la contraparte negociadora: alegar la grave situación social, la carencia de legitimidad para tomar decisiones en el marco de dicha negociación dado el carácter de presidente de transición que alegaba Duhalde, la debilidad del sistema financiero y bancario, entre otras<sup>9</sup>.

Todos estos hechos, finalmente, terminan reduciendo el tamaño del conjunto ganador argentino, lo que redundó en un aumento del poder negociador, definido por Putnam como la incapacidad manifiesta de hacer concesiones y satisfacer demandas.

Aquí, Argentina realizó un uso estratégico de la incertidumbre sobre la política nacional, constituyendo su “conjunto ganador inamovible”, más allá del cual no le es posible ceder. Sin embargo, su contraparte negociadora estaba particularmente interesada en el contenido y posibilidades de implementación efectiva del acuerdo. A pesar de que contaba con un claro poder negociador, la alegada vulnerabilidad argentina le impedía al FMI transformar su poder negociador en el nivel I, en demandas que debía tomar el sistema político argentino, sin que éste no las modificase –sea en las formas o en el tiempo<sup>10</sup>.

De ésta forma, el FMI argumentó que el mayor impedimento argentino para concretar un acuerdo internacional radicaba en su escaso consenso político.

Todo lo expresado culmina con un “punto de abandono” en el avance de la negociación técnica.

---

<sup>9</sup> “En las tratativas con el FMI es urgente afirmar la soberanía nacional. Aunque parezca paradójico, Argentina está en una posición negociadora fuerte. No se espera que lleguen nuevos aportes de los organismos internacionales, se interrumpieron las inversiones directas extranjeras y el FMI sólo ofrece refinanciar sus acreencias. Esto le interesa más al FMI que a Argentina, porque si el FMI no cobra se arruinan sus balances”. Alfredo y Eric Calcagno, “Disolver la deuda externa”, en *Le Monde Diplomatique*, agosto 2003, pág. 5

<sup>10</sup> ver Introducción de “La relación Argentina-FMI: el uso de costos recíprocos”.

## Momento 2. “Punto de quiebre”: negociación política y diálogo técnico.

El punto de quiebre se manifiesta cuando opera un cambio en la “estrategia principal” de la Argentina. El estudio fáctico permite comprobar que a partir de fines de Agosto el instrumento político sigue siendo utilizado, pero no arroja los resultados esperados en la negociación con el ala técnica. Como resultado, se invierte la “estrategia principal” tal como se venía desarrollando en el primer momento: ahora se negocia con los actores políticos y en segundo plano, se dialoga con el ala técnica en los términos por ellos planteados, puesto que era necesario mantener la relación con el negociador principal.

Cabe resaltar que en el ‘momento 1’ se comenzó a construir el escenario para la ocurrencia del ‘momento 2’: la ventaja de ‘negociar con los actores políticos’, estaba presente desde el mes de mayo en la visión de Lavagna<sup>11</sup>. Sin embargo, es a partir de septiembre que se generaron las condiciones para que esta alternativa sea viable, como contraparte a la dureza presentada en algunos técnicos del FMI.

En el mes de agosto se produce el pico de la crisis regional, en este contexto se producen los préstamos a Brasil y a Uruguay. Paralelamente, el Secretario del Tesoro de EE. UU. - Paul O’Neill- visita la región para establecer un canal de comunicación directo con ésta, y para observar in loco la evolución de dicha crisis.

Por su parte, Lavagna regionaliza la crisis argentina<sup>12</sup> como factor de presión en la negociación y le advierte al funcionario norteamericano sobre la imposibilidad de seguir pagando los vencimientos con reservas del Banco Central en caso de que no haya un compromiso de su parte sobre realizar una intervención activa en la negociación. Lavagna interpreta que dicho compromiso está asumido cuando el O’Neill le sugiere que envíe el proyecto de una Carta borrador al FMI, donde esté incluida una propuesta de solución para el programa monetario<sup>13</sup>. Sin embargo, el FMI reafirmó su posición de que “las negociaciones con la Argentina están complicadas por falta de un consenso político y apuntó que los problemas están extendidos. No hay un calendario para alcanzar un acuerdo”<sup>14</sup>. Es decir, se postergaron

---

<sup>11</sup> “...con Prodi –presidente de la Comisión Europea- discutimos tres cosas: la capacidad que la UE tiene de influir y ayudar en algunos temas y la negociación más estratégica de Europa y el MERCOSUR... los países europeos pueden influir en las negociaciones con el Fondo... se habló de la posibilidad de que algunos países ayuden a dar márgenes de flexibilidad en las negociaciones... Europa pedirá, como Estados Unidos, que se hagan ciertas cosas básicas, pero dentro de eso uno puede ponerse muy rígido o no”, Entrevista con Roberto Lavagna en la Cumbre de Madrid. La Nación, 19 de mayo de 2002.

<sup>12</sup> Los focos presentes en América Latina eran Brasil, Perú, Uruguay, Paraguay, Ecuador, ‘turbulencias’ en Chile y dudas sobre la futura solvencia fiscal en México. (Ver Diario La Nación, 22 de Junio de 2003). A esto se le puede agregar: conflictos políticos en Venezuela y en Colombia.

<sup>13</sup> Se hace referencia a los programas de contingencia para resolver el problema de los amparos contra el corralito financiero.

<sup>14</sup> Diario La Nación, 28 de agosto de 2003

indefinidamente el cierre de las negociaciones. La oportunidad de acordar se había pasado. Los escenarios de solución posibles estaban inspirados en las razones de los técnicos: congelar definitivamente las negociaciones hasta un nuevo gobierno o, que las negociaciones se arrastren sin definiciones hasta una nueva administración.

Este endurecimiento, define finalmente la principal táctica dentro de la estrategia política argentina: no pagar los vencimientos con reservas del Banco Central. Sin embargo, esta acción argentina no opera en un contexto aislado, sino que se soporta en posiciones que también sostienen los actores internacionales (que operan en la mesa de negociación nivel II del FMI) con los cuales se había tejido una alianza tácita para presionar en contra de las posturas duras representadas por Kohler, Krueger y O'Neill. En este sentido, el Subsecretario del Tesoro de USA estaba dispuesto a combinar el máximo atraso legal posible con un pago parcial en reservas, y por otro lado, el BM y el BID exploraron en la línea de trabajo denominada como "atrasos concertados"<sup>15</sup>.

En la Asamblea Anual del FMI, hacia finales de Septiembre, Lavagna se marcó como objetivo clarificar la nueva estrategia política. Para ello, planteó que desde Agosto ya estaban dadas las condiciones técnicas para el acuerdo y al mismo tiempo, advirtió que la insistencia del FMI en exigir un consenso político genera polarización en los actores políticos argentinos. A su vez, realizó un recuento de las exigencias que ya habían sido cumplidas por Argentina y la imposibilidad de conseguir el consentimiento de los precandidatos presidenciales para la firma de un Acuerdo.

Fruto del escenario planteado, desde el Tesoro Norteamericano surge la propuesta alternativa de diseñar un acuerdo a corto plazo. Esta propuesta es considerada por el G7 como una fórmula eficaz para darle oxígeno a la Argentina hasta las próximas elecciones presidenciales.

En resumen, las características de este momento son:

1. El referido "punto de abandono", en el nivel negociado hasta el momento, es decir, el técnico.
2. Se comenzó a utilizar la valoración de las fracturas que existían en el FMI, lo que generó otra visualización de la contraparte totalmente diferente.
3. La estrategia negociadora argentina se adecuó a la nueva visión, derivando finalmente en el corrimiento del plano de negociación al aspecto esencialmente político. Desde aquí la selección de los interlocutores, los temas y las estrategias estuvieron determinados

---

<sup>15</sup> Con esta acción se interviene en una suerte de interna entre los Organismos Multilaterales de Crédito, dado que la dureza planteada por el FMI en la negociación, reduce la capacidad de cobro del BM y del BID, lo que redundará en una caída en su calificación para la toma de capitales.

por la nueva valoración con el objetivo de generar incentivos para acordar.

## Celebración del Acuerdo por solución política: uso del ‘conflicto entre facciones’; ‘alineamientos transnacionales’ y ‘vinculación sinérgica de temas’.

La discriminación entre negociador principal (Nivel I) y los países accionistas del FMI como los grupos representados (Nivel II), permitió identificar y observar qué conductas provenían de cada sector en función a sus preferencias y motivaciones. Dada la importancia que el negociador principal ostenta a la hora de cerrar un acuerdo en el Nivel I, porque posee un “poder de veto o poder del penúltimo”, podemos evaluar que el conjunto ganador del FMI se estrechaba en su sector técnico. Sin embargo era posible su ampliación si se era capaz de operar sobre su ala política, es decir, los países que componen su Directorio. Visualizar los intereses heterogéneos, permitió advertir que el sector político estaba posiblemente más preocupado por el ‘no-acuerdo’ que el staff técnico. Piénsese que si hubiera dependido solamente del FMI, quizá la negociación se hubiese caído tiempo antes.

La heterogeneidad de intereses entre los accionistas del FMI, existieron siempre, la diferencia estriba en su identificación y el uso que de esa heterogeneidad hace Argentina. Teóricamente, este caso es descrito por Putnam como “conflicto entre facciones”, muy común en las negociaciones sobre varios temas. A partir de las diferentes facciones presentes, el negociador puede “encontrar aliados tácitos en la mesa de negociación nacional de sus adversarios. Esto se da porque las líneas de división en los sectores representados del nivel II, no coinciden con la división del nivel I. De esta forma, aparecen alineamientos transnacionales, tácitos o explícitos” (Putnam 1996, pág. 95)

En la hipótesis anteriormente expuesta se basó Roberto Lavagna, como negociador principal de la Argentina, al tomar la decisión de no utilizar más reservas para el pago de vencimientos. Operó sobre el negociador principal del FMI, dado que según sostuvo, el fundamento de tal medida era de origen técnico-económico. Sin embargo, el principal resultado de tal acción fue un realineamiento en la mesa de negociación del nivel II del FMI. El uso de la división existente, generó que cada accionista presione por separado al negociador principal dado que se constituyeron alianzas tácitas en la mesa de negociación del nivel II del FMI y la Argentina. Estas alianzas crearon el espacio para que la negociación se abra hacia otros temas que interesaban con mayor intensidad a cada accionista por separado. Estos temas, por representar intereses de países, están dotados de alto contenido político, que era el ámbito hacia el que Argentina estaba girando para superar el estancamiento producido a nivel técnico.

Aquí se generó el espacio para que las diferencias técnicas del nivel I puedan ser superadas a partir del aumento de la valoración de las cuestiones políticas que interesan a los accionistas (nivel II) y le son transmitidas por éstos al staff técnico. De ésta forma, se genera una circulación triangular de las presiones: Argentina negocia directamente y le aporta argumentos al ala política para que ésta interceda ante el ala técnica, en paralelo al diálogo bilateral entre Argentina y los técnicos del FMI.

Teóricamente éste movimiento se describe como “vinculación sinérgica de temas” (Putnam, 1996). Sin embargo, aquí cabe agregar una modificación: la vinculación obra de forma invertida. Argentina vincula asuntos en el nivel II de la contraparte, para lograr alterar los resultados en el nivel I<sup>16</sup>. Argentina busca aumentar el conjunto ganador del FMI, no modificando las preferencias del negociador principal (nivel I, en el cual se había llegado al “punto de abandono”) sino creando una solución política trabajando sobre el nivel II del FMI. Fue en éste nivel, donde surgieron los incentivos para que los actores se encuentren y logren el acuerdo internacional.

A continuación se describen los intereses de los países que provocaron que se pueda construir alianzas transnacionales, dando lugar a la vinculación sinérgica de temas a lo largo de la negociación. Cabe destacar que en el momento 2 de la negociación, estas estrategias fueron acentuadas.

- Estados Unidos: propugna la firma de un acuerdo lo más pronto posible con elecciones presidenciales mediante, para el reemplazo de la administración Duhalde, junto con las condiciones que para esto imponía el staff técnico del FMI. Posteriormente, giró esta posición hacia una más comprensiva de la situación Argentina, una vez que ésta hubiere cumplido con los tres prerrequisitos pedidos por el FMI para comenzar con la negociación (modificación de Ley de quiebras, derogación de la ley de subversión económica y reducción del déficit provincial del 60%) y esto no fue efectuado. Por lo tanto, dejó de prestarle consenso a las tácticas que el staff técnico tenía para la solución del problema argentino.

A partir de esta nueva postura, el gobierno de EE. UU. realizó tres importantes sugerencias: que se abra una vía de diálogo directo con el Departamento del Tesoro y de Estado ante la intransigencia que presentaba el staff técnico del FMI (junio); la referida propuesta de O' Neill sobre envío de borrador de carta de intención (agosto) y la sugerencia de iniciar una gira para un diálogo directo con los europeos (noviembre).

- España: posición favorable al acuerdo. Esta se basa en intereses empresariales y bancarios: Telefónica, Endesa (accionista

---

<sup>16</sup> La vinculación sinérgica de temas planteada por Putnam opera de la siguiente manera: “tipo de vinculación de asuntos en el nivel I, que altera los resultados posibles en el nivel II” (Putnam, 1996, pág. 99)

mayoritario de Edesur); Repsol-YPF; Banco Santander Central Hispano; Banco Vizcaya Argentina; Gas Natural; Aguas de Barcelona (Accionista minoritario de Aguas Argentinas); Constructoras.

- Italia: posición favorable al acuerdo. Sus argumentos se basan en intereses empresariales (por ejemplo, Aeropuertos Argentina 2000), comerciales (porque Argentina es la segunda referencia Mercosur) y aquellos relacionados con la defensa activa de sus ciudadanos tenedores de deuda soberana argentina (alrededor de 350.000 ahorristas italianos)
- Francia: posición favorable al acuerdo. Argumentos basados en intereses empresariales (principalmente: la eléctrica estatal EDF, la petrolera TotalFina Elf y la firma de agua y energía Suez, PNB Paribas, entre otros). Conjuntamente, es el tercer inversor en la Argentina después de EE. UU. y España.
- Alemania: tiene una posición menos 'acuerdista', supuestamente motivada por los conflictos surgidos a partir de los incumplimientos con el contrato de Siemens.
- América Latina: posición favorable al acuerdo. Intereses basados en que la firma del acuerdo con el FMI permitiría activar las relaciones comerciales, principalmente con Brasil, Chile y México (por ejemplo, el caso de la industria automotriz).

Cabe destacar que Europa mantenía un interés común, que radicaba en los proyectos de vinculación comercial con el MERCOSUR y, por otra parte, en la preocupación de que se pudiera desestabilizar más la región. Esto último proviene de la lectura que hacían de la crisis regional: provenía de la situación conflictiva argentina. Por el contrario, EE. UU. consideraba que la crisis de cada país de la región tenía un origen propio. Por ejemplo, el diagnóstico sobre la crisis brasilera era que su origen provenía de la incertidumbre eleccionaria y ciertos problemas de liquidez temporarios.

Por otra parte, las exigencias derivadas para firmar el acuerdo, modificó permanentemente la mesa de juego nacional argentino. Por medio de las negociaciones internacionales se realinearon a los actores que presentaban una mayor oposición u obstáculo a la firma del acuerdo. Estos actores, por intereses propios, ejecutaban políticas que no estaban en sintonía con lo pedido por el FMI. Entre éstos actores se encuentran: la Corte Suprema de Justicia, los gobernadores provinciales, la facción del partido que apoyaba al presidente Duhalde, el Banco Central, los bancos anteriormente precisados, entre otros.

Asimismo las presiones internacionales posibilitaron un cambio en la política nacional que era apoyado por una minoría o que el presidente no podía implementar en soledad: por ejemplo, cambios en la legislación, solución al corralito bancario, reducción déficit fiscal, ancla monetaria, y principalmente



definición del cronograma electoral. Aquí, de no mediar la negociación internacional y la presión que está ejercía, los grupos internos argentinos hubieran impedido tomar ciertas políticas.

Un ejemplo claro que muestra la rearticulación de la mesa nacional a partir de las negociaciones internacionales, es lo ocurrido con respecto a las formas de generar obligaciones para que las provincias cumplan con el compromiso de reducción de déficit. En este sentido, funcionarios de Economía manifestaron la imposibilidad de afectar las transferencias de coparticipación por incumplimiento en la reducción del déficit provincial (propuesta del FMI) pero, alternativamente, se evaluó la posibilidad de disponer el financiamiento para el rescate de bonos que se incluya en el acuerdo.

Finalmente, cabe resaltar que en el acuerdo alcanzado, están representadas las presiones de ambas mesas de juego de las partes en la negociación. La solución política se aprecia en la conclusión del acuerdo. Pero, éste también representa las preferencias que mantenían los técnicos: el acuerdo es de transición y está plagado de cláusulas de condicionalidad, que protegen a la parte más disconforme de una defección inesperada por parte de Argentina. También se disponen cláusulas de ajuste temporal en forma de revisiones periódicas, es decir, compromisos que deben ser cumplidos en determinadas fechas y respetando ciertos montos.

Para concluir, téngase en cuenta siguiente declaración del Director Gerente del FMI, posterior a la firma del Acuerdo '03: "...siempre un programa de transición conlleva riesgos excepcionales para el Fondo, que han sido subrayados con el conveniente y profundo cuidado en el informe del equipo técnico. Están relacionados con la fragilidad de la estructura de política macroeconómica y los desafíos para su instrumentación. En consideración a esta recomendación es importante que el Directorio sopesa cuidadosamente esos riesgos y sus implicancias para la Argentina, la región y el Fondo mismo"<sup>17</sup>.

Este trabajo comparte lo que señala el diario La Nación del 18 de enero de 2003, respecto a que es un claro mensaje de que su acción responde más a una orden de los principales países accionistas del organismo (en especial EE. UU. y Francia) que a su propia voluntad.

Como puede observarse, la cita confirma la hipótesis inicial planteada por este trabajo: el acuerdo fue posible gracias a la negociación política más que a un total cumplimiento de las pautas técnicas.

## Conclusión

---

<sup>17</sup> Véase Diario La Nación, 18 de Enero de 2003.





Durante el desarrollo de este trabajo se explicitaron dos momentos en la negociación: en el primero de ellos, Argentina reduce su propio conjunto ganador en pos de aumentar su poder negociador. En el segundo, las estrategias fueron dirigidas a aumentar el conjunto ganador del FMI. Ambas acciones fueron dirigidas a alcanzar el Acuerdo internacional.

En ambos momentos, las herramientas que facilitaron tales resultados fueron de origen y naturaleza esencialmente política.

Es sabida la relación que existe entre la generación y el uso de herramientas políticas para disminuir las asimetrías, y los postulados teóricos de la corriente autonomista en política exterior.

En este sentido, este estudio fue guiado por la lectura autonomista realizada por Roberto Miranda, porque compartimos con este autor la proposición de que en el contexto actual es necesario “sustituir objetivos por actitudes y prácticas por conductas, con el afán de hacer efectiva la autonomía política de acuerdo a las situaciones reales por las que atraviesa la Argentina [...] esto significa que la matriz decisional de la política exterior privilegie los problemas, necesidades y proyectos de la Argentina en torno a lo que son sus situaciones reales, intereses nacionales y aspectos específicos que la diferencian de otros países, tanto en lo que ha sido su historia, como lo que es su actualidad” (Miranda, 2002. pág. 138).

Siempre que los ámbitos en los cuales las interacciones de Argentina con otros actores estén marcadas por una fuerte asimetría, es posible que por medio de la construcción de “actitudes y conductas autonomizantes” se reduzca la dependencia política, a fin de reducir por esta vía la dependencia en otras áreas.

Las proposiciones que se desprenden de este trabajo, invitan y pretenden ser factibles de reevaluación, profundización crítica y aplicación en otros ámbitos de negociación internacional.



## Referencias Bibliográficas

Diario La Nación. [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

Informes de Política Exterior Argentina 2002 y 2003. CERPI-IRI. La Plata. [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)

Jaguaribe, Helio: "La construcción de la Unión Sudamericana", Foro Sur, 1999.

López Cóppola, Verdi, Tosi: "La relación Argentina-FMI: el uso de costos recíprocos", Relaciones Internacionales, IRI- Universidad Nacional de La Plata, 24, 2002.

Miranda, Roberto: "El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina", Relaciones Internacionales, IRI- Universidad Nacional de La Plata, 21, 2001.

Miranda, Roberto: "Argentina: autonomía en tiempos de crisis", Relaciones Internacionales, IRI- Universidad Nacional de La Plata, 24, 2002.

Putnam, Robert D.: "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", en Zona Abierta, 74, 1996

Sitio del FMI: [www.imf.org](http://www.imf.org)

Tokatlian, Juan G.: "Pos- guerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua", Análisis Político, 28, 1996.