

CERPI Segundo Encuentro
Centro de Reflexión en
Política Internacional

**"PROSPECTIVAS Y PERSPECTIVAS
DE NUESTRA POLITICA EXTERIOR"**

1º de septiembre de 2005 - Sede del IRI

Reestructuración de la Deuda
¿Doble Mesa de Negociaciones?

Leandro Enrique Sánchez
(CERPI-IRI-UNLP)

Uno de los más brillantes diplomáticos Italianos del siglo XVI, dijo de una manera maravillosa: "La diplomacia es el arte de hacer que el otro se salga..... con la mía" (Antonio Arese).

Introducción

Negotiari es una palabra latina que se empleaba en el Lazio hace tres mil años, con el sentido de comerciar, traficar.

El término se deriva de negotium y este, a su vez, de las palabras: nec y otium = no ocio. Negotium pues, significaba ocupación, asunto, empleo.

La negociación como el modo civilizado, efectivo y moderno de manejar las situaciones de divergencia, de defender los propios derechos sin pisotear los de los demás, de promover los grandes valores, de realizar planes y proyectos y de crecer como personas, surge como la mejor manera de acortar las diferencias que existen entre cada persona.

Por todas las diferencias existentes entre cada ser humano se podría decir que en este mundo la oferta es mucho menor que la demanda, y solo nos quedan tres caminos a seguir: pelear, huir o negociar. Negociar es realizar alguna transacción. La negociación es un aspecto específico y fino de las relaciones humanas. Es una actividad que requiere habilidad, empatía, prudencia, paciencia y conciencia de los valores. Es todo un arte.

El mundo entero es una mesa de negociaciones, y los grandes del mundo, los Estados triunfadores, se cuentan entre los que saben negociar con altura y refinamiento.

El objetivo de este trabajo no es otro que el de extender una primera mirada sobre los procesos de negociación de nuestro país. Para ello me valgo de un estudio de caso, que si bien es insuficiente para establecer una generalidad de conductas, me permite incursionar en el juego de doble nivel que representó la reestructuración de la deuda.

Para dicha aproximación me circunscribiré a comprender la dinámica de esta negociación estratégica para nuestro país recurriendo a las fuentes de información propias de los medios nacionales.

Entiendo que los Estados sólo pueden alcanzar sus finalidades particulares si establecen una forma de relación con aquellos que poseen lo que ellos precisan.

Esta es la esencia de la Negociación como *Proceso Relacional*. Y el propósito de mi humilde aporte es tan solo elucidar dicho proceso para el caso en estudio.

DOBLE NEGOCIACIÓN?

Antes que todo, vale aclarar, como sostiene Robert D. Putnam “La política de muchas negociaciones internacionales puede concebirse provechosamente como un juego de doble nivel. 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. 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”¹

Ahora bien, en los libros clásicos sobre negociación, publicados en la década de los 80, los autores buscan convencer a los duros negociadores para que abandonen su idea anticuada y agresiva de la negociación, según la cual ésta consiste en un juego en el que uno gana sólo si el otro pierde, promoviendo la noción radical de que es posible alcanzar acuerdos que beneficien a todos los que están sentados a la mesa.

No obstante Max Bazerman pone el énfasis en el análisis racional de todo el proceso antes de definir si un acuerdo es beneficioso o no.

Thomas y Kilmann, hacia mediados de la década del 70 sugirieron que ciertos estilos de manejar los conflictos podían ser adecuados, dependiendo de las circunstancias y del resultado deseado.

Diferenciaban entre un enfoque de confrontación y no confrontación, por un lado, y uno cooperativo y no cooperativo, por el otro.

Alineamientos Externos

La política exterior Argentina, y el país, estuvieron sujetos a lo que depararon las negociaciones con los bonistas por la reestructuración de la deuda externa. Debe decirse que esta sujeción se ha tornado especialmente notable en el discurso del presidente de la Nación, Néstor Kirchner, en la 59 Asamblea de las Naciones Unidas.

La sujeción a la deuda externa no dejó lugar para nombrar en el discurso al MERCOSUR o a Brasil. Vale destacar que el presidente Lula por el contrario, en su discurso habló de un liderazgo regional brasileño y una inserción mundial del país vinculada a una alianza estratégica con la Argentina.

Sin duda la política exterior Argentina no pasó por el MERCOSUR si de la reestructuración de la deuda Argentina hablamos y la alianza con el Brasil no parecía tan estratégica para el

¹ PUTNAM, Robert. Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. Olga GIL y Luis SANZ (comp.) [En: *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*. Zona Abierta, número 74, España, 1996]. Página 79

gobierno argentino, preocupado por proyectar un liderazgo presidencial que busque equiparar y compensar la consolidación del proyecto brasileño en el Cono Sur, realizada más fuertemente a partir de la crisis integral Argentina. Y coincidente con el paso del gobierno de Cardozo a Lula, reafirmando de esta manera el proceso político brasileño. Por otra parte el gobierno de Lula sorprendió con su ortodoxia, y es hoy el ejemplo ante el FMI y el G7.

Frente a este panorama, Argentina debió buscar no perder su liderazgo y reforzar la autoridad presidencial como estrategia a mediano plazo. Sin embargo, no debe plantear antinomias, como aquella de privilegiar PDVSA y colocar obstáculos a la inversión de Petrobás. Cabe recordar Chávez, el presidente de Venezuela, en una de sus visitas a Brasil ofreció el mismo tipo de vinculación para PDVSA que Petrobrás. Venezuela está haciendo su propio juego y no desafiará a Lula, y mucho menos a su vecino Brasil.

Finalmente Argentina está cediendo sus privilegiados vínculos con Chile e insiste en la neutralidad respecto al conflicto con Bolivia justificando las razones históricas del presidente Meza. Mientras que Lula y Lagos acaban de realizaron una alianza estratégica y ambos son los líderes creadores del Foro de la lucha contra el Hambre y la Pobreza, que tuvo lugar en Nueva York, paralelo a la Asamblea de la ONU.

Ante todo este panorama no debía descartarse un escenario donde no hubiera acuerdo entre el FMI y Argentina. O un acuerdo de corto plazo que sólo evita el default con los organismos de crédito pero implica el regreso del crédito y de la confianza externa. Si bien es cierto de que EE.UU. impulsó una solución pues temía el efecto que pudiera darse en Brasil, también es cierto que la paciencia internacional volvía a tocar fondo en relación a Argentina.

En el nuevo canje el gobierno argentino buscó la aprobación de la Securities and Exchange Commission (SEC) de los Estados Unidos. Se trata de una decisión consciente a favor de Washington para poder avanzar en los trámites legales del canje. En es momento se desconocían las exigencias del SEC, pero lo mas probable es que implicaran una pérdida de soberanía nacional respecto a la deuda. Se esboza así un alineamiento monetario con los Estados Unidos, una postura que ya tenía antecedentes.

De esta manera, la oferta de reestructuración de la deuda Argentina tiene sus luces y sombras. Si el criterio de evaluación es el grado de autonomía nacional, entonces hay más sombras que luces.

Como sabemos fue discreto el apoyo de Estados Unidos y se explica al menos por dos razones: Los principales acreedores de los bonos argentinos están radicados en Europa (especialmente en Italia) y no en los EE.UU. Este hecho da más espacio político al gobierno de los EE.UU. frente a la deuda Argentina. Pero además, en el gobierno Bush prevalece el

bloque militar (petrolero sobre el grupo financiero), lo que explica que la preocupación central de Washington en América del Sur apunte a Venezuela. Estados Unidos a su vez desea que reine la tranquilidad en Argentina y busca evitar que emerjan otros focos de tensión que puedan distraer su atención. En Manhattan entendían que la propuesta de refinanciación de la deuda privada que presentó Argentina en Dubai (quita del 75% del capital) era directamente para no negociar o hacerlo desde una posición de fuerza ya que en Wall Street se mostraban indiferentes a lo que les ocurriese con los inversionistas europeos y a las AFJP que funcionan en la Argentina.

Estudiando el discurso de los banqueros e instituciones financieras que actúan en nuestro medio (argentinas o extranjeras) se puede apreciar que los grandes bancos mantienen prudencia, porque no quieren perderse la participación en un sindicato de 12 bancos que manejaría la deuda Argentina. Los tentaba la jugosa comisión que cobrarían, la que ascendería a unos 450 millones de dólares.

Por lo tanto podemos decir que la capacidad negociadora de Lavagna ha sido un dato menor del canje en comparación con el rol jugado por el Departamento de Estado. Bush y su secretario Taylor apuntalaron esta iniciativa contra la resistencia de varios gobiernos europeos. Por eso algunos funcionarios de Kirchner dejaron traslucir en su momento su preferencia por la reelección del presidente norteamericano. En Wall Street, la Comisión de Valores avaló el cambio de títulos y los jueces estadounidenses pospusieron veredictos adversos a la operación.

Las razones de tanta buena voluntad son evidentes. El canje ofrece una oportunidad de ganancias para los grandes bancos norteamericanos, que a diferencia de los 90 no arrastran ninguna pérdida con el deudor argentino. Por otro lado, lo que irritó al establishment estadounidense fue que el default pudiera constituir un precedente para los países que lo eludieron (especialmente Brasil). Por eso hostilizaron verbalmente a la Argentina durante meses. Esta buena voluntad no quiere decir que el gobierno Bush descuide los intereses financieros, por esa razón en los últimos meses de la negociación aumentaron las presiones externas (y también internas) sobre el gobierno argentino para que negocie un compromiso con sus acreedores.

Pero aprueban ahora un canje que encadena nuevamente al país al sistema financiero internacional.

Al mismo tiempo, los cancilleres latinoamericanos emitieron un fuerte apoyo a la renegociación de la deuda externa Argentina, dentro de las cuatro declaraciones políticas que

emitió la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en el marco de un encuentro que se desarrolló en Montevideo, Uruguay.

En ese contexto la relación entre el presidente brasileño y su par argentino ha tenido altos y bajos. Es que Lula y Kirchner a mediados del año 2003 aparecían ante la región con similar posicionamiento: un pretendido liderazgo regional. Así, los celos, desplantes y tiros por elevación tomaron el centro de la escena e instalaron la ambigüedad en el vínculo.

Por eso, hay quienes señalaban que el acuerdo para que Argentina y Brasil adopten políticas y discursos comunes frente a los organismos de crédito, representaba un cambio cualitativo en la relación.

La realidad es que este nuevo acuerdo reflejó nueva correlación de fuerzas, ahora reconocida por Argentina. Brasil como líder de la región será también quien lidere la posición frente al FMI.

En el FMI, como se señaló para los Estados Unidos, nadie quería ni quiere que se relacione el caso argentino al brasileño, justamente porque nadie desea otorgarle a Brasil las facilidades y márgenes de maniobra que se le dieron a Argentina. Lo que se intentaba evitar en el organismo es que Brasil, viendo el caso argentino, también reclame que su superávit fiscal primario sea de sólo 3% del PBI. Pero si Argentina y Brasil se presentaba como un bloque común, con una sola posición negociadora, el FMI y el G 7 sentado en el directorio, estará más cerca de reclamar con toda fuerza que sea Argentina la que empiece a parecerse a Brasil y no al revés.

Asimismo, la comunidad financiera internacional lo que menos necesitaba es ver a Brasil involucrado en la salida del default argentino. Ayudando a presionar acreedores y organismos de crédito. La razón es muy sencilla, si por algún motivo en el mediano plazo Brasil necesitara reestructurar su deuda, y ha contemplado como Argentina lo hizo con 75% de quita, no dudará en utilizar ese precedente y reclamar la misma ventaja. Y otorgarle una quita del 75% a la deuda externa brasileña si pertenece verdaderamente al reino de la ciencia ficción y de lo intolerable para los grupos financieros internacionales. Obviamente los datos actuales reflejan opciones distintas ante las potenciales de aquel entonces.

Argentina al mismo tiempo inició una gestión clave ante los países ricos de Europa para seducirlos a que apoyen su oferta de reestructuración de la deuda en default (cesación de pagos) por unos 100.000 millones de dólares.

Con ese propósito, el secretario de Finanzas Guillermo Nielsen como el propio ministro de Economía comenzaron en noviembre del 2004 la gira de presentación del canje en la que se tanteo el terreno para medir el impacto que tendrá en Europa.

El Ministerio de Economía mantuvo un total hermetismo respecto a las actividades que desplegarán sus enviados en Francfort, quienes asistieron a una reunión del Grupo de los 20, integrado por naciones ricas y otras en desarrollo.

A partir de aquí y a lo largo de toda la negociación todas las miradas estuvieron puestas en las conversaciones que los funcionarios argentinos mantuvieron con los representantes de Italia y Alemania, países en los cuales se concentra la mayor cantidad de bonistas individuales que compraron títulos de la deuda Argentina.

A su vez se intento durante este mismo período convencer a Gran Bretaña, Francia y España de que la propuesta de Buenos Aires era lo máximo que podía comprometerse a pagar.

Hans Eichel, ministro de Finanzas de Alemania, le solicitó al Gobierno de Néstor Kirchner, que mejore su propuesta a los acreedores privados para salir del default, ya que la posición tomada por la Argentina frente a los tenedores de bonos, dicen, 'es demasiado dura'.

La socialdemocracia germana como el ex presidente español, Felipe González, también socialdemócrata, hacían lobby por los intereses capitalistas, empresas privatizadas, tarifas, la deuda externa, etc.

Por su parte en Italia, la asociación de consumidores Adiconsum pidió a los 450.000 italianos que poseen bonos argentinos en *default* que no acudan al canje. Esos 450.000 inversores controlan el 15% de la deuda en suspensión de pagos de Argentina.

Esta organización esta muy enfadada con la actitud de la Consob porque entiende que se ha limitado a ejercer un "formulismo burocrático" sin entrar en el fondo de la cuestión, es decir, en saber si la oferta es adecuada o no para los pequeños inversores.

A este llamamiento también se unió después la Task Force Argentina (TFA), una agrupación italiana de bancos acreedores del país austral liderada por Nicola Stock. Y después también lo hizo el Comité Global de Tenedores de Bonos de Argentina (CGTBA) que incluye a la TFA y que capitanean Hans Hume junto al mencionado Nicola Stock.

Esta última organización reitero en innumerables oportunidades su rechazo a la propuesta de reestructuración de la deuda en *default* y advirtió que el hecho de que la comisión de valores de EEUU y la de Italia hayan finalmente dado luz verde a la oferta no significa que la apoyen "sino que no hay más preguntas", en el sentido de que se trata de un mero proceso burocrático que no implica aceptación.

Desde Europa el único aliciente vino de la mano del presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, quien a principios del 2005 dio su firme apoyo al plan de reestructuración de la deuda Argentina en manos de acreedores privados y reafirmó el compromiso de las empresas españolas de continuar invirtiendo en aquel país.

Alineamientos Internos

A nivel interno es más complejo el desarrollo de esta cuestión pues el alto perfil del presidente hizo que la mesura y flexibilidad negociadora de los principales asesores del titular de la cartera de Hacienda ocuparan un muy segundo plano. De esta manera más que negociarse la reestructuración de la deuda se buscó una rápida ratificación de la misma a partir de adoptar posiciones inflexibles, o manipulando ciertas concesiones, bien a través del engaño o un fuerte ejercicio de poder. En este contexto, los empresarios vinculados a la Unión Industrial Argentina tomaron conciencia de que la refinanciación de la deuda no traería ni un centavo al país, y que en los años entrantes no contarían con la transferencia a su favor de un nuevo endeudamiento.

En los lineamientos generales que negoció el gobierno de Néstor Kirchner con el FMI había pasado inadvertido el bajo nivel de inversiones (mayoritariamente públicas) que se preveía para los próximos tres años.

A juzgar por las informaciones oficiales, la estrategia en la negociación de la deuda externa Argentina, ha elegido un camino pragmático: decirles y demostrarles a los acreedores cuál era nuestra capacidad de pago en función de las posibilidades de la economía y sus proyecciones futuras, cercenando los importes deudores a través de la conocida 'quita' que se estableció en el 75%. Secundariamente se estableció cuánto es lo que puede pagarse, quedando establecido un monto anual estimado en el 3% del superávit fiscal alcanzado.

Como era de esperarse los acreedores argentinos no aceptaron las propuestas, e iniciaron acciones legales que lograron fallos adversos a nuestro país, quedando abierta la posibilidad de acciones efectivas en nuestra contra, tales como posibles embargos u otras confiscaciones.

El gobierno no le torció el brazo a los acreedores, ni inauguró una 'desconexión con la lógica neoliberal'. Lo que prevaleció son grandes concesiones a los financistas. Basta comparar la oferta original de Dubai con la versión final del canje para notar este amoldamiento.

La quita nominal inicial del 75% quedó reducida al 49-53% y este descuento calculado a su valor presente (el recorte si el bono se comercializará inmediatamente) también cayó del 90 al 63%. Es una quita superior al Brady, pero también el default obligaba a un recorte mayor. Lo que debería interesar no es cuánto se penaliza al acreedor, sino en qué proporción se aligeraba la deuda. Y para evaluar esa carga lo relevante no era la quita sobre los bonos defaulteados, sino el descuento sobre la deuda total. Este recorte solo reduce un 20% el pasivo vigente a fines del 2001.

A esta manipulación contribuyeron los diagnósticos de “fuerte oposición del poder financiero, las empresas transnacionales y la derecha al canje”. Si los banqueros hubieran rechazado tan enfáticamente la operación, por qué es que encabezaron la oleada de compras de los nuevos bonos.

El apoyo del establishment local al canje fue manifiesto. Lo que produjo tanto ruido fueron los chisporroteos de una negociación que involucraba mucho dinero y despertaba la codicia de todos los involucrados. Cada grupo de acreedores ha presionado -con su respectivo lobby de prensa- para lograr un recambio más favorable de títulos.. Si se traza en cambio un balance de los ganadores y perdedores, salta a la vista que la operación favorecía a los grandes bonistas y penaliza a los pequeños.

El canje favoreció al principal sostén del gobierno: las clases dominantes de Argentina. Si los privilegios acordados al FMI apuntaban a reinsertar la economía en el mundo financiero, las ventajas otorgadas a los capitalistas locales ilustran los estrechos vínculos que este sector mantiene con todos los funcionarios. Estos beneficios incluían la continuidad de pago de los bonos pos-default, incentivos al reingreso del capital fugado y prebendas para las AFJP.

Los financistas que manejan los fondos de pensión ocuparon un lugar protagónico en el canje. Uno de los tres bonos (cuasi-par) fue emitido a medida de las AFJP para que intercambien todos sus títulos defaulteados (13.500 millones de dólares). Aunque el nuevo papel incluye una quita del 30% serían computados sin ninguna pérdida en los balances para asegurar una rentabilidad que triplicaría a cualquier bono posdefault.

Los perdedores del canje fueron los pequeños bonistas que conforman el 44 % de los acreedores defaulteados. Ellos no recibieron el tratamiento especial otorgado al FMI y las AFJP. Como no saben especular y compran o venden en el peor momento sufrirían un recorte de su patrimonio

Por su parte, el ministro de Economía, Roberto Lavagna, buscó el respaldo del Congreso. Junto al jefe de gabinete, Alberto Fernández, Lavagna se reunió varias veces con los jefes de bloque para presentarles los detalles de la negociación que llevaba adelante el gobierno por la deuda externa. 'El Congreso tendrá que aprobar o rechazar lo acordado', dijo José Díaz Bancalari, jefe de los diputados del Partido Justicialista .

Al mismo tiempo la oposición, representada en este caso por el diputado Mario Cafiero (ARI), denunció la participación en las negociaciones de dos imputados por las presuntas irregularidades en el 'megacanje' que antecedió el crack del 2000. Pues la presentación ante la Comisión de Títulos Valores de los Estados Unidos (SEC) de esta operación fue firmada por Federico C. Molina como Representante Financiero de la República Argentina, pese a estar

imputado por la Justicia Federal Penal por su responsabilidad como Jefe de la Oficina de Crédito Público en la elaboración del 'Megacanje' y canjes anteriores. La oposición pidió la remoción de dicho funcionario, sin tener respuesta de la misma. También se hizo extensiva esta objeción a la participación de Norberto López Isnardi en la elaboración de esta nueva propuesta como director de la Oficina Nacional de Crédito Público, pese a estar también imputado en la misma causa .

PROCESO DE NEGOCIACIÓN

El proceso de negociación en términos narrativo podríamos dividirlo en tres etapas: 1) diagnóstico; 2) planeamiento; 3) ejecución.

Diagnóstico

El reciente canje de la deuda involucra al mayor default de los últimos años. Numerosos analistas señalaban que este arreglo podría establecer un precedente para otros países y sostenían que esta vez se repartirían los costos del quebranto. Afirmaban que si bien la Argentina se comprometía a realizar un inédito esfuerzo fiscal para retomar los pagos, una parte de la factura recaería sobre los acreedores.

Los economistas ortodoxos cuestionaron la operación contraponiendo la 'irresponsabilidad' de Argentina con la 'seriedad' de Brasil o Uruguay (que evitaron el default) o la 'buena voluntad' Rusia y Ecuador (que presentaron mejores ofertas para resolver sus cesaciones de pago). Auguraban que el rumbo elegido conducirá a pocas inversiones, bajo crecimiento y financiamiento oneroso. En cambio los heterodoxos celebraban el canje y predecían una reducción del monto de los pagos, garantizando un crecimiento sostenido. Elogiaban la firmeza de Lavagna en la negociación y entendían que ahora se podía restaurar la autonomía económica y la equidad social.

Durante el “crack” de 2001/2002, el gobierno argentino declaró un default parcial que afectó a bonos de 81.200 millones de dólares y préstamos de 6.800 millones de dólares. Esta fue una medida de emergencia dada la incapacidad en cumplir los compromisos de pago y frente a la ebullición social. En términos teóricos el *conflicto percibido* brindó más espacio fiscal al gobierno para enfrentar la crisis.

En su principal propuesta el gobierno argentino ofreció un canje por nuevos bonos. Este canje implica una quita de la deuda, esto es *interacciones dirigidas a influir en la decisión de otros*. Respecto al principal, se apuntaba a una quita de 75% a 20.300 millones de dólares, repitiendo la oferta de meses atrás. Debido a la presiones externas (e internas), el gobierno

aceptó que su nueva oferta capitalizara los intereses de la deuda en default. Esto implicaba una mejoría: “son 18.200 millones de dólares o 22.500 millones adicionales. La cifra definitiva dependerá del porcentaje de aceptación de la propuesta por parte de los acreedores. Si lo hace menos del 70 por ciento de quienes tienen títulos en default, se computarán 18.200 millones (son los intereses acumulados desde el default al 31 de diciembre de 2003), y si la adhesión supera el umbral de 70 por ciento, se contarán 22.500 millones (la fecha de corte se estira hasta el 30 de junio de 2004)” informaba el diario pagina 12. Según los cálculos oficiales, la relación deuda/PIB pasaría de 134% en 2003 a 85% al fin de 2004. Comparada con otros casos semejantes, la quita sería considerable. No obstante, el gobierno reconoció el principio de pagar los intereses acumulados durante el default, demostrando la *posibilidad de un acuerdo*, es decir, podía finalizarse sin conseguir un acuerdo pero la posibilidad existía. Los viejos bonos serían canjeados por nuevos bonos. Se estipuló la oferta de tres tipos de bonos – “descuento“, “par“ y los “casi par“. Estos últimos serán destinados a los fondos de pensión y denominados en pesos. Aunque las condiciones de los bonos varían, tenían una tasa de interés creciente y un premio por crecimiento en común. La nueva oferta ofrecía tasas de interés substancialmente mejor para los acreedores.

Planeamiento

Durante meses el gobierno planteó una y otra vez que el país sólo podía pagar el 25% del valor nominal de los bonos en default, siendo esta su *principal propuesta*. Lo cual marcaba un estilo de *confrontación y no cooperativo* que implicaba *enfrentarse* este estilo puede resultar adecuado cuando se requiere una decisión precisa o para llevar a cabo una acción impopular. Evidentemente esta pretendida quita excedía largamente a la realizada en los más grandes default de la economía contemporánea carecía de toda viabilidad pues pocas veces se contaba con la totalidad de la información. Para cubrir estas lagunas se emplearon *suposiciones*. Estas son afirmaciones o enunciados que se reputan válidos, aún cuando esta validez no pueda comprobarse de momento

Fue necesaria la renovada presión del FMI, la negativa vehemente de todos los acreedores, la amenaza concreta de embargos (a través de inhibiciones) y un duro comunicado del G 7 para que la administración Kirchner comprendiera que las cosas no serán tan sencillas como decir “esto es lo que puedo pagar, fin del diálogo”. Aquí hay cierto grado de cooperación como de competencia. Cooperación que implicaba la creación o el aumento conjunto del valor del contenido de la negociación.

Por eso, a la vista de estas circunstancias, la Casa Rosada se encontró en un aprieto. Necesitaba mejorar la oferta a los acreedores pero a la vez es presa de sus palabras ante la opinión pública. Cualquier quita que no fuera del 75% del valor nominal indicaría una derrota del gobierno, una mella en la imagen de “guapo” que con gran esmero construyó en esos meses. Es que en un gran error de *cálculo político*, el gobierno hizo una bandera de una posición insostenible como es este nivel de quita. Algo similar a lo que hiciera De la Rúa cuando pocos meses antes de su caída se auto impuso como meta que indicaría éxito o fracaso bajar el riesgo país.

La cuestión es que los tiempos apremiaban, recordemos que se debe considerar todo lo atinente a los *plazos de negociación*, los propios y los de la contraparte, como la relación que guardaban a lo largo de este las distintas acciones (ritmo). Era preciso encontrar un artilugio, una fantasía, que permita pagarle más a los acreedores sin que esto parezca una derrota o concesión al capitalismo salvaje internacional. Para esto se pensó en varios mecanismos (*selección de tácticas*):

- Bono atado al crecimiento: Este instrumento que ya recibió críticas, rechazos pero mayoritariamente indiferencia en Dubai, siguió siendo una gran esperanza para el gobierno argentino. La quita del 75% se mantendría pero si la tasa de crecimiento es alta pagarían más tasa que sino lo es. Este bono tiene varios problemas, uno es que enfrentó a Lavagna con Nielsen (no lo cree viable) pero el más importante es que aunque fuera bien visto por el FMI y la Casa Blanca, no es bien visto por el mercado. La razón es que no esperaban una Argentina creciendo a tasas muy altas, luego del rebote de 2003.
- Pagar una parte en efectivo: Siempre se habló de un primer pago en efectivo para mostrar buena voluntad. En los despachos oficiales se barajaba esta posibilidad como modo de mejorar la oferta en su conjunto. Actualmente las reservas internacionales han superado los 15,000 millones de dólares, por lo que existe capacidad para hacer algún pago. Aquí el obstáculo era político porque difícilmente pudiese hacerse operación semejante sin gran revuelo mediático.
- Reconocer los intereses vencidos: En lo que Argentina ha incluido dentro del default, no aparecen los intereses que corrieron desde que Rodríguez Saá lo anunciara hasta la fecha. El gobierno no reconoció esos intereses como deuda y por eso ha calculado que el default es cercano a los 83,000 millones de dólares. Una de las estrategias que se pensaron pasaba por incorporar como deuda esos

intereses, manteniendo la quita del 75%. El beneficio para los acreedores pasaría porque se les está reconociendo la totalidad de la deuda. Ahora bien, la complicación estribaba en que gran parte de los acreedores nunca consideró perdidos a esos intereses y siempre los han reclamado, por lo que no sería fácil convencerlos de que darles lo que corresponde es en realidad una concesión y un gesto de buena voluntad.

Ejecución

Por otra parte debe decirse que desde la presentación en Dubai hasta el año pasado, los acreedores no sólo han radicalizado sus discursos (manifiestan sólo tener voluntad de dialogar sobre los intereses y los plazos) sino que han avanzado mucho en su organización. Contrariamente a lo manifestado por algunos medios oficialistas, el gobierno no había logrado dividirlo o atomizar la negociación. Había asociaciones de tenedores en varios países europeos y muchas comenzaban a unirse conformando grupos de presión más grandes. Un claro ejemplo fue el intento por unir a los tenedores alemanes y japoneses en un grupo que representaría bonos por nada menos de 2,700 millones de dólares.

Estas asociaciones, en combinación con importantes y experimentados estudios jurídicos, hicieron cada vez más creíble la posibilidad de embargos. De hecho hubo sedes diplomáticas que tuvieron cuentas congeladas y recibieron sus partidas en efectivo, como también se temió que algún que otro juez autorice el embargo de algunos bienes que el Estado posee en exterior.

El ministro Lavagna quien ejerció el *liderazgo natural* en las negociaciones, aprovechó la reunión del G 20 para encontrarse a solas con el secretario del tesoro norteamericano, John Snow, y reclamarle algún tipo de ayuda, ocupando *simbólicamente* una posición disminuida. Es que el gobierno argentino comenzaba a percibir que precisaría mucho respaldo político de los países del G 7 para el ganar tiempo que le permita seguir negociando sin sufrir embargos y otras represalias de sabor amargo. Evidentemente se adoptó un estilo de *confrontación y cooperativo* pues resultaba adecuado para encontrar una solución en la que las preocupaciones de ambas partes son demasiado importantes como para comprometerlas. Esto significó tener que ceder ante ciertas demandas para que la solución fuese satisfactoria para las partes.

No caben dudas que la situación se fue complicando para el gobierno argentino. A la falta de avances en las negociaciones con los acreedores se le iba sumando el progreso de los procesos que podrían derivar en embargos y un creciente distanciamiento con los países del G 7. No sólo por la frialdad que Snow tuvo con Lavagna sino también en relación al encuentro que el

ministro argentino tuvo con su par francés. Es que el ministro de Kirchner se acercó a Francis Mer con la idea de recabar apoyo y terminó escuchando las quejas de aquel hacia las dificultades que las empresas francesas están teniendo para lograr un aumento de tarifas. Una clara muestra de que no había margen para un “jueguito” clásico de este gobierno: castigar una y otra vez a las empresas privatizadas para luego salir a pedir ayuda a los países de origen de esas empresas, demostrando una y otra vez que el *poder objetivo* deriva primordialmente del hecho de tener alternativas atractivas y el *poder subjetivo o psicológico* deriva de las creencias de ambas partes.

Con el correr de las semanas, la percepción en los centros del poder mundial fue cambiando. De a poco comprendieron que el gobierno argentino hablaba en serio que era un *negociador agresivo*, que exige condiciones unilaterales que es intransigente y que pensaba pagar sólo el 25% del valor de los bonos, que reclamaba hasta 42 años de plazo y que la posición no sufriría modificación alguna, aún si la economía mostrara signos de recuperación y una tasa de crecimiento del 8% anual.

Posteriormente, primero el FMI y luego los gobiernos del G7 observaron como el gobierno en vez de acercarse a sus acreedores comenzó un espiral de conflicto donde primero intentó dividirlos, luego empadronarlos y más tarde “satanizarlos” a través de la retórica del fondo buitres que compró bonos al 10% del valor nominal. En otras palabras, el gobierno argentino atacó un principio básico del capitalismo, que aquel que presta quizá no tenga derecho a cobrar por lo que prestó. Y que aquel que aprovecha un momento del mercado y compra muy barato, no tiene derecho a cobrar luego lo que legalmente vale lo que compró.

Por esta razón, los comunicados del G7 fueron tan claros como intimidatorios. Se reclamó al gobierno el inicio de negociaciones de buena fe con los acreedores y hasta se mostró fastidio por lo que sería otro ejemplo de viveza criolla. Es evidente que el G7 entendía por buena fe negociar, es decir abandonar el discurso de que el 75% de quita era la posición final. Y también un mejor trato (negociación blanda: *suave con el problema, suave con las personas*) para los acreedores en parte porque no puede permitirse que el funcionamiento del capitalismo global sea visto como ilegítimo.

Pero como ya es costumbre en esta administración, lo que más preocupaba en esas horas no era terminar dicha negociación sino asegurarse que la opinión pública no lo perciba cediendo frente poder financiero internacional. A este fin se realizó una sutil maniobra comunicacional donde se hablaba del 75% de quita pero se confundía el valor presente con el valor nominal. Se suponía que la opinión pública retendría mucho más en su memoria colectiva el porcentaje

de quita que se obtenga que el monto total sobre el que se hace la quita o los plazos y tasas que pagan los nuevos bonos a los que se les practicaba la quita.

A esta altura del análisis es preciso señalar que lo que realmente debía importar en esos momentos era culminar esta negociación lo más rápido posible. El país necesitaba volver a integrarse al mundo antes que las tasas aumenten en Estados Unidos, antes que el precio del crudo provoque una crisis mundial y antes que el proceso brasileño arrastre al desastre de la administración Lula.

Asimismo los comunicados del FMI reclamaron un acuerdo amplio con los bonistas, una forma diplomática de exigir que la aceptación del canje sea alta (cercana al 80%). Lo cual era reclamar indirectamente que el país destine una mayor proporción de su superávit primario al pago de la deuda.

Hasta aquí no pasó nada que no fuera previsible. Se sabía que las presiones de último momento iban a ser muchas y de diversa procedencia. Pero lo que ha sido inesperado fue el modo en que ha reaccionado Lavagna en su regreso a Buenos Aires luego de su estadía en EE.UU.

Cargó duramente contra el gobierno italiano diciendo que en el algún momento iba a tener que elegir entre la relación histórica y estratégica con Argentina o el apoyo algunos bancos y comisionistas. Prácticamente un apriete donde pone al gobierno de Berlusconi en una falta elección entre la relación con Argentina y los propios bancos italianos, que equivocados o no en los noventa hoy representan a ciudadanos de ese país. Es decir, estas amenazas y promesas buscaron ***redimensionar la zona de potencial acuerdo.***

No conforme con semejante raptó de furia, Lavagna también arremetió contra el gobierno japonés. Nuevamente con un lenguaje provocativo, sin ninguna diplomacia. Los acusó de hablar sin escuchar y de querer dar consejos en materia financiera al tiempo que son proteccionistas e hiper subsidiadores. Se adoptaron ***posiciones inflexibles*** para tratar de influir sobre el otro llevándolo a priorizar nuestros intereses o a abandonar los suyos.

CONCLUSIÓN

Finalización del Canje

La Argentina, el más grande emisor de deuda entre los mercados emergentes, salió el 2 de junio del default al concretar el canje de los títulos soberanos y comenzó a pagar desde el día siguiente a los acreedores que aceptaron la oferta de intercambio de los bonos viejos.

Efectivamente, Argentina logró, como antes lo había hecho con el Plan Brady (1992) y el Megacanje (2001), una nueva reestructuración. Si en las oportunidades anteriores lo fue por el

total esta vez ha sido solo por la parte en cesación de pagos, 81.800 millones de dólares sobre un total de 181.000 millones.

La nueva deuda consolidada asciende ahora a 141.000 millones de dólares lo que significa alrededor del 85% del PBI, cuando antes de la devaluación esta relación era del 57%.

Los nuevos bonos, producto de la reestructuración de la deuda, promedian los 27 años de plazo, aunque algunos llegan a los 42, lo que significa un positivo alargamiento de los vencimientos ya que la carga se distribuye en mas tiempo, y los nuevos intereses siendo mucho mas altos que los actuales del mercado internacional son mas bajos que los anteriores, otro aspecto positivo a computar.

Sin embargo los compromisos contraídos para hacer frente a los vencimientos de los servicios de la deuda son de una envergadura tal que constituyen una verdadera hipoteca para las próximas generaciones. Hipoteca con pagos por 62.000 millones de dólares en los próximos cinco años, con fuerte incidencia en los tres primeros .

En su discurso, Lavagna reconoció que "muchos en su momento pensaron (y quizás aun hoy piensan) dos cosas: que las alternativas que se planteaba el Gobierno y el equipo económico no eran las correctas, y que nuestra negociación había sido demasiado dura". Sobre el primer cuestionamiento respondió que se optó por la alternativa "de la racionalidad" y sobre el segundo sentenció que "sólo un sentimiento de inferioridad mal entendido nos ha impedido durante muchos años asumir estas realidades que otros han sabido reconocer en su debido momento para beneficio de los pueblos a los que les tocaba representar".

La agencia Standard & Poor's (S&P) ha explicado que a pesar del alivio que ha supuesto la reestructuración de la deuda en suspensión de pagos, existen incertidumbres sobre "la habilidad para mantener la trayectoria económica estable en el medio plazo y conseguir un mejor acceso al mercado para conseguir financiación". Los futuros *ratings* de Argentina dependerán a partir de ahora de la capacidad del Gobierno para gestionar las cuentas públicas y, sobre todo, de su habilidad para poder contener "presiones adicionales sobre el gasto si el crecimiento económico se desacelera".

Sin embargo no obstante la magnitud del superávit previsto para los próximos años solo alcanza para afrontar una parte de los pagos, para el resto Argentina tiene que buscar financiamiento, ya sea en el mercado internacional -renuente por ahora- o en el mercado interno, lo que significará nuevos negocios para el sector financiero local. Esto implica que la exitosa negociación no rompe con el mecanismo perverso del endeudamiento: tomar fondos, pagar servicios, refinanciar el capital, incrementar el endeudamiento y así continuamente.

“Si bien extraer soluciones analíticas para los juegos de doble nivel es un reto difícil”² (Podemos decir que plantear un problema en términos de negociación dura y negociación blanda conduce hacia una negociación por posiciones o regateo).

Esto no produce buenos resultados, ya que los acuerdos (si es que se dan), no son equitativos, son difíciles de cumplir, no son duraderos y el proceso es ineficiente y se deterioran las relaciones.

Bibliografía

ALSCHUL, C. *Dinámica de la negociación estratégica: Experiencias en América Latina.* Granica, Buenos Aires, Granica, 1999.

BELTRAMINO, Juan Carlos. *Como negociar internacionalmente: entre gobiernos, entre empresas, en organismos y conferencias.* Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994, capítulos 9, 10 y 11.

PUTNAM, Robert. Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. Olga GIL y Luis SANZ (comp.) [En: *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas.* Zona Abierta, número 74, España, 1996].

www.argenpress.com

www.ambitoweb.com

www.parlamentario.com

www.lanacion.com.ar

www.senado.gov.ar

www.clarin.com

² PUTNAM, Robert. Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. Olga GIL y Luis SANZ (comp.) [En: *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas.* Zona Abierta, número 74, España, 1996]. Página 81