

DEPARTAMENTO DE AMÉRICA DEL NORTE

Argentina y Estados Unidos (2011-2012): sin cambios en el horizonte

Anabella Busso¹

La expresión cotidiana “sin cambios en el horizonte” sintetiza las características de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos entre julio de 2011 y julio de 2012. Un relevamiento general de los temas que dominaron la agenda bilateral, así como la identificación de las modalidades políticas para abordar las cuestiones de interés conjunto muestra que no se produjeron modificaciones sustanciales en este período.

En función de lo anterior, en estas notas haremos unas breves, pero específicas, referencias a las características del vínculo entre Buenos Aires y Washington a los efectos de sustentar lo afirmado en el párrafo precedente y, a su vez, enmarcar el resto de artículos e informes que se presentan en este Anuario sobre la misma temática.

Principales tendencias y temas de agenda

Como señalamos en numerosos artículos publicados en Anuarios anteriores los vínculos bilaterales fueron perdiendo intensidad a partir de la salida de Argentina del default en 2005 y, más allá de las expectativas generadas por el anuncio de un perfil más internacionalista de Cristina Kirchner y las esperanzas de cambio que generó la llegada de Obama a la Casa Blanca, no hubo modificaciones en dicha declinación hasta la actualidad.

¹ Profesora Titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la UNR. Investigadora de CONICET. Docente de Posgrado en el IRI y coordinadora del Departamento de América del Norte.

Dentro de ese marco general se destacan un conjunto de características de distinta índole, que contribuyen a la descripción sobre el estado actual del vínculo entre ambos países. Una de las más importantes es que tanto el gobierno de Cristina como el de Obama han "formateado" gran parte de la política exterior en función de los condicionantes internos. Consecuentemente, a través de estos años distintas cuestiones como la crisis del campo, la política comercial, la incautación del avión estadounidense y parte de su cargamento, entre otras ligadas a la vida política argentina; así como el desinterés de Washington por nuestro país, las presiones de distintos *lobbies* de tenedores de deuda argentina sobre el Congreso y el Ejecutivo estadounidense para que aplique sanciones a las políticas implementadas por Buenos Aires, las fuerzas conservadoras ejercidas sobre Obama en referencia a temas como las nuevas modalidades de golpe de estado en la región; han generado ciertos momentos de tensión. Sin bien no podemos negar que en determinadas ocasiones ambos gobiernos adoptaron diferentes posiciones ideológicas, las desavenencias estuvieron generalmente más ligadas a sus intereses y presiones domésticos que a los desacuerdos político-ideológicos, lo que dio como resultado una dinámica que se mueve permanentemente desde situaciones de "crisis a intentos de recomposición".

Esta dinámica, sin embargo, no se limita así misma sino que ha tenido consecuencias colaterales, algunas positivas y otras negativas. En las primeras podemos señalar la predisposición de ambos gobernantes para recurrir a la diplomacia presidencial (diálogo directo) cuando consideraron que trabajar para solucionar diferencias era mejor que dejar que las mismas se profundizaran en manos de las burocracias especializadas y los grupos de presión internos. En ese marco, los encuentros entre Cristina y Obama en la Reunión del G20 en Cannes en 2011 y en la Cumbre de Cartagena en 2012 son un buen ejemplo.

Entre las negativas podemos subrayar que, más allá de las disputas propias entre dos países con asimetrías de poder estructurales y posiciones ideológicas dispares con respecto a algunos temas centrales de la agenda internacional de nuestros días, no

hemos logrado dinamizar los vínculos a través de una relación institucional más estable que contribuya a superar el patrón “crisis –intento de recomposición”. En referencia a esta deficiencia, la prensa ha informado recientemente que se están implementando algunos ajustes por parte de la embajada argentina en Estados Unidos. Esta se encuentra organizando un viaje de la Presidenta Cristina Kirchner a este país para “antes de fin de año”, con el propósito de reforzar la estrategia que está instrumentado el embajador Jorge Argüello, destinada a darle más presencia a la Argentina en Washington y, a su vez, optimizar la relación bilateral. En los últimos meses el Embajador Argüello lanzó una ofensiva para neutralizar el *lobby* de los fondos buitres que opera en el Congreso estadounidense. No sólo visitó a un número muy importante de legisladores que han sido objeto de ese *lobby*, sino que además produce una *newsletter* donde se deja sentada la posición del gobierno argentino, la cual es distribuida en las dos cámaras. Además, estas tareas se ven complementadas con intentos de acercamiento parlamentario tal como lo muestran las labores de nuestra sede diplomática destinadas a organizar un viaje de 25 legisladores estadounidenses a la Argentina (Clarín, 1/8/ 2012).

Otra cuestión negativa ligada a la vigencia del patrón “crisis – intento de recomposición” está vinculada con el abordaje sobre la relación bilateral realizado por los medios de comunicación. Esta situación afecta especialmente a la República Argentina por dos razones: la primera es que el espacio que ocupa Argentina en la prensa estadounidense es muy pequeño, debido a que nuestro país no es parte de los asuntos más relevantes de la agenda externa de Washington, salvo en ocasiones muy especiales; la segunda es que las fuertes discrepancias entre el Gobierno nacional y los medios hegemónicos han generado que estos últimos acentúen las diferencias entre Washington y Buenos Aires a niveles irreales y que, generalmente, argumenten a favor de la postura estadounidense y oculten las instancias de cooperación entre ambos países que, aunque no son muy numerosas, existen. Si bien esta tendencia en la información y las observaciones realizadas por los medios masivos tienen como objetivo al público local, también fueron

tomadas en cuenta por los análisis de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, tal como lo demostraron los cables publicados en *Wikileaks*. Asimismo, resulta justo mencionar que los medios más afines al gobierno tienen una tendencia opuesta a la descrita destacando más los errores de Washington, sin mencionar responsabilidad alguna de Argentina en el manejo de los asuntos externos.

Si pasamos ahora a la revisión de la agenda podemos ver que la principal característica es la continuidad en tanto el tipo de cuestiones que la componen no se ha modificado en el período bajo estudio. En este marco podemos destacar que los temas de agenda compleja o negativa se encuadran, mayoritariamente, en la dimensión económico-financiera del vínculo bilateral. Entre ellos se destacan:

- * las presiones de los bonistas que quedaron fuera de la refinanciación de deuda ofrecida por Argentina sobre los congresistas estadounidense, las que se canalizan a través de los llamados fondos buitres;
- * la oposición de ciertos sectores de ambos partidos a la postura argentina de no pagar a las empresas americanas beneficiadas por los fallos del CIADI hasta que estas se sometan a la ley nacional;
- * las sanciones económicas provenientes de Estados Unidos (suspensión de Argentina del Sistema Generalizado de Preferencia y voto negativo de Estados Unidos en el BID ante la solicitud de créditos por parte de nuestro país), como consecuencia de los debates en torno a los fallos del CIADI mencionados en el punto anterior;
- * la denuncia presentada por el embajador estadounidense ante la OMC, con motivo de las medidas implementadas por la Argentina en materia de importaciones, en la que se subrayan la falta de transparencia en el régimen de licencias de exportaciones y la consecuente incertidumbre que esto genera tanto entre los actuales y potenciales exportadores estadounidenses hacia la Argentina, como entre eventuales inversores;
- * los históricos reclamos de Argentina por las trabas fito y zoosanitarias establecidas por Estados Unidos a productos argentinos (hace más de 20 años que reclamamos para

poder vender limones y otros cítricos) y la continuidad de la política de subsidios agrícolas por parte de Washington.

Dentro del campo económico aparece una importante, aunque incipiente, novedad en agenda. La decisión del gobierno argentino en 2012 de nacionalizar la empresa YPF recibió críticas moderadas por el gobierno estadounidense debido a que existen un conjunto de empresas petroleras de ese origen, que están interesadas en realizar inversiones en el sector. Los directivos de las empresas como Exxon Mobil, Chevron, Conoco Phillips y Apache no han ocultado ese interés. Sin embargo, el proceso de negociación será complejo en tanto los empresarios estadounidenses han solicitado al gobierno argentino que el Congreso nacional apruebe una ley que les garantice la inversión y les permita la exportación de barriles de petróleo y el giro de utilidades a las casas centrales. La evolución de esta negociación será uno de los datos relevantes del segundo semestre de 2012 e inicios de 2013.

La agenda de seguridad es mixta en tanto tiene claroscuros. No se puede negar que los acontecimientos ligados al avión dejaron huellas en los sectores políticos conservadores y en miembros del Pentágono que no han superado el incidente, más allá que en los hechos y desde la reglamentación aduanera el tema haya sido resuelto (se devolvió todo el material incautado) y los presidentes hayan dado por cerrado los desacuerdos como lo demostró el encuentro en Cannes.

Por otra parte, la complejidad de la agenda regional de seguridad va alejando las posiciones entre los gobiernos latinoamericanos y el de Estados Unidos. Mientras los primeros solicitan que Washington aplique políticas destinadas a disminuir el consumo de estupefacientes, habilite la posibilidad de discutir distintas estrategias de despenalización y legalización de las drogas, controle el mercado de armas livianas y pequeñas que pasan desde territorio estadounidense al resto de los países del continente alimentado los insumos del crimen organizado transnacional; Washington se opone a cada uno de estos reclamos con distintos argumentos. Consecuentemente las autoridades en Estados Unidos afirman: debemos hacer un esfuerzo para disminuir el

consumo, pero es muy difícil lograrlo; no aceptamos ni aceptaremos discutir la legalización de las drogas y queremos controlar el mercado de armas, pero no podemos por la fortaleza de los grupos pro armamentistas y por las disposiciones constitucionales. Obviamente, estas diferencias a nivel hemisférico también afectan los vínculos bilaterales y, en ese marco, Argentina no será una excepción. De hecho el informe anual sobre tráfico de drogas formulado por el departamento de Estado (publicado en marzo de 2012) incluyó críticas a la Argentina, especialmente por la reducción de la cooperación con EE.UU. en la lucha contra las drogas. Entre los aspectos que despertaron la preocupación de EE.UU. se incluyó el cese de los convenios de cooperación con la DEA y los riesgos de lavado de dinero en el sistema bancario y como punto positivo se hizo mención a la decisión de armar el denominado Escudo Norte contra las drogas, vía la colocación de siete radares que deben brindar cobertura contra avionetas narcos.

Concentrándonos ahora en los espacios de cooperación en el ámbito de seguridad podríamos afirmar que estos se canalizan fundamentalmente en cuatro campos: energía nuclear, terrorismo, Irán y cooperación científico-tecnológica. En este marco ya en 2010 el Presidente Obama había invitado a Cristina Kirchner a la Cumbre de Seguridad Nuclear celebrada en Washington por considerar que nuestro país siempre había apostado al uso pacífico de la misma. Por otra parte, si bien el gobierno argentino siempre se manifestó opuesto a utilizar la vía militar como la única estrategia para enfrentar al terrorismo internacional, acordó en rechazar esta amenaza y reconoció la necesidad de luchar contra la misma por diversas vías como el control del lavado de dinero que pueda financiar actividades de este tipo. En este marco se inscribe la legislación aprobada en nuestro país sobre lavado de dinero, coincidente con las solicitudes del GAFI. En conexión con el tema anterior aparece la cuestión de Irán. Estados Unidos ha señalado al gobierno del Presidente Mahmud Ahmadineyad como una amenaza a la paz mundial por su plan nuclear y sus acciones terroristas, consecuentemente ha trabajado bi y multilateralmente para aplicar sanciones cada vez

más fuertes a ese país. Argentina, no se opone al desarrollo nuclear para uso pacífico, pero mantiene diferencias con el gobierno iraní ya que nunca quiso dar lugar a las solicitudes de la justicia nacional quien ha acusado a miembros del gobierno iraní de haber sido parte del ataque a la AMIA. Si bien durante 2011 Argentina flexibilizó parte de su política hacia Irán (por ejemplo la delegación argentina que asistió a la Asamblea General de ONU no se retiró del recinto cuando habló el presidente iraní modificando la modalidad utilizada en los últimos años; también existieron denuncias periodísticas, nunca probadas, en el sentido que la Cancillería había iniciado nuevos contactos con Irán vía Siria), finalmente no se produjo un cambio significativo en la postura argentina. En referencia a la cooperación científico -tecnológica² podemos destacar la tarea conjunta entre la NASA y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) para el lanzamiento del satélite argentino de teleobservación SAC-D/Aquarius que se concretó en junio de 2011 desde la base Vandenberg, California. Se trata de un proyecto conjunto, en el que participan también las agencias espaciales de Italia, Canadá y Francia. El mismo tiene como principal misión el estudio de la salinidad de los océanos, para investigaciones sobre el cambio climático. La información obtenida también será de utilidad para las actividades agrícola-ganaderas.³

La agenda político-diplomática tampoco ha variado sustancialmente en el periodo bajo análisis. Ambos gobiernos comparten posiciones sobre cuestiones de Derechos Humanos, asistencia humanitaria y se distancian en otros como ser las valoraciones sobre el gobierno venezolano, el bloqueo a Cuba y la postura frente a las nuevas modalidades de golpe de estado desarrolladas en Latinoamérica, catalogadas como "neogolpismo". Quizás este sea el tema que más ha alterado la agenda bilateral en los

² Incluimos el análisis de este punto bajo la dimensión estratégico militar debido a que la CONAE y la cooperación bilateral para la el lanzamiento de satélites (Argentina pone el satélite y Estados Unidos el vehículo lanzador) son parte de las actividades acordadas en el proceso por el cual nuestro país fue prácticamente obligado por Estados Unidos a abandonar el desarrollo del Misil Cóndor II.

³Para la tarea participaron numerosos científicos y técnicos de la CONAE, la NASA, el laboratorio JPL (EE.UU) que aporta el lanzador y la empresa estatal rionegrina Invap que construyó el satélite en Bariloche. También colaboraron expertos de entidades argentinas que aportaron instrumentos y de la Comisión Nacional de Energía Atómica, que tuvo a su cargo la realización de los paneles solares.

últimos años dada la ambivalencia y / o la debilidad de la postura del gobierno estadounidense antes casos como los de Honduras, Ecuador y Paraguay.

Lo que vendrá: reflexiones breves sobre el futuro de la relación

Las situaciones política y económica de ambos países no muestran señales que puedan conducir a cambios significativos en la orientación del vínculo bilateral. Estados Unidos transita un año electoral y, en consecuencia, Obama continuará dando preferencia a los condicionantes domésticos aunque estos, en ocasiones, sean sólo expresiones de *lobbies* con los cuales el Presidente no quiere discutir para no afectar el volumen de votos. Por otra parte, el candidato Mitt Romney representa a sectores conservadores en lo político y extremadamente liberales en lo económico que rechazan de plano una relación fluida con Argentina por diferencias de tipo ideológicas. En este marco existen algunas consideraciones que debemos tener en cuenta. La primera de ellas ya la mencionamos y se refiere a que, en general, durante un contexto electoral los candidatos tienden a preocuparse por los temas de interés para el electorado, dejando de lado esquemas de cooperación o acercamiento con otros estados que impliquen alguna flexibilización o concesión. La segunda se vincula con el posible resultado de las elecciones. Si las cosas han sido difíciles con Obama más aún lo serán sin gana Romney, en tanto la disputa político – cultural que viene enfrentando Estados Unidos desde los '80 buscará nuevamente ser saldada a favor de los sectores políticos conservadores que defienden el libre mercado, lo cual choca con la dinámica política imperante en buena parte de Latinoamérica. En tercer lugar, el resultado de las elecciones no es sólo importante en términos de quién ocupará la Casa Blanca a partir de enero de 2013, sino también en términos parlamentarios. La abrumadora pérdida de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes en las elecciones de mitad de mandato significó que los Republicanos y el Tea Party ocuparan la presidencia de todos los comités y que Argentina perdiera gran parte de sus contactos en el ámbito parlamentario y a la vez que ese Congreso fue –y todavía es- funcional a numerosos reclamos de los llamados

fondos buitres. En este marco un mayor equilibrio parlamentario sería interesante para los esfuerzos que está realizando la embajada argentina en Washington destinados a mejorar los vínculos.

En lo que refiere a la Argentina la situación no es tan distinta. Nuestro país atraviesa una etapa de estancamiento económico y las decisiones gubernamentales de aplicar una política comercial proteccionista, limitar el envío de remesas por parte de las corporaciones transnacionales a sus casas matrices, aplicar un control significativo al mercado de cambios, entre otras, son medidas que responden a las necesidades internas de Argentina, pero que difícilmente sean aceptadas por Estados Unidos. Por otra parte, nuestro país ha comenzado a transitar un escenario electoral particularmente intenso en tanto este tiene dos vertientes: una ligada a las elecciones parlamentarias de mitad de mandato que se realizarán en 2013 y otra anticipada que debate las posibles candidaturas presidenciales para 2015. Los componentes políticos de esta situación son muy importantes: en caso que el gobierno nacional gane y tenga mayoría en ambas cámaras varios sectores del kirchnerismo podrían intentar una reforma constitucional destinada a habilitar la reelección, lo cual no sería aceptado con beneplácito por Estados Unidos en tanto este país no es muy proclive a este tipo de modificaciones ni siquiera con sus aliados. De hecho no apoyó la tentativa de un tercer mandato en el caso de Menem en Argentina, ni en el caso de Fuyimori en Perú, ni en el de Uribe en Colombia y, como muestran los discursos oficiales en Washington las críticas a las modificaciones constitucionales de Venezuela que habilitaron la reelección indefinida son permanentes. Por otra parte, si la “batalla política” nacional se hace cada día más dura es posible que la agenda doméstica continúe siendo un condicionante significativo en la acción externa. En este marco, salvo algunas cuestiones de peso económico –financieras donde la postura de Estados Unidos tenga una influencia especial, no es factible que el gobierno argentino encuentre temas de interés conjunto con Washington, al menos en el corto plazo.