

DEPARTAMENTO DE AMÉRICA DEL NORTE

Cristina y el rol de Estados Unidos en la política exterior argentina: un vínculo incierto

Anabella Busso*

A lo largo de este informe pretendemos abordar las tendencias centrales que cruzaron las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos en el período julio 2008 - julio de 2009 con el fin de dar continuidad a los análisis que sustentan las líneas de investigación que desarrollamos en el Departamento de América del Norte y cuyos resultados parciales son parte de los Anuarios.

A pesar de la característica de estudio coyuntural que el recorte temporal impone al presente análisis, para llevar adelante esta tarea adherimos a varios conceptos y *supuestos*, algunos más *teóricos* y otros más *empíricos*, que resultan significativos para entender la dinámica del vínculo bilateral en el mediano plazo y, entonces, señalar algunas tendencias que se iniciaron con la presidencia de Kirchner y continúan en la de Cristina Fernández.

En el ámbito de lo *teórico* consideramos que los abordajes que acentúan las necesidades y condicionantes internos sobre los asuntos externos son los más adecuados para explicar el vínculo bilateral. Consecuentemente la definición de política exterior que subsume dicha realidad va más allá de la definición tradicional que entiende a la política exterior como “el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, militar-estratégica y económica y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como

* Profesora de las Maestrías en Relaciones Internacionales del IRI, FLACSO, CERIR-UNR. Profesora Titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Investigadora de CONICET. La autora agradece la colaboración de María Eva Pignatta y Esteban Actis en la recolección y sistematización de información sobre acontecimientos relevantes para las relaciones bilaterales argentino-americanas durante el período en estudio.

multilateral¹ y se proyecta sobre aquellos conceptos que profundizan su condición de política pública y su necesaria conexión con las cuestiones domésticas. En este sentido, como afirma Lafer, la política exterior debe estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales. *Traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino*, que es –a su entender– la tarea de la política exterior como política pública, implica la evaluación de la especificidad de esos problemas, necesidades e intereses. Esta evaluación se basa en la visión, más o menos explícita, de cómo realizar el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple.²

Además, desde la perspectiva disciplinar de las Relaciones Internacionales, gran parte de los estudios teórico-conceptuales sobre política exterior señalan la permanente interconexión entre la política interna y la internacional, destacando su condición *intermística* como una de las características más notorias y crecientes a partir de los años setenta hasta la actualidad. Así, en la mayoría de los Estados centrales, pero en Estados Unidos en particular, esta es la lógica para la elaboración de la política exterior.³

Si tomamos ambos conceptos podemos afirmar que en el caso de Argentina el último gran hecho de política externa donde se realizó una muy clara y acertada identificación de las necesidades e intereses nacionales y se buscó trabajar a nivel internacional para atenderlos fue la renegociación de la deuda para la salida del *default*. De ahí en más es difícil pensar en hechos donde las necesidades domésticas hayan sido resueltas a través del aprovechamiento de las oportunidades externas recurriendo a una adecuada gestión internacional.

En el caso de Estados Unidos las necesidades internas identificadas por el gobierno de G. W. Bush que se canalizaron en una política unilateralista y basada en el uso de la fuerza para enfrentar la guerra contra el terrorismo y la guerra en Irak (que como hemos sostenido en otros trabajos nunca la incluimos en la lucha contra el terrorismo debido a que respondía a otros intereses) también mostraron estar alejadas de los intereses de la población en general, aunque cercana a los objetivos de los sectores políticos neoconservadores y a los intereses de determinados sectores empresariales vinculados a

¹ Russell, Roberto, "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en edición preparada por Russell; Roberto, *Política exterior y toma de decisión en América Latina*, GEL, Bs. As., 1990, pág. 225.

² Lafer, Celso, *La identidad internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002, pág. 21.

³ Putnam, Robert; "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", Olga Gil y Luis Sanz (comps.), *Las Fuentes Internacionales de las Políticas Domésticas*, Zona Abierta, N. 74, España, 1996.

la guerra. Como consecuencia de ello el presidente Obama ha planteado claramente la necesidad de un acercamiento entre Washington y la sociedad estadounidense que debe trasladarse al conjunto de las políticas públicas, incluida la política exterior.

Si seguimos, entonces, la definición de política exterior planteada más arriba podemos afirmar que existe una semejanza entre los gobiernos de Cristina y Bush –más allá de las enormes diferencias en los contenidos de su acción externa– en la dificultad de identificar adecuadamente los intereses comunes que pueden ser defendidos en el ámbito internacional. Esta es una –entre varias– de las causas que debilitan la gestión de Cristina Fernández y, quizás, una de las más importantes razones del deterioro abrupto de los niveles de popularidad que sufrió Bush en su segundo mandato. Sin embargo, dicha semejanza no se traslada automáticamente al análisis de la naturaleza *interméstica* de la política exterior. Esto se debe a que ambos gobiernos enfrentaron necesidades y presiones internas de diversa índole, pero Estados Unidos tuvo –y tiene– una activa política exterior mientras que en el caso argentino esta se encuentra desdibujada.

Aunque resulte casi auto-evidente deseamos aclarar que con este análisis no estamos asemejando contenidos entre dos gobiernos tan distintos en sus perfiles ideológicos y con asimetrías de poder insalvables, sino subrayando la debilidad de la política exterior argentina actual en su condición de política pública y la pérdida de oportunidades para que nuestro país y su gobierno jueguen un rol más destacado a nivel internacional. Además, nuestro análisis pretende describir el problema pero no, como ocurre con buena parte de los análisis periodísticos y también parte de los académicos, usar dicha descripción crítica para argumentar a favor de un cambio de contenidos de la política exterior donde se propone aceptar todo condicionamiento externo como dado –al estilo de los noventa– especialmente si proviene de Washington y alejarnos de todos nuestros vecinos latinoamericanos que no luzcan un prolijo y neutro perfil socialdemócrata. Por el contrario, valorizamos los contenidos autonomizantes y las acciones que en esa dirección se implementaron, pero creemos que nuestra acción externa hoy carece de planificación y está deprimida si la medimos en función de sus potencialidades.

Si analizamos ahora los *supuestos de orden empírico* se destacan tres situaciones específicas: a- las relaciones entre Buenos Aires y Washington continúan siendo menos

intensas ahora que antes de 2005;⁴ b- esto acontece a pesar tanto de las expectativas generadas en Washington por la llegada de Cristina –a quien se consideraba portadora de un perfil más internacionalista, menos confrontativo, más proclive a las ideas de calidad institucional y con mayores condiciones que sus opositores para garantizar la gobernabilidad– como de las esperanzas del gobierno argentino de generar un nuevo vínculo a partir de la llegada de Obama; y c- las razones que explican la ausencia de una política exterior más planificada y activa con impactos sobre el vínculo bilateral responden más a causas de orden interno que a una acción específica de Washington.

Consecuentemente, el seguimiento de la política exterior argentina entre julio de 2008 y julio de 2009 no ha mostrado cambios significativos y las relaciones bilaterales con Estados Unidos tampoco. En este marco la agenda externa permanece condicionada en forma excesiva por la agenda interna; los principales representantes de la Cancillería aparecen desdibujados en el marco de un gabinete cuyos referentes más destacados son otros funcionarios; los anuncios del segundo semestre del año pasado que parecían brindar instrumentos nuevos en el vínculo entre Argentina y el mercado de crédito internacional a la vez que alentaban una mejora en las relaciones con los países centrales se vieron suspendidos y opacados por la crisis económica internacional y, finalmente, la llegada al poder de Barack Obama no otorgó a la Argentina un rol central en la política regional en términos comparativos con Brasil o México –lo que sería entendible– sino tampoco en referencia a países de menor poder relativo como el caso de Chile.

1- Argumentando los supuestos de trabajo

Como a lo largo de nuestra investigación siempre hemos valorado las explicaciones multicausales o, dicho en términos cualitativos, la “comprensión” de nuestro tema de estudio, en este apartado trataremos de argumentar sobre una parte de las causas que sustentan los supuestos mencionados en los párrafos anteriores interrelacionando conceptos y hechos.

⁴ Para un análisis de las relaciones bilaterales Argentina- Estados Unidos durante el gobierno de Kirchner hasta 2005 ver Busso, Anabella y Pignatta, María Eva- “Las relaciones Argentina – Estados Unidos después de la renegociación de la deuda. Continuidades estructurales, gestos reactivos y cuestiones irresueltas”, *Anuario de Relaciones internacionales 2006*, Publicación en CD, IRI, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 2006.

1-1 El predominio de la agenda interna

La tendencia a condicionar la política exterior a los problemas domésticos puede ser aceptada, tal como argumentamos anteriormente, como parte de la naturaleza *intermística* que posee y de acuerdo a los momentos y temas que un país aborde, pero siempre dentro de una lógica donde las acciones internas y externas están interconectadas para aportarse soluciones mutuas. Si por el contrario una agenda condiciona permanentemente a la otra (en este caso la interna a la externa) esta situación limita las relaciones con otros actores internacionales que enfrentan dificultades para vincularse con Argentina si nuestro país está siempre al borde de la crisis, ensimismado en sus dificultades y, en cierta forma, desconectado del mundo.

Retomando a Carlos Escudé como una de las opiniones a las que recurrimos en el Anuario 2008 para analizar esta situación durante el gobierno de Néstor Kirchner destacamos que “desde la crisis de diciembre de 2001 la Argentina vive una crisis de gobernabilidad latente, pero permanente. A partir de entonces, todo aspirante a ocupar el sillón de Rivadavia sabe que puede ser derrocado por un golpe de Estado civil similar a los que expulsaron de la presidencia a Fernando de la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá, perpetrados por hordas del conurbano bonaerense manipuladas por caudillejos políticos”. Para él las organizaciones populares –que fueron creciendo en forma paralela al incremento de la pobreza que con los años pasó del 10 al 50%– heredaron el poder de veto parcial que ejercieron los militares entre 1930 y 1983. “Kirchner sabía que toda represión de las organizaciones populares de naturaleza tan diversa como los piqueteros, los ambientalistas de Entre Ríos y los revoltosos de la Federación Universitaria de Buenos Aires, podía conducir a que su gobierno siguiera los pasos de la Alianza. Es por este motivo que su táctica fue casi siempre no reprimir”. Sin embargo, en el juego de suma cero que caracteriza a la política en nuestro país, la oposición se la pasó reclamando el restablecimiento del orden, con la expectativa de que esa decisión terminase con una gran cantidad de piqueteros que, mientras tomaban las calles de Argentina, acusasen al gobierno de autoritario y lo debilitasen, dándole el triunfo a la oposición, pero reiniciando permanentemente los ciclos de inestabilidad que tanto dañaron a nuestro país. Pero mal que le pese a los opositores, con el recrudescimiento del rol desempeñado por los ambientalistas entrerrianos el gobierno no reprimió y les permitió que usurparan una dimensión de la política exterior argentina, produciendo una interrupción del comercio en el Cono Sur. El gobierno usó la confrontación frente al mundo y la diplomacia con los

entrerrianos. Pero después de la Argentina de De la Rúa es común que el Estado permita la violación de sus propias normas calmado así a quienes reclaman, aunque deteriore sus instituciones. Sin embargo, "... desde el gobierno podrá argüirse no sin razón que (...) se dañarían más si se debilitase a otro presidente, contribuyendo a su caída." "Este es el infierno que nos supimos conseguir: el sacrificio de la política exterior a la política interna y el sacrificio del largo plazo del interés nacional al corto plazo de la estabilidad de un gobierno".⁵

Si bien ciertos calificativos son, desde nuestra perspectiva, discutibles en tanto las acciones de cortes de rutas y las limitaciones al libre tránsito dejaron de ser una práctica propia de los sectores del conurbano para ser utilizadas por la clase media alta y la clase media-media durante el conflicto con el campo, la lógica general de análisis es acertada: existe en Argentina una afectación a la gobernabilidad por parte de los actores domésticos que perturba nuestra política exterior y que permanece como una característica también en la gestión de Cristina Fernández, aunque incluya nuevos actores y temas. En este sentido, en el escenario actual se destacan una clase media en permanente reclamo sobre cuestiones como más seguridad y apoyo al campo y una buena parte de los medios de comunicación presentando una Argentina caótica e infinitamente mal administrada en términos comparativos con cualquier otro país cualquiera sea el tema analizado (pobreza, seguridad, gripe H1N1, entre otros). A esta situación se le suma un debate sobre la modificación de la ley de medios audio-visuales que, por momentos, adquiere un espíritu destituyente frente a un gobierno con dificultades serias para reconocer su pérdida de poder y la necesidad de buscar acuerdos y; una oposición que, en su mayoría, reclama diálogo y consenso, pero en realidad lo que quiere es gobernar invocando una práctica propia del parlamentarismo no ajustable con un sistema presidencialista, actitud que tampoco aporta a la estabilidad.

Esta situación de condicionamiento doméstico que afecta la gobernabilidad marcó la presidencia de Kirchner como consecuencia de la herencia de las crisis del 2001 y la predilección del propio presidente por los temas domésticos. Este rasgo se potenció en la

⁵ Todas estas ideas -textuales y conceptuales- fueron tomadas de dos artículos de Carlos Escudé: "La muerte de la política exterior", Diario La Nación, Buenos Aires, 1 de agosto de 2006 y "El conflicto de las papeleras y la muerte de la política exterior" publicado por el Boletín N° 40, año 9, de octubre de 2006 del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos -ISIAE- del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales. Si se quiere analizar una respuesta que relativiza el condicionamiento planteado por Escudé a la política exterior argentina por los actores y problemas domésticos ver Corbacho, Alejandro, "En búsqueda de una política exterior inteligente", Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, Boletín, Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, Año 9, No. 41, Buenos Aires, diciembre de 2006, pp. 3-4.

gestión de Cristina con el conflicto del campo en 2008 –a partir los enormes desaciertos del gobierno para afrontar la crisis y la escasa voluntad de acuerdo del sector demostrada por la exigencia de disminución / anulación de las retenciones a la soja como requerimiento central más allá de un discurso construido sobre reclamo de una política agrícola / ganadera– que adquiere en nuestros días una nueva envergadura con los resultados negativos para el gobierno de las elecciones parlamentarias de mitad de mandato donde la disputa sobre poderes delegados, retenciones, suba de tarifas, funcionamiento del INDEC, medios de comunicación, entre otros, aparecen como temas que concentran toda la atención y se constituyen en un punto de inflexión planteado a través de una lógica de suma cero. En esta forma de hacer política el gobierno no muestra una vocación de cambio y continúa pensando que todo lo que concede redundará en acumulación de poder por parte de la oposición y esta última exige que todo lo que propone sea aceptado por el gobierno como si las elecciones parlamentarias le hubiesen otorgado la totalidad del poder actuando, en ocasiones, como si la impulsara un deseo profundo de erosionar en forma definitiva la capacidad de gestión del gobierno nacional.

Este escenario de crisis de gobernabilidad no nos posiciona adecuadamente ante el mundo, reduce nuestras posibilidades de cumplir un rol activo en la política regional y reinstala permanentemente la idea de Argentina como un país impredecible, sin destino, sin remedio. Las consecuencias en el ámbito internacional son variadas pero en general negativas: le quita solvencia a los temas de nuestra agenda externa; disminuye las posibilidades de atraer inversión extranjera directa; limita las acciones de Argentina como un país que puede mediar en los temas difíciles de la agenda regional y en los conflictos regionales propiamente dichos; nos excluye de la agenda de países con los que habíamos alcanzado una relación fluida⁶ y permite que la oposición argumente que para salir de esa situación el gobierno (incluyendo en este a Cristina y al ex presidente Kirchner) incrementará su búsqueda de concentración de poder a imagen y semejanza de lo hecho por el presidente Chávez con posterioridad a la primera consulta popular sobre la reelección indefinida donde los resultados no le fueron favorables.

⁶ Nos referimos a situaciones como las que se han dado en los últimos meses con España. Tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández de Kirchner consideraron a los vínculos con Madrid y con el gobierno de Zapatero como un punto central de su acción externa y, en este marco, lo atendieron personalmente junto con otros pocos países como Venezuela, Bolivia, Brasil, Chile y Estados Unidos. Este vínculo hoy está más deprimido que antes tal como lo demuestra la visita a América Latina de la vicepresidenta española que no incluyó a la República Argentina.

Consecuentemente, la idea que se trasmite, y que gran parte de la sociedad hace suya, es que nuestro país y su gobierno se están alejando tanto de su discurso como de sus logros anteriores. En síntesis, la identificación con Chávez intenta subrayar que vamos hacia un régimen con menos libertades, con menos respeto por los derechos humanos a lo que se suma el deterioro de las condiciones económicas con el consecuente impacto sobre los niveles de empleo.

Si bien creemos que esta afirmación carece de sustento tiene dos derivaciones negativas: en primer lugar, habilita a quienes opinan que somos parte de una América Latina retrógrada, autoritaria, demagógica y con fuerte intervencionismo estatal en la economía nacional que se acerca a los “populismos” de Chávez, Evo, Correa y Ortega y se aleja de los modelos socialdemócratas de Lula; Bachelet, Tabaré, entre otros, perdiendo prestigio internacional especialmente frente a Europa y Estados Unidos⁷ y, en segundo lugar, instala el supuesto de nuestra permanente incapacidad para recomponer las relaciones entre la sociedad y el Estado.

En este sentido creemos que el gobierno tiene aciertos, pero debe mostrarlos con mayor claridad y regularidad. A nivel internacional debería continuar con el privilegio de

⁷ Tal como lo hemos explicitado en otros Anuarios (Busso, Pignatta: 2006) citamos las críticas que la oposición y parte de la academia le realizan al gobierno por su condición de “populista” porque son un dato de la realidad que un estudio que pretende reflejarla no puede eludir. Sin embargo, no compartimos ese concepto y los contenidos que se le otorgan por varios motivos: tiene en términos políticos y sociales una connotación peyorativa hacia los partidos y movimientos populares que surgieron en América Latina a lo largo de su historia y, en el marco de las relaciones internacionales, ha sido utilizado para descalificar y castigar por parte de los Estados más poderosos a aquellos gobiernos que fueron catalogados como tales (las relaciones de Argentina con Estados Unidos son un ejemplo claro). Esta situación es más compleja todavía si reflexionamos, desde una perspectiva académica, sobre la imprecisión del concepto, aún entre quienes lo utilizan hecho que, sin dudas, le quita claridad explicativa. Como afirma Navia “Mientras algunos académicos, especialmente los economistas, lo asocian con políticas macroeconómicas que generan inflación y déficit fiscal, otros lo utilizan para referirse a políticos que buscan generar un amplio apoyo de las masas para llegar al poder. Habiendo sido utilizado como sinónimo de liderazgo político personalizado, como evidencia de partidos políticos débiles no institucionalizados, como prueba de la falta de consolidación democrática o como demostración de la precaria institucionalidad política que existe en la región, el término populismo goza de tanta popularidad en parte porque ha sido fácilmente adaptado para definir diferentes realidades, en ocasiones incluso algunas contrapuestas.” Navia, Patricio, “Partidos políticos como un antídoto contra el populismo en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile - Instituto de Ciencia Política, Volumen 23, N° 1, Año 2003. Por otra parte, desde la Ciencia Política, Arturo Fernández, con una notable simpleza y claridad, subraya lo erróneo –y quizás injusto– que es el resultado de esa connotación peyorativa al momento de evaluar las verdaderas causas de los males latinoamericanos; destaca el carácter ambiguo del concepto de populismo en los ámbitos académicos y periodísticos y, finalmente, avanza sobre una definición diferenciada de los llamados populismos latinoamericanos como “una realidad histórica socio-política original y heterogénea de la región entre 1930 y 1985 que conformó a los más importantes partidos populares latinoamericanos del siglo XX”. Con un detalle de sus principales características y la idea de que ellas se produjeron en un momento histórico determinado discute la aplicación del mismo término a las situaciones regionales de nuestros días. Para más detalles ver Fernández, Arturo, “Una perspectiva sobre el populismo latinoamericano y los sistemas de partidos actuales. Los casos de Argentina y Brasil”, en Gladys Lechini; Victor Klagsbrunn Williams Gonçalves (ORG), *Argentina e Brasil*.

las relaciones regionales, pero tendría que diversificar más los vínculos. Sin abandonar los lazos con Venezuela⁸ hay que avanzar en la profundización de otras relaciones de importancia estratégica como las existentes con Brasil y Chile; recomponer los vínculos con Uruguay; rearmar una relación con Perú; mantener la actitud de colaboración con Bolivia, etc.⁹ Esto nos dará una presencia más integral en nuestro ámbito inmediato y nos devolverá el rol de Estado mediador y con capacidad de propuestas para solucionar dificultades latinoamericanas. Sin dudas, recuperar esa dirección tendría impacto positivo en los vínculos con el resto del mundo y, en especial, con Estados Unidos en un momento donde la discusión en torno a las modificaciones que sufrirá el orden internacional jerarquiza la tarea que desempeñarán los poderes regionales. Por tal motivo consideramos que el desempeño de la presidenta Cristina Fernández en la Cumbre de UNASUR, desarrollada en Bariloche, el pasado 28 de agosto, fue adecuado. Allí mostró claramente su posición y la de nuestro país, mantuvo un espíritu negociador y –con menos adjetivos como ella misma lo dijo– logró administrar un debate sobre un tema extremadamente sensible donde actores importantes para nuestra política exterior mantienen opiniones contrapuestas que se proyectan sobre los vínculos regionales y bilaterales con Estados Unidos.

Por otra parte, mejorar la efectividad de gestión interna y tratar de disminuir el efecto paralizante de la compleja coyuntura doméstica sobre la acción externa, aportarían para recomponer las relaciones entre el Estado y la sociedad, que hoy se encuentran muy

Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica, Editora Revan, Brasil, 2009, págs. 243 a 265.

⁸ Una relación positiva con Venezuela no implica necesariamente coincidir en todo. El gobierno de Chávez ha sido política y económicamente amigable con nuestro país en momentos difíciles y, además, plantea –aunque con un estilo a veces rechazado por parte de la sociedad argentina– verdades y necesidades que otros señalan con mayor delicadeza. En este marco subrayar la necesidad de desarrollar e integrar las capacidades energéticas de la región; la importancia de potenciar una agenda regional despojada de los supuestos del Consenso de Washington o mostrar preocupación por las repercusiones fronterizas de la política colombiana de lucha contra el narcotráfico y la guerrilla no parecen ser posiciones desestabilizadoras. Sin embargo, algunas acciones más ideológicas de su política externa como son los vínculos cercanos con el gobierno de Irán, las operaciones conjuntas con la Federación Rusa en aguas del Caribe y las relaciones con Corea del Norte, entre otras, no necesariamente tienen que ser compartidas o avaladas por Argentina.

⁹ En este marco resulta importante destacar que durante la campaña electoral Cristina no sólo había mostrado mayor preocupación por la política exterior que el ex presidente Kirchner, sino que específicamente había manifestado su interés en tener relaciones activas con Madrid, Berlín, Roma, París, Tel Aviv, Brasilia, Santiago, Caracas y Washington. Por otra parte, las encuestas ya mostraban la posibilidad cierta que el partido republicano perdiera las elecciones presidenciales de 2008 en Estados Unidos y que un triunfo demócrata, frente a la crisis en Irak y Afganistán, habilitara un escenario más multilateral y mucho menos ligado a una política de primacía. Las capitales seleccionadas siguen siendo de suma importancia para la Argentina y los demócratas llevaron a Barack Obama al poder, sin embargo la crisis del campo en 2008 y las tensiones pre y post electorales en 2009 volvieron a opacar la política exterior y las acciones para incrementar los contactos planificados.

deterioradas y alimentan permanentemente el círculo vicioso del predominio de una agenda interna negativa sobre la actividad externa anulando cualquier planificación de mediano y largo plazo. Desde nuestra perspectiva, Argentina posee condiciones para ello, sin necesidad de asimilarse en exceso a ningún modelo externo, pero llama la atención que aún no nos lo hayamos planteado ni a nivel gubernamental ni a nivel de la sociedad civil.

En ese sentido valoramos el análisis de Garretón cuando afirma que “Así como ocurrió en el pasado con la transición democrática, lo que hoy está en juego en América Latina es la recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad y la posibilidad de construir una capacidad de acción política frente al mundo globalizado y la fragmentación interna. No existen modelos exportables que puedan considerarse líderes para la región, ya que cada país tiene sus propias características y enfrenta problemas diferentes. Y, a pesar de lo que sostienen algunos, tampoco puede hablarse de liderazgos para procesos de inserción en el mundo globalizado, sino de ejes de integración regional parciales”.¹⁰ Consecuentemente, consideramos que la realidad argentina no es automáticamente identificable con ninguno de los modelos que hoy se presentan como alternativos –o contrapuestos– en nuestra región. Dicho en otras palabras Argentina no es Chile ni Venezuela y, por lo tanto, la recomposición de la relación entre el Estado y la sociedad nacional deben seguir sus propias pautas. Por otra parte, en la relación entre el liderazgo y las formas de inserción internacional nuestro gobierno no se asimila ciento por ciento con otras formas de conducción. Así, podemos afirmar que Cristina no es Lula, pero tampoco Chávez.

Lo interesante en el razonamiento de Garretón es su planteo sobre la necesidad de comprender la problemática multidimensional de nuestra región y su impacto tanto a nivel analítico como de la acción política. Así cuestiones como la construcción de sistemas políticos democráticos, la democratización social, la necesidad de reformular el modelo económico heredado del “Consenso de Washington” y la urgencia de construir un modelo de modernidad que, incorporando a las diferentes culturas de los países, permita su inserción autónoma en los procesos de globalización, fueron las características de los últimos años. Desde el punto de vista del autor todas estas dimensiones han experimentado transformaciones positivas importantes. Sin embargo, la democracia generalizada en América Latina aparece justo, cuando ella, y más especialmente la

política, se encuentra cuestionada como instrumento para resolver los problemas y expresar las demandas de la sociedad. Así se superponen una globalización que limita la capacidad de decisión de la comunidad política y la deja en manos de actores transnacionales, como el mercado; y, por otro, un incremento de los niveles de desigualdad y exclusión que hace casi imposible un ejercicio efectivo de la ciudadanía.¹¹

Este déficit democrático, que define como estructural y sustancial, es común –más allá de las particularidades de cada país– al conjunto de la región y ha llevado a la construcción de un nuevo mito: el de la sociedad civil y la ciudadanía. Este mito, como cualquier otro, tiene alguna base de racionalidad: el distanciamiento de la política y las instituciones de la “gente” y la demanda de una democracia más participativa son parte de dicha racionalidad. Sin embargo, la extrema exaltación de la sociedad civil y la ciudadanía como expresión de las “preocupaciones de la gente”, convierten a dichas instancias ya no en un contrapeso necesario para el Estado y la acción política, sino en un sustituto, lo que se ve acentuado por una clase política que no reacciona con nuevas alternativas o se convierte en un simple portavoz de los “reclamos de la gente”. Así “la sociedad civil aparece dotada de una virtud y una homogeneidad que contradicen la realidad de los intereses particulares y contradictorios propios de la condición humana, mientras que la ciudadanía se presenta sólo en su dimensión de derechos individuales y no en su pertenencia a una comunidad política”.¹² Por su parte, la política se desintegra en la mediatización, la representación de intereses corporativos, la oferta de respuestas fáciles a la demandas de la gente, a lo que se suman organismos multilaterales de crédito que refieren a una sociedad civil integrada por ciudadanos abstractos, que se transforman en clientes de políticas y propuestas tecnocráticas que condenan como populista a todo lo que se aleje de ellas.¹³

Hasta aquí el texto parece escrito para la Argentina: la sociedad civil se presenta a sí misma y a veces es vista por el gobierno como homogénea (“todos somos el campo” por un lado o “el campo es la oligarquía” por el otro); su acción intenta equipararse a la de las instituciones estatales; no existe una valoración real de los intereses de conjunto sobre los intereses individuales, motivo por el cual todos reclaman desde una perspectiva sectorial o corporativa o, en su defecto, mantienen un discurso progresista hasta que llega

¹⁰ Garretón, Manuel Antonio, “Modelos y liderazgos en América Latina”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 205, Caracas, Septiembre/Octubre 2006, pág. 102.

¹¹ *Ibidem*, págs. 103 y 104.

¹² *Ibidem*, pág. 105.

¹³ *Ibidem*, pág. 105.

el momento de convertirlo en realidad a través de una acción concreta de distribución de la riqueza y la clase política parece envuelta entre la inoperancia (falta de capacidad de respuesta y debilidad de gestión del gobierno) y el realismo mágico (propuestas fáciles y encantadoras de todos los sectores de la oposición que no tienen responsabilidad directa de gestión).

En este contexto de condicionamiento doméstico es muy complejo generar una buena política exterior. Para ello es necesario que el gobierno, la oposición y la sociedad civil busquen instrumentos que nos sean propios, que tengan que ver con nuestra historia, y así construir una senda para recomponer los vínculos entre todos ellos. Cómo logramos una democracia ética que respete los DD.HH. y la diversidad, que avance hacia una mejor calidad; que conduzca hacia una sociedad económicamente más justa y nos permita una mejor inserción internacional es una tarea que nos corresponde resolver a través de nuestro propio modelo, sin admiraciones ni desprecios excesivos por los modelos de nuestros vecinos.¹⁴ Sin dudas Argentina tiene condiciones para lograr esa meta.

1-2 Cuestiones de forma y planificación de la política exterior

Que las formas importan en la diplomacia no es un dato nuevo. Sin embargo, que una buena política exterior no puede basarse sólo en las formas o refugiarse en ellas permanentemente como estrategia para no decir nada y pensar que se obtendrán buenos resultados permanentemente es un error. Por lo tanto la búsqueda del equilibrio aparece como el camino más adecuado. Así el diálogo abierto y respetuoso como criterio de funcionamiento cotidiano y la recurrencia a la disidencia y la confrontación como un instrumento ocasional suele ser la combinación adecuada. En este sentido no podemos olvidar que las relaciones de poder marcan el mundo de las relaciones internacionales, mientras que la protección del interés nacional y la defensa de las ideas constituyen una parte muy importante de las relaciones externas y, en ese marco, los gobiernos de los

¹⁴ En este marco Garretón indica que entre los modelos (entendidos como fórmula y no como ejemplos) que se han dado en América latina como parte de los esfuerzos de reconstrucción de las relaciones entre Estado y sociedad existen dos que tienden a hacerlo desde la política: uno vía la actividad estatal y un liderazgo personalizado (Venezuela) y otro a través de los partidos políticos (Chile). A estos se suma otros dos que parten de la premisa de que la sociedad se reconstruye desde su propia base social. Una primera variante es la étnica en la que se incluyen los casos de Chiapas y Ecuador, pero que alcanza su máxima expresión en Bolivia (aquí la nación étnica reemplaza a la nación cívica) y, finalmente, menciona una variante que no tiene una identificación territorial-estatal única, sino que parte de un componente utópico. Se origina en Chiapas pero toma fuerza en Porto Alegre con el movimiento anti-globalización. Este modelo se expresa en las propuestas de foros sociales y en los llamados a la sociedad civil como único sujeto capaz de enfrentar los poderes fácticos de la globalización que ha involucrado también a los Estados nacionales en sus proyectos de dominación. Ibidem, pág 109 y 110.

Estados más débiles tienen, con frecuencia, que “dar batalla” si pretenden resguardar los intereses y los ideales de la Nación. Esa batalla incluye ideas, discursos, debates y acciones que deben defenderse con cierto énfasis. Con este marco podemos preguntarnos qué ocurre con las formas en nuestra política exterior en general y en las relaciones bilaterales con Estados Unidos en particular.

En líneas generales podemos afirmar que éstas no están siendo cuidadas o, al menos, que no son aprovechadas en beneficio de la gestión externa argentina. Uno de los problemas que aparece con frecuencia es cierta sobreactuación en el discurso, el problema no es lo que se dice, sino cómo se dice. En ese marco hemos pasado de la sobreactuación de la época del alineamiento a otro tipo de sobreactuación marcada por un discurso que siempre señala al gobierno como “fundante” desconociendo los logros o intentos de cualquier experiencia previa. Otra característica es cierta predilección de la confrontación como instrumento permanente. Así las expresiones contra el gobierno de los Estados Unidos en el caso de Antonini Wilson son un ejemplo claro de confrontación¹⁵ y de cierto desconocimiento sobre el funcionamiento del sistema político estadounidense.¹⁶ Por otra parte, la idea que podemos cumplir la función de maestros subyace en expresiones como la utilizada por la Presidenta frente al Consejo de las Américas cuando se refirió a la crisis financiera iniciada en 2008 como “efecto jazz” o la mención de que era Estados Unidos y no Argentina quien necesitaba un “plan B” para afrontar dicha crisis. En este último caso queda claro que el problema es cómo se dice y no el contenido en sí mismo en tanto es verdad que nuestro país podría contribuir socializando su traumática experiencia con crisis de ese tipo y que los países centrales tienen una amplia responsabilidad en la generación de la misma. Sin embargo, la expresión de Cristina no fue bien recibida, mientras que las mismas ideas pronunciadas por Lula simultáneamente en su discurso ante la Asamblea General de la ONU fueron admiradas.

¹⁵ En aquella ocasión la Presidenta declaró que eran “Operaciones basura”. “Hay ciertos personajes que parecen salidos de ficciones que montan operativos y operaciones basura por los que uno puede dar cuenta de cómo conciben las relaciones internacionales. Países que más que países amigos quieren países empleados (...). Es su forma de operar en la política regional pero no van a tener respuesta”. Posteriormente pronunció una dura advertencia: “Esta presidenta puede ser mujer, pero no se va a dejar presionar. Voy a seguir afirmando la relación con todos los países de la región y también nuestra relación con Venezuela. Voy a seguir afirmando la necesidad de profundizar y ampliar el Mercosur”, advirtió en una clara señal de apoyo a Caracas y rechazo a los Estados Unidos. “Caso Antonini: Cristina habló de operaciones basura y defendió a Chávez.” Disponible en <http://www.impulsobaires.com.ar/nota.php?id=37463>

¹⁶ Ya hemos manifestado en otros trabajos que no resulta conveniente referirse al gobierno de Estados Unidos como un actor unificado. En realidad es cierto que las declaraciones del fiscal del Estado de Florida fueron, al menos, imprudentes. Pero eso no alcanza para atribuir la responsabilidad a la Casa Blanca o el Departamento de Estado y afectar las relaciones bilaterales en forma integral.

Por otra parte, la concentración del manejo de la política exterior en la Presidenta incrementa estos riesgos en tanto la expone permanentemente en aspectos que podrían ser abordados por funcionarios de la cancillería.

Asimismo, se impone una planificación más cuidada de las acciones que le otorgan un rol central a nuestra Presidenta en el ámbito internacional. En este sentido, los anuncios en 2008 sobre el pago en efectivo al Club de París y la apertura de las negociaciones para los bonistas que quedaron fuera de la refinanciación de la deuda, los cuales tuvieron que ser suspendidos a la brevedad por el estallido de la crisis económica, echaron sombra sobre la capacidad del gobierno para realizar un seguimiento de la situación internacional y generaron expectativas y desencantos entre los actores internacionales debilitando la confianza en nuestro país. Por otra parte, decisiones acertadas como el compromiso de la Argentina con las acciones humanitarias para la liberación de secuestrados por las FARC en Colombia, se deslucieron cuando no se pudieron llevar a cabo en la ocasión en que el ex-presidente Kirchner presidía la delegación internacional. Lo mismo podemos afirmar con respecto al compromiso del gobierno argentino con la defensa de la democracia en nuestra región. Así la posición en referencia al golpe de Estado en Honduras es acertada, también lo es nuestra acción en la OEA, pero no lo fue la exposición de la Presidenta para participar de un viaje destinado a restituir en el poder al Presidente Zelaya cuando era evidente que esa tarea no se podría cumplir en ese momento y en esas condiciones. En función de lo anterior destacamos nuevamente que la actuación de la Presidenta en la Cumbre de UNASUR se inscribió en el modelo de acción internacional que la Argentina necesita: tomar la iniciativa para evitar la escala del conflicto, defender nuestras ideas, apuntar a la negociación e instalar a la Argentina como un país capaz de opinar y gestionar en el marco de la agenda de seguridad regional.

1-3 La política exterior Argentina en la etapa final de Bush y la llegada de Obama

En nuestros supuestos empíricos argumentamos que las expectativas mutuas –esto es las generadas en Washington por la llegada de Cristina al poder y, posteriormente, las esperanzas del gobierno argentino de forjar un nuevo vínculo con Estados Unidos a partir de la llegada de Obama– aún no se han plasmado.

Las razones en cuanto al primer punto las hemos desarrollado en el apartado anterior y están ligadas al exceso de dependencia de la política exterior *vis a vis* la política doméstica situación que, a su vez, incluye la continua amenaza a la gobernabilidad que afecta a nuestro país, sin pretender desconocer la influencia de los factores sistémicos como la crisis económica internacional que ha afectado al conjunto de los Estados. Sin embargo, para completar este análisis también debemos destacar que la acción del Departamento de Estado frente al caso argentino ha sido prudente y podríamos, incluso, afirmar que no sólo ha fomentado la estabilidad desde afuera, sino que ha mostrado un perfil de colaboración canalizado en las figuras del Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental Tom Shannon y el ex Embajador de Washington en la Argentina, Earl Anthony Wayne quienes siempre actuaron como “mediadores positivos” en el ámbito de las relaciones bilaterales y “observadores cautos y sensatos” en referencia a la conflictividad interna. Los esfuerzos para recomponer los vínculos pos Cumbre de las Américas en Mar del Plata; las idas y vueltas del caso Antonini Wilson tratando de explicar que la conexión con la campaña presidencial de Cristina no era una denuncia del Ejecutivo estadounidense y que Washington quería mantener relaciones de cooperación con Buenos Aires; la idea de dejar una agenda bilateral ordenada para cerrar la gestión de Bush; la postura moderada del Departamento de Estado frente al tema de los *holdouts*; la relación permanente entre Shannon y Susan Sigal –titular del Consejo de las Américas y defensora de Cristina– para la organización de eventos tanto en Argentina como en Nueva York; la voluntad de corregir informes negativos sobre Argentina ligados a la Ley de Blanqueo de capitales como a los efectos de la crisis económica internacional sobre nuestro país¹⁷ son muestra de que no podemos hablar de un juego negativo de la diplomacia estadounidense.

¹⁷ Entre finales de febrero e inicios de marzo de 2009 dos temas generaron el primer cortocircuito en las relaciones bilaterales a partir de la asunción de Obama. Por una parte el nuevo Titular de la CIA, León Panetta, declaró que nuestro país, junto a Ecuador y Venezuela, era uno de los estados cuya “estabilidad estaba comprometida” por los efectos de la crisis internacional. Posteriormente, un informe del Departamento de Estado sobre el control del narcotráfico argumentaba que la Ley de blanqueo de capitales podría facilitar el lavado de dinero proveniente del narcotráfico. Ante los reclamos del gobierno nacional Panetta pidió disculpas y el Departamento de Estado dio a conocer la versión actualizada del informe Internacional sobre la Estrategia de Control de Narcóticos de 2009, modificando los puntos que habían generado fricción con el Gobierno nacional. En el nuevo texto, el Departamento de Estado dice que el Gobierno argentino garantizó que la aplicación de la reglamentación de la ley de blanqueo cumplirá con las normas para prevenir el lavado de dinero proveniente del narcotráfico y del terrorismo. Para la secuencia de los hechos ver el Documento “Monitoreo de las Relaciones Bilaterales entre Argentina y América del Norte” elaborado para este Anuario por Emmanuel Filace, Rodrigo Valverde y Romina Viale, especialmente los datos relevados entre el 27 de febrero y el 3 de marzo de 2009.

El contexto en el que se enmarcaron los contactos bilaterales contribuye a explicar la escasa intromisión de Washington en los asuntos internos argentinos en comparación con otras etapas históricas. Como afirman la mayoría de los estudios sobre las relaciones entre Estados Unidos y América latina a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 la política de Washington hacia la región se desdibujó, se fragmentó aún más y, de acuerdo a algunas investigaciones, también quedó en claro que las capacidades de Estados Unidos para determinar los destinos de América Latina no son las mismas ahora que antes.¹⁸

Cuando afirmamos que la política exterior de Washington hacia la región se desdibujó nos referimos a que la agenda regional durante la gestión de Bush perdió diversidad e intensidad para concentrarse en un único tema: la lucha contra el terrorismo y, más allá de los esfuerzos durante los dos últimos años de gestión para reactivarla, el imaginario colectivo regional quedó impregnado por la idea de que a Bush sólo le interesaban los temas de seguridad y que esa perspectiva inhibía cualquier proyecto de darle "densidad"¹⁹ a las relaciones regionales en general y a las bilaterales en particular.

Por otra parte, al sostener que las relaciones de Estados Unidos con América Latina están fragmentadas queremos subrayar que, a diferencia de los años noventa, no existe ninguna política especial para el hemisferio occidental,²⁰ sino que las acciones de

¹⁸ Para este tema ver Barshefky, Charlene and Hill, James, *U.S.- Latin America Relations: a new Direction for a new Reality*, Independent Task Force Report N° 60, Council on Foreign Relations, New York, 2008. Uno de los párrafos del informe dice textualmente "For over 150 years, the Monroe Doctrine provided the guiding principles for U.S policy toward Latin America, asserting U.S. primacy in the foreign affairs of the region. Over the past two decades, those principles have become increasingly obsolete. Washington's Basic policy framework, however, has not changed sufficiently to reflect the new reality. U.S. policy can no longer be based on the assumption that the United States is the most important outside actor in Latin America. If there was an era of U.S. hegemony in Latin America, it is over", *Ibidem* p. 5. Después de explicar que el estudio no pretende realizar un abordaje exhaustivo de las relaciones de Estados Unidos con América Latina ni proponer una política de Estados Unidos para todo el arco regional ya que existen importantes complejidades y diferentes grados de desarrollo aclara: "Intead, the Task Force identifies four critical issues and four strategic relationships that merit special attention at this point in time. Poverty and inequality, public security, human mobility, and energy security represent fundamental challenges and opportunities for the region and for U.S. objectives of democracy promotion, economic expansion, and counternarcotics. They also reflect new policy issues arising from the increasing societal and economic integration of the Western Hemisphere. In addition, the Task Force calls for the deepening of the United States' relations with Mexico and Brazil, and the redefining of relations with Venezuela and Cuba", *Ibidem* págs 3 y 4.

¹⁹ De acuerdo a Tulchin la densidad de las relaciones internacionales se refiere a la frecuencia y la variedad de la interacción. Que las relaciones internacionales entre dos naciones son densas significa que son muy frecuentes y están compuestas por diferentes clases de relaciones. Tulchin, Joseph S., "La nueva política exterior argentina hacia Estados Unidos", en la obra de ABRA- CARI, *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una nueva alianza*, Buenos Aires, 1997. Como se puede observar de esta definición la concentración en un solo tema de agenda no facilita la creación de densidad.

²⁰ Durante los siglos XVIII y XIX la política exterior estadounidense se basó en el aislacionismo. Sin embargo, esta postura era válida para las relaciones entre Washington y los países europeos, pero no incluía a América Latina. La idea u orientación de la acción externa de Estados Unidos hacia Latinoamérica estaba

Washington estuvieron –y aún están– orientadas sólo a aquellos actores que, por algún motivo, revisten una importancia para los temas de seguridad. Así Colombia, México, Bolivia y Venezuela son atendidos desde esa perspectiva, mientras que Brasil es tenido en cuenta en su condición de potencia media con capacidades de garantizar gobernabilidad regional y como un futuro gran proveedor de energía tanto tradicional (petróleo) como alternativa (biocombustibles).

Finalmente, la idea de que la Doctrina Monroe no se ajusta a la situación actual es cada día más aceptada. Esto implica que, en estos tiempos, las acciones externas de los países latinoamericanos, incluida Argentina, dependen más de sus situaciones internas y de otros factores internacionales que de la influencia estadounidense.

Estas tres características tuvieron también sus repercusiones positivas y negativas sobre Argentina. Así el hecho que Washington concentrara su atención sobre los temas de seguridad trajo como consecuencia que nuestro país no fuera incluido en la agenda prioritaria de Estados Unidos, pero a la vez que fuese bien evaluado en su lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, tanto en los tiempos de Kirchner como en lo que va del gobierno de Cristina. También desde la capital estadounidense se confió en el rol de Argentina para colaborar en la estabilidad boliviana y en una política de contención de Venezuela. Sin embargo, la creciente conflictividad interna en la gestión de Cristina ha opacado ambas tareas. En el caso de Bolivia la labor ante la crisis secesionista recayó en Unasur mientras que en referencia a Venezuela la creciente adhesión del presidente Chávez al socialismo del siglo XXI generó dificultades internas e internacionales para

contenida en la idea de "Hemisferio Occidental" también conocida como doctrina de las "Dos Esferas". Este concepto señalaba la existencia de una relación especial entre Estados Unidos la región construida no sólo sobre la separación geográfica entre América y Europa, sino especialmente en la idea de una separación política, económica y social entre el Nuevo Mundo, descrito como moralmente superior, y el viejo mundo autocrático y vil. América era distinta de Europa y tenía sus propios intereses. La Doctrina Monroe de 1823 incluyó claramente la idea de "Hemisferio Occidental" y, posteriormente, a partir de 1889, el planteo del Panamericanismo vuelve a rescatar la idea de un "Hemisferio Occidental" diferente y superior. Atkins, Pope G., *América Latina en el sistema político internacional*, GEL, Buenos Aires, mayo de 1991, capítulo 5 y 8. En los años noventa caracterizados por una homogeneidad ideológica y una agenda considerablemente consensuada entre Washington y América Latina (este consenso fue muy claro en el caso de las relaciones argentino-americanas) algunos autores comenzaron a hablar de una nueva fase de auge de la antigua idea de "Hemisferio Occidental" lo cual implicaba convocar a los pueblos de América a integrarse y cooperar. Desde la perspectiva de estos autores la nueva situación favoreció las prácticas multilaterales sobre temas como democracia; derechos humanos; apertura económica; libre mercado; adhesión a los regímenes de control de armas de destrucción masiva; privilegio del concepto de seguridad cooperativa, etc. Russell, Roberto, "La Evolución de las relaciones América Latina-Estados Unidos en la última década: reflexiones para pensar su devenir", *Revista Relaciones Internacionales, IRI*, Año 18, N° 36, diciembre 2008-mayo 2009, págs. 213 a 232. Desde nuestro punto de vista la crisis económico-social producto de los noventa y el redireccionamiento de la política de Estados Unidos a partir de septiembre de 2001 son las causas que explican la limitación, sino la imposibilidad, de plantear en nuestros días una política hemisférica. Hoy dicha

nuestro país. Entre las primeras se destaca el hecho que la oposición política local ha tomado a Chávez como foco de sus críticas y, a su vez, argumenta dentro y fuera de las fronteras nacionales que las ideas y acciones del gobierno de Cristina son un espejo de las realizadas por Chávez. Por otra parte, la decisión del gobierno venezolano de nacionalizar otra empresa del grupo Techint –más allá que pagó lo que correspondía– abrió un foco de tensión con el empresariado local con el cual tanto Néstor como Cristina habían tenido una muy buena relación. En este marco una delegación de la Unión Industrial viajó a Estados Unidos para reunirse con sus pares coincidiendo con la etapa pre-electoral en Argentina y manifestó públicamente su preocupación por la política de centralización del gobierno venezolano a la vez que publicó un documento donde dejaba en claro su voluntad de impedir el ingreso pleno de Venezuela al Mercosur.²¹ Finalmente, es claro que en Washington a finales de la administración de Bush e inicios de la gestión de Obama se confía más en la capacidad política, la voluntad de liderazgo y los atributos de poder de Brasil para contener a Chávez que en el fluido diálogo entre el gobierno argentino y Caracas. Esto desdibuja las posibles acciones de Argentina que, desde hace meses, depende del espacio que le brinda Brasilia para jugar un rol mediador compartido.

En último lugar, la menor capacidad hegemónica de Estados Unidos para influir en la región, o el llamado fin de la Doctrina Monroe, afecta a nuestro país en forma semejante a otros estados en tanto si bien habilita más autonomía obliga a reconocer más las dificultades y los errores domésticos que ya no pueden ser atribuidos ciento por ciento a Washington. Por otra parte, genera cierta incoherencia en las acciones diplomáticas de los países de la región que siempre han bregado por una menor intromisión de Washington, pero cuando enfrentan dificultades continentales, como por ejemplo el golpe de Estado en Honduras, o globales, como la crisis económica, reclaman más compromiso y más presencia de Estados Unidos. Finalmente, la pérdida relativa de poder estadounidense y la llegada de Obama al poder con su propuesta de una política exterior basada más en la diplomacia que en la fuerza podría²² generar una etapa de relajación de tensiones, pero limita la posibilidad de incluir frecuentemente a Estados Unidos como parte del discurso de

imposibilidad se ve agudizada por la afectación que la crisis económica global y los sobre-extendidos compromisos militares le ocasionaron a las capacidades hegemónicas de Estados Unidos.

²¹ Carrillo, Cristian, "Contra Chávez y desde Washington", Diario *Página 12*, Buenos Aires, 11 de junio de 2009.

²² Utilizamos el potencial porque si bien Obama se ha mostrado desde su asunción hasta el momento como un político conciliador no ha modificado temas centrales establecidos por Bush como el Comando Sur o la IV Flota. Por otra parte, el convenio Estados Unidos-Colombia para la utilización de bases en el territorio de

confrontación que tipificó en ocasiones la política exterior argentina de los últimos años, incluidos los 20 meses de la gestión Cristina.

La llegada de Obama al poder despertó expectativas en el gobierno argentino ligadas tanto al cambio de partido gobernante como al arribo a la Casa Blanca del primer presidente afro-americano. Con anterioridad Cristina se había referido al interesante proceso de primarias y, un día después de las elecciones presidenciales del 5 de noviembre de 2008, envió una carta de felicitaciones a Obama en su condición de Presidente electo²³, nota que fue agradecida por el funcionario estadounidense a través de una comunicación telefónica con la Presidenta argentina.²⁴ A partir de los primeros intercambios entre ambos la oposición política y los medios de prensa en Argentina comenzaron a señalar que nuestro país no ocupaba espacios importantes en la futura gestión demócrata y que esa realidad quedaba de manifiesto en el hecho que Obama había elegido comunicarse primero con Lula y luego con Bachelet dejando para días posteriores el contacto con Argentina.

La exigua importancia de Argentina en la agenda americana de los últimos años responde a causas más complejas que no pueden ser analizadas sólo a través de un único indicador como el llamado de Obama antes o después de otros países latinoamericanos, aunque, debemos reconocerlo, la demora despertó cierta inquietud en la Cancillería argentina.

Desde nuestra perspectiva algunos datos mostraban esta tendencia con antelación y parte de las razones que hemos analizado en los puntos anteriores son las causas que implican nuestra pérdida de poder relativo. En ese marco resulta conveniente destacar que América Latina no había sido un tema de campaña ni de debate entre el candidato demócrata y el republicano; que los documentos oficiales redactados por el equipo de Obama que abordaron la cuestión durante la contienda electoral se refirieron escasamente a Latinoamérica y no hicieron mención a la Argentina; que la actual agenda Estados Unidos-América Latina tanto en sus contenidos positivos como negativos no incluye temas donde nuestro país se destaque o se vea afectado y, como ya hemos señalado

este último país por las Fuerzas Armadas estadounidense generó más desacuerdos que consensos a nivel regional.

²³ Bleta, Atilio, "Cristina felicitó a Obama y habló de hito contra la discriminación", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 6 de noviembre de 2008.

²⁴ "Obama llamó a Cristina y hablaron de Borges y de Cortázar", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 19 de noviembre de 2008.

reiteradamente, nuestro escenario interno aumenta las condiciones de ensimismamiento y disminuyen la cantidad y calidad de nuestras acciones internacionales.

La gestión externa de Obama, al igual que las administraciones anteriores, estará fuertemente ligada a la agenda doméstica que, en nuestros días, se concentra en preocupaciones como los índices de desempleo, las dificultades para establecer controles al sistema financiero nacional, la necesidad de una reforma al sistema de salud, la búsqueda de fuentes proveedoras de energía tradicionales y alternativas, el creciente déficit fiscal, todo en el marco de una creciente oposición del partido Republicano. Por otra parte, la etapa que le toca enfrentar al nuevo presidente, a diferencia de sus antecesores, se caracteriza por un escenario internacional cargado de complejidades para Estados Unidos. Las guerras en Irán y Afganistán, la inestabilidad creciente de Pakistán bajo la influencia de los talibanes; las complejas relaciones con Corea del Norte e Irán; el conflicto entre Israel y Palestina; la crisis financiera internacional; la necesidad de modificar la política medioambientalista; el supuesto nuevo rumbo de la política exterior japonesa a partir de las últimas elecciones; la consolidación de poderes regionales como China, India, Rusia, Brasil y Sudáfrica que defienden sus intereses y tienen capacidad de influir en el nuevo devenir internacional obligan a Obama a plantear una política exterior basada más en la diplomacia que en la fuerza; más en la cooperación que en el debate conflictivo; más desde la perspectiva de un Estado poderoso que de un Estado hegemónico. Sin embargo, el nuevo presidente no renunciará a la defensa de los intereses nacionales estadounidenses ni abandonará la tradición de excepcionalismo y búsqueda de liderazgo.²⁵

En este marco, el lugar de América Latina no es prioritario y el de Argentina menos aún. Los temas que cruzan la agenda bilateral de la región como gobernabilidad democrática, comercio, migraciones, energía, narcotráfico y crimen transnacionalizado son, en su mayoría, parte de una agenda negativa. Esta situación hace que la mirada de Washington se concentre en Colombia y México por el tema de drogas y crímenes

²⁵ Como sostuvo el Presidente Obama durante su campaña "Tal liderazgo exige que recuperemos la visión profunda y fundamental de Roosevelt, Truman y Kennedy, hoy más cierta que nunca: la seguridad y el bienestar de todos y cada uno de los estadounidenses dependen de la seguridad y el bienestar de quienes viven más allá de nuestras fronteras. La misión de Estados Unidos es proporcionar el liderazgo global fundado en el entendimiento de que el mundo comparte una seguridad común y una humanidad común. El momento propicio de Estados Unidos no ha pasado, pero debe recuperarse de forma positiva. Considerar que el poderío estadounidense está en un declive terminal es desconocer la gran promesa de Estados Unidos y su objetivo histórico en el mundo. Si soy elegido presidente, comenzaré a renovar esa promesa y ese objetivo el día en que tome posesión del cargo." Obama, Barack, "La renovación del liderazgo estadounidense", *Foreign Affairs En Español*, Octubre/Diciembre 2007.

conexos; en los países del Caribe y México por el tema migratorio; en Bolivia, Ecuador y Venezuela por ser modelos que, al entender de varios funcionarios estadounidenses, desafían la gobernabilidad democrática regional; en Cuba porque las políticas anteriores no dieron resultados para lograr la democratización de la isla y en Venezuela por ser un gran proveedor de petróleo con un fuerte sentimiento antiamericano por parte de Chávez.

Por otra parte, Brasil es considerado por el gobierno de Obama entre los países más importantes de la región para Estados Unidos desde una perspectiva de agenda positiva. Sus atributos de líder regional lo presentan como un Estado con capacidad de conducción política internacional para manejar los temas de la agenda sudamericana y, a su vez, como uno de los actores regionales con peso en la conformación del nuevo orden internacional. Además, sus avances en la producción de biocombustibles y el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y su relación estable con Estados Unidos (a diferencia de Venezuela) lo ubican como un aliado de Washington en la estrategia de seguridad energética continental.

A partir de este análisis, por cierto bastante general, los críticos más duros de la gestión de gobierno de Cristina argumentan que Argentina no figura en los planes de Obama ahora –ni tampoco en el de ningún candidato durante la campaña– porque nuestras migraciones hacia Estados Unidos son bajas en su número y calificada en cuanto a sus capacidades –dicho de otra manera los migrantes argentinos no constituyen una molestia grave–; nuestras dificultades con el narcotráfico y el crimen transnacional han aumentado convirtiéndose en un problema serio para la política nacional, pero todavía no para la internacional y menos aún para la sociedad estadounidense; nuestro comercio bilateral con Estados Unidos es muy reducido y nuestras capacidades energéticas en breve no serán suficientes para atender la demanda local, motivo por el cual no existimos en la lista de futuros proveedores.²⁶

Si bien la descripción realizada más arriba es cierta, a partir de ella se podría inferir, con los riesgos que ello implica, que cuantos más problemas tenemos más posibilidades existen de generar un vínculo fluido con Washington. Desde nuestra perspectiva Argentina debe evitar ese camino y, a partir de la imperiosa necesidad de comenzar a pensar su acción externa para el mediano y largo plazo, tiene que ir reconstruyendo su presencia internacional vía una agenda positiva. En ese marco debería recuperar su condición de

²⁶ Para un análisis con este perfil ver Russell, Roberto, "La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 8, Número 4, disponible en <http://fal.itam.mx/FAE/?p=59>

país relevante para la América del Sur con capacidades para dirimir temas complejos de la agenda regional; aprovechar su participación en foros multilaterales como ONU, OEA, Cumbres de las Américas, Unasur y Grupo de Río para consolidar sus recursos de poder blando y presentar / liderar propuestas para la región; potenciar su participación en el G20 para intervenir en el tratamiento de un tema de agenda global como es la crisis financiera internacional y la necesaria reformulación del sistema financiero; solucionar los problemas con los países limítrofes especialmente el de las pasteras con Uruguay y cualquier otro posible escenario de crisis por el suministro de gas con Chile; continuar con su política de defensa de la democracia y los DD.HH.; mantener el diálogo con el Departamento del Tesoro para lograr su apoyo en la reinserción de nuestro país en el sistema de crédito internacional; permanecer en su política de cooperación con Washington en referencia a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico e incrementar los programas de cooperación tecnológica con Estados Unidos que ya se vienen desarrollando.

Por otra parte podría destacar algunos logros de índole diferente que demuestran que, a pesar de nuestras dificultades, somos un país elegido por los estadounidenses para ciertas actividades. En esa dirección pueden citarse como ejemplos el incremento de la cantidad de turistas estadounidenses que visitan la Argentina –al menos hasta el inicio de la crisis– y la reversión de los números de intercambios de estudiantes ya que desde hace cinco años son más los estudiantes estadounidenses que cursan en Argentina que los argentinos que estudian en Estados Unidos²⁷.

Todas estas líneas de trabajo deberían enmarcarse –desde nuestra perspectiva– en el supuesto general sobre la necesidad de disminuir la conflictividad interna, abandonar la confrontación discursiva a nivel internacional como principal instrumento de la gestión externa presidencial y liberar a la política exterior del exceso de condicionantes

²⁷ La información sobre que eran más los americanos que estudiaban en Argentina que los argentinos que estudiaban en Estados Unidos fue suministrada por el Consejero Político de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires en ocasión de compartir con la autora el panel titulado “El proceso de formulación de política exterior de los Estados Unidos”, organizado por la Fundación Centro de Estudios Americanos, Club Americano, Buenos Aires, 30 de abril de 2008. Por otra parte, la página Web de la mencionada Embajada (http://spanish.argentina.usembassy.gov/estudios_y_becas.html) aclara que en el período 2007/08, 2500 argentinos estudiaron en universidades de Estados Unidos, mientras que el artículo de Gabriella Samella, “Aumentan los alumnos de Estados Unidos en Argentina”, publicado en el Diario Clarín, el 21 de junio de 2008, sostiene que nuestro país recibió en el ciclo lectivo 2007 a 3671 alumnos estadounidenses. Asimismo agrega que la Argentina se encuentra entre los cinco países del mundo que más crecieron como destino de estudio de los universitarios de Estados Unidos. El informe *Open Doors* 2008, elaborado por el Instituto de Educación Internacional (IIE, por sus siglas en inglés), concluye que los universitarios de ese país buscan cada vez más destinos no tradicionales para sus estudios en el exterior. Tanto en la Argentina (con un 26%), como en China, India, Sudáfrica y Ecuador, el número de estudiantes estadounidenses aumentó en más de un 20% desde 2005.

domésticos, sin abandonar el perfil autonomista que el gobierno le ha dado a ciertos temas de la política exterior.

En el ámbito de los contactos presidenciales y diplomáticos directos entre el gobierno argentino y la administración Obama en lo que va de 2009 la actividad ha sido neutra. Con esto queremos remarcar que no tiene el dinamismo que adquirieron los vínculos Obama-Lula y Obama-Bachelet, pero tampoco ha presentado escenarios de conflictividad o desconfianza extrema.

Desde el triunfo de Obama, Cristina apostó a que con la próxima administración estadounidense se cosechen las relaciones que sus hombres tejieron con el Partido Demócrata y a que los vínculos bilaterales mejoren con respecto a los que se mantuvieron con la administración anterior.²⁸ Asimismo, en el momento de la asunción del presidente estadounidense, la primera mandataria anunció desde Cuba, donde se encontraba para cerrar un seminario de negocios entre ambos países, que observaba la llegada de Obama a la Casa Blanca con buenas expectativas, opinión que coincidió con la de otros funcionarios importantes como el Canciller Taiana, el entonces Jefe de Gabinete, Sergio Massa y el gobernador de Buenos Aires, Daniel Scioli.²⁹

En la primera quincena de febrero de 2009 se conoció que los gobiernos de Argentina y Estados Unidos tendrían su primer encuentro de alto nivel en el Departamento de Estado el 18 de ese mes. La noticia fue destacada por las autoridades nacionales marcando que era la primera reunión de ese tipo con un país latinoamericano. A los efectos de subrayar el perfil institucional del vínculo, alejando la idea de un contacto sólo personal, la Cancillería encargó la tarea al embajador Timerman y al Vicecanciller Vitorio Taccetti, mientras que la delegación de los Estados Unidos contaría con la presencia de Thomas Shannon y funcionarios nombrados a partir de la gestión de Hillary Clinton.³⁰

Para los preparativos previos, el canciller Taiana recibió al embajador Wayne. Al final del encuentro el canciller destacó "que se sentían satisfechos con la reunión y con ganas de revisar toda la agenda a fin de generar un mayor espíritu de colaboración y respeto soberano entre los dos países". El embajador, por su parte, repitió que "Argentina

²⁸ Niebieskikwiat, Natasha, "El Gobierno apuesta a Obama para mejorar las relaciones con EEUU", *Diario Clarín*, Buenos Aires, 28 de diciembre de 2008.

²⁹ Thiberger, Mariano, "Cristina criticó el embargo de estados Unidos contra Cuba", *Diario Clarín*, Buenos Aires, 21 de enero de 2009 y BLETA, Atilio, "Para Cristina, se abren buenas expectativas", *Diario Clarín*; Buenos Aires, 21 de enero de 2009.

³⁰ Niebieskikwiat, Natasha, "Primera cita con EEUU en la era Obama: Cuba y Chávez en la agenda", *Diario Clarín*, Buenos Aires, 12 de febrero de 2009.

es un socio importante en la elaboración de respuestas multilaterales frente a la crisis financiera internacional, el terrorismo, la proliferación de armas, el tráfico de estupefacientes y la trata de personas. Percibimos muchas oportunidades futuras para ampliar nuestra colaboración".³¹

Por otra parte, en Estados Unidos, la tarea de agenda quedó a cargo de Timmerman y Shannon. Con antelación a la reunión y como gesto de buena voluntad, ambos gobiernos decidieron excluir los temas complejos de la agenda. Así, cuestiones tensas de la relación bilateral como el blanqueo de capitales, los *holdouts*, las empresas norteamericanas que han demandado a la Argentina en el CIADI, no figuraban en la agenda oficial. En consonancia con esta línea, Shannon declaró que prefería poner el énfasis en los intereses que ambos países tienen en común. Por el lado argentino, sucedió lo mismo: no se incluyeron demandas sobre los subsidios agrícolas ni sobre la solicitud de extradición de Antonini Wilson. Los temas elegidos para ser abordados fueron la cooperación científica y tecnológica, las operaciones para el mantenimiento de la paz y temas internacionales y regionales como la Cumbre del G-20 y la de las Américas.³²

Con posterioridad al encuentro las autoridades manifestaron que Washington considera a la Argentina como un socio importante en la región. Durante la reunión Shannon explicó que la relación es sólida y saludable. También dijo que el éxito de ambas Cumbres (G-20 y de las Américas) iba a depender de la manera en que se puedan llegar a coordinar posiciones para enfrentar la crisis internacional. Por su parte, Timmerman le pidió a Shannon que intercediera para que los *lobbies* no sigan impidiendo que el Congreso levante las restricciones a la venta de carne y limones argentinos en el mercado de Estados Unidos.³³

Los encuentros personales entre Cristina y Obama o miembros de su gestión se produjeron en el marco de las actividades multilaterales, no existiendo aún programa para un encuentro oficial bilateral.

El presidente George W. Bush tuvo, sobre finales de su mandato, un gesto con Argentina al invitar a nuestro país –junto a Brasil y México– a participar como

³¹ Niebieskikwiat, Natasha, "Afinan la agenda para la reunión en Washington", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 13 de febrero de 2009.

³² Barón, Ana, "Los conflictos, afuera de una reunión entre Argentina y EEUU", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de febrero de 2009.

³³ Barón, Ana, "Para EEUU, la Argentina es un socio importante en la región", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 19 de febrero de 2009.

representante de las economías emergentes latinoamericanas³⁴ en la primera cumbre del G20 realizada en Washington el 15 de noviembre de 2008 para abordar la crisis financiera.

En el inicio de sus actividades en la capital estadounidense, la presidenta tuvo sus primeros contactos directos con miembros de la futura administración demócrata. Se reunió con Madeleine Albright, representante de Obama en la Cumbre del G20 y con su Asesor para América Latina, Dan Restrepo. También mantuvo un encuentro con el senador Christopher Dodd y el presidente del Subcomité para el Hemisferio de la Cámara de Representantes Eliot Engel. Las autoridades argentinas declararon, sin dar detalles, que la reunión con Albright había sido satisfactoria y, por otra parte, Dodd sostuvo “que la reunión con la presidenta Fernández Kirchner fue amable” y que él “sentía mucho respeto por ella”. Además agregó “que la relaciones entre los dos países están bien pero pueden ser mejores con la elección de Barack Obama”.³⁵

En cuanto a los contenidos la postura de Argentina en el encuentro se mantuvo dentro de lo que el gobierno nacional ya había anunciado y, también, en el marco de lo acordado con Brasil³⁶, pero siempre con el estilo y las formas propias de la gestión externa de Cristina. En su discurso la Presidenta argumentó que “estamos no sólo ante un problema financiero sino frente a un fin de modelo económico y político que pregonaba la falta de controles como concepto”. Además, dijo que “esta nueva etapa exige una reformulación del sistema financiero y la necesidad de establecer medidas concretas”. “Si bien la reforma de la arquitectura financiera internacional es un objetivo de largo plazo, es importante actuar ahora sobre la regulación del mercado de capitales”.

Sostuvo que el mundo de hoy necesita tener otro capitalismo: “No estoy hablando del fin del capitalismo sino que necesitamos otro capitalismo, uno que busque generar puestos de trabajo, progreso social”, y explicó que “no hay crecimiento ni desarrollo sin apoyarse en la estructura productiva”. “Hubo una fuerte distorsión de los mercados financieros que terminaron creyendo que se podía crear riqueza sin pasar por el circuito de la economía real. Se crearon balances que avizoraban ganancias que luego nunca ocurrieron”. Por otro lado, consideró que “las calificadoras de riesgo, a las que deberíamos llamar

³⁴ Describimos como gesto positivo la decisión de Bush en tanto España fue invitada con posterioridad a la Argentina y también al hecho que la decisión del gobierno estadounidense fue criticada por la prensa de países como Gran Bretaña. Así, *The Economist* publicó que el G-20 “Excluye una economía grande con un sistema de regulación financiera admirable, como España, pero incluye a un país mediano que se ha vuelto irrelevante para las finanzas globales producto de sus propios desmanejos como la Argentina” (reproducido en el artículo “G-20: califican de satisfactorio el encuentro entre Cristina y Albright”, Diario *La Nación*, Buenos Aires 14 de noviembre de 2008).

³⁵ *Ibidem*.

descalificadoras de riesgo, nunca ayudan a prevenir los problemas y representan otros intereses que los que dicen representar". Durante su exposición recordó que "no hace mucho, analistas del banco de inversión Lehman Brothers anunciaron la caída de la Argentina" y agregó que "poco tiempo después nos dimos cuenta que lo que estaban ocultando era la proximidad de su propia quiebra como efectivamente ocurrió".³⁷

Los primeros contactos de Cristina (cara a cara) con Obama en la Cumbre del G-20 realizada en Londres entre el 1 y 2 de abril de 2009 fueron breves y protocolares ya que pudo saludarlo a él y su esposa y, posteriormente, estuvieron ubicados frente a frente en una de las cenas. Sin embargo, las actividades del G-20 estuvieron precedidas por un llamado de Obama y un encuentro de la Presidenta con el Vicepresidente, Joseph Biden. El llamado de Obama se produjo el 13 marzo de 2009³⁸ y los funcionarios aprovecharon la ocasión para intercambiar opiniones sobre la Cumbre que se realizaría en Londres. En ese marco acordaron aunar esfuerzos para salir de la crisis y destacaron la necesidad de mantener los niveles de consumo y proteger el empleo para lo cual no sólo era necesario apoyar al sector financiero, sino también al productivo.

La reunión con Biden se produjo en el marco de la Séptima Cumbre de Líderes Progresistas que se realizó en Viña del Mar, Chile, en marzo de 2009. El encuentro bilateral³⁹ que duró una hora incluyó varios temas, pero los más destacados fueron los referidos a la Cumbre de Londres y a la de Trinidad y Tobago. En cuanto a la primera dialogaron sobre las diferentes posturas que se iban a discutir en la capital británica entre los países que abogan por la reforma de la arquitectura financiera mundial y los que insisten en la necesidad de estimular la demanda y poner en marcha la actividad productiva lo más rápido posible. En este marco los funcionarios coincidieron en que dichas visiones deben entenderse como complementarias y no como contradictorias. Por otra parte, Biden le dijo a Cristina que "transmitiera el mensaje de que el presidente Obama

³⁶ El día 14 de noviembre Cristina se reunió con Lula en Washington para acordar una postura común.

³⁷ Las expresiones de la presidenta fueron tomadas de los artículos "Cristina Kirchner dijo en el G-20 que se necesita otro capitalismo", Diario *La Nación*, Buenos Aires 15 de noviembre de 2008 y "Cristina Kirchner en la Cumbre del G-20: Estamos frente al fin de un modelo económico", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 15 de noviembre de 2008.

³⁸ Este intercambio telefónico se extendió por 35 minutos e incluyó un diálogo sobre temas específicos e importantes. En el contacto anterior, cuando Obama llamó en noviembre de 2008 para agradecer la nota de Cristina donde lo felicitaba por su triunfo, tuvo un perfil más protocolar y duró sólo 10 minutos. Además, algunos analistas resaltaron que el llamado del 13 de marzo se produjo justo antes del encuentro bilateral de Obama con Lula en la Casa Blanca, quien se convirtió en el primer gobernante latinoamericano en ser recibido por el presidente Demócrata ya en funciones.

³⁹ Además de Cristina y Biden participaron de la reunión el Canciller Taina, el Embajador Timerman, el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Carlos Zanini y por Estados Unidos Dan Restrepo, Director de Asuntos Hemisféricos del Consejo de Seguridad Nacional quien fue acompañado por otros asesores.

estaba dispuesto a hablar en la Cumbre de las Américas de todos los temas, sin excluir ninguno”⁴⁰.

En la cumbre de Trinidad y Tobago (V Cumbre de las Américas) Cristina estuvo varias veces en contacto con Obama, pero sin reuniones bilaterales. Además de las actividades plenarias el presidente estadounidense solicitó, a través de la presidencia pro-tempore a cargo de Bachelet, un encuentro con los presidentes de Unasur.

Sin embargo, Cristina tuvo un espacio donde concentró la atención del auditorio ya que habló en la apertura de la Cumbre por ser la presidenta del país donde se había desarrollado la última de estas reuniones (Mar de Plata en 2005). En su discurso la presidenta destacó la necesidad de trabajar por un nuevo orden regional; recordó que durante décadas la relación de la región con Estados Unidos estuvo basada en la subordinación acrítica a las propuestas de ese país; que la cumbre de Mar del Plata estableció una nueva forma de defender las ideas de la región; criticó el doble estándar del TIAR cuyos criterios de seguridad se utilizaron para argumentar la suspensión del gobierno de Cuba de la OEA en 1962, pero que no se tuvieron en cuenta cuando Argentina fue agredida en 1982 por un país extranjero. También se refirió a que la región vive un proceso de cambio –al igual que el cambio que significa Barack Obama en Estados Unidos– donde los presidentes de las Américas son producto de las consecuencias negativas que generaron las políticas económicas de los noventa. Destacó la caída del modelo que defendía un mundo con estados débiles y mercados que solucionaban todo sin ningún tipo de control, y subrayó que los países de la región hicieron grandes esfuerzos para crecer y superar esos efectos negativos, pero ahora estos mismos países se ven amenazados por una nueva crisis que no provocaron. Por eso consideró importante plantear la necesidad de construir un nuevo orden regional que dé cuenta de las transformaciones de ese mundo que no volverá a ser el mismo. “Y dar cuenta de esta transformación, significa saber que tenemos que relacionarnos, no desde la subordinación, sino desde la colaboración y la cooperación. Asumir ese cambio, significa comprender que el gran desafío es la integración y no la injerencia en los asuntos internos de nuestros países violentando, muchas veces, nuestras soberanías nacionales”. Destacó que dicho

⁴⁰ Niebieskikwiat, Natasha, “Cristina y Biden acuerdan trabajar en el G-20 para superar la crisis”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 28 de marzo de 2009. La asistencia de la Presidenta a Viña del Mar también sirvió de escenario para la reunión con el Primer Ministro Británico, Gordon Brown quien durante el verano de 2009 había enviado dos funcionarios a la Argentina con el objetivo de acercar posiciones con nuestro país en referencia a la necesidad de proponer reformas drásticas para el FMI y el Banco Mundial.

cambio también implica comprender que las economías puedan contar con instrumentos que ayuden a dar sustentabilidad. En este sentido, consideró imprescindible dotar de fondos a los organismos multilaterales de crédito como el BID, para que, a través de planes de infraestructura, de educación y de capacitación laboral, se de continuidad a un crecimiento económico al cual, como economías emergentes, la región ha contribuido en los últimos años con las dos terceras partes de ese crecimiento. Además, destacó que había que dar cuenta de las transformaciones ligadas a la supresión de la lógica bipolar reconociendo el anacronismo que significa hoy el bloqueo a la hermana República de Cuba y pedir su levantamiento. Agregó que

“Reconocemos, presidente Obama, lo que usted ha hecho al establecer la anulación de las absurdas restricciones impuestas por la administración Bush en el año 2004, pero creemos que, a partir de escuchar inclusive a la hermana República de Cuba manifestar su apertura total para hablar con Estados Unidos acerca de todas las cuestiones, como derechos humanos, presos políticos, etcétera, estamos sinceramente en las Américas ante una segunda oportunidad de construir una nueva relación. No la dejemos escapar. (...) Creo que es parte de todos nosotros (...) saber que estamos ante un momento histórico y que es necesario abordar estos problemas, estas historias que son nuestras propias experiencias como países y como región, sin estridencias, sin artillería o pirotecnia verbal, porque lo único que se logra con eso (...) es radicalizar posiciones y nunca encontrar soluciones. (...) Pero estamos convencidos (...) que podremos construir un mundo más justo, un mundo donde el verdadero combate sea contra la pobreza y contra la exclusión social y donde sabemos que el narcotráfico y el terrorismo internacional son (...) flagelos que hoy azotan a la humanidad, pero, por sobre todas las cosas, debemos saber que es en la lucha contra la exclusión social, contra la miseria, contra la obscena concentración de la riqueza, donde encontraremos los instrumentos más adecuados para vencer a los otros flagelos que se apoyan, precisamente, en sociedades debilitadas por años de atraso, por falta de educación, por falta de vivienda para seguir constituyendo, entonces, una amenaza para la humanidad.”

Finalmente, destacó que tenía la esperanza de que este encuentro sea el punto de partida para empezar a construir ese nuevo orden regional; una nueva relación entre las Américas y que de ellos dependía no volver a cometer los mismos errores.⁴¹ Los temas abordados en la reunión con Unasur fueron similares a los tratados en el plenario y que, en cierta forma, fueron adelantados en el discurso de Cristina. Por su parte Obama reiteró la necesidad de mirar hacia el futuro y que no lo culpen de todo lo que Estados Unidos hizo en el pasado. De cualquier manera todos los analistas y medios de prensa destacaron la predisposición que demostró el funcionario a escuchar, a aprender sobre la región la y

⁴¹ Los contenidos conceptuales y textuales del discurso pronunciado por Cristina Fernández fueron tomados de http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=5825. En la misma página se encuentran las palabras pronunciadas por la Presidenta en ocasión del cierre de la cumbre donde destacó conceptos similares al discurso de apertura, pero incluyó la necesidad de abordar de otra manera, y no a través de los muros, el problema migratorio.

tratar todos los temas, cumpliendo lo que Biden le había adelantado a Cristina en la reunión de Viña del Mar.

Los análisis sobre la actuación de Argentina en la Cumbre y su impacto en los vínculos bilaterales son divergentes en función de la perspectiva desde la que se realice. Ciertos sectores consideran que el discurso de Cristina fue cuidado y sus palabras medidas en tanto toda crítica hacia Estados Unidos fue separada de las responsabilidades que le competen a Obama en la compleja relación de la región con Washington. Por otra parte, sectores profesionales de la Cancillería argumentaron que el discurso estuvo muy ligado al pasado y que no incluyó una oferta específica para avanzar en una agenda positiva con Estados Unidos donde Argentina juegue un rol importante.⁴² Otros argumentan que dicho discurso se mantuvo dentro de la tónica regional, esto es en concordancia con las posturas de los países latinoamericanos que avalaron una cierta “cubanización” de la Cumbre⁴³, una solicitud de no intromisión de Estados Unidos en la cuestiones internas de los Estados regionales y un reclamo por una nueva era en el vínculo de Washington con el resto de las Américas.

En cuanto a la expectativa, no declarada oficialmente, del gobierno argentino de aprovechar tanto la cumbre de Londres como la de Trinidad y Tobago para limitar las preferencias de la administración Obama por Brasil y Chile e incluir a la Argentina como uno de los países de la región privilegiados para esta –aún supuesta– nueva etapa de relaciones, los resultados fueron negativos. Tres hechos sustentan esta opinión: en primer lugar, en su discurso de cierre Barack Obama se refirió a varios países de la región sin hacer referencia a la Argentina; en segundo lugar todavía hoy (septiembre de 2009) Argentina no logró concretar un encuentro oficial bilateral Cristina-Obama; en tercer lugar las autoridades de Brasil percibieron cierto grado de calculada indiferencia de Washington hacia la Argentina y actuaron en consecuencia. En una reunión (realizada en forma paralela a la Cumbre) la representación de Brasil integrada por el Ministro de Defensa, Nelson Jobim y el Asesor para Asuntos Internacionales del Presidente Lula, Marco Aurelio García dialogó sobre esta situación con el Consejero de Seguridad Nacional estadounidense, general James Jones. El planteo de los funcionarios brasileños, realizado según ellos a pedido de Lula, remarcó la necesidad de que Estados Unidos revalúe su

⁴² Este análisis fue realizado por un Embajador -que solicitó no ser citado- en una reunión académica con la autora. Explicó que, desde su perspectiva, Argentina no había aprovechado la excepcional ocasión que significó abrir la Cumbre con el discurso de nuestra presidenta.

⁴³ En este marco la valorización que realizó la presidenta argentina fue que funcionarios de la jerarquía de Hillary Clinton reconocieran que la política hacia Cuba no había dado resultados.

relación con Argentina prestándole más atención política y apoyo para que encuentre soluciones a sus problemas financieros. Además, le manifestaron que “Argentina es un país crucial en el proceso de integración regional y resulta clave para la seguridad regional”. Por cierto, algunos analistas señalaron que no existe ninguna actitud de Cristina que pueda hacer suponer que ella le hizo este pedido a Lula. La mayoría de ellos sostiene que en realidad a Brasil no le conviene una Argentina debilitada debido al impacto negativo que esto tendría sobre el proyecto de integración de América del Sur. Por otra parte, admiten que Lula comparte la idea de que el tratamiento financiero que recibe la Argentina es injusto y que este podría verse reflejado en la no inclusión de nuestro país entre las naciones que “aplican” para prestamos sin condiciones destinados a economías sanas que sufren los efectos de la crisis.⁴⁴

2- Hechos de la agenda bilateral Argentina-Estados Unidos 2008-2009

En este punto abordaremos el análisis de algunos hechos del vínculo bilateral –de ninguna manera es un abordaje exhaustivo– el cual demuestra que nuestra agenda ha perdido consistencia, pero, a la vez, pone de manifiesto que en su conjunto no es totalmente negativa y, consecuentemente, de mediar una reactivación de nuestra política exterior dicha agenda podría optimizarse.

2-1 La confrontación en el caso Antonini Wilson

Durante nuestro período de estudio, el inicio del juicio en Miami⁴⁵ por el caso de la “valija” de Antonini Wilson, volvió a tensionar la relación bilateral. La ratificación del fiscal Tom Mulvihill, que los 800.000 dólares que Antonini Wilson intentó ingresar en Buenos Aires eran para la campaña electoral de Cristina Kirchner volvió a generar malestar en la Casa Rosada. Además, el fiscal confirmó que Antonini estuvo en la recepción que Kirchner ofreció en honor del presidente Hugo Chávez en la Casa Rosada, dos días después de que

⁴⁴ Los datos sobre la reunión entre funcionarios brasileños y estadounidenses fueron tomados del artículo de Eleonora Gosman “Lula le pidió a Washington más apoyo político para Argentina”, Diario *Clarín*, Buenos Aires 20 de abril de 2009.

⁴⁵ El juicio comenzó el 2 de Septiembre de 2008. El único que se sentó en el banquillo de los acusados es el ex socio y amigo personal de Antonini, Franklin Durán. Los otros tres detenidos, Carlos Kauffmann, Moisés Maionica, Rodolfo Wanseele Paciello, se declararon culpables. A cambio de una reducción en sus sentencias, aceptaron colaborar con la fiscalía y testificarán contra Durán. Antonini Wilson no está acusado de nada, sólo fue testigo contra sus ex socios.

la plata fuese descubierta en la aduana del Aeroparque.⁴⁶ La reacción del gobierno argentino no se hizo esperar. Un duro comunicado de la Cancillería argentina denunció intenciones políticas debido a “Las aseveraciones irresponsables efectuadas por la Fiscalía en base a material armado y producido por el FBI, es decir con conocimiento de autoridades políticas de los Estados Unidos, implican el uso indebido de una causa judicial con fines subalternos (...) las relaciones maduras que deben existir entre estados no pueden verse sino afectadas”.⁴⁷ Por otra parte, el Ministro del Interior Randazzo volvió a remarcar que todo era producto de una “operación del FBI”, a la vez que, el Ministro de Justicia, Anibal Fernández, calificó la instancia judicial como una “causa inventada”.⁴⁸

En Washington los cuestionamientos desde Buenos Aires acerca del funcionamiento del sistema judicial como así también la afirmación de que escondían intereses políticos detrás de la causa, generaron rechazos por parte de los círculos diplomáticos. El embajador de los Estados Unidos en Argentina, Anthony Wayne, reconoció que la relación bilateral estaba “tensionada” y defendió la autonomía del sistema judicial de su país. El propio Shannon, quien había tenido un rol central en el intento por “encapsular” el tema de la valija en la relación con la Argentina, explicó en una entrevista con un medio local el malestar que produce que otros gobiernos “descalifiquen las instituciones del Estado norteamericano”.⁴⁹ No obstante, el diplomático subrayó que el tema se estaba manejando por parte del gobierno argentino mejor que en diciembre de 2007 y sostuvo: “queremos seguir trabajando con la Argentina para profundizar los temas que interesan a ambos países”.

Nuevamente, el papel de Shannon fue crucial para re-encauzar los vínculos bilaterales. En él, el gobierno de Cristina Fernández encontró un interlocutor válido con quien canalizar las desavenencias en la relación. Dicha situación quedó en evidencia con la reunión –y muestra en público para los fotógrafos– que tuvieron la presidenta argentina con el diplomático en el marco de la presentación que ella realizó en el Consejo de las Américas⁵⁰. La importancia de Shannon en la relación bilateral, confirma que ciertas idas y

⁴⁶ Barón, Ana, “Antonini: según el fiscal, la plata era para la campaña de Cristina”, *Clarín*, 10 de Septiembre de 2008

⁴⁷ Comunicado de la Cancillería Argentina, Información para la Prensa N° 307/08, 11 de Septiembre de 2008. Disponible en <http://www.mrecic.gov.ar/>

⁴⁸ Mindez, Leonardo, “Antonini: para el Gobierno está afectada la relación con EE.UU”, *Clarín*, 12 de Septiembre de 2008.

⁴⁹ Alconada Mon, Hugo, “Réplica de Shannon a la queja argentina”, *Diario La Nación*, 17 de Septiembre de 2008

⁵⁰ Curia, Walter, “Un encuentro con Shannon para atenuar la tensión por Antonini”, *Clarín*, 26 de Septiembre de 2008.

venidas en la misma, obedecen más a desajustes en los lazos “interpersonales” con el gobierno de George W. Bush, que a problemas estructurales en el nivel “interestatal”.

La instancia judicial aún no ha finalizado y, a pesar de que cada testimonio y declaración repercute mediáticamente en la Argentina, todo parece indicar que el impacto en la relación ha quedado atrás. Con el actual gobierno de Barak Obama el tema no ha estado en la agenda. Sin embargo, no hay que descartar que futuras revelaciones y el fin del juicio puedan volver a suscitar nuevas perturbaciones en la vinculación entre Argentina y los Estados Unidos.

2-2 La dimensión económica financiera

En este apartado realizamos un repaso de lo acontecido en el ámbito de la renegociación con los bonistas que quedaron fuera de ese proceso en 2005 y el impacto en el vínculo Argentina – Estados Unidos y, posteriormente, presentamos brevemente el estado de las relaciones comerciales bilaterales

2-2-a Los bonistas que quedaron fuera del canje (*holdouts*) y el rol de la justicia estadounidense

Un tema de la relación bilateral que tuvo mayor dinamismo en el período transcurrido, fue el asunto referido a los bonistas que quedaron fuera del canje de 2005, conocidos como *holdouts*. Los acontecimientos estuvieron enmarcados por dos niveles imbricados mutuamente: el político y el jurídico. El primero se inscribe en el anuncio de la presidenta Cristina Fernández ante el auditorio del Consejo sobre las Relaciones Internacionales de Nueva York durante su visita a Estados Unidos en septiembre de 2008, sobre que el Gobierno estaba analizando una renegociación de la deuda con los bonistas⁵¹. El segundo, se vincula con las actividades del juez norteamericano Thomas Griesa quien recibe las distintas demandas de bonistas estadounidenses nucleados en el “Grupo de Tareas Estadounidense para Argentina” (ATFA, por sus siglas en inglés).⁵² Dicho grupo ha canalizado sus demandas contra el Estado Argentino en el CIADI, que aún

⁵¹ Curia, Walter, “Cristina confirmó en Nueva York que reabrirá el canje de la deuda”, *Clarín*, Bs. As., 23 de septiembre de 2008.

⁵² El Grupo de Tareas considera que el gobierno estadounidense (el poder ejecutivo, legislativo y judicial) debe volver a involucrarse en el tema del incumplimiento de pago y la reestructuración de la deuda de Argentina. Hay que tener en cuenta que 1/3 de los *holdouts* son ciudadanos estadounidenses. Más información disponible en <http://atfa.org/espanol/>

no se ha expedido sobre la denuncia de los acreedores, y en la justicia de los Estados Unidos.

Con respecto al primer nivel, la decisión del gobierno de presentar una oferta a los *holdouts* se encuadró en el anuncio de la cancelación de la deuda con el denominado "Club de Paris"⁵³ con el objetivo de normalizar cuestiones pendientes del *default* argentino de 2001 y despejar dudas de otra cesación de pagos. No obstante, esta decisión estuvo particularmente orientada a recuperar la confianza del mercado privado de capitales, en un contexto en donde la administración de Cristina se le cerraban los canales de financiación.⁵⁴ Semanas más tarde del anuncio, el gobierno comunicó públicamente los detalles del nuevo canje. La operación se haría a través de tres bancos internacionales (Citibank, Deutsche Bank y Barclays), con la entrega de un nuevo bono (el Discount) con una quita que rondaría el 66%.⁵⁵

El tema de los bonistas, más allá de la cuestión judicial, se filtró en los otros dos poderes del gobierno estadounidense. Un informe que dio a conocer el Departamento de Estado los últimos días del 2008, entre otras observaciones sobre el funcionamiento de la economía argentina, advirtió que la no solución del conflicto con los *holdouts* tiene un impacto adverso sobre el clima de negocios y, además, manifestaba una queja por la no instrumentación de los anuncios, en clara referencia a los dichos de la presidenta en septiembre de ese año.⁵⁶ Como era de esperarse, dicho informe no cayó bien en el gobierno ni en los círculos diplomáticos, que le hicieron saber el malestar al embajador Earl Wayne por el tono crítico del mismo. Con el objetivo de apaciguar los ánimos, el Jefe de la misión diplomática salió a decir que el informe era de "rutina" negando que haya tensiones en la relación bilateral. Si bien es cierto que la diplomacia estadounidense elabora diferentes informes periódicos y que los mismos incluyen opiniones sobre diversos países, estos siempre han sido considerados como una injerencia en los asuntos internos por parte tanto de la gestión de Néstor Kirchner como de la de Cristina.

⁵³ Para más información sobre este punto ver Busso, Anabella, "De Néstor a Cristina: El vínculo bilateral con Washington y su tránsito por la tirantez, la expectativa y el intento de una normalidad acotada", *Anuario 2008*, Publicación en CD, IRI, La Plata, 2008.

⁵⁴ Esta decisión fue anterior a la re-estatización de los fondos de las AFJP. En ese momento, para afrontar los compromisos externos de 2009, volver a endeudarse vía el mercado privado de capitales era la opción más viable debido al "desaire" de Chávez con los bonos argentinos y a los costos políticos de una nueva negociación con el FMI

⁵⁵ Kanenguiser, Martín, "La deuda en default: detalles de la reestructuración", Diario *La Nación*, Bs. As., 30 de Septiembre de 2008

⁵⁶ Barón, Ana, "Fuerte reclamo de Estados Unidos por tarifas, bonistas y empresas", *Clarín*, Bs. As., 16 de Diciembre de 2008

Sin embargo, como ya lo describimos más arriba, en el primer contacto diplomático entre el gobierno y la administración Obama, el embajador argentino en Washington y el Subsecretario para Asuntos Hemisféricos, Thomas Shannon decidieron evitar los “temas conflictivos de la agenda”, incluido el de los *holdouts*. La llegada de Obama al poder, y las expectativas que se generaron en la Argentina, llevaron a que ambas partes prefirieran poner el “acento más en los intereses que ambos países tienen en común que en las divergencias⁵⁷” con el fin de encauzar la relación bilateral. Este acontecimiento, sumados a otros gestos de diálogo y entendimiento entre ambos gobiernos, son señales que la administración demócrata intentará abordar la problemática de los *holdouts* dentro de un marco donde se considera el impacto negativo que la crisis de 2001 tuvo en nuestro país y apostando al crecimiento y la seguridad de las inversiones americanas en Argentina. En esta dirección parecen ir las declaraciones de la nueva embajadora nominada por el gobierno de Obama para desempeñar funciones en Buenos Aires:

“During my career, I have also worked to promote prosperity for all Americans through the private sector. This experience will serve me well in Argentina. Over 500 U.S. businesses operate in Argentina. Many of these companies are consistently rated among the top places to work in Argentina. However, as many of you know, Argentina suffered a devastating economic and political crisis at the beginning of this decade. While Argentina’s economy has recovered substantially over the last several years, outstanding debts and arbitration disputes are legacies of the crisis that still linger. If confirmed, I will do all I can to help create an environment in which U.S. investment is welcomed and secure, and in which Argentina can reap greater benefits from international investment to sustain growth, create jobs and reduce poverty. Social justice can best be achieved in the context of a growing dynamic economy which is a full participant in the global economy.”⁵⁸

Por otra parte, la problemática de los bonistas también llegó al Congreso de los Estados Unidos como consecuencia de la activa participación del poder legislativo en la política exterior de dicho país y, además, por la influencia del “lobby” de AFTA sobre algunos congresistas. Así, Eric Massa, un congresista demócrata de la ciudad de Corning en el estado de Nueva York, introdujo en mayo de 2009 un proyecto de ley que intenta

⁵⁷ Barón, Ana, “Los conflictos, afuera de una reunión de Argentina y Estados Unidos”, *Clarín*, Bs. As., 18 de Febrero de 2009.

⁵⁸ Statement of Vilma Martinez Nominee, Ambassadorial Nominations - Vilma Martinez (Congressional Testimony by CQ Transcriptions), 15 July 2009 Committee on Senate Foreign Relations. Debemos aclarar que en el texto nos referimos a que este podría ser el rumbo que tomen las negociaciones debido a que un mes antes de las declaraciones de la futura embajadora, la Secretaria de Estado, Hillary Clinton sostuvo una postura diferente cuando afirmó que la prioridad del Departamento de Estado del gobierno de Obama será urgir al gobierno argentino a que regularice su situación con los fondos buitres y los bonistas que quedaron fuera del canje. Ver Ana Barón, “Deuda: Hillary se comprometió a trabajar a favor de los bonistas”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 15 de mayo de 2009.

castigar a Argentina negándole el acceso a los mercados de capitales de Estados Unidos y afectar la relación de la Administración Obama con la Argentina. Como señala Mark Weisbrot, Codirector del *Center for Economic and Policy Research (CEPR)* de Washington, el acoso de Eric Massa y el ATFA tiene un objetivo claro: "le están apuntando al valor nominal de los bonos y están dispuestos a atropellar a cualquiera de los acreedores más prácticos (entre los *holdouts*) para conseguir lo más que puedan. Por lo tanto, los buitres socavan a otros acreedores, incluso acreedores actuales cuyas inversiones no están en peligro, pero que aumentarían en valor si Argentina tuviera acceso pleno a los mercados internacionales de crédito".⁵⁹

2-2-b Intercambio comercial

La crisis económica ha dominado la coyuntura doméstica en Estados Unidos y también en gran medida la coyuntura internacional. Dicha situación logró despertar preocupación por el posible resurgimiento o endurecimiento de políticas proteccionistas. No obstante esto, para el año 2008 los vínculos comerciales de Estados Unidos y Argentina han prolongado las tendencias registradas en el 2007. Así pues, si miramos los números del intercambio bilateral durante 2008 observamos que se registró una persistencia del déficit de la balanza comercial argentina con Estados Unidos. Desde el Centro de Economía Internacional se sostiene que este déficit se incrementó en un 41%.⁶⁰ Sin embargo, los números del intercambio comercial informados por el SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) dan cuenta de un incremento del déficit argentino del 21% aproximadamente en relación al año anterior.⁶¹ Más allá de estas diferencias, tal como lo afirmamos arriba, estaría prolongándose la tendencia al mantenimiento del déficit argentino que observamos desde 2006, luego de un periodo de superávit para la argentina durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005.⁶²

Según datos provistos por la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés), durante 2008 Estados Unidos incrementó su

⁵⁹ Weisbrot, Mark, "Sobre buitres y congresistas", *Diario Página 12*, Bs. As., 15 de junio de 2009.

⁶⁰ Centro de Economía Internacional (CEI), *Panorama Comercial Argentino N°58 - Año 2008*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, disponible en: <http://www.cei.gov.ar/pdf/com/pca/pca58.pdf>, consultado el 1 de agosto de 2009.

⁶¹ SELA, "Aspectos de la Política Económica y Comercial bajo la Administración Obama y sus implicaciones para América Latina y el Caribe", *Seminario Regional sobre las Relaciones Económicas entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe en un Contexto de Crisis Global*, Caracas, Venezuela 31 de marzo de 2009, SP/SR-RE-EE.UU-ALC-CCG/DT N° 2-09, véase especialmente pp. 9 y 15.

⁶² Véase Anuario 2006 y Anuario 2004.

comercio de bienes con Argentina en un 28,7% en relación al año anterior, mientras que Argentina lo hizo en un 29,7%.⁶³ En 2007 las exportaciones argentinas a Estados Unidos habían aumentado en un 13% en relación al año anterior y las exportaciones de Estados Unidos lo habían hecho en un 22,6%.⁶⁴ Entonces, si comparamos el incremento de 2008 con el registrado en 2007, podemos observar un mayor dinamismo para el año 2008, especialmente de las exportaciones Argentinas aunque sin lograr revertir la tendencia negativa en el intercambio bilateral.

En relación a los importes del intercambio de bienes entre Argentina y Estados Unidos debemos señalar diferencias entre los informes consultados. Desde la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos se sostiene que las exportaciones de Estados Unidos a Argentina sumaron 7,5 mil millones de dólares y las exportaciones argentinas a Estados Unidos fueron de 5,8 mil millones de dólares. Por otra parte, desde el Departamento de Comercio de Estados Unidos se menciona que las exportaciones de bienes de Estados Unidos hacia la Argentina alcanzaron los 6 mil millones de dólares y las importaciones provenientes de Argentina a Estados Unidos fueron de 5,6 mil millones de dólares.⁶⁵ Importes similares son los que menciona el SELA tomando como fuente de información la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos: mientras que las exportaciones de Estados Unidos en 2008 alcanzan los 6720 millones de dólares, las importaciones de este país provenientes de Argentina fueron de 5680 millones de dólares.⁶⁶

No hay datos disponibles al día de hoy por parte de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos sobre la evolución durante el año 2008 del comercio bilateral argentino-estadounidense de servicios y las inversiones directas provenientes de Estados Unidos hacia Argentina. Sí podemos referir que en 2007 el comercio de servicios privados –lo que excluye lo gubernamental y militar por ejemplo– fue deficitario para la Argentina: mientras que Estados Unidos exportó 2,7 mil millones de dólares en servicios a nuestro país, importó 1,2 mil millones de dólares en la misma materia. Por otra parte, según la última información disponible por parte del USTR la venta de servicios en

⁶³ USTR, The 2009 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers - Argentina, Disponible en http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/reports/2009/NTE/asset_upload_file726_15454.pdf, consultado el 1 de agosto de 2009.

⁶⁴ Ibidem

⁶⁵ U.S. Commercial Service – Department of Commerce y U.S. Department of State, *Doing Business in Argentina: 2009 Country Commercial Guide for U.S. Companies*, 31 de marzo de 2009, disponible en: http://www.buyusainfo.net/docs/x_3043417.pdf, consultado el 3 de abril de 2009.

⁶⁶ SELA, Op. Cit.

Argentina por parte de filiales de propiedad mayoritariamente estadounidenses fueron de 4,4 mil millones de dólares en 2006, mientras que la venta de servicios por parte de firmas de propiedad mayoritariamente argentina llegó a los 56 millones de dólares.

En relación a la inversión estadounidense externa directa en Argentina, la misma llegó a los 14,9 mil millones de dólares en 2007, superior a los 13,9 mil millones de 2006.⁶⁷ Estas inversiones se concentran mayoritariamente en compañías matrices (*holdings*) no bancarias, minería, sector manufacturero, energía, información tecnológica y sector financiero.⁶⁸ Actualmente, hay más de 500 compañías estadounidenses establecidas en Argentina, las cuales emplean a más de 155.000 argentinos según el informe "Haciendo negocios en la Argentina: la guía comercial de 2009 para las empresas de EE.UU." emitido por organismos del gobierno de Estados Unidos.⁶⁹ En este marco, tal como lo señalamos en el punto anterior, las tareas anunciadas por la futura Embajadora Vilma Martínez apuntan a consolidar la inversión estadounidense en nuestro país. Consecuentemente, los contenidos que adquiera la política económica argentina en referencia a seguridad jurídica, participación del Estado en la economía, tarifas, entre otras, volverán seguramente a instalarse en la agenda bilateral. Aunque, como consecuencia de la crisis financiera y productiva mundial, el contexto político para debatir estas cuestiones se ha modificado en tanto la administración Obama se vio obligada a involucrar activamente al Estado americano en la economía nacional a los efectos de paliar las consecuencias negativas derivadas de la problemática situación económica.

2-3 Temas sobre la dimensión estratégico-militar

La agenda de seguridad regional entre América Latina y Estados Unidos ha mostrado ciertas fisuras en los últimos dos años. Así, el anuncio sobre la puesta en marcha de la IV Flota generó la reacción de América del Sur a través de la creación del Consejo de Seguridad Sudamericano y, posteriormente, el acuerdo entre Washington y Bogotá -para el uso por parte de las Fuerzas Armadas estadounidenses de siete bases colombianas- provocó una reacción generalizada de los miembros de la UNASUR, que se reunieron en Bariloche en el pasado agosto, pero aún no han podido resolver en forma consistente las tensiones que se generaron. Además, el incremento del gasto militar por

⁶⁷ USTR, 2009, Op. Cit.

⁶⁸ Cf. USTR, 2009, Op. Cit. y U.S. Commercial Service – Department of Commerce y U.S. Department of State, 2009, Op. Cit.

parte de algunos países como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Venezuela,⁷⁰ entre otros, despertó preocupaciones de diferente índole: por un lado, la advertencia de Estados Unidos en referencia a la peligrosidad de las adquisiciones de armamentos y repuestos por parte de algunos países; y por el otro, los cuestionamientos -propios y ajenos- sobre si la región está avanzando en una dirección opuesta a su condición de "zona de paz" adquirida en la década de los '90.

A pesar de este escenario y de la vocación autonómica que los gobiernos de Kirchner y Cristina han mostrado en algunos aspectos de la política exterior, la agenda estratégico militar no afecta negativamente los vínculos bilaterales con Estados Unidos. Como hemos sostenido en otros trabajos, esta dimensión de la acción externa argentina ha mostrado numerosas continuidades con los criterios establecidos en la década anterior.⁷¹ Dicha afirmación no tiene un sentido crítico, sino que pretende remarcar que desde una perspectiva general es bueno rescatar la tendencia hacia una relación pacífica con el resto del mundo y, muy especialmente, con los países vecinos. Esto implica haber alejado las hipótesis de conflicto con las naciones fronterizas, adherir a los regímenes de control y no proliferación, colaborar con la pacificación mundial a través de las OMP bajo

⁶⁹ U.S. Commercial Service – Department of Commerce y U.S. Department of State, 2009, Op. Cit.

⁷⁰ Para conocer algunos datos sobre la compra de armas en América Latina ver los artículos de Raúl Sohr, "Vientos de guerra en América Latina", *La Nación*, Santiago de Chile, 20 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://lanacion.cl/vientos-armamentistas-en-america-latina/noticias/2009-09-19/225046.html> y el de Michael Warren, "Los países de UNASUR se reúnen y compran más armas", *El Nuevo Herald*, Buenos Aires, 28 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/210/story/528824-p3.html>

⁷¹ En una entrevista donde Carlos Escudé, padre del Realismo Político y del diseño de la política exterior en la década de los '90, habla de su conversión religiosa y, en cierta forma, del cambio de algunas de sus valoraciones política, lo que lo lleva a apoyar la gestión de Cristina en referencia a la crisis con el campo, también contesta preguntas vinculadas a la política exterior que resultan pertinentes al tema que estamos analizando. En ese marco el periodista le consulta:

-¿Se arrepiente de haber apoyado el liberalismo de los '90?

- Yo (responde Escudé) soy especialista en relaciones internacionales, y la economía siempre la dejé en manos de los economistas. Pero con la crisis de 2001 se me vinieron los esquemas abajo. Llegué a la conclusión que desde 1975 hubo un poder detrás del trono dedicado a liquidar o estatizar deuda privadas, la "patria" y la "bicicleta financiera". Fue así siempre, con excepción de la década de Carlos Menem, en la que privatizamos activos públicos a precios subsidiados: otra manera de concentrar ingresos. Con un método u otro, convertimos a la Argentina en un infierno. Si en la cesación de pagos de 2001, a la deuda le hubiéramos agregado los activos financieros de los particulares en el exterior, hubiésemos visto que éramos un Estado deudor con una sociedad acreedora. Eso es la definición de un país trucho.

- También fue el mentor de las "relaciones carnales"...

- Y estoy orgulloso de eso. En los parámetros significativos, la política exterior de Néstor y Cristina es similar a la de Menem, por más extraño que parezca. Y muy contraria a la de Alfonsín. Alfonsín no quería restablecer relaciones con Gran Bretaña, ni ratificar el tratado de Tlatelolco para la no proliferación de armas nucleares en la región, ni firmar el Tratado de no Proliferación Nuclear. ¡Y tenía un proyecto de misil balístico, el Cóndor II, en sociedad con Saddam Hussein!. Menem cambió todo eso y los Kirchner mantuvieron los valores básicos de lo que yo llamo Realismo Periférico, que la prensa llamó "relaciones carnales". Por eso el vínculo con Estados Unidos es bueno, a pesar de los exabruptos de los Kirchner. Menem tuvo un Realismo Periférico de máxima y los Kirchner de mínima. Pero es lo mismo, aunque Cristina

el mando de Naciones Unidas, tratar de mediar ante los escenarios de creciente de conflictividad intra-regional, aceptar la lucha contra las amenazas a la seguridad que se destacan en la agenda mundial como terrorismo, narcotráfico, crimen transnacionalizado, etc. A partir de este marco, podemos afirmar que en nuestro país los problemas en el área de la seguridad y, muy particularmente, en el de la defensa durante los últimos años, están más ligados a cuestiones aún pendientes de resolución definitiva -tales como el abordaje de las violaciones a los DD.HH. durante el proceso militar y su impacto sobre las relaciones cívico-militares; la redefinición del rol de las Fuerzas Armadas en democracia y las relación entre producción para la defensa y desarrollo nacional hoy muy destacada por algunos gobiernos de la región-⁷² que a enfrentamientos con los vecinos o los Estados Unidos.

Un repaso, por cierto no exhaustivo, de los *issues* de la agenda bilateral de seguridad desarrollados durante el período en estudio sustenta nuestro argumento. Un caso a mencionar es el de los *ejercicios conjuntos* con las fuerzas armadas estadounidenses. En este tema Argentina, siguiendo los principios establecidos por su adhesión a la Corte Penal Internacional, continuó manteniendo su posición de no aceptar el pedido de inmunidad para las tropas de Estados Unidos cuando estas realizan ejercicios militares en nuestro territorio.⁷³ Así en ambos casos (2008 y 2009) el poder Ejecutivo envió al Congreso los proyectos de ley para la salida de nuestras tropas al exterior y el ingreso de tropas extranjeras a nuestro país. En los mismos se puede observar que las tareas conjuntas de nuestros militares con los estadounidenses se realizan en territorios de otros estados o en aguas internacionales.⁷⁴

Para las actividades correspondientes al período que se inicia el 1 de septiembre de 2009 y se extiende hasta el 31 de agosto de 2010, el Ejecutivo elevó el 16 de julio al Senado el correspondiente proyecto de ley. El mismo involucra 22 ejercicios combinados entre las Fuerzas Armadas nacionales y extranjeras con el objetivo de perfeccionar el adiestramiento militar, además de reforzar la cooperación e integración bilateral y

se enoje." Entrevista de Sebastián Catalana a Carlos Escudé "Fui católico, agnóstico y ahora soy judío". Disponible en: <http://www.elargentino.com/nota-52339-fui-catolico-agnostico-y-ahora-soyjudio.html>

⁷² Para un análisis de las políticas propuestas y los avances realizados durante 2008 en referencia a estas tres cuestiones ver la publicación del Ministerio de Defensa titulada "Informe de gestión: ANUARIO 2008", Buenos Aires, 2009.

⁷³ La información a la que hemos tenido acceso no se registra, hasta el presente, un nuevo pedido de inmunidad para las tropas americanas por parte de la administración de Barack Obama.

⁷⁴ Para conocer sobre la ley aprobada en 2008 consultar: Información de Prensa N° 286/08, Buenos Aires, 7 de noviembre de 2008, Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/info.asp?id=1660&bus=3> y para acceder

multilateral. La propuesta incluye cinco actividades donde participa la marina y/o la fuerza área de Estados Unidos, a saber: UNITAS; Intercambio Sur- 2010; PANAMAX – 2010; Gringo Gaucho; SALITRE – 2009.⁷⁵

Otro tema en el que la relación con Estados Unidos se mantuvo dentro de patrones cooperativos es el de la *seguridad aérea*. El Ministerio de Defensa inicio las tareas correspondientes al traspaso desde la Fuerza Aérea hacia la autoridad civil de las actividades correspondientes al control del tráfico aéreo comercial.⁷⁶ En este marco, el Comando de Regiones Aéreas, perteneciente a la Fuerza Aérea Argentina, y anterior responsable de esta actividad, inició por disposición presidencial (decreto N° 1770/07) el proceso de transferencia de sus responsabilidades a la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC). A estos efectos, el CRA y la ANAC, trabajaron en forma conjunta para asegurar un proceso de transferencia metódico y ordenado. Sin embargo, en forma paralela, y en cumplimiento de compromisos internacionales oportunamente asumidos ajenos a esta transferencia, el CRA fue evaluado bajo diversos programas de auditorías conducidos por la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI- dependiente de las Naciones Unidas), la Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos⁷⁷ (FAA), y por la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA- que agrupa a las empresas aéreas) a través de una misión técnica. Como resultado de la misma la República

al texto de la Ley y sus anexos donde figuran todos los ejercicios ver <http://www.mindef.gov.ar/PE-113-08.pdf>.

⁷⁵ Los operativos mencionados poseen las siguientes características y duración:

* "UNITAS LI FASE ATLÁNTICO - 2010" (ejercicio de adiestramiento en el mar entre las Armadas de Brasil, Venezuela, Estados Unidos y Argentina; eventualmente pueden participar otros países). A realizarse en aguas internacionales, a la altura de Argentina, durante el primer semestre del año 2010, con una duración aproximada de 12 días.

* "INTERCAMBIO SUR - 2010" (ejercicio entre las Armadas de Brasil, Chile, Perú, Estados Unidos y Argentina). A realizarse en zonas costeras de Argentina próximas a la Base Naval de Puerto Belgrano o en zonas costeras próximas a Perú. En los meses de Julio/ agosto de 2010, con una duración de 13 días.

* "PANAMAX – 2010" (ejercicios entre las Armadas de Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Francia, Guatemala, Estados Unidos, Honduras, Reino de los Países Bajos, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay, Canadá y Argentina). A realizarse en aguas internacionales en proximidades de ambas bocas del Canal de Panamá, durante el mes de agosto de 2010, con una duración de 16 días.

* "GRINGO GAUCHO" (ejercicio de adiestramiento aeronaval en el mar entre la armada de Estados Unidos y de Argentina). A realizarse en aguas internacionales a la altura de la costa argentina, durante el primer semestre de 2010, con una duración de 4 días.

* "SALITRE - 2009" (ejercicio específico combinado de Fuerzas Aéreas de Chile, Ecuador, Brasil, Francia, Estados Unidos y Argentina). A realizarse en Chile, durante el mes de octubre de 2009, con una duración aproximada de 14 días. Estos datos fueron obtenidos de Información de Prensa N° 173/09, Buenos Aires, 20 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/info.asp?id=1903&bus=3>

⁷⁶ Ver "Informe de gestión: ANUARIO 2008", *op.cit.*, capítulo. 11 pág. 123.

⁷⁷ La *Federal Aviation Administration* (FAA) es una agencia del Departamento de Transporte del Gobierno de los Estados Unidos con autoridad para regular y supervisar todos los aspectos de la aviación civil.

Argentina mantuvo la "Categoría 1"⁷⁸, encontrándose por encima del promedio mundial en el cumplimiento de las normas y métodos recomendados por la OACI en materia de seguridad operacional.

De acuerdo a las opiniones oficiales los resultados positivos de la evaluación técnica posibilitan que la ANAC pueda asumir sus responsabilidades y funciones en condiciones favorables y sustentables y agrega que dichos resultados son consecuencia de la capacidad, idoneidad y experiencia que posee y ha puesto de manifiesto el personal que compone el CRA, el cual, a partir de la transferencia, formará parte de la dotación de la nueva administración, garantizando así la continuidad de estas condiciones logradas.⁷⁹

Otro espacio de cooperación con Estados Unidos se ha dado en el ámbito de la *capacitación*. De acuerdo al Ministerio de Defensa una de las tareas más importantes encaradas durante 2008 fue la reforma educativa dedicada tanto a los miembros militares como a los civiles que gestionan temas de defensa y que, por lo tanto, dependen de ese ministerio. En ese marco se realizaron actividades de formación nacional e internacional donde la colaboración de Estados Unidos se dio a través de programas, cursos y talleres dictados por expertos de ese país que, en numerosas ocasiones, fueron financiados con presupuesto del gobierno americano.⁸⁰

⁷⁸ La "Categoría 1" corresponde a un país donde la autoridad de aviación civil ha sido evaluada por los inspectores de la *Federal Aviation Administration* (FAA) y han encontrado que las licencias y la supervisión sobre las empresas de transporte aéreo cumplen los estándares de seguridad operacional de la OACI.

⁷⁹ Los contenidos para la elaboración de este punto fueron tomados de Información de Prensa N° 132/09, Buenos Aires, 4 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/info.asp?id=1861&bus=3>

⁸⁰ Durante el año 2008 se capacitaron 118 personas (54 civiles y 64 militares) mediante el Programa EXPANDED IMET financiado por el gobierno de los Estados Unidos. En este marco se dictaron tres cursos en Buenos Aires, cuyos profesores provinieron de distintos centros educativos estadounidenses. A saber: "Curso de Cooperación Civil – Militar: Apoyo Multinacional e Interagencial en Operaciones de Reconstrucción y Asistencia", dictado por el Centro de Relaciones Militares de la Escuela Naval de Postgrado de Monterrey, California; "Curso para Planificadores ante Situaciones de Desastre", dictado por el Instituto de Defensa para Operaciones Médicas de San Antonio, Texas; "Curso de Administración de Recursos para la Defensa", dictado por el Instituto de Administración de Recursos para la Defensa de la Escuela Naval de Postgrado de Monterrey, California.

Por otra parte, se capacitaron tres funcionarios civiles y tres militares en cursos dictados en Estados Unidos sobre las siguientes temáticas: Curso Ejecutivo de Relaciones Civiles- Militares (Centro de Relaciones Civiles- Militares de la Escuela Naval de Postgrado de Monterrey, California); "Últimos Desarrollos en Materia de Operaciones de Paz" (Instituto de Estudios Legales Internacionales para la Defensa, Newport, Rhode Island); "Toma de Decisiones con Multiplicidad de Criterios" (Instituto de la Administración de Recursos para la Defensa, Escuela Naval de Postgrado, Monterrey, California); "Confección de Presupuestos, Ejecución y Rendición de Cuentas" (Instituto de la Administración de Recursos para la Defensa, Escuela Naval de Postgrado, Monterrey, California); "Principios del Manejo y Adquisición en Defensa" (Instituto de Manejo de Recursos para la Adquisición de Defensa, Escuela Naval de Postgrado, Monterrey, California).

Además, el Centro Hemisférico de Estudios para la Defensa (CHDS), dependiente de la Universidad Nacional para la Defensa de los Estados Unidos, realizó un Taller sobre "Planeamiento Estratégico de la Defensa", en Buenos Aires, con la participación de 46 personas (19 civiles y 27 militares). Todos estos datos fueron tomados del "Informe de gestión: ANUARIO 2008", *op.cit.*, capítulo. 4, pág. 46.

En el ámbito de la cooperación para el *uso pacífico y la no proliferación nuclear* se registraron dos visitas importantes a nuestro país durante el periodo en estudio, la primera de ella aún bajo la administración Bush y, la segunda, ya con Obama en la Casa Blanca.

La primera se concretó cuando el encargado de negocios de la Embajada de Estados Unidos, Thomas Kelly mantuvo una audiencia con el Secretario de Relaciones Exteriores Victorio Taccetti el 7 de noviembre de 2008, con el objetivo de presentarle a Thomas Paul D'Agostino, Subsecretario para Seguridad Nuclear en el Departamento de Energía y Administrador de la Administración Nacional de Seguridad Nuclear (NNSA, por sus siglas en inglés), quien estaba de visita en Buenos Aires. Entre las responsabilidades de la NNSA figuran: el diseño, producción y mantenimiento de armas nucleares para las fuerzas armadas de los Estados Unidos efectuado de manera segura y confiable; brindar plantas navales de propulsión nuclear seguras y militarmente efectivas y promover la seguridad nuclear internacional y la no proliferación. La visita de D'Agostino⁸¹ a la Argentina se enfocó en la necesidad de cooperación internacional para promover la seguridad nuclear y no proliferación y para reducir el peligro global proveniente de armas de destrucción masiva. De acuerdo a las declaraciones de Kelly "Argentina es un fuerte socio internacional en temas de no proliferación, y un socio que coopera en la búsqueda de usos pacíficos de la energía nuclear. La conversación que el Vicecanciller Taccetti mantuvo con el administrador de la NNSA, Thomas D'Agostino, como también la reunión que tuvo el mes pasado con el Representante de los Estados Unidos a la AIEA, embajador Greg Schulte, quien estuvo en Buenos Aires el 16 de octubre, forman parte de la actual cooperación"⁸²

La segunda vista, inscrita dentro de la administración Obama, también estuvo a cargo del Encargado de Negocios, Thomas Kelly quien acompañó al Asesor Especial del Presidente de Estados Unidos, Dr. Gary Samore, a dos reuniones concretadas el 10 de agosto del corriente año. La primera fue en la Cancillería con el Jefe de Gabinete del Ministro Taiana, Alberto D´Alotto, y la segunda con el Jefe de Gabinete de Ministros, Aníbal Fernández, en Casa Rosada. Samore, además de ser una autoridad en temas de no proliferación, actualmente se desempeña como el Coordinador de la Casa Blanca para

⁸¹ El Subsecretario de Seguridad Nuclear del Departamento de Energía estuvo acompañado por el Sr. Adam Scheinman, Sub-administrador Adjunto para la No Proliferación y la Seguridad Internacional de la NNSA, y por el Capitán Peter Hanlon, Director Ejecutivo de Equipo.

⁸² "El Encargado de Negocios Kelly se reúne con el Vicecanciller Taccetti", Fuente: Embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires, Buenos Aires, 7 de noviembre de 2008. Disponible en: http://spanish.argentina.usembassy.gov/evento_tac.html

Control de Armamentos y Armas de Destrucción Masiva, Proliferación y Terrorismo y llegó a Buenos Aires⁸³ para dialogar sobre las iniciativas multilaterales en marcha destinadas a asegurar el uso pacífico y beneficioso de la tecnología nuclear, incluyendo los compromisos compartidos para enfrentar los riesgos de seguridad y proliferación. Ambos gobiernos coincidieron en continuar dialogando en áreas de cooperación bilateral y multilateral mientras que Kelly declaró que “La visita del Dr. Samore y la reunión con el Jefe de Gabinete, Aníbal Fernández, ofrece una oportunidad única a los Gobiernos de los Estados Unidos y Argentina para avanzar en sus esfuerzos de cooperación internacional para enfrentar los peligros de la proliferación nuclear y apoyar la cooperación multilateral para compartir los beneficios de la tecnología nuclear en temas de seguridad”.⁸⁴

El tema de la cooperación nuclear y la búsqueda de la no proliferación también fue incluido en la presentación ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Estados Unidos por, Vilma Martínez, Embajadora nominada para la Argentina, por el presidente Obama. En esa ocasión argumentó que “...en el área de la no proliferación nuclear, Argentina desempeña un rol especial debido a su activa comunidad científica y una larga tradición de sofisticada investigación sobre los usos pacíficos de la ciencia nuclear. Argentina continua desplegando un papel activo en muchos regímenes de no proliferación, incluyendo el Grupo de Suministradores Nucleares y el Régimen de Control de Tecnología Misilística. Argentina ha votado junto con Estados Unidos en la Agencia Internacional de Energía Atómica en el no cumplimiento por parte de Irán de las salvaguardas de la AIEA, y votó nuevamente para informar sobre dicha falta de cumplimiento ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En caso de ser confirmada, promoveré una continua y estrecha cooperación a fin de evitar la proliferación de armas nucleares al tiempo que buscaremos utilizar la ciencia nuclear para energía y para la promoción de la salud y la seguridad alimentaria...”⁸⁵

La línea de trabajo conjunto con Argentina en cuanto a la condena de Irán por continuar el desarrollo de su plan nuclear y no aceptar los controles de la AIEA se inició

⁸³ La delegación estadounidense también estuvo integrada por Ed McGinnis, Subsecretario Adjunto para el Desarrollo de la Sociedad Corporativa y Global en el Departamento de Energía de los Estados Unidos, y Robert Peters, Asesor del Departamento de Defensa, en temas de Armas de Destrucción Masiva.

⁸⁴ Los datos para la descripción de esta visita fueron tomados del artículo “El Encargado de Negocios Thomas Kelly y el Asesor Especial del Presidente de Estados Unidos, Gary Samore, se reúnen con el jefe de gabinete Aníbal Fernández y con el Jefe de Gabinete del Canciller Taiana, Alberto D´alotto”, Fuente: Embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires, Buenos Aires, 10 de agosto de 2009. Disponible en: http://spanish.argentina.usembassy.gov/evento_samore.html

sobre finales del gobierno de Kirchner y se presenta como una continuidad en el de Cristina. En ese sentido la presidenta argentina volvió a reclamar colaboración a Irán en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2008. Es presumible que, mientras Irán no colabore con Argentina en la entrega a INTERPOL de los funcionarios iraníes identificados por la justicia argentina como posibles partícipes en el atentado contra la AMIA, esta postura no se modifique. En este marco se establece una vinculación entre la agenda de *terrorismo y armas de destrucción masiva* que, con algunas pocas diferencias⁸⁶, Estados Unidos y Argentina comparten.

Por otra parte, Estados Unidos continúa subrayando su preocupación por la situación en la Triple Frontera, aunque reconoce los avances de Argentina. En el *Country Reports on Terrorism 2008*, publicado por el Departamento de Estado se sostiene que Argentina cooperó bien con Estados Unidos a nivel operacional, y se concentró en buscar soluciones a muchas de las debilidades legales e institucionales que anteriormente obstaculizaron sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo.⁸⁷

La evaluación que realizó Estados Unidos sobre la tarea del gobierno argentino en la lucha contra el *narcotráfico* fue, en líneas generales, positiva tal como lo demuestran los informes anuales del Departamento de Estado. Sin embargo, durante 2008 comenzaron a surgir algunas diferencias de enfoque que aparecen sutilmente mencionadas en el *Country Reports 2009* que podrían, en un futuro, afectar las relaciones bilaterales como ser: las

⁸⁵ Statement of Vilma Martinez Nominee, Ambassadorial Nominations - Vilma Martinez (Congressional Testimony by CQ Transcriptions), op. cit. La traducción es nuestra.

⁸⁶ Con esto queremos remarcar que las autoridades argentinas no desconocen la necesidad de usar la fuerza en la lucha contra el terrorismo, pero siempre enfatizan la conveniencia de un enfoque que privilegie la inteligencia y la cooperación, antes que las armas. Por otra parte, Cristina -tal como lo repitió en la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago- remarca la urgencia de atender las condiciones sociales de pobreza y exclusión que generan escenarios propicios para el reclutamiento tanto de terroristas como de jóvenes que involucran en las actividades delictivas del narcotráfico.

⁸⁷ En el informe se argumenta que los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay, han sido relacionados con las armas y el contrabando de drogas, falsificación de documentos, blanqueo de dinero y la fabricación y movimiento de mercancías de contrabando en la región fronteriza entre sus tres países. En la década de 1990, se estableció un mecanismo conjunto para hacer frente a estas actividades ilícitas. En 2002, por invitación de éstos países, Estados Unidos se unió a ellos en lo que se convirtió en el "Grupo 3 +1" para atender los problemas de la seguridad de Triple Frontera y mejorar las capacidades de los tres estados para hacer frente a la delincuencia transfronteriza y frenar el lavado de dinero y posibles actividades de financiación del terrorismo. Sin embargo, en el informe se dice que los Estados Unidos aún siguen preocupados sobre la posibilidad de que los simpatizantes de Hezbolá y Hamas funcionen como una fuente de recaudación de fondos en la Triple Frontera, al participar en actividades ilícitas y solicitando donaciones a lo miembros de las importantes comunidades de Oriente Medio en la región. También reconoce que no hubo información corroborada, a pesar de lo cual, se cree que estos u otros grupos extremistas islámicos tuvieron una presencia operacional en la región. Fuente: Department of State, Chapter 2. Country Reports: Western Hemisphere Overview, Office of the Coordinator for Counterterrorism, Country Reports on Terrorism 2008, April 30, 2009. Triple Frontera

propuestas para despenalizar la tenencia de droga para el consumo personal; las fallas o debilidades de coordinación entre los diferentes organismos del Estado para atender la lucha contra el narcotráfico y la aparición de nuevas temas ligados al problema del narcotráfico como la participación de Argentina en el mercado de la efedrina.

En este marco, el informe 2008 (que analiza el período 2007) destacaba en un análisis conjunto sobre el problema del terrorismo y el narcotráfico que Argentina cooperó con Estados Unidos. Se argumenta que con el apoyo de Estados Unidos, el Gobierno de la Argentina siguió ampliando su capacidad de hacer cumplir la ley a lo largo de sus fronteras este y norte, frente a los retos del tráfico de drogas, el contrabando y la delincuencia internacional. Que el gobierno de Estados Unidos brindó cooperación tanto a través de la capacitación como de la donación de equipamiento.

El informe publicado en 2009 (que analiza el período 2008) subraya algunas de las cuestiones que, como señalamos más arriba, podrían abrir diferencias futuras en la agenda bilateral. En este marco, señala que altos funcionarios del Gobierno de Argentina examinaron la idea de la despenalización del consumo personal de drogas ilícitas, con el argumento de que tal medida permitiría que la policía y los escasos recursos judiciales afectados a perseguir el consumo individual fuesen destinados a la persecución de las organizaciones de tráfico de drogas. Sin embargo, estas sugerencias de funcionarios de la rama ejecutiva, no se canalizaron en el poder legislativo a través de la promulgación de una nueva ley de despenalización de drogas en el transcurso del año 2008.⁸⁸

Al respecto debemos destacar que en 2009 la Corte Suprema de la Nación dictaminó, para un caso particular, la despenalización de la posesión de droga para consumo individual. Si bien esta decisión como se dijo es para un caso particular catalizó el debate sobre el tema mostrando que el mismo tendrá un fuerte impacto sobre la gestión de gobierno ya que las opiniones al respecto se encuentran divididas. Así, el actual Jefe de Gabinete y anterior Ministro de Justicia, Aníbal Fernández y la Diputada oficialista Diana Conti (quien también se desempeña como miembro del Consejo de la Magistratura) se mostraron a favor de la línea marcada por la Corte, mientras que el titular de la SEDRONAR, especialistas médicos en el área de adicciones y la iglesia católica mostraron su disconformidad con la propuesta de fomentar un cambio de la legislación argentina en

⁸⁸ Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs 2009 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). Country Report. February 27, 2009 Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol1/116520.htm>

la dirección marcada por el dictamen de la Corte Suprema. Hasta el momento, más allá de la existencia de un fuerte debate, la Presidenta ha manifestado que no tiene planificado enviar un nuevo proyecto de ley al Congreso durante 2009.

Por otra parte, el informe del gobierno estadounidense aclara que los retrasos, la falta de transparencia y la inconsistencia en los procesos judiciales han reducido la confianza pública en el sistema jurídico. Que Argentina está en transición de un sistema escrito, de jurisprudencia inquisitorial, a un sistema oral acusatorio y también señala que no ha sido aprobada la legislación para mejorar los procedimientos que tratan con el/los delitos de drogas. Posteriormente hace referencia a ciertas dificultades de coordinación cuando menciona que el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos tiene la autoridad nacional para la aplicación la ley de lucha contra la droga, aunque las policías provinciales y los fiscales son responsables de muchas incautaciones y recolecciones de pruebas para los juicios. Destaca también la existencia de una agencia dependiente de la Presidencia, la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y el Narcotráfico (SEDRONAR), que juega un papel en la formulación de la política nacional de lucha contra las drogas y los precursores químicos. Finalmente, se menciona que la coordinación entre la SEDRONAR y el Ministerio de Justicia parece haber sido pobre durante el año 2008, y que la SEDRONAR tiene recursos insuficientes para su papel en el control de la utilización de precursores químicos.⁸⁹

En último lugar, se destaca que durante el primer semestre de 2008, los traficantes explotaron la falta de una regulación eficaz para la importación de efedrina en Argentina e ingresaron grandes cantidades de esa sustancia para, posteriormente, re-exportarla ilegalmente a México mientras que otra parte de la efedrina se utilizó para la fabricación de drogas sintéticas en la Argentina. En septiembre de 2008, el Gobierno argentino emitió un decreto prohibiendo la importación de efedrina para la industria farmacéutica, cerrando así una laguna legal fundamental que era explotada por los traficantes. El Gobierno de Argentina planea ahora que la SEDRONAR, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Salud sean los responsables de supervisar la importación de efedrina destinada a la industria farmacéutica del país. Sin embargo agrega que el Gobierno nacional todavía carece de la reglamentación necesaria para imponer sanciones penales por el desvío ilícito de

⁸⁹ Ibidem.

precursores químicos y, consecuentemente, se encuentra formulando planes para mejorar los controles y las sanciones.⁹⁰

En el marco de los logros se señala que en 2008, el Gobierno argentino cerró UFIDRO, una entidad creada en 2005 para recopilar datos nacionales sobre actividades ilegales vinculadas a la droga y estableció una oficina nueva en el Ministerio de Justicia para recoger los datos sobre incautaciones de drogas. Los datos sobre incautaciones en Argentina son recogidos en forma separada por las autoridades nacionales y provinciales y no siempre son fiables. De acuerdo a ambos a mediados de noviembre de 2008 se informó que las fuerzas de seguridad habían incautado cerca de 7 toneladas métricas de cocaína (HCl) y más de 100 toneladas métricas de marihuana. Las autoridades federales representaron el 80 por ciento de las incautaciones de marihuana registrada y 55 por ciento de la cocaína. En la provincia más grande del país, Buenos Aires, hubo un aumento en las incautaciones y detenciones durante los ocho primeros meses de 2008 respecto a 2007, incluidos 1.400 kilogramos (kg) de cocaína incautada en comparación con 400 kg en 2007 y 200.000 dosis de MDMA (éxtasis), frente a 2.400 el año anterior. Después del denominado "triple crimen" de agosto de 2008, presuntamente vinculado al tráfico de efedrina, la policía y fiscales nacionales han logrado una cadena de éxitos en el descubrimiento de suministros ilícito de efedrina y de instalaciones pequeñas para la producción de drogas sintéticas. En este mismo año, el Ministerio de Justicia también estableció tres nuevos laboratorios de análisis de drogas en todo el país para ayudar con las investigaciones y análisis de los productos incautados.⁹¹

En referencia a la conexión entre droga y corrupción el informe del Departamento de Estados sostiene que el Gobierno de Argentina se ha comprometido públicamente a la lucha contra la corrupción y el enjuiciamiento de los implicados en las investigaciones de la corrupción. No es política del gobierno, ni de los funcionarios más conocidos, participar en el aliento o facilitación de la producción ilícita, la distribución de drogas estupefacientes o psicotrópicas u otras sustancias controladas, ni en el blanqueo de capitales procedentes de las transacciones de drogas ilegales. Sin embargo, la frecuencia con que las investigaciones de casos relacionados con los estupefacientes no dan lugar a enjuiciamientos o condenas, ha sido mencionada por la opinión pública como base de la preocupación pública por la corrupción.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Ibidem.

Las iniciativas políticas y los programas de cooperación de Estados Unidos en Argentina se centran en cuatro áreas esenciales: reducir el papel de Argentina como lugar de tránsito para el tráfico de drogas, la promoción de la cooperación regional contra el narcotráfico entre los países andinos y las naciones del Cono Sur; maximizar las capacidades de la nación anfitriona en la lucha contra la droga, y fortalecer la cooperación bilateral con las agencias (organismos) del país encargados de hacer cumplir la ley.

La piedra angular de apoyo de Estados Unidos para la aplicación de la ley en cuestiones vinculadas con la droga, es la Fuerza de Tareas Frontera Norte (NBTF). Este es un grupo conjunto de aplicación de la ley que incluye a los miembros de las instituciones federales y provinciales que operan en las provincias del noroeste argentino (Jujuy y Salta) para frenar el flujo de drogas de Colombia, Perú y Bolivia. Por otra parte, el trabajo de la Fuerza de Tareas en la Frontera Este (EBTF), creada en 2007, amplió su actuación en 2008 a las acciones de tráfico ilícito de drogas en la Triple Frontera con Paraguay y Brasil. La labor de ambas Fuerzas de Tarea cuenta con fondos de la INL y la experiencia de *Drug Enforcement Administration* (DEA). Esta última agencia trabaja estrechamente con las dependencias federales y provinciales para la aplicación de la ley en Argentina, los fiscales y jueces y la SEDRONAR, con el objetivo de mejorar la coordinación, cooperación, formación e intercambios. Los agentes de la DEA en la región desarrollan la inteligencia que se comparte entre las agencias antinarcóticos y su tarea es clave para el éxito de los esfuerzos de aplicación de la ley local. La decisión del Gobierno de Bolivia de expulsar a los agentes de la DEA en ese país ya ha afectado a la capacidad de los organismos de aplicación de la legislación argentina para desarrollar y ejecutar las operaciones basadas en inteligencia.⁹²

Por otra parte, la Oficina del Agregado Jurídico de la Embajada centra particularmente su trabajo con los fiscales y jueces para la mejora y actualización de las técnicas de investigación y enjuiciamiento *vis-à-vis* el narcotráfico y otros delitos complejos. Además, el grupo Militar de la Embajada ayudó a organizar la capacitación de la Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y otras fuerzas de seguridad para fortalecer las capacidades centrales de estas fuerzas para analizar la información, conducir operaciones, proveer los primeros cuidados médicos, aplicar la legislación marítima, garantizar la seguridad física de los puertos e invertir en el desarrollo profesional. La Guardia Costera

⁹² Ibidem. Corresponde destacar que la evaluación del Presidente Evo Morales es opuesta a la de Estados Unidos. Consecuentemente, ha declarado en numerosas ocasiones que después de la partida de los agentes de la DEA la tarea de lucha contra el narcotráfico en Bolivia ha sido exitosa.

de Estados Unidos proporcionó un curso intensivo sobre Aplicación de la Ley Marítima. Los instructores llevaron a cabo una revisión intensiva del currículum y asistieron en el establecimiento de un programa de estudios.

La conclusión del informe señala que el gobierno de Argentina continúa un lento proceso de reforma institucional de su sistema jurídico, pero las deficiencias aún persisten. Sin embargo, está tratando de reforzar el control de precursores químicos, mejorar la coordinación entre los organismos de aplicación de la ley, integrar bases de datos para facilitar la investigación más exhaustiva y lograr una mayor transparencia y eficiencia de las operaciones en el sistema judicial. La Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires seguirá enfocando la cooperación bilateral en los esfuerzos de aplicación de la ley a través de la Fuerza de Tareas de la Frontera Norte (NBTF) y de la Fuerza de Tareas de la Frontera Este (EBTF) como centros para aumentar la capacidad argentina de interdicción y aplicación de la ley. El gobierno de Estados Unidos alienta al gobierno de Argentina para que continúe sus operaciones en zonas de frontera contra el contrabando de tráfico de efedrina y otros precursores químicos. Asimismo recomienda que el gobierno nacional refuerce la lucha contra el blanqueo de capitales y focalice su atención en la falta de normas claras y procedimientos para la confiscación de bienes obtenidos criminalmente y activos.⁹³

A modo de cierre

A lo largo de este trabajo hemos repasado las principales tendencias y contenidos de las relaciones bilaterales de Argentina con Estados Unidos desde mediados de 2008 hasta mediados de 2009. De dicho análisis se desprende que los vínculos con Washington no han escapado a las dificultades generales que afectan a la política exterior. Consecuentemente, se han visto afectados por el peso de la política interna sobre la política externa que ha caracterizado a nuestro país desde la crisis de 2001.

En este sentido, resulta importante señalar que a lo largo del último año la agenda bilateral -salvo excepciones- no fue fuente de grandes discordias que pudieran afectar las consideraciones de Washington sobre el gobierno argentino. El problema es de índole política y se funda especialmente en la distancia que se ha generado entre el gobierno de

⁹³ Como explicamos en la primera parte de este trabajo la Ley de blanqueo de capitales generó diferencias entre el gobierno argentino y el de Estados Unidos que quedaron parcialmente saldadas después de un proceso de negociación. Como consecuencia del mismo Argentina se comprometió a mantener el control sobre los capitales que podrían provenir de actividades ilegales y, el de Estados Unidos a modificar el informe negativo sobre nuestro país.

Cristina y gran parte de la sociedad argentina. Esto obliga a que su gestión se concentre permanente en el conflicto doméstico y descuide la dimensión internacional, generando un deterioro de la condición de política pública que debe tener la política exterior. Por ese motivo hemos sostenido que desde la renegociación de la deuda, Argentina no ha usado su gestión externa en forma exitosa para aportar soluciones a sus necesidades internas.

La pérdida de importancia de nuestro país a nivel regional significa automáticamente menor relevancia ante Washington. Si bien esa situación puede dar lugar a una lectura positiva (mientras menos nos mire un Estado hegemónico tendremos más oportunidades de acción autónoma) o negativa (si no nos mira un Estado hegemónico perdemos preeminencia), lo cierto es que nuestro país necesita superar su actual ensimismamiento para conseguir crédito internacional, incrementar su exportaciones, diversificar sus relaciones políticas, recuperar el rol que le corresponde por su tamaño e historia en los espacios multilaterales regionales y continentales, entre otros. En este sentido debemos avanzar en una agenda positiva que facilite nuestra inserción en la región, el continente y el mundo y, para ello, aunque en menor medida que en décadas anteriores, Estados Unidos aún cuenta.

Para lograr el objetivo de una adecuada inserción internacional de la Argentina se necesitan varias acciones simultáneas. Quizás la más significativa sea trabajar (desde el gobierno, la oposición y la sociedad civil reconociendo las funciones y los errores de cada uno) para la recomposición del vínculo entre Estado y sociedad o, en términos más generales, entre la política y la sociedad utilizando un modelo acorde a nuestra historia y características. Como sostuvimos en el trabajo no somos Chile, pero tampoco Venezuela. En ese marco es posible que nuestro camino de recomposición no sea exclusivamente la institucionalidad partidaria o el liderazgo personalista. Sin dudas, acotar la lógica política de suma cero que rige en nuestro país aportaría para apaciguar la situación política interna, disminuir las amenazas a la gobernabilidad y presentarnos al mundo en mejores condiciones.

En el ámbito específico de la política exterior se presenta como urgente avanzar en una planificación de mediano plazo acompañada con un estilo de gestión acorde. Además, el gobierno debe equilibrar el uso de instrumentos que impactan sobre las formas. La confrontación es una herramienta a la que no se puede renunciar para la defensa de los intereses nacionales que afectan directamente el destino de Argentina como país y el bienestar de su población. Sin embargo, la diplomacia existe fundamentalmente para

potenciar las instancias de negociación en detrimento de la conflictividad y, así, obtener resultados positivos o minimizar los costos. Pero si un gobierno construye su discurso en función de sus urgencias internas y privilegia la confrontación, posiblemente limite sus posibilidades de lograr consensos externos como consecuencia del carácter intermestizo de la política exterior, el cual no significa sólo la influencia mutua de los temas internos e internacionales, sino también la interconexión entre los estilos políticos utilizados en las arenas doméstica e internacional.

En este momento las relaciones con Estados Unidos tienen, en comparación con otros países de la región, un carácter neutro. Argentina no posee la capacidad ni la voluntad política de desvelar a Washington como lo hace Chávez, pero tampoco ha logrado despertar expectativas positivas como lo hicieron Chile y Brasil. En consecuencia puede aún definir el futuro de la relación hacia un lado o el otro. Sin desconocer que en el ámbito de las relaciones internacionales la senda suele ser marcada por los más poderosos, en esta ocasión, con la llegada de Obama al gobierno y su planteo de recuperar el diálogo y la negociación la tarea de Argentina para optimizar los vínculos con Washington no es menor.