

Departamento de América del Norte

Coordinadora: **Anabella Busso**

Presentación

Por **Anabella Busso**

con participación de **María Eva Pignatta** y **Mario Escalante** ¹

Los Vínculos con Estados Unidos en la Era Kirchner. Menos alineamiento y más debate

En este artículo pretendemos avanzar algunas reflexiones sobre las relaciones entre nuestro país y los Estados Unidos en el período que se inicia en julio de 2003 y que se extiende hasta agosto de 2004.

Como hemos señalado a través de la línea de seguimiento y reflexión que planteamos en los distintos artículos elaborados por el Departamento de América del Norte para los Anuarios del IRI, partimos de un concepto básico que define la política exterior como “el área particular de la acción político 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 multilateral.” ²

Sin embargo, como lo subrayamos en nuestro informe de 2003, en función de la crisis por la que atravesó -y aún atraviesa- la República Argentina y el fuerte impacto de ésta sobre el conjunto de las políticas públicas, consideramos necesario reforzar la idea de la política exterior como política pública. La misma debe estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales. En este sentido nos parece relevante la opinión de Celso Lafer cuando afirma que “traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino, que es -a su juicio- la tarea de la política exterior como política pública, implica la evaluación de la especificidad de esos intereses. Esta evaluación se basa en una visión, más o menos explícita, de cómo realizar el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple.” ³

¹ **Anabella Busso** es docente- investigadora de la U.N.R. Investigadora Adjunta de CONICET -en uso de licencia-. Profesora Titular del Seminario de Política Exterior de Estados Unidos en la Maestría en Relaciones Internacionales del IRI, docente de las Maestrías en Negociaciones Política y Económicas Internacionales de FLACSO/Universidad de San Andrés/ Universidad de Barcelona y de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la U.N.R. **María Eva Pignatta** es docente de la cátedra de Política Internacional Latinoamericana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. **Mario Escalante** ha colaborado para este trabajo como personal técnico de CONICET.

² RUSSELL, Roberto, (1990) *Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas* en la edición preparada por Roberto Russell, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, GEL, Buenos Aires, pág. 255.

³ LAFER, Celso, (2002) *La identidad internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, traducción Ada Solari, Argentina, pág. 21

La aplicación de este concepto a la realidad argentina es de suma importancia ya que en el contexto de la crisis nuestro país debe reevaluar cuáles son sus intereses nacionales, así como los espacios donde debe defenderlos y el modo de hacerlo a través de una optimización de sus políticas interna y exterior. Esto implica un seguimiento serio y fundado de los cambios internacionales y una evaluación permanente de los resultados de las políticas públicas que se están aplicando para afrontar las diversas problemáticas domésticas. En forma consecuente con este objetivo nos proponemos colaborar desde una lectura académica aportando en este artículo dos líneas de trabajo diferentes y complementarias: una ligada al análisis y otra a la recolección de información empírica. En la primera parte presentamos un conjunto, por cierto limitado, de factores que consideramos deben ser tenidos en cuenta al momento de analizar las relaciones con Washington y en la segunda un relevamiento de los principales hechos de la vinculación vis a vis Estados Unidos.

Consideraciones para el análisis de la relación bilateral en el período julio de 2003- agosto de 2004.

En función de lo anterior consideramos pertinente remarcar -aunque parezca obvio- que el impacto de la crisis argentina y los cambios en el orden internacional continúan ejerciendo una influencia significativa en los vínculos con Washington, aunque el período en análisis debe diferenciarse del anterior en algunos aspectos fundamentales:

- Nuestro país ha iniciado un camino lento y complejo para salir de la crisis -ya no estamos en el fondo del pozo- estructurado sobre perfiles ideológicos muy distintos a los de la década de los 90`, que influyen en el diseño de la política hacia Estados Unidos y hacia otras capitales latinoamericanas con especial referencia a casos conflictivos como los de Bolivia, Cuba y Venezuela.
- En el ámbito del comercio mundial el costo de los commodities ha sido favorable para Argentina, muy especialmente en la exportaciones de soja, situación que nos ha permitido una balanza comercial favorable y un superávit fiscal que nos posiciona de otra forma frente a las negociaciones con el FMI. Sin embargo, nuestra política exterior en general y los vínculos con Washington en particular fueron influenciados y formateados por la crisis de la deuda, tanto en las negociaciones con el FMI como con los acreedores privados.
- Un factor doméstico que ha repercutido en las relaciones de Argentina con Estados Unidos y otros países desarrollados es el de la crisis de seguridad interna. Con sus diversas manifestaciones que abarcan desde el fenómeno piquetero hasta el incremento del delito, se ha mantenido una visión externa negativa sobre las condiciones de seguridad e, inclusive, han existido manifestaciones en contrario a las políticas implementadas por el gobierno nacional. Desde afuera se argumenta que esto afecta seriamente la calidad institucional del país e inhibe la llegada de inversiones extranjeras.
- El rol de la política exterior de Washington sobre el orden internacional ha continuado acentuando el peso de las variables estratégico - militares debido a su guerra contra el terrorismo, en un claro detrimento de otras cuestiones de agenda como las vinculadas al comercio, situación que ha influido sobre

las cuestiones comerciales bilaterales, pero más significativamente sobre las negociaciones multilaterales para la puesta en funcionamiento del ALCA. En la misma dirección, esta dinámica de la política americana ha ampliado las demandas por una mayor cooperación en la lucha contra el terrorismo de acuerdo a los patrones de guerra establecidos por Washington, ha solicitado la inmunidad de sus soldados en los ejercicios conjuntos, a la vez que influyó en otros temas menos sonados de la agenda externa, pero no por ello menos importantes como la exigencia de visas para pasajeros en tránsito.

- Las acciones de Washington a lo largo de 2004 hacia América latina en general y, desde el punto de vista de nuestro estudio, hacia la Argentina en particular, están insertas en el marco de la campaña electoral que, dicho sea de paso, además de reñida aparece como la más relevantes de las últimas décadas para el mundo en su conjunto en función del impacto que ha generado la estrategia de primacía llevada adelante por la administración de George W. Bush.

A modo de sugerencias.

Si partimos de la idea que cualquier análisis de la realidad internacional debe equilibrar tanto el estudio de los factores internos como de los externos que inciden en el proceso de elaboración de la política exterior, para permitirnos reflexionar sobre los errores propios y encontrar cursos de acción positivos para la inserción de Argentina en un mundo complejo, sin olvidar el bien común de la comunidad nacional,⁴ debemos tener en cuenta que la impronta impuesta a la política exterior por la coyuntura es lógica en un momento de crisis como el que transitó la República Argentina, pero luego llega el momento principal caracterizado por: pensar en términos de mediano y largo plazo; no abandonar la reflexión permanente sobre los cambios en el mundo y la articulación de lo doméstico y lo internacional; elegir la prudencia como instrumento cotidiano y dejar la sobreactuación para los casos estrictamente necesarios.

Las dificultades de Argentina a finales de 2001 incluyeron entre sus características fuertes componentes políticos e institucionales y una marcada ausencia de liderazgo. Este diagnóstico no sólo fue ampliamente aceptado en nuestro país, sino que fue el más destacado en los Estados Unidos cuyo gobierno siempre enfatizó la veta política de nuestra crisis, mientras el resto del mundo sólo subrayaba la dimensión económica de nuestra debacle. En ese contexto el Presidente Kirchner inauguró su gestión basándose en la idea de construir un fuerte liderazgo sustentado en el apoyo de la opinión pública y reinstalando la importancia de la política, lo que a nuestro entender constituye uno de sus principales méritos. Esta tarea incluyó dentro de sus instrumentos un discurso frontal -a veces agresivo- que señalaba las necesidades de la población argentina, repartía las culpas entre los actores domésticos -especialmente el gobierno de Menem- e

⁴ Para un análisis detallado de las propuestas conceptuales que consideramos adecuadas para el análisis de la política exterior argentina en y frente a la crisis, y muy especialmente en el estudio de los vínculos con Washington, ver los trabajos de BUSSO Anabella (2001), *Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De La Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos*, en la obra preparada por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario - CERIR-, *La política exterior argentina 1998-2000. El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?*, Ediciones CERIR, Rosario, págs. 17 a 91 y de BUSSO, Anabella (2002), "Estados Unidos y América Latina: la distancia entre la unipolaridad y los estados fracasados", *Desarrollo y Región*, editado por el Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, págs. 145-168.

internacionales -FMI, sector financiero privado transnacional e inclusive gobiernos de los países centrales- y la aplicación de un estilo diplomático face to face para los temas centrales entre los que incluía las negociaciones con el FMI, las empresas privatizadas, y las relaciones con Washington, todo en el marco de un bosquejo más autónomo de política exterior.

Esta estrategia inicial resultaba necesaria para encarar la situación de un país con serias dificultades domésticas e internacionales no sólo porque contribuía a instalar en la agenda los temas más importantes, sino porque abarcaba "los temas de la gente". La situación ameritaba sobreactuar en el discurso frente al FMI o frente Washington. En sus contenidos esa sobreactuación era la imagen inversa de la llevada adelante por Menem en los 90`. Sin embargo, no dejaba de ser una sobreactuación, no dejaba de ser una herramienta coyuntural y no dejaba de ser un instrumento que podría -nótese que usamos el potencial- limitar la colaboración de otros funcionarios públicos y entorpecer la tarea inter-agencias propia de la gestión de un Estado moderno. Es en este sentido, que a más de un año de gobierno y en un escenario aún complejo, pero distinto al de hace 15 meses, evaluamos que es necesario disminuir el nivel de sobreactuación del discurso presidencial, muy especialmente con el FMI y con el gobierno de Estados Unidos, y reservarlo como un instrumento para algunos momentos álgidos de las negociaciones internacionales que nuestro país deberá enfrentar.

En cuanto a la negociación de la deuda como propone Tokatlián es necesario "resolver de modo diligente, en su forma, y de manera provechosa, en su contenido, el mayor problema externo que hoy confronta el país: el default. Sólo una resolución positiva de la deuda con los acreedores privados (nacionales y extranjeros) le ofrecerá a la Argentina un margen de acción autónoma genuina. De lo contrario, se incrementarán las restricciones externas y se elevarán las vulnerabilidades internas".⁵

Para la consecución de este objetivo consideramos pertinente no sólo la disminución de la sobreactuación, sino también una adecuada lectura de la situación política macro de los Estados Unidos, la recuperación de un interés focalizado a nivel de las micro-relaciones con Washington y la optimización de las estrategias de negociación internacional de Argentina, independientemente que la tarea negociadora del Ministerio de Economía al mando de Roberto Lavagna aparece como muy profesional y acertada en términos políticos y económicos.

A nivel de la lectura política macro de la situación interna e internacional de los Estados Unidos y en función del proceso eleccionario que ese país enfrentará noviembre de 2004, evaluamos importante que el gobierno argentino analice cómo Washington gestiona la unipolaridad.

Los académicos no han alcanzado un acuerdo sobre las características estructurales del sistema internacional durante el período de post guerra fría, ni aún después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Las opiniones señalan desde la existencia de un orden unipolar, pasando por la idea de Huntington⁶ de un orden uni-multipolar hasta quienes destacan que, más allá del enorme poder militar de Estados Unidos, el mundo tiende hacia una conformación multipolar. Sin embargo, en el ámbito de la seguridad mundial con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001 pocos

⁵ TOKATLIAN, Juan Gabriel, *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2004, pág. 184

⁶ HUNGTINTON, Samuel P, "The lonely superpower", *Foreign Affairs*, vol. 78, N 2, March/ April, 1999, pp. 35 – 49. Existe traducción al castellano en la revista *Política Exterior*, Vol. XIII, N 71, Madrid, septiembre/octubre, 1999.

desconocen que la idea de la administración Bush es que las condiciones de unipolaridad americanas, sean estas coyunturales o estructurales, deben ser gestionadas a través de una estrategia de primacía.

Si bien este país posee atributos de poder que permiten calificarlo como superpotencia desde la segunda posguerra y a su política exterior como hegemónica o imperial, la manera en que las distintas administraciones han diseñado y ejecutado su política externa y su política de defensa resulta un dato central para el análisis de las cuestiones de seguridad internacional dada la influencia de la misma a nivel mundial.

En este marco podríamos afirmar que durante la guerra fría la dupla política exterior / política de defensa fue inseparable y se basó en una articulación de poder blando (soft power) y poder duro (hard power).⁷ Posteriormente, durante la posguerra fría y la era de la globalización Estados Unidos se erigió como la superpotencia triunfante y organizó sus acciones externas fomentando un nuevo momento liberal de la política exterior americana: defensa de la democracia y los DD.HH.; predominio de las economías de mercado; acciones multilaterales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y una noción de gestión internacional que enlazaba los conceptos de poder y autoridad, aparecieron como elementos de una etapa con ciertos atributos de unipolaridad que, a excepción de la etapa actual, no provocó rechazos internacionales de magnitud. Dicho de otra forma, los atributos materiales de unipolaridad son similares en la época de Clinton y en la de Bush hijo, pero las percepciones y evaluaciones sobre la política americana por fuera de las fronteras estadounidense son muy diferentes.

Desde la perspectiva demócrata el ejercicio de la supremacía americana involucra en un porcentaje muy significativo la noción de poder blando a la que hacíamos referencia más arriba. Tal como lo ha expresado el ex Presidente Bill Clinton "en un mundo interdependiente EE.UU. puede liderar pero no dominar". Este país se encuentra hoy en un momento único en la historia de la humanidad, con su dominio político, económico y militar, pero en el futuro cuando exista otra distribución de poder caracterizada por el fortalecimiento de la UE y China, "EE.UU. será juzgado sobre la base de cómo hizo uso de este momento mágico".⁸

⁷ KEOHANE, Robert; NYE, Joseph, "Power and Interdependence in the Information Age", *Foreign Affairs*, vol.77, N° 5, septiembre - octubre de 1998, pág. 86. Los autores que hablan de poder blando son aquellos que destacan la importancia de los indicadores intangibles de poder y sus características cualitativas. Los mencionados indicadores incluyen, en líneas generales, aspectos de la cultura política, los valores, las ideas, la capacidad para generar normas a nivel de los organismos internacionales, etc. Los estados poseedores de este tipo de poder gozan, en términos de Nye, de un poder cooptivo; esto es de una capacidad de generar atracción y deseos de emulación por parte de otros estados. Consecuentemente con estas ideas, esta línea de pensamiento establece una clara diferencia entre los recursos de poder duros (hard power) y los recursos de poder blandos (soft power). Los primeros están referidos a la capacidad para hacerle hacer a otros lo que de otra manera no harían, empleando amenazas, coerción o recompensas. Los segundos refieren a la habilidad para tomar decisiones porque los otros quieren lo que uno quiere. En esta corriente teórica se privilegia más la atracción y la capacidad de liderazgo que la coerción.

⁸ CLINTON, William, "Un mundo que Estados Unidos debería guiar, no dominar", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 19 de diciembre de 2002. En forma consecuente con este razonamiento el asesor de Seguridad Nacional durante el segundo mandato de Clinton sostenía en la campaña electoral del 2000 la necesidad de diferenciar entre poder y autoridad. En ese marco afirmaba: "Debemos recordar que hay una diferencia entre poder y autoridad. Poder es la habilidad de obligar por la fuerza y las sanciones, hay veces en que debemos usarlo porque siempre habrá intereses y valores por los cuales vale la pena pelear. Autoridad es la habilidad de liderar y nosotros dependemos de ella para casi todo lo que tratamos de alcanzar. Nuestra autoridad está construida sobre cualidades muy diferentes a las de nuestro poder: sobre la atracción de nuestros valores, sobre la fuerza de nuestro ejemplo, sobre la credibilidad de nuestros compromisos y sobre nuestro deseo de escuchar y mantenernos comprometidos con los otros. Puede no haber una verdadera

Por su parte, la administración Bush entiende que la política exterior y de defensa en general, y muy particularmente la lucha contra el terrorismo deben ser diseñadas y ejecutadas sobre un modelo de liderazgo mundial que se asemeja a la dominación imperial o a una estrategia de primacía que se caracteriza por: a- un discurso político estructurado sobre conceptos polarizados "el bien contra el mal; están con nosotros o contra nosotros; se es patriota o traidor"; b- por el abandono de las políticas de poder blando; c- el empleo de políticas unilaterales basadas en uso de la fuerza; d- la violación reiterada de las pautas del Derecho Internacional Público y el desconocimiento de los acuerdos internacionales; e- el descuido de la búsqueda de consenso con los aliados occidentales; f- el reemplazo de las alianzas tradicionales por la coaliciones ad hoc nuevas y flexibles; g- la instauración de los ataques preventivos como concepto central de la nueva estrategia de seguridad americana.⁹ Como afirma Ikenberry, desde el punto de vista de la doctrina estratégica, esto implica la renuncia a los principios de contención, distensión y mantenimiento del equilibrio de poder, así como el internacionalismo basado en la construcción de instituciones y alianzas multilaterales utilizadas -con diferente énfasis- por sucesivos gobiernos estadounidenses desde la segunda post Guerra.¹⁰

Desde la perspectiva del presidente Bush este tipo de política unilateral y belicista genera estabilidad sistémica en tanto limita o derrota a los enemigos de Estados Unidos, mientras que para numerosos analistas y gran parte de la opinión pública mundial provoca inestabilidad global tanto desde el punto de vista de la política y la seguridad como de la economía internacional. Algunas de las principales consecuencias negativas incluyen cuestiones como: el incremento de los presupuestos de defensa; la militarización de las políticas exteriores; el impacto sobre el mercado del petróleo; el incremento del sentimiento antiamericano y su consecuente influencia sobre los niveles de consenso necesarios para luchar contra el terrorismo internacional y la potenciación de las situaciones de inestabilidad doméstica en los escenarios de Asia central y Medio Oriente, con especial énfasis en los casos de Afganistán e Irak.

Siguiendo con el análisis de la formas de gestión de la unipolaridad, pero ahora concentrado en el tema financiero suele generarse la confusión entre la decisión de la administración republicana de abandonar las políticas de salvatajes económicos tanto unilaterales como multilaterales vía los organismos internacionales de crédito, con su posición frente al sector financiero transnacional.

Sin embargo, para entender el diseño de la política exterior de Bush hijo antes de los atentados debemos analizarla desde una perspectiva integral incluyendo los elementos ligados a la dimensión económica de los asuntos externos. En este marco aparece un eje de debate ligado a la forma en que deben manejarse las disputas por el poder mundial entre los actores estatales -en este caso particular EE.UU.- y los actores no gubernamentales transnacionalizados dentro de un mundo globalizado.

En función de una mayor claridad es útil recuperar algunos de los conceptos trabajados por Susan Strange para quien resulta conveniente destacar que esta estructura

amenaza a nuestro poder hoy. Pero si nosotros usamos nuestro poder en una forma que provoque la hostilidad de nuestros amigos y deshonre nuestros compromisos, perderemos nuestra autoridad y nuestro poder significará muy poco". BERGER, Samuel, "A Foreign Policy for the Global Age", *Foreign Affairs*, vol. 79 N 6, november/ december 2000.

⁹ BUSSO, Anabella, "La política exterior americana a partir de la administración de George W. Bush: su impacto mundial y regional", CEI-NEWSLETTER, Universidad Torcuato Di Tella, mayo- junio, 2003, <http://www.utd.edu/cei/actividades.htm>

¹⁰ IKENBERRY, John G., "America's Imperial Ambition", *Foreign Affairs*, vol. 85, N 5, September/ October, 2002

de poder imperante en la era de la globalización se caracteriza también por un proceso de difusión del poder estatal, esto es un proceso que ha minado la autoridad del Estado. En este sentido afirma que ha habido un cambio de la autoridad tanto hacia arriba como hacia los lados en lo vinculado a temas políticamente menos sensibles que, en nuestros días, son tratados por los organismos intergubernamentales y organizaciones privadas y comerciales. Por otra parte, existe un fenómeno menos generalizado de difusión de poder hacia abajo donde la autoridad central es reemplazada por las autoridades locales y regionales. Finalmente destaca que como consecuencia de la integración de la economía mundial en finanzas, transportes, comunicaciones y producción existen algunas responsabilidades importantes de la autoridad política que ningún Estado territorialmente definido está en posición de ejecutar completamente. Esta última característica no significa otra cosa que el ascenso de la autoridad no estatal en el ámbito de la economía política internacional con la creciente capacidad decisoria de las corporaciones internacionales, el sector financiero transnacional, las entidades supranacionales, los grupos criminales transnacionales.¹¹

Además, este proceso de pérdida de la autoridad estatal fue acompañado por un gran incremento en las asimetrías de la autoridad entre los Estados. Dicho de otra forma, esto significa que mientras el gobierno de los Estados Unidos puede haber sufrido cierta pérdida de autoridad, la misma ha sido frente a los mercados y no frente a los otros Estados; en tanto que para los otros Estados, su vulnerabilidad ha crecido notablemente no sólo de cara a las fuerzas de los mercados mundiales, sino también frente al mayor alcance global de la autoridad de los Estados Unidos.¹²

Los principales problemas en el escenario internacional no son generados por un solo actor individual y de naturaleza estatal. Por ejemplo: el terrorismo y los grupos de interés económico no están absolutamente focalizados en un Estado o espacio específico, pero poseen la capacidad de desarticular el orden internacional actual, operando con mecanismos tanto anti como pro sistémicos. En este sentido, existen actores que sin impugnar el orden -esto es sin tener una ideología anticapitalista- disputan la conducción del proceso político / económico mundial ya que por su propia lógica de acumulación producen hechos que pueden ser destabilizadores, tal como ocurre con las acciones del sector financiero transnacional y las corporaciones internacionales.¹³

Durante la administración Clinton el rol desempeñado por el sector financiero, claramente identificado como un actor no gubernamental con acciones típicas de grupo de presión, es, quizás, uno de los ejemplos más significativos de la desaparición de las fronteras entre temas domésticos e internacionales y de pérdida relativa de la autoridad del Estado americano frente al mercado. Sin embargo, la consolidación del poder global de los EE.UU. frente al resto de los Estados del planeta ha sido también muy significativa, reafirmando la existencia de los dos fenómenos simultáneos señalados por Strange.

Esta situación se modifica a partir del gobierno de Bush hijo en tanto sus asesores opinan que si bien no es posible desconocer que la política exterior está

¹¹ STRANGE, Susan, "El Estado Hueco", en la obra de Masi, Carlos (comp.) *Postmodernismo y Relaciones Internacionales*, Santa Fe de Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana / Universidad de los Andes / Universidad Nacional, Colombia, 1998.

¹² *Ibidem*

¹³ MARINI, Gustavo, "Entre la impugnación al orden mundial unipolar y la competencia por conducirlo", entrevista publicada en *Desarrollo y Región. Anuario 2002*, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 2002, págs. 197 a 206.

influenciada por actores domésticos e internacionales hay que recuperar un rol central para el Estado americano, tanto en el establecimiento del interés nacional como en la fijación de criterios centrales para la conformación de un orden internacional en transición como el que dicho gobierno enfrentó al momento de ocupar la Casa Blanca. Para ello es necesario disminuir la dependencia de los actores privados no gubernamentales, principalmente parte del sector financiero transnacional que aparece como el único actor capaz de desafiar la conducción de la política mundial frente a los EE.UU. Es por ello que el primer Secretario del Tesoro, Paul O`Neill, se presentó como un defensor del sector de la producción enfrentado con el mundo financiero, llevó adelante políticas conflictivas con Wall Street y rechazó los planes de salvatajes económicos para los países con fuertes deudas externas. Debe quedar en claro que este perfil del Departamento del Tesoro no constituye un hecho aislado, sino la base de una disputa por la conducción política mundial.

Desde nuestro punto de vista en la actualidad con el desplazamiento de O`Neill y la llegada de John Snow, Washington intenta modificar la situación anterior. En este marco percibimos que el gobierno intenta las siguientes estrategias: a- modificar el estilo de gestión pública del Tesoro tratando de mantener, en términos operativos, una mejor relación con Wall Street sin cambiar el supuesto central de la supremacía de la producción sobre las finanzas; b- incorporar al gobierno una figura para impulsar el crecimiento económico y que pueda comunicarse mejor con los medios empresariales y el Congreso.

Esta lectura general sobre las diversas formas que tiene el partido republicano y demócrata de gestionar la unipolaridad en las dimensiones políticas, de seguridad y económicas aplicada a temas concretos de la agenda bilateral significa que: en el marco de las negociaciones de la deuda la posición republicana resulta más favorable, fundamentalmente por el apoyo que nos brindaron, y nos brindarían, en las negociaciones con el FMI y ante las presiones del sector financiero transnacional, debido a la decisión de disputarle al sector financiero transnacional parte de la cuota de poder político que hoy posee y utiliza para fijar pautas para la conformación del orden mundial. En cuanto a las cuestiones comerciales, las tendencias marcan que la tradición republicana es menos proteccionista que la demócrata, pero debemos tener en cuenta que la guerra contra el terrorismo ha dado lugar tanto a nuevas leyes (como la agrícola) que acentúan la protección así como a nuevas prácticas (sistemas de control de las cargas) que pueden frenar el comercio o convertirse en algo muy similar a una barrera para arancelaria. En cuanto al tratamiento de los temas de seguridad mundial y hemisférica, nos resultaría más útil la visión demócrata fundamentalmente por tener una mayor predisposición al diálogo con los aliados y por mostrar un interés –aunque a veces parcial- por preservar las instituciones internacionales. Desde el punto de vista de la institucionalidad democrática y el tratamiento de los problemas sociales también la tradición demócrata parece más comprometida que la republicana. Finalmente, en lo que refiere a la gobernabilidad mundial el mundo cree que la performance demócrata sería mejor en tanto la articulación de poder y consenso que subyace en su propuesta para gestionar la unipolaridad (ver consideraciones de Berger en la nota N° 7) abre una puerta hacia la esperanza de una política americana que, si bien no abandonará su condición hegemónica, leerá los problemas mundiales desde una perspectiva multicausal e intentará dar respuestas en ese sentido. Tener estos y otros temas en claro, resulta de importancia vital para un país como Argentina que si bien debe concentrarse en diversificar sus relaciones no puede evitar el peso de los vínculos con Washington.

Una vez realizado el paso inicial consistente en analizar el contexto general de la política exterior de Estados Unidos y sus variaciones en la gestión de la unipolaridad y

teniendo en cuenta que las acciones de Argentina no son determinantes en el proceso decisorio de la política exterior americana, pero las de Washington sí lo son para el planeta en su conjunto, parecería significativo volver a valorizar el manejo adecuado de las micro- relaciones bilaterales¹⁴ entendiéndolas como aquellas que se articulan en torno a una cantidad de problemas puntuales a cargo de múltiples actores públicos y/o privados y que habilitan un rol significativo para nuestros negociadores. En este sentido, Argentina negocia con Estados Unidos desde temas centrales como su apoyo en FMI, o el abandono de los subsidios agrícolas hasta nuestras exportaciones de miel o la compra de radares, entre otro ciento de cuestiones. Por tal motivo, resulta importante conocer los diversos circuitos burocráticos y políticos estadounidenses y perfeccionar nuestras propuestas de negociación internacional.

Para ello necesitamos recuperar capacidad de negociación a través de algunos pasos que adelantamos en el Anuario 2003: a- mostrar que somos capaces de organizarnos, administrarnos y resolver nuestros problemas dentro del marco de las instituciones democráticas; b- reconocer los errores domésticos porque no hacerlo conlleva el riesgo de la inacción o la parálisis como consecuencia de aquellos diagnósticos que subrayan que todas las culpas son externas y por tanto son los otros los que deben cambiar o que, como los condicionantes externos son de tanta magnitud, no existe ninguna otra alternativa para diseñar políticas que la sugerida desde afuera de nuestras fronteras. c- Exhibir coherencia entre las acciones gubernamentales internas y externas y no olvidarnos que es una falacia pensar que para ser serios y coherentes siempre tenemos que decir que sí o refugiarnos en un permanente no. Los países más desarrollados del mundo hacen de sus políticas de negociación y regateo internacional una parte esencial de su acción política externa. d- Recalcar en las negociaciones internacionales que el reclamo mayoritario de las sociedades latinoamericanas, incluida la Argentina, está basado en las experiencias exitosas de los países centrales. Un rol más activo de los gobiernos y el Estado para salir de la crisis involucra la recuperación de parte del espíritu rooseveliano y del pensamiento keynesiano.

Dar solución a los problemas de Argentina involucra el diseño y ejecución de una política exterior sabia y eficiente donde un esquema de relaciones maduras con Washington ocupa un lugar significativo. El gobierno de Kirchner ha realizado pasos

¹⁴ Según Carlos Escudé, las relaciones bilaterales entre los países pueden ser consideradas desde una perspectiva macro y/o micro. La macro relación bilateral implica tener en cuenta la totalidad de los vínculos, lo que incluye también las micro – relaciones bilaterales. El alineamiento así como otras medidas funcionales para una buena relación con una gran potencia, constituye parte de un marco global denominado macro – relación bilateral. Por otra parte, las micro relaciones bilaterales se articulan en torno a una cantidad de problemas puntuales a cargo de múltiples actores públicos y/o privados. La principal diferencia entre las macro y micro relaciones bilaterales, radica en que aquellas dependen de la voluntad del más débil en tanto que las relaciones micro dependen tanto de la voluntad de la parte más débil como la de la más poderosa. Una buena relación macro dependerá de la parte débil en el sentido de ajustar sus objetivos a los de la gran potencia regional, pues la macro política exterior de aquella será un dato dado. En cambio las buenas relaciones micro dependerán de ambas parte por igual. Y es en ese ámbito donde se juegan los intereses importantes del país más débil, razón por la cual no debe hacerse concesiones gratuitas. ESCUDE, Carlos, *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Editorial Planeta, Buenos Aires 1992 y *La política Exterior de Menem y su sustento teórico implícito*, Carta América Latina/Internacional, Buenos Aires, enero – marzo de 1991. Si bien no compartimos la idea de que la única manera de llevarnos bien con un gran poder es el alineamiento si coincidimos con Escudé en la diferenciación conceptual de los dos tipos de relación bilateral y en el diagnóstico de que es menos probable que un poder pequeño pueda cambiar una macro relación –puede aceptarla o rechazarla-, pero en caso de mantener un nivel de vinculación significativo, para que dicha relación sea fructífera será muy importante el buen manejo de las micro- relaciones

significativos durante su primer año de gestión. En este momento transitamos un turning point. Salir exitosos implica avanzar en el armado de una nueva política exterior superadora de la coyuntura y pensada para el largo plazo.

Repasando los hechos

En este punto, como venimos haciendo en los informes anteriores, realizaremos un análisis de los hechos más importantes de la relación Argentina – Estados Unidos. Este estudio descriptivo tiene como fin profundizar la base empírica que sustenta el análisis, articulando dos instancias: la del análisis y la de la información.

El relevamiento de la información fue realizado tomando como referencia tanto fuentes oficiales como información periodística. Los diferentes hechos serán analizados en distintos apartados, según sean cuestiones económicas, político-diplomático o estratégico-militar. También se tendrán en cuenta las visitas y encuentros más importantes en el marco de las relaciones bilaterales.

1. Cuestiones económicas

1.a. Negociaciones con el FMI

La negociación de un acuerdo a mediano plazo con el Fondo forma parte de la cuarta etapa, dentro de la periodización mencionada en el anuario 2003¹⁵, la que coincide con la gestión de Kirchner, la continuidad de Lavagna y la búsqueda de un acuerdo por tres años.

Esta etapa se caracterizó por la búsqueda de un acuerdo de mediano plazo para poder acceder a una refinanciación de tres años para vencimientos por 13.971 millones de dólares (12.500 millones correspondientes a deuda de capital y 1.471 millones de interés). Las negociaciones para alcanzar el acuerdo se extendieron hasta el 11 de septiembre de 2003, momento en el cual se llega a un acuerdo por tres años, pero se establecen sólo las metas para primero. A su vez hay que señalar que una vez alcanzado comenzó otra etapa en donde las sucesivas revisiones dieron lugar a presiones, desacuerdos, alargamiento de los plazos establecidos y donde la negociación de la deuda en default con los acreedores privados se tornó cada vez más importante y causa de las presiones mencionadas. De parte del gobierno hubo un endurecimiento del discurso presidencial para responder a las “presiones”, aunque también se realizaron gestos para favorecer la aprobación de las metas.

Durante el período previo a la aprobación del acuerdo, las diferencias con el FMI se centraron sobre los compromisos políticos y económicos que debía adoptar la Argentina para poder acceder a la refinanciación. El principal punto en discusión fue el monto del superávit (ahorro) fiscal o primario que la Argentina debía alcanzar para destinar al pago de la deuda externa, es decir el monto que determina el nivel de quita en el pago de la deuda. Mientras que el Ministerio de Economía proponía un superávit que no supere el 3% del PBI, el FMI proponía un 4%. Otros temas como las compensaciones al sistema bancario, la eliminación de los planes de competitividad, las tarifas y el tratamiento de los servicios públicos, fueron objeto de discusión durante la negociación.

¹⁵ Busso, Anabella “De Duhalde a Kirchner: Los vínculos Argentino – Americanos en el tránsito de la crisis”, *Anuario 2003*, Departamento de América del Norte, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata

El gobierno tenía la intención de acelerar la firma del acuerdo, ya que el 9 de septiembre vencía un pago por 2.900 millones de dólares que no podía ser aplazado a menos que existiera un acuerdo de refinanciación, pero las demoras producto de la falta de consenso sobre las cuestiones ya mencionadas lo postergaron. Esta postergación provocó un debate al interior del gobierno sobre qué actitud tomar: si pagar con reservas del Banco Central o entrar en default con el organismo. Si bien Kirchner decidió no pagar el vencimiento de 2.900 millones de dólares con el organismo al no tener señales claras de que se llegaría a un acuerdo, el acuerdo fue alcanzado el día posterior a ese vencimiento.

El rol de Estados Unidos durante este período fue de gran importancia por el apoyo otorgado a la Argentina en la búsqueda de un acuerdo con el organismo. Según información periodística, en el encuentro Bush - Kirchner se planteó que si bien EE.UU. apoyaba la negociación entre la Argentina y el FMI, el tesoro no iba a intervenir directamente para impulsar más flexibilidad y concesiones. En palabras de Ana Barón "lo que a EE.UU. le interesa es que Argentina se "normalice" y firme un acuerdo sustentable con el FMI, que le permita evitar otro default, negociar con éxito con los acreedores privados, regularizando la situación de bancos y empresas privatizadas".¹⁶

Cuando en agosto de 2003 Roger Noriega visitó Buenos Aires negó que su visita respondiera a la necesidad de imponer una decisión del FMI.¹⁷ En la conferencia de prensa volvió a aclarar que no quería intervenir en las negociaciones con el organismo, pero dio las pautas generales del acuerdo que Estados Unidos pretendía, entre las cuales se destacaban: -la inclusión de reformas estructurales como la reforma del sistema financiero y la seguridad jurídica, entre otras, -la previsibilidad y transparencia en un plan con medidas para generar crecimiento, - y que el acuerdo sea de largo plazo.¹⁸

En el marco de esta etapa, Lavagna viajó a Estados Unidos para reunirse con el Secretario del Tesoro, John Snow, quien pretendía aclarar las dudas sobre diversos temas económicos. Durante el encuentro Lavagna se refirió a cuestiones que en ese momento se estaban negociando con el FMI: las leyes para combatir la evasión impositiva, la reforma del sistema bancario, el aumento de las tarifas, la renegociación de los contratos con las empresas privatizadas y el nivel de superávit primario.¹⁹ El Secretario del Tesoro norteamericano reiteró dos cuestiones: por un lado ratificó que Estados Unidos apoyaba políticamente un acuerdo con el FMI y por otro lado pidió un plan sustentable y coherente, lo que significaba que la Argentina cumpliera con los compromisos de instrumentar reformas estructurales.

Por parte de funcionarios del gobierno estadounidense se pudo observar claras expresiones y gestos a favor del logro del acuerdo. John Taylor, Subsecretario del Tesoro, afirmaba que las negociaciones con la Argentina estaban bien encaminadas y, a su vez, reconocía la existencia de puntos de desacuerdo, principalmente sobre el porcentaje de superávit fiscal.²⁰ También Roger Noriega se refirió a las negociaciones de Argentina con el FMI afirmando que existían razones favorables para que se llegue a un acuerdo. También expresó que "Kirchner tiene que comprender y atender a las debilidades institucionales y estructurales que representan las raíces de esa crisis. Tal vez se necesite

¹⁶ Barón, Ana, "Qué esperan de Argentina en Washington", Diario Clarín, 5 de agosto de 2003, pág. 7

¹⁷ "Deuda: EE.UU. dice que no presiona", Diario Clarín, 20 de agosto de 2003, pág. 7

¹⁸ "EE.UU. pide que el acuerdo con el FMI sea de tres años", Diario Clarín, 21 de agosto de 2003, pág. 18.

¹⁹ "Lavagna prometió a EE.UU. que apurará las reformas", Diario Clarín, 8 de agosto de 2003, pág. 3.

²⁰ "EE.UU. cree que se está a un paso de acordar con el FMI", Diario Clarín, 23 de agosto de 2003, pág. 20, y "Aún no existe acuerdo sobre el ahorro fiscal", Diario Clarín, 26 de agosto de 2003, pág. 19

más transparencia del proceso, tal vez un poco más de explicación de su plan de económico e institucional para tratar esos problemas".²¹

Como afirmamos más arriba, un aspecto a destacar es el endurecimiento del discurso presidencial con el FMI en momentos decisivos de las negociaciones, criticando las presiones de los organismos internacionales de crédito y reclamando por tasas de interés más justas. Un ejemplo de las declaraciones de Kirchner dan cuenta del endurecimiento mencionado: "no se puede seguir condenando a nuestros pueblos a la pobreza y a la marginación para simular el cumplimiento de una deuda impagable". Más allá de los discursos de este tinte, el Congreso -apoyando al gobierno- votó dos leyes reclamadas por el FMI y que involucraban reformas en la ley de entidades financieras y en la carta orgánica del Banco Central (BCRA).²²

El acuerdo alcanzado se basó en la propuesta impulsada por el Tesoro de Estados Unidos que consistió en un acuerdo que en lo formal es de tres años, pero con metas y objetivos sólo por el primero. Con esta propuesta se pudo desbloquear la negociación²³ y evitar que Argentina entre en default con el FMI. En este marco Argentina se comprometió a obtener un superávit del 3% del PBI -tal como lo proponía el gobierno desde el comienzo de las negociaciones-, pero esta cifra es sólo para el año 2004, dejando para más adelante la fijación de metas para el 2005 y 2006.²⁴

Meg Lundsager, la directora de los Estados Unidos en el FMI, expresó el apoyo de este país frente a la resistencia de los directores europeos cuando se discutía la aprobación del acuerdo.²⁵ El comunicado emitido por el Secretario del Tesoro, Snow, celebraba el acuerdo alcanzado y adelantaba que Estados Unidos iba a votar a favor del acuerdo en Dubai, cuando fuera tratado y felicitaba al gobierno argentino y al FMI.²⁶ Roger Noriega en una conferencia de prensa en el Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos dijo: "pensamos que hay voluntad política del lado argentino para las reformas. Y por tanto debería haber cierta flexibilidad de parte del FMI al responder a este desafío."²⁷ Por otra parte, el Presidente Kirchner recibió un llamado de Bush, que lo felicitó por el acuerdo con el FMI.

Las discrepancias al interior de Estados Unidos entre la administración Bush y el sector financiero volvieron a aparecer en esta instancia. Mientras que el Subsecretario del Tesoro, John Taylor, afirmaba que "el objetivo del acuerdo es justamente proveer un marco para que Argentina pueda sentarse a discutir con sus acreedores", ciertos sectores financieros de Wall Street consideraban que el 3% del superávit no era suficiente para dejar conformes a los acreedores privados.

²¹ "EE.UU. exige definiciones económicas a la Argentina", Diario Clarín, 27 de agosto de 2003, pág. 16.

²² Un aspecto a señalar de las reformas es que otorgan mayor autonomía al BCRA para prestarle al Tesoro un 10% del total de la recaudación anual. Véase: Ley 25.780, Reformas a la Ley de Entidades Financieras y a la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada el 27 de Agosto de 2003 y publicada en el Boletín Oficial, el 8 de septiembre de 2003.

²³ Italia, Francia y España exigían un compromiso más concreto por parte de la Argentina sobre cuándo y cómo se haría el aumento de tarifas. Canadá, Alemania e Inglaterra consideraban que el superávit del 3% no era sustentable para salir del default

²⁴ Para más detalles sobre el acuerdo alcanzado se puede consultar la página web del Ministerio de Economía donde se encuentran publicados el Memorando de Política Económica, el Memorando Técnico y la Carta de intensión, http://www.mecon.gov.ar/finanzas/sfinan/fin_acuerdo.htm

²⁵ "Discusión y fuerte presión de EE.UU. en el directorio del FMI", Diario Clarín, 12 de septiembre de 2003, pág. 4.

²⁶ "EE.UU. apoya el acuerdo con el Fondo: dice que traerá confianza", Diario Clarín, 12 de septiembre de 2003, pág. 3.

²⁷ Ibidem

La carta de intención -que incluía un cronograma de instrumentación de medidas- fue aprobada por el directorio del Fondo el 20 de septiembre de 2003 en Dubai, donde también el gobierno argentino presentó su propuesta a los acreedores privados que consistió en una quita del 75% del valor nominal. Los acreedores privados organizados en diferentes grupos -como el Argentine Bondholders Committee (ABC), la Task Force Argentina (TFA), el Argentine Bond Restructuring Agency (ABRA), entre los más importantes- rechazaron de lleno la propuesta, lo cual hizo pensar en que iban a ser más los juicios contra la Argentina. Los acreedores privados cuestionaban principalmente que el superávit fiscal primario sea sólo del 3% del PBI y que la deuda con los organismos internacionales y los Boden no entren en la reestructuración. Otro tema que preocupaba es que Argentina tratara de evitar el pago de los intereses acumulados desde que se declaró en default.

Luego de logrado el acuerdo con el FMI y hecha la propuesta a los acreedores privados, la negociación de la deuda en default comenzó a dominar la agenda de negociaciones internacionales de Argentina, ocupó buena parte de nuestra política exterior y formó un punto significativo de nuestras relaciones con Washington.

Las revisiones trimestrales del FMI sobre el cumplimiento de las metas establecidas en el acuerdo firmado en septiembre de 2003 necesitaron de negociaciones llenas de marchas, contramarchas y vaivenes típicos de un proceso en el que se enfrentan diferentes posiciones con intereses contrapuestos. Hasta el momento hubo dos revisiones aprobadas y una tercera que aún se está negociando.²⁸

La primera aprobación de la marcha del acuerdo se demoró y dejó sin vigencia la refinanciación automática de los pagos de capital que vencían; en consecuencia el gobierno tuvo que pagar con reservas un vencimiento de 240 millones de dólares.

El gobierno pudo mostrar un sobrecumplimiento de las pautas fiscales y monetarias, pero otros temas como el alargamiento de los plazos de la renegociación de la deuda con los privados, la aprobación del paquete antievasión en el Congreso, la sanción de una ley que autorice el aumento de las tarifas de los servicios públicos, la compensación a los bancos, entre otras, fueron los que incidieron para que se postergara la aprobación de las metas. Las exigencias de algunos miembros del G7 (Italia, Francia, Alemania y Japón) sobre definiciones económicas (entre ellas tarifas) y la insatisfacción sobre el lento avance de las negociaciones con el sector privado, así como también la negativa del gobierno argentino por aumentar el superávit fiscal y de esa manera mejorar la oferta a los acreedores, reforzaron esta postergación. Tal como lo explicara el Ministro Roberto Lavagna, la demora en la aprobación se debió a que algunos sectores duros dentro del Fondo -vinculados a bancos y acreedores privados- querían cambiar lo acordado en septiembre de 2003 y que se destinen más fondos a pagarle a los acreedores.²⁹ Argentina insistió con el criterio de bolsillo único: si Argentina pagaba a los organismos internacionales no le quedaba plata para pagarles a los privados.

El 9 de enero de 2004 el FMI anunció que aprobaría la primera revisión de metas que venía atrasando desde diciembre, lo que se concretó finalmente el 24 del mismo mes. Estados Unidos, Francia y Canadá apoyaron a la Argentina, mientras que Italia, Inglaterra y Japón, entre otros, se abstuvieron.³⁰ La cantidad significativa de abstenciones y la

²⁸ Para consultar los documentos oficiales de ambas revisiones véase la pagina:

http://www.mecon.gov.ar/finanzas/sfinan/fin_acuerdo.htm

²⁹ "Al final se impuso la negociación política", Diario Clarín, 10 de enero de 2004, pág. 5

³⁰ Otras abstenciones fueron las de Holanda, Suiza y Austria. De los 20 directores del FMI, la aprobación fue votada por 12, los restantes 8 se abstuvieron

consecuente división de posiciones entre los miembros del G7 -que no es usual- se entendieron como un llamado de atención para Argentina.

La continuidad del apoyo de Estados Unidos persiguió el objetivo de evitar que Argentina pudiera entrar en default con los organismos internacionales de crédito, lo que hubiera significado un nuevo foco de desestabilización. Para el FMI esto también hubiera tenido una fuerte impronta negativa, ya que sus números hubieran quedado en rojo, teniendo que explicar el abandono a un país que sobrecumple las metas fiscales y monetarias. Como sostenía el Canciller Bielsa en un reportaje "...es un momento fantástico para la Argentina. Porque Estados Unidos no quiere que nada se desmadre y se salga de cauce."³¹ Por su parte el Ministro Lavagna reconoció este apoyo afirmando que "el papel de Estados Unidos fue muy positivo. Tuve varios diálogos con John Snow y tanto con él como con el Subsecretario John Taylor y Horst Köler tuvieron un papel importante, decisivo"³²

Luego de la primera aprobación comenzó una etapa que estuvo marcada por una creciente y más fuerte presión sobre la renegociación de la deuda con los privados y que se hicieron sentir durante las negociaciones para el logro de la segunda revisión que estaba prevista para febrero, cuando se acercaba un vencimiento de 3.000 millones de dólares con el FMI.

Estados Unidos acompañó las demandas por la renegociación de la deuda con los tenedores privados. Taylor dijo que de las asignaturas pendientes lo que más preocupa a Estados Unidos era la reestructuración de la deuda, también sostuvo que el comienzo de un diálogo constructivo con los acreedores es una de las condiciones para que el FMI aprobase la segunda revisión.³³ También Snow hizo referencia al tema expresando la necesidad de que Argentina mantenga conversaciones abiertas y efectivas con los tenedores de bonos y supeditaba la aprobación de la segunda revisión al inicio de las negociaciones con estos últimos.

Por parte del gobierno argentino hubo algunos gestos de buena fe: la designación de las entidades que participan del sindicato de bancos, el aumento de las tarifas de gas y luz a los grandes usuarios y el anuncio de que habría una propuesta con algunas modificaciones a los acreedores privados

Días antes del vencimiento de aproximadamente 3.100 millones de dólares, el gobierno esperaba una señal para pagar, un indicio de que se iba a probar la segunda revisión, ya que de eso dependía que se reciban desembolsos para recuperar lo que se pagaba en efectivo. Como lo había hecho en septiembre de 2003, Kirchner mantuvo hasta el 8 de marzo la postura de no pagar hasta que no haya señales de que se aprobaba la revisión. El gobierno terminó pagando los 3.072 millones de dólares, como resultado de una ardua negociación con el FMI, cuya jefa en ese momento -a raíz de la renuncia Köhler- era Anne Krueger. El día previo al vencimiento, John Taylor mantuvo abiertos los canales de comunicación con Buenos Aires, el G7 y el FMI.³⁴ Durante estas negociaciones Washington actuó de puente entre Argentina y el FMI. El Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Jim Derham contó en una entrevista que "trataron de ser

³¹ "Reportaje al Canciller Bielsa", Diario Clarín, 9 de febrero de 2004, pág. 5.

³² "Lavagna: el papel de EE.UU. fue decisivo para acordar con el FMI", Diario Clarín, 10 de enero de 2004, pág. 4

³³ Barón, Ana, "Más presión de los países ricos por la renegociación de la deuda", Diario Clarín, 6 de febrero de 2004, pág. 3

³⁴ "Gestiones de EE.UU. para evitar que Argentina rompa con el FMI", Diario Clarín, 8 de marzo de 2004, pág. 3

constructivos fundamentalmente por razones económicas (...) llegar a un acuerdo era importante para el gobierno de Argentina, para el FMI, los países del G7 y los acreedores".³⁵

Producto de la influencia de Estados Unidos y también de los gestos concretos del gobierno argentino mencionados más arriba -pago del vencimiento, designación de las entidades para formar el sindicato de bancos- la aprobación de la segunda revisión fue, a diferencia de la primera, apoyada unánimemente por los países ricos.

A partir del lanzamiento de la propuesta con modificaciones a los acreedores privados comienzan a observarse diferentes posicionamientos por parte de los actores involucrados directa -como Argentina y los tenedores de bonos- e indirectamente -como el FMI y Estados Unidos-. Para el FMI la propuesta debía contar con una aceptación del 80%, es decir que se buscara un acuerdo con una amplia participación de los acreedores. También funcionarios norteamericanos plantearon lo mismo, es decir que si bien por un lado sostienen la no interferencia, por otro presionan para que se logre un acuerdo.

Atento a esto el gobierno nacional, si bien se mantiene en la postura anunciada, salió a hacer una oferta en forma directa -"road show"-, a través de su Ministro de Economía por las principales capitales del mundo a todos los tenedores de bonos en default y, paralelamente, inició contactos con acreedores de la deuda a través del comité de tres bancos que lo asisten en la reestructuración de los pasivos en default -Merrill Lynch, UBS y Barclays- tratando así de descomprimir este centro de presión.

En relación a la tercera revisión, que debió ser en junio, el nuevo titular del FMI Rodrigo De Rato, confirmó que no será tratada antes del receso de verano y que el Organismo tampoco tiene previsto el reintegro de 728 millones de dólares; el argumento de la demora es que el país no ha cumplido con los compromisos. El Ministro de Economía R. Lavagna dejó entender que el acuerdo no está caído ni suspendido, sólo se postergó la tercera revisión hasta fin de año, "... se va a buscar la manera jurídica de que la revisión se lleve a cabo cuando termine la reestructuración de la deuda en diciembre o enero".³⁶

A diferencia de lo ocurrido en la segunda revisión, el apoyo de parte de los Estados Unidos ya no es tan evidente, esto se debe por un lado al vuelco del interés a cuestiones internas -la principal es la elección presidencial-, y por otro lado, al alineamiento con los sectores duros del G7.

En este momento de las negociaciones entre Argentina y el FMI, sorprendió que este último presentara un informe autocrítico sobre su rol en la crisis argentina, admitiendo errores en el desempeño y en los diagnósticos realizados en la última década. Sin embargo, no ha mostrado cambios significativos en sus programas y exigencias.

1.b. Cuestiones comerciales

En la relación Argentina – Estados las principales cuestiones económicas se centraron alrededor de tres temas: las negociaciones multilaterales para la conformación del ALCA, la continuidad de algunas disputas comerciales y la aparición de nuevas, y el sistema generalizado de preferencias.

³⁵ "Estados Unidos apoya el criterio de que para pagar la deuda hay que crecer", Diario Clarín, 21 de marzo de 2004, pág. 6.

³⁶ "Lavagna dice que se volverá a conversar con el FMI a fin de año", Clarín, 11 de Agosto de 2004, Pág. 4.

1.b-1 Disputas comerciales

Durante el período que nos ocupa se produjeron ciertos hechos de carácter conflictivo en materia comercial.

La existencia de una disputa por las tasas aeroportuarias entre las aerolíneas estadounidenses y las locales es el primer hecho al que haremos referencia.

El origen de la situación se remota al decreto 570 de Eduardo Duhalde que determinó la redolarización de las tasas aeroportuarias, transformándose en el único caso que contradice la pesificación dispuesta por la Ley de Emergencia Económica. Lo dispuesto por este decreto implicó que se llevaran adelante una serie de reclamos judiciales por parte de las aerolíneas estadounidense, pero dos fallos en primera instancia modificaron sus efectos determinando la pesificación parcial y provisoria de la tasa que pagan los pasajeros y la pesificación 1 a 1 de la tasa que paga Aerolíneas Argentinas en Ezeiza.

A partir de estos fallos, las aerolíneas estadounidenses apelaron en otros juzgados, pero sin resultados favorables. También denunciaron a su gobierno ser discriminadas cada vez que aterrizan en Ezeiza, ya que deben pagar tasas aeroportuarias casi tres veces más que las que paga Aerolíneas y pidieron un castigo comercial equivalente.

El gobierno de los Estados Unidos sostiene su reclamo en la presunta violación del Acuerdo de Transporte Aéreo que Argentina firmó en los '90 y podría ser el paso previo para una sanción comercial contra Aerolíneas Argentinas. Cabe aclarar que si bien Aerolíneas Argentinas es de bandera argentina, está controlada por accionistas españoles.³⁷

Otro tema conflictivo en la vinculación comercial con Estados Unidos fue el relacionado a la comercialización de carnes y productos bovinos. Se destacan dos hechos que afectaron la misma: por una parte un rebrote de aftosa en la Argentina y por otro, el surgimiento de casos de encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en Estados Unidos.

Argentina esperaba una visita sanitaria de Estados Unidos para comenzar el proceso de reapertura de este mercado, ya que nuestro país, como lo establecen las normas estadounidenses para que se puedan iniciar los embarques, había cumplido un año sin que se presentara un nuevo foco de aftosa. Sin embargo, Estados Unidos suspendió la misión sanitaria debido al surgimiento de un nuevo foco de aftosa en la provincia de Salta.³⁸ Cabe aclarar que con la UE no sucede lo mismo, ya el mercado europeo se mantuvo abierto porque aceptan la regionalización del país. El SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) teniendo en cuenta el criterio de la UE, envió una invitación al gobierno norteamericano para que realice una inspección en la Patagonia para que esa zona sea reconocida como zona libre de aftosa sin vacunación.³⁹

El brote de casos de "vaca loca" en territorio norteamericano implicó que Argentina intensificara las restricciones para importar carnes provenientes de allí. Cuando en diciembre de 2003 la Secretaria de Agricultura estadounidense, Ann Vaneman, confirmó la existencia de un caso de EEB -o mal de la vaca loca- en el estado de Washington varios países decidieron suspender temporalmente la importación de carnes provenientes de Estados Unidos. Nuestro país desde mediados de 2001 había frenado la importación de

³⁷ "Estados Unidos intimó a la Argentina por la pelea de las tasas en Ezeiza", Diario Clarín, 13 de septiembre de 2003, pág. 26, y "EE.UU., en la pelea entre Aerolíneas y Eurnekian", Diario Clarín, 17 de octubre de 2003, pág. 27.

³⁸ Persoglia, Sergio, "Aftosa: EE.UU. suspende una misión sanitaria", Diario Clarín, 11 de septiembre de 2003, pág. 19

³⁹ "Negocian la entrada de miel, carnes y acero a los EE.UU.", Diario Clarín, 24 de octubre de 2003, pág. 10

productos de origen bovino desde los Estados Unidos por considerarlo como un país de riesgo nivel II, es decir, con probabilidad remota pero no descartable de existencia de casos clínicos o subclínicos de EEB debido a ingreso masivo de animales y genética provenientes de Gran Bretaña, lugar donde se dieron los mayores casos de EEB.⁴⁰ Ante la confirmación de un caso de EEB en los Estados Unidos, el SENASA redujo la calificación oficial de los EEUU, al pasarlo de nivel II a nivel III -nivel que significa que se registran casos esporádicos de EEB, en un número inferior a diez en un millón, o bien existe alta probabilidad de que se produzca tal cantidad de casos- lo que implica un cierre a las importaciones a productos como carne, derivados de origen bovino, semen, embriones, animales en pie.⁴¹

La lucha contra el terrorismo llevada adelante por la actual administración Bush también afectó los temas comerciales, ya que medidas como la ley contra el bioterrorismo implicaron un aumento de los controles, que a veces son trabas, para acceder al mercado norteamericano. La aprobación de esta ley contra el bioterrorismo, modificó la forma y los tiempos de las exportaciones de alimentos, afectando a las exportaciones argentinas.

Según lo establecido por la ley, la Food and Drug Administration (FDA) tiene, desde diciembre de 2003, poder para exigir información previa, requisar y hasta rechazar cualquier entrada de productos alimenticios que no se ajusten a la nueva norma.

Una delegación de la FDA, encabezada por Melinda Plaisier, visitó Buenos Aires la primera semana de septiembre de 2003 a fin de alertar sobre las cuatro normas claves que entraron en vigencia: 1- todos los exportadores tendrán que registrarse ante la FDA y designar un agente en EEUU responsable de garantizar la calidad de los alimentos, 2- para ingresar a EEUU, las exportaciones de productos alimenticios deben ser notificadas con antelación ante la FDA, 3- las empresas productoras, procesadoras y empaquetadoras estarán obligadas a registrar y archivar por el plazo de dos años toda la información sobre el tratamiento previo y posterior que experimenta cada partida de alimentos, 4- la FDA tiene facultades para detener y hasta eliminar cualquier embarque de alimentos que presente pruebas creíbles que representa amenazas graves para la salud.⁴²

Ante la preocupación de los exportadores de alimentos argentinos sobre el posible aumento de los costos de exportación a Estados Unidos por la aplicación de estas nuevas medidas, el Subsecretario de Integración Económica, Eduardo Sigal, afirmó que: "si estas medidas realmente afectan o encarecen los costos de exportación, se le pedirá al gobierno estadounidense algún tipo de compensación por el perjuicio causado"⁴³

Si bien la ley de bioterrorismo comenzó a regir el 12 de diciembre, Estados Unidos estableció un período de adaptación que se extendió hasta agosto de 2004. Durante este período los exportadores debían cumplir con todos los requisitos -estar inscriptos en la FDA, tener un representante en los EE.UU., y notificar a EE.UU. cualquier embarque- pero contaron con la ayuda de una guía emitida por la FDA y la aduana.⁴⁴ Al momento de escribir este artículo -septiembre de 2004- no estamos en condiciones de evaluar el impacto de estas nuevas exigencias sobre las exportaciones argentinas.

⁴⁰ Véase Resoluciones del Senasa N° 117/02 y N° 1052/02

⁴¹ Diario Clarín, 26 de diciembre de 2003

⁴² "Peligran ventas de alimentos a EE.UU. por US\$ 800 millones", Diario Clarín, 5 de septiembre de 2003, pág. 13.

⁴³ "La ley antiterrorismo afecta ventas a EE.UU.", Diario Clarín, 23 de septiembre de 2003.

⁴⁴ "Ya rige ley de EE.UU". 19 de diciembre de 2003.

1.b-2 El Sistema Generalizado de Preferencias y la modificación a la ley de patentes.

Durante la administración de Eduardo Duhalde se logró el ingreso de 57 productos argentinos al SGP (Sistema Generalizado de Preferencias) estadounidense, como lo explicamos en el Anuario 2003. Esto fue un hecho positivo, ya que desde 1995, cuando Argentina promulgó una ley de propiedad intelectual que no era congruente plenamente con los intereses norteamericanos, un 50% de los productos argentinos beneficiarios del SGP fueron excluidos del mismo.

Lo que nos interesa señalar es que este ingreso, cuando Duhalde todavía era presidente, tiene vinculación con una modificación a la legislación vigente sobre protección de la propiedad intelectual que se produce a fines de 2003⁴⁵, ya en la presidencia de Néstor Kirchner. El cambio en la ley mencionada fue interpretado por algunos medios de comunicación como una compensación por la decisión del gobierno norteamericano de eliminar las barreras arancelarias a 57 productos argentinos.⁴⁶ Como se puede observar hay una continuidad en el tratamiento y en la gestión del tema entre Duhalde y Kirchner y un esquema similar en la política de vinculación de cuestiones por parte de Estados Unidos.

Ya en abril de 2002, luego de tres años de consultas formales, Argentina y Estados Unidos habían llegado a un acuerdo en materia de patentes y datos de prueba. El acuerdo se notificó a la OMC en junio de 2002 y desde mayo a diciembre de 2003 la Dirección de Solución de Controversias Económicas Internacionales (DISCO) continuó el seguimiento del proyecto de reforma tendiente a modificar la parte de la ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad N° 24.481, lo que se concretó en bajo la administración Kirchner.

La nueva norma implica una ampliación de los derechos sobre las patentes, alcanzando a todo el proceso de fabricación. También se establece la inversión de la carga de la prueba, es decir que es el demandado el que tiene que demostrar que el procedimiento que utiliza para obtener el producto es diferente del procedimiento patentado.⁴⁷ Además se establece la aplicación de medidas cautelares por parte de la justicia y el patentamiento de microorganismos, patentes transitorias y protección de datos de prueba contra un uso comercial ilegal.⁴⁸

A pesar de estas modificaciones a la legislación sobre patentes, el Departamento de Comercio exterior de EEUU (USTR) incluyó a Argentina en la Priority Watch List, la lista de países que no otorgan un nivel adecuado de protección a los derechos de propiedad intelectual o que no aplican esta protección. El informe señala que si bien el gobierno argentino enmendó su ley de patentes para dar protección a los productos obtenidos en los procesos de patentamiento luego de un acuerdo con Estados Unidos en mayo del 2002, el sistema de derechos de autor, de patentes y los regímenes de protección de

⁴⁵ La ley de Patentes de Invención N° 24.481 -modificada parcialmente por la ley 24.572- fue modificada bajo el gobierno de Néstor Kirchner por la ley N° 25.859, aprobada por el Congreso de la Nación el 4 de diciembre de 2003 y publicada en el Boletín Oficial el 14 de enero de 2004.

⁴⁶ Cfr. "Cambios a la ley de patentes a pedido de Estado Unidos", Diarios Clarín, 5 de diciembre de 2003.

⁴⁷ Véase art. 4 de la ley N° 25.859, donde se establece este cambio con la modificación del art. 88 de la ley 24.481 y su modificatoria de 1996

⁴⁸ Véase art. 2 de la ley N° 25.859, donde se establece este cambio con la modificación del art. 83 de la ley 24.481 y su modificatoria de 1996

datos argentinos, no cumplen con las obligaciones nacionales. Además el informe destaca la existencia de piratería en varios sectores de la industria.⁴⁹

1.b.3 Otras cuestiones comerciales

El 23 de octubre de 2003 el subsecretario de Comercio (USTR adjunto) de Estados Unidos, Peter Allgeier, llegó a Bs. As.. El mismo día se reunió con Lavagna y participó de una cena en la embajada norteamericana. También Allgeier participó de la reunión del Consejo Bilateral de Comercio e Inversión.⁵⁰ El objetivo era negociar el ingreso de miel y acero a Estados Unidos, restringido con el argumento de que esos productos se venden por debajo del costo. La inclusión de nuevos productos como el aceite de maíz y de soja también fue abordada en la reunión.⁵¹

A prácticamente dos meses y medio de esta vivita, la Cancillería anunció a través de un comunicado que el gobierno de los Estados Unidos comunicó al gobierno argentino la decisión preliminar de eliminar el derecho antidumping aplicado a la miel argentina desde octubre de 2001. Esta medida preliminar fue resultado de las gestiones llevadas adelante por la propia cancillería argentina desde diciembre de 2002, cuando solicitó que se revisaran las medidas que aplicaba Washington para proteger a los productores de su país. La Cancillería pudo demostrar que la producción de miel argentina es competitiva y que no se basa en subsidios o precios de dumping. Sin embargo, todavía los productores norteamericanos tienen una posibilidad de apelar la revisión en una audiencia, luego de la cual se determinará la decisión definitiva.

En el marco de la OMC Argentina y Estados Unidos llevaron adelante acciones conjuntas, como fue el reclamo contra la UE, al cual se sumó Canadá; estos tres países solicitaron panel en agosto de 2003 contra la moratoria de facto que mantienen las Comunidades Europeas en la aprobación de productos de biotecnología y contra prohibiciones que mantienen diversos países miembros de la UE contra estos productos.⁵²

Argentina por su parte, solicitó panel a EEUU por extinción de los derechos antidumping impuestos a los artículos tubulares para campos petrolíferos procedentes argentina.⁵³

En cuanto a la balanza comercial, el informe presentado por la oficina del Representante de Comercio de EEUU (USTR) Robert Zoellick reveló que aumentaron las compras argentinas a los EEUU en un 546% en el año 2003; en cambio las ventas argentinas al mercado norteamericano sufrieron una baja del 0,6 %.

1.c Cuestiones comerciales multilaterales: negociaciones para la conformación del ALCA.

⁴⁹ El documento llamado "Special 301 Priority Watch List", publicado el 3 de mayo de 2004, puede consultarse en la página web del USTR: <http://www.ustr.gov>

⁵⁰ Memoria detallada del estado de la Nación 2003, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Jefatura de Gabinete, pág. 23

⁵¹ "Negocian la entrada de miel, carnes y acero a los EE.UU.", Diario Clarín, 24 de octubre de 2003, pág. 10

⁵² Memoria Detallada del estado de la Nación 2003, Dirección Nacional de negociaciones Económicas Internacionales, Dirección de solución de Controversias Económicas Internacionales (DISCO), pág. 372 y 273.

⁵³ Memoria Detallada de estado de la Nación 2003, pág. 46

Durante el período analizado se realizaron numerosos encuentros multilaterales y bilaterales en relación a la conformación del ALCA. En el camino que lleva a la fecha establecida para el inicio del acuerdo -enero de 2005- diferentes cuestiones se presentaron como fuertes desacuerdos e hicieron surgir serias dudas sobre la concreción del mismo.

Los puntos más duros de conciliar son los subsidios agrícolas, patentes, servicios, compras gubernamentales, inversiones extranjeras y telecomunicaciones. Tanto de parte de Argentina como de Brasil, entre otros, se reclama el levantamiento de los subsidios al agro que Estados Unidos otorga. Como sostuvo el Canciller Bielsa durante la Cumbre de Cancún "... prácticamente Argentina basa su economía en la agricultura, al igual que toda América Latina, y un comercio más justo permitirá alivio en el pago de la deuda externa, pues de cada tres dólares que se obtiene por exportación, uno es para pagar la deuda..."⁵⁴ La opinión a los subsidios es común a los miembros del MERCOSUR que impuso como condición para discutir el ALCA, terminar con los subsidios al agro.

El gobierno norteamericano no quiere tratar este tema en el ALCA, alegando que el mismo corresponde al ámbito de la OMC. Según dichos de Robert Zoellick, representante comercial de los EEUU, "Estados Unidos rechaza cualquier desarme unilateral", es decir que el gobierno norteamericano no suspenderá los subsidios agrícolas hasta que la UE haga lo propio.⁵⁵ De parte de Estados Unidos el interés se aboca a otros temas como inversiones extranjeras, compras gubernamentales, telecomunicaciones, propiedad intelectual, entre los más significativos. El MERCOSUR, reaccionando ante las pretensiones de Washington, también pretender discutir en el ámbito de la OMC cuestiones sensibles a sus propios intereses como son la liberación de los servicios (financieros, bancarios, etc.) y las reglas de protección a las inversiones extranjeras.

En cada uno de los encuentros que se han llevado a cabo, cualquiera fuera el escenario, estos temas fueron ineludibles y hasta el momento no fue mucho lo que se avanzó en el objetivo de acordar. Así se sucedieron los fracasos en las diferentes reuniones acordadas. Para documentar esto podemos citar el fracaso de la Reunión de Viceministros de Comercio Exterior realizada en Trinidad y Tobago el 2 de octubre de 2003 cuando no pudo acordarse el tratamiento de los temas de subsidios agrícola; o la Cumbre de Miami que terminó con un acuerdo limitado.

Para lograr la firma del acuerdo en las condiciones más beneficiosas cada una de las partes trata de fortalecer su posición, generando así una suerte de presión gravitante, tanto de parte de Estados Unidos como de Argentina y Brasil; esto se ve en los diferentes acontecimientos protagonizados por los mismos, por ejemplo: la firma de Estados Unidos con Chile el 10 de septiembre del 2003 de un tratado de libre comercio; el acuerdo comercial con los países de Centroamérica firmado el 19 de diciembre de 2003. De parte de los integrantes del MERCOSUR la estrategia busca fortalecer el proceso de integración propio y conformar posiciones conjuntas sobre temas de interés como los subsidios con otros países; así en la cumbre de Cancún celebrada en septiembre de 2003 se crea el grupo de los 22, que integra las geografías de Asia, África y América Latina.

En noviembre del mismo año se da a conocer un borrador preparado para una propuesta de integración sudamericana, que consiste en un acuerdo entre el MERCOSUR y

⁵⁴ "Bielsa pide un comercio justo para poder pagar las deudas", Diario Clarín, 12 de septiembre de 2003, pág. 10.

⁵⁵ "El Mercosur cargó contra EE.UU. por el área de libre comercio", Diario Clarín, 4 de octubre de 2003, pág. 24.

la Comunidad Andina, que regiría a partir del 2005 y que establece el arancel cero en los intercambios comerciales. En diciembre el presidente de Brasil, propuso un área de libre comercio con el G-20, China e India. En la cumbre del MERCOSUR realizada en diciembre en Montevideo, se admitió el ingreso de Perú como estado asociado en un intento de consolidar la integración subregional. En este marco también el MERCOSUR trató de avanzar en lograr un tratado de libre comercio con la Unión Europea.

Esta carrera de fortalecimiento para presionar a la contraparte, tuvo como consecuencia un estancamiento en el desarrollo del acuerdo.

Ante el estado en que se encontraban las negociaciones el MERCOSUR hizo concesiones en temas como propiedad intelectual e inversiones extranjeras con el objeto de salvar el acuerdo; con esta postura marcharon a una minicumbre en Washington en diciembre de 2003, días antes de la Cumbre de Miami, entre representantes de EEUU y MERCOSUR donde ambas partes tendieron a flexibilizar posiciones. Como consecuencia de esto el gobierno de EEUU manifestó que retiraría los subsidios a las exportaciones, pero continuaría con los que protegen la producción; esto si bien es un avance, no conforma a los integrantes de MERCOSUR.⁵⁶ La Cumbre del ALCA en Miami que terminó con un acuerdo limitado, al que se denominó "ALCA light". Este acuerdo consistió en una propuesta de ALCA a dos niveles: el primer nivel constituido por un acuerdo "paraguas" o base, que define los derechos y obligaciones para todos los países signatarios; el segundo nivel conformado por acuerdo bilaterales y multilaterales entre los países dispuestos a tomar más compromisos que los establecidos en el acuerdo base. Se puede decir que este era, tal vez, el único resultado posible en un contexto de fuertes asimetrías, pues lo que se logró en Miami fue posibilitar a cada una de las partes a elegir lo que desee. Desde nuestra perspectiva esta decisión deja de lado en principio de "single undertaking".

Ya en 2004 durante las negociaciones previas a la realización de la Cumbre de las Américas, celebrada en Monterrey en el mes de enero, la incorporación del ALCA a la agenda suscitó la fuerte oposición de la diplomacia brasilera. Argentina, en este caso, no compartió la posición brasileña de no querer firmar una declaración donde figuraba el compromiso de los 34 países con los plazos para la conclusión de las negociaciones del ALCA como lo pretendía Estados Unidos.⁵⁷ En cambio Argentina y Brasil acordaron oponerse a la propuesta de Estados Unidos, Canadá y Chile de firmar ya bases económicas obligatorias para el área de libre comercio. Finalmente Estados Unidos negoció con Brasil hacer una mención tibia al tema ALCA, sin hablar de compromisos, sino de esfuerzos.

El 3 de febrero de 2004 tuvo inicio en Puebla una nueva ronda de negociaciones sobre el ALCA que convocó a los viceministros de comercio exterior del hemisferio. La falta de acuerdo respecto a los subsidios agrícolas volvió a estar presente. Martín Redrado, afirmó que "no daremos consenso a ningún conjunto común de derechos y obligaciones si el tema agrícola no está incluido en términos que resulten aceptables"⁵⁸. La reunión finalizó sin poder llegar a un acuerdo sobre un paquete de derechos y obligaciones en

⁵⁶ Estados Unidos había iniciado la reunión anunciando que en el marco del ALCA aceptaba eliminar los subsidios a la exportación. Este país destina 20 millones de dólares en subsidios directos para sus embarques, los que estaría dispuesto a dismantelar, pero también destina 6.000 millones de dólares a créditos, garantías y seguros para la exportación, los que no serían dismantelados. Tampoco se eliminarían los subsidios internos que Estados Unidos otorga a sus propios productores y que llegan a 20.000 millones de dólares. Washington argumenta que comenzará a dismantelarlos cuando lo hagan los europeos.

⁵⁷ "Por el inicio del ALCA, surgieron diferencias entre Brasil y Argentina", Diario Clarín, 12 de enero de 2004, pág. 7

⁵⁸ "Por el agro, se frena la negociación del ALCA", Diario Clarín, 6 de febrero de 2004, pág. 5.

nueve áreas de negociación destinadas al establecimiento del acuerdo. La postura del MERCOSUR en Puebla fue que sin acuerdos para negociar el tema agrícola, el resto de las áreas tampoco podían ser tratadas. El MERCOSUR pretendía una eliminación arancelaria para los productos industriales y agrícolas, la eliminación de los subsidios a las exportaciones y toda práctica cuyo efecto sea equivalente a estos.⁵⁹

En el último tramo del primer semestre de 2004 el tema ALCA ha entrado en un nuevo impasse, y no hay indicios de que se retome un ritmo acelerado hasta no ver como queda reacomodado el mapa político, fundamentalmente en Estados Unidos, donde en noviembre hay elecciones generales.⁶⁰

2. Cuestiones Estratégico Militares

2.1 Temas conflictivos y cooperativos

En el ámbito de las cuestiones estratégico militares las relaciones argentino estadounidense en el periodo que abordamos, se han visto enmarcadas por un tema recurrente: el pedido por parte de Estados Unidos de que se le otorgue inmunidad a sus tropas ante la Corte Penal Internacional, así lo planteó en cada reunión celebrada por funcionarios del área con autoridades nacionales. El otorgamiento de inmunidades a los soldados estadounidenses era requerido para que se pudieran continuar los ejercicios militares conjunto. El obstáculo fundamental, según el inciso 28 art. 75 de la constitución, es que el Congreso de la Nación posee la tribución de permitir el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la nación así como la salida de las fuerzas nacionales. Según esta ley, el Poder Ejecutivo deberá informar al Poder Legislativo en caso de que exista algún tipo de inmunidad para las tropas extranjeras. La ausencia de una ley que regule esta cuestión fue un inconveniente que impidió la realización de ejercicios militares con EEUU en territorio argentino, pues como dijimos era imposible que estos fueran autorizados sin aprobación del Congreso. Esto generó fuertes críticas de parte de funcionarios estadounidense.

A mediados de agosto de 2003 se reunió el Canciller Bielsa y el Ministro de Defensa José Pampuro con los integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación con el objetivo de impulsar la aprobación de dos iniciativas necesarias para la realización de los ejercicios conjuntos previstos para octubre (Águila III y Unitas). Una de las iniciativas era un proyecto de ley marco que regula la autorización para el ingreso y egreso de tropas; la otra iniciativa se refería a los dos operativos mencionados y proponía dar inmunidad con alcances funcionales.

El otorgamiento de inmunidades a los soldados estadounidenses en ese momento resultaba de importancia para que se pudiera llevar adelante el ejercicio militar Águila III, en territorio mendocino. A pesar de los esfuerzos del gobierno en lograr el apoyo del congreso para el otorgamiento de las inmunidades, esto no se logró y el ejercicio fue suspendido.

⁵⁹ "Otra cumbre por el ALCA terminó sin llegar a acuerdos", Diario Clarín, 7 de febrero de 2004, pág. 19.

⁶⁰ El tema del ALCA no escapó a la campaña electoral de Estados Unidos, así estuvo presente en las internas del Partido Demócrata. El candidato John Kerry afirmó que en caso de ser elegido presidente ordenará una revisión de todos los acuerdos comerciales para asegurar que las partes cumplen con las obligaciones establecidas sobre los temas de medio ambiente y legislación laboral y agregó que no firmará ningún nuevo acuerdo hasta que se realice esa revisión y que los nuevos acuerdos, como el ALCA, deberán tener niveles muy altos de protección del medio ambiente y de leyes laborales. Asimismo señaló que apoya un control más estricto en patentes y copyright.

Luego de la sanción por parte del Senado de la ley que regula el ingreso de tropas extranjeras al país y la salida de fuerzas nacionales, el Ministerio de Defensa envió en el 2004 al Congreso el proyecto de ley que detalla todos los ejercicios militares del año con terceros países y pide la autorización para realizarlos. Esta ley le dio un marco legal a esta cuestión que durante largo tiempo no había sido tenido en cuenta.

Otros temas que tuvieron agenda en las relaciones bilaterales fueron: la Triple Frontera y la vulnerabilidad de los sistemas financieros, en el marco de la lucha contra el terrorismo. Atendiendo a la preocupación que suscita la Triple Frontera, el grupo 3 + 1 constituido por Argentina, Brasil y Paraguay, más Estados Unidos intenta abordar la problemática de seguridad en la zona y cooperar en la coordinación de tareas de control sobre cuestiones como tránsito de personas, tráfico de bienes. Estados Unidos participa otorgando asistencia y asesoramiento.⁶¹

Este grupo se reúne dos veces al año. En diciembre de 2003 en Asunción se celebró una de las reuniones entre los tres países de la región. El día posterior se realizó otra reunión con todos los países integrantes del mecanismo 3+1.⁶² En este marco se produjo la visita programada del Coordinador Principal Adjunto de la Sección Antiterrorista del Departamento de Estado que viajó a Paraguay y recorrió la zona en cuestión.

La zona adquiere relevancia por la supuesta actividad del terrorismo internacional, a decir del Consejero General del Departamento del Tesoro, David Aufhauser, quien sostuvo que el entrenamiento y financiamiento terrorista seguía siendo un problema de la Triple Frontera. En igual sentido se expresó el Coordinador de Políticas de Operaciones Especiales y Combate al Terrorismo del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, Dorsey Edward Rowe, en una conferencia realizada en Montevideo el 3 de noviembre de 2003 donde afirmó que "hay organizaciones terroristas trabajando en Sudamérica" y que la triple frontera es un área preocupante.⁶³ También el jefe del Comando Sur de los EEUU James Hill volvió a realizar declaraciones sobre el funcionamiento de actividades terroristas en la zona de la triple frontera. Frente a la cámara de representantes sostuvo que "grupos de radicales islámicos conducen tareas en el área limítrofe entre Argentina, Brasil y Paraguay".⁶⁴

Si bien para Argentina el tema del terrorismo es de suma atención, tiene una postura diferente a la de Estados Unidos, esto quedó evidenciado en la Conferencia Especial sobre Seguridad, que se realizó en el mes de octubre del 2003 en la ciudad de México en la que se adoptó la "Declaración sobre Seguridad en las Américas". En esta cumbre se abordaron tanto las cuestiones relacionadas con las amenazas a la seguridad tradicional como las llamadas nuevas amenazas como la lucha contra el terrorismo, narcotráfico, desastres naturales, epidemias, etc.

En el marco del debate entre Estados Unidos y América Latina sobre el rol de las fuerzas armadas en la lucha contra en narcotráfico y el terrorismo, Argentina, Brasil y México se aliaron para impedir que el narcotráfico y el terrorismo sean tratados como cuestiones de defensa. Esto expresa la oposición de estos países a que las fuerzas armadas sean utilizadas en la lucha contra en narcotráfico y el terrorismo, como lo vienen

⁶¹ Memoria Detallada del estado de la nación 2003, Documentos Anexos, 2.7 Subsecretaría de Política Exterior, 2.7.4.1.8 Dirección de Organismos Internacionales, pág. 204

⁶² Memoria Detallada del estado de la nación 2003, Documentos Anexos, 2.7 Subsecretaría de Política Exterior, 2.7.4.1.8 Dirección de Organismos Internacionales, pág. 205.

⁶³ "EE.UU. ve 'terroristas' en la región", Diario Clarín, 5 de noviembre de 2003.

⁶⁴ "Críticas de un jefe militar de EEUU", Clarín 31 de marzo de 2004, Pág. 10.

impulsando el Departamento de Estado y el Pentágono para el caso de Colombia.⁶⁵ El discurso del Canciller Bielsa en la conferencia expresó claramente la oposición argentina a la militarización de la lucha contra esos delitos.

Las reuniones preparatorias llevadas adelante encontraron la oposición del gobierno de los Estados Unidos a incorporar temas como el cambio climático y las minas personales. Este país fracasó al intentar que la Junta Interamericana de Defensa se ocupe de temas como el terrorismo y narcotráfico, en tanto los mismos continuarán siendo abordados por otros organismos (CICTE -Comité Interamericano contra el Terrorismo- y CICAD - Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas).

Entre el 28 y 30 de enero se realizó la cuarta reunión extraordinaria del CICTE en Montevideo. Previamente tres funcionarios estadounidenses visitaron Buenos Aires: el Embajador John Maisto, Representante ante la OEA, Cofer Black, Coordinador de la Oficina antiterrorismo del Departamento de Estado y el embajador Cesencio Arcos, Director de Asuntos Internacionales del Departamento de Seguridad Interior.

Cofer Black se reunió en la Casa Rosada con Daniel Scioli. Junto al Vicepresidente se encontraban el Ministro del Interior Aníbal Fernández y el Ministro de Justicia, Gustavo Béliz. También el Viceministro de Defensa, Jaime Garreta, los secretarios de Inteligencia, Héctor Icazuriaga, de Justicia, Pablo Lanusse, de Seguridad Norberto Quantín y de la Presidencia, Oscar Parrili.

Las declaraciones hechas por el funcionario norteamericano reflejaron la preocupación de Washington por la triple frontera y la vulnerabilidad de los sistemas financieros, en el marco de su lucha contra el terrorismo.

Tropas a Haití

La Argentina participó del Grupo de Amigos de Haití constituido formalmente en la OEA en octubre de 2001. Argentina ha apoyado la búsqueda de una solución a la crisis institucional de este país, propiciando el diálogo entre el gobierno y la oposición.⁶⁶

A partir de los primeros meses de 2004 en Haití se desató una crisis que llevó a que Aristide abandonara el país, en el marco de fuertes enfrentamientos entre diversos grupos militarizados que tomaron diversas ciudades. El caso haitiano requirió del accionar de la OEA y de las Naciones Unidas.

En junio de 2004, después de un largo debate en el Congreso nuestro país decidió participar en la Operación de Mantenimiento de la Paz (OMP) organizada por la ONU. Uno de los argumentos centrales de quienes se opusieron fue que esta decisión estuvo ligada a los intereses estadounidenses y constituía un intento del gobierno argentino de congraciarse con Washington, después de haberse negado a enviar tropas a Irak.

3. Política y diplomacia

3.1 Las relaciones con Cuba

La revitalización de la relaciones de Argentina con Cuba fue objeto de atención por parte del gobierno de Bush. Desde el comienzo de la presidencia de Kirchner se intentó

⁶⁵ Diario Clarín, 21 de octubre de 2003.

⁶⁶ Para más detalles ver: Memoria Detallada del estado de la nación 2003, Documentos Anexos, 10, 19 y 137.

reestablecer la relación bilateral con Cuba, expresándose en diversas acciones un fuerte acercamiento. El primer hecho a señalar fue la visita de Fidel Castro a la Argentina en ocasión de la asunción presidencial, donde mantuvo una reunión con el nuevo mandatario. Este hecho fue la primera señal de una revisión del perfil de las relaciones entre ambos países.

Cabe señalar que las repercusiones de la visita de Castro en los medios de comunicación y en parte de la sociedad dan cuenta de que más allá de que la relación con Cuba no constituya una relación estratégica, adquiere o tiene un significado especial, con cierta nostalgia ideológica para parte de la sociedad argentina y para parte del gobierno.

El acercamiento tuvo su continuación con la visita del canciller Rafael Bielsa a la isla, durante octubre de 2003, cuando acompañó al nuevo embajador designado, después de haber estado un período considerable sin embajador.

En esa ocasión Bielsa se reunió con Fidel Castro en el Palacio de la Revolución, pero no visitó a los disidentes, argumentando que hubiera sido un acto de intromisión en los asuntos internos.⁶⁷ Ante esto último, Roger Noriega expresó su desilusión por la decisión del canciller de no reunirse con la oposición. Quizás esta desilusión estuvo vinculada a que si bien Noriega había descartado un endurecimiento de sanciones contra Cuba, proponía una política de acercamiento a los disidentes, considerados agentes de cambio.⁶⁸

El funcionario norteamericano también criticó la posible aceptación por parte de la Argentina de la propuesta cubana⁶⁹ con respecto a la deuda que esta mantiene con nuestro país, la cual fue contraída bajo la última presidencia de Perón, en 1974. Para el Jefe de Gabinete Alberto Fernández las declaraciones de Noriega fueron muy desafortunadas y opinó que no correspondían.⁷⁰

Por otra parte, el nuevo Embajador en Cuba, Raul Taleb, se refirió a la posible integración de Cuba al MERCOSUR y del apoyo de la Argentina a esta iniciativa frente a la oposición de Uruguay. Estas declaraciones parecen no tener en cuenta la cláusula democrática que el Protocolo de Ushuaia estableció para los países miembros del MERCOSUR.⁷¹

Noriega volvió a la carga con sus críticas sobre la relación de Argentina con Cuba en enero de 2004. Esta vez expresó estar preocupado y decepcionado por la relación de Argentina con Cuba. Lo preocupante en su momento fue que estos hechos tuvieron lugar cuando faltaba menos de una semana para que se produjera el encuentro entre Bush y Kirchner en Monterrey, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas.

⁶⁷ Durante esta visita Bielsa anunció el reinicio del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal. También se firmaron diversos acuerdos (Acuerdo de cooperación política entre los ministerios de relaciones exteriores, convenio de cooperación cultural, Memorandún de entendimiento entre los dos gobiernos, etc), Cfr. Memoria Detallada del estado de la Nación 2003, pág. 9, 10, 16 y 136.

⁶⁸ "Sensible giro de los EE.UU. en su política contra Fidel", Diario Clarín, 9 de agosto de 2003, pág. 30.

⁶⁹ Cuba habría pedido una quita del 75 % de la deuda, la misma quita que Argentina propuso a los acreedores privados

⁷⁰ El gobierno rechazó críticas de EE.UU. por sus relaciones con Cuba", Diario Clarín, 20 de octubre de 2003, pág. 40.

⁷¹ Otros hechos recogidos dan cuenta del nuevo perfil de las relaciones argentino-cubanas: -Argentina votó a favor de la resolución presentada por Cuba el 4 noviembre de 2003 a la Asamblea General de las UN sobre la necesidad de poner fin al bloqueo; -el embajador cubano en Argentina anunció que La Habana le pidió apoyo a la Argentina para contrarrestar, en el contexto externo, las medidas adoptadas por la administración Bush ; - Argentina en el 2004 mantuvo la abstención en la votación contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Sobre estas nuevas declaraciones el gobierno argentino no realizó un comunicado oficial, pero sí hubo una respuesta diplomática. El canciller Bielsa habló con el embajador Gutiérrez sobre este tema y le dijo que lamentaba las declaraciones parciales y sesgadas de Noriega.⁷² El canciller también se mostró sorprendido con las declaraciones porque coincidieron con la visita de numerosos legisladores estadounidenses a la Argentina.⁷³

Condoleeza Rice, la Consejera de Seguridad estadounidense, bajándole el tono al entredicho afirmó que "cualquier relación tiene diferencias de políticas. Sin embargo, ello no debería ser un obstáculo para reconocer que Argentina es importante y ha salido de un pasado oscuro y ahora es una democracia. Es un recorrido que debemos reconocer".

Más allá del entredicho diplomático el tema de Cuba no fue incluido en la agenda del encuentro presidencial, donde si estuvieron presentes la situación de Bolivia -luego de la crisis institucional que derivó en la caída de Sánchez de Lozada y en la cual Argentina y Brasil intervinieron directamente-, así como la necesidad de reanudar los ejercicios militares conjuntos.⁷⁴

Finalizada la Cumbre de las Américas Noriega intentó bajarle el tono al incidente por sus declaraciones, aclarando que no había sido hecha una transcripción textual completa de todo lo que había dicho, por lo cual sus declaraciones habían trascendido fuera de contexto. Asimismo afirmó que su intención no fue crear un conflicto y que no hubo ningún espíritu de confrontación.⁷⁵

Por su parte Kirchner aclaró, luego de su encuentro con Bush en Monterrey, que no tenía pensado viajar a Cuba en febrero, como se había especulado luego de la visita de Bielsa a la isla. Algunos interpretaron la decisión del presidente como un gesto político luego de las críticas de Noriega a la política de Argentina hacia Cuba. Dicha evaluación fue rechazada por funcionarios del gobierno nacional, quienes también ratificaron la posición del gobierno argentino de abstenerse de condenar a Cuba en la votación de abril de la comisión de Derechos Humanos de la ONU, como lo hizo en el 2003.

Las declaraciones off the record de un funcionario del Departamento de Estado del gobierno de Bush sobre la preocupación por el avance del fenómeno piquetero, la falta de reformas estructurales y las disputas entre el presidente y Duhalde generaron duras réplicas por parte del Canciller Bielsa, quien respondió estar harto de las intromisiones.⁷⁶ El gobierno argentino atribuyó esas declaraciones a Noriega. Ante la reacción del Canciller argentino, un vocero del Departamento de Estado, Adan Ereli, aclaró que "no habría ninguna reacción ante las críticas de Bielsa", y remarcó que "EE.UU. y Argentina tienen una relación bilateral positiva y constructiva...".⁷⁷ Tanto desde EE.UU. como de Argentina salieron a enfriar el entredicho; hasta el mismo Noriega declaró que "somos amigos y socios", EEUU apoya los esfuerzos de Kirchner.

⁷² "EE.UU. criticó la relación con Cuba y hubo un entredicho diplomático", Diario Clarín, 7 de enero de 2004, pág. 4.

⁷³ Una encabezada por el republicano Dennis Hastert -quien fue recibido por Kirchner- y otra encabezada por el presidente de la comisión de agricultura, Thad Cochran. Ambas misiones mantuvieron diversas reuniones con funcionarios argentinos.

⁷⁴ "Bush cita a Kirchner para hablar de la deuda y de la relación con Cuba", Diario Clarín, 7 de enero de 2004, pág. 3.

⁷⁵ "EE.UU. ahora les baja el tono a las críticas por la política hacia Cuba", Diario Clarín, 16 de enero de 2004, pág. 6.

⁷⁶ "Dura réplica del Gobierno a las críticas de EE.UU.", Diario La Nación, 30 de junio de 2004, sección Política.

⁷⁷ "Enojo limitado", Diario Clarín, 30 de junio de 2004, pág. 3.

3.2 Mayores exigencias en materia de visas

La lucha contra el terrorismo implicó un aumento en las medidas de seguridad en materia migratoria. Desde el 9 de agosto de 2003 comenzó a regir la medida dispuesta por el gobierno de Estados Unidos de exigir visa a los viajeros en tránsito que utilicen los aeropuertos de ese país para dirigirse a otros destinos. Quedaron exceptuados de esta norma los residentes de 27 países de Europa, Asia y Oceanía, pero tienen que utilizar un pasaporte que pueda leerse electrónicamente. Estados Unidos implementará un nuevo programa denominado US-VISIT (US-Visitor and Inmigrant Status Indicador technology) cuya aplicación implicará que cada viajero que ingrese a los Estados Unidos deberá someterse a un examen biométrico para comprobar su identidad. Este consiste en el scaneo de las huellas digitales y una foto, información que será comparada con la registrada en la embajada que concedió la visa.⁷⁸

Argentina, que hace tiempo dejó de verse favorecida por el programa de exención de visa, también se vio afectada por otras medidas. La Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires anunció que a partir del 17 de mayo de 2004 comenzaría a tomar huellas dactilares electrónicamente a través de un scanner a todos los solicitantes de visa, según lo establece la Sección 303 del Acta de Refuerzos de Seguridad de Frontera e Ingreso con Visa (Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act) sancionada por el Congreso de los Estados Unidos luego de los atentados del 11 de septiembre.

3.3 Visitas y encuentros

En este apartado haremos referencia a las visitas y encuentros entre funcionarios argentinos y estadounidenses, en muchos de los cuales se abordaron los temas que hemos venido exponiendo y otros que no fueron incluidos en los apartados anteriores.

Visita a la Argentina de Roger Noriega

El Secretario Adjunto para Asuntos Hemisféricos de los Estados Unidos, Roger Noriega visitó la Argentina durante la tercera semana de agosto de 2003. Esta fue la primera gira al exterior desde que fue confirmado por el Senado en su cargo, en reemplazo de Otto Reich. La embajada de Estados Unidos en Buenos Aires anunció la visita de Noriega "como una continuación del positivo diálogo entre la Argentina y los EE.UU., que iniciaron los presidentes Néstor Kirchner y George Bush en el encuentro que mantuvieron en la Casa Blanca en 23 de julio último."⁷⁹

El gobierno tuvo que compatibilizar la coincidencia de las visitas de Roger Noriega y de Hugo Chávez. Un día antes de reunirse con Noriega, Kirchner pronunció un duro discurso en el que afirmó que "no se puede seguir condenando a nuestros pueblos a la pobreza y a la marginación para simular el cumplimiento de una deuda impagable"⁸⁰. También firmó un documento conjunto con Chávez pidiendo una reducción en el capital de la deuda y tasas de interés más justas.

Noriega se reunió con varios funcionarios del poder ejecutivo. El 19 de agosto, acompañado por el encargado de negocios de la embajada estadounidense, Milton

⁷⁸ Diario Clarín, 24 de diciembre de 2003

⁷⁹ Citado en "Otra visita: un enviado de Bush", Diario Clarín, 17 de agosto de 2003, pág. 12.

⁸⁰ "Kirchner se puso duro con el FMI en la trama crucial de la negociación", 20 de agosto de 2003, pág. 6.

Drucker, se encontró con el entonces Ministro de Justicia, Gustavo Béliz y con el Ministro de Defensa José Pampuro. Con Béliz analizó los avances de las medidas adoptadas por el gobierno argentino contra la corrupción, uno de los temas que preocupa a Estados Unidos. En el encuentro con Pampuro, Noriega se encargó de aclarar, en vista a que el país se encontraba en medio de fuertes negociaciones con el FMI para lograr un acuerdo a mediano plazo, que su "visita no es para imponer una decisión del FMI, sino para profundizar las relaciones y la amistad con la Argentina."⁸¹ En este encuentro abordaron temas de incumbencia para el ministerio de defensa: el pedido de Estados Unidos de otorgarles inmunidad a sus tropas ante la Corte Penal Internacional, la situación de la firma estadounidense Lockheed Martin y cuestiones relacionadas con la Conferencia Especial sobre Seguridad que se desarrolló en octubre.

El tema de la deuda de 70 millones de dólares del estado argentino con la empresa estadounidense Lockheed Martin, la cual administra una fábrica de aviones militares en Córdoba, era de interés por parte del gobierno norteamericano. Sobre Lockheed Martin y la posible fabricación de aviones Pampa para venderle a Colombia dijo: "este tipo de joint ventures podría generar muchos empleos en la Argentina. Quieren empezar a fabricar cuanto antes. Argentina pagó la deuda que Argentina tenía con Lockheed. El Ministro de Defensa me dijo que lo habían pagado o tal vez que han recomendado pagar la deuda."⁸²

Posteriormente, Noriega fue recibido en el Palacio de Hacienda por Roberto Lavagna, el Secretario de Finanzas, Guillermo Nielsen, y el Secretario de Coordinación Técnica, Leonardo Madcur. Allí el funcionario norteamericano expresó la necesidad de que Argentina avance en las negociaciones con el FMI y que se realice una reestructuración de la deuda en default. También volvió a insistir con el reclamo por el pago total de la deuda que el estado argentino mantiene con la firma Lockheed Martin, planteando que una vez saldada la deuda se retome la fabricación de aviones Pampa.⁸³

Con el presidente Kirchner conversó durante 25 minutos y luego almorzó con Rafael Bielsa, el Jefe de Gabinete Aníbal Fernández y el Vicecanciller Martín Redrado.

De regreso a los Estados Unidos Noriega se refirió a Kirchner diciendo que "hay que medir a un líder (...) por el resultado de sus políticas. No por las palabras, sino por los hechos. Kirchner es un hombre muy abierto que quiere establecer relaciones correctas y maduras con EEUU"⁸⁴.

Nuevo encargado de negocios de EEUU

El 25 de septiembre de 2003 se presentó ante periodistas argentinos el nuevo encargado de negocios de la Embajada de Estados Unidos, Hugo Llorens. Por su parte, Lino Gutiérrez, -reemplazante de James Walsh- presentó el 15 de octubre al Canciller Rafael Bielsa copia de sus credenciales, en un encuentro de media hora en el salón Dorado del Palacio San Martín. Este fue el primer encuentro formal entre ambos. En la conferencia de prensa posterior al encuentro el nuevo embajador afirmó que el gobierno de Bush mantiene relaciones maduras y activas con la Argentina y que las relaciones se basan en valores comunes como son la defensa de la democracia y las libertades. Sobre la suspensión del ejercicio conjunto Águila III que iba realizarse en Mendoza dijo que hubiera preferido que se hicieran, pero a la vez entendía la existencia de dificultades

⁸¹ "Deuda: EEUU dice que no presiona", Diario Clarín, 20 de agosto de 2003, pág. 7.

⁸² Idem

⁸³ "Invitado con libreto propio", Diario Clarín, 21 de agosto de 2003, pág. 18

⁸⁴ "EEUU exige definiciones económicas a la Argentina", Diario Clarín, 27 de agosto de 2003, pág. 16.

institucionales, en referencia a la oposición del congreso a otorgarles inmunidades a los soldados estadounidenses.

Por su parte Bielsa destacó que la diplomacia comercial obtuvo un nuevo sistema generalizado de preferencias para que puedan exportarse 20 productos a los Estados Unidos que significarán exportaciones por 280 millones de dólares.⁸⁵

Visita Bs. As. la Subsecretaria de Estado para Asuntos Políticos y Militares de EEUU

La Subsecretaria Asistente de Asuntos Políticos y Militares del Departamento de Estado de Estados Unidos, Rose Linkins, se reunió el 21 de noviembre en la cancillería con el subsecretario de política exterior argentino, Juan José Uranga, en el marco de la décima Ronda de Consultas sobre Temas de Seguridad, Desarme y No Proliferación.

En esta ronda de conversaciones se intercambiaron opiniones sobre los objetivos de política exterior de ambos países y sobre temas bilaterales, fundamentalmente se trataron los cambios que la Argentina debía introducir para permitir la realización de ejercicios militares conjuntos con los Estados Unidos.⁸⁶

La cancillería no emitió comunicado, pero Linkins recibió a los medios en la residencia del embajador Lino Gutiérrez y afirmó que "no es verdad que hayamos pedido inmunidad total. Sólo a nivel técnico y administrativo" y aclaró que "para nosotros lo esencial es un acuerdo de inmunidad. La posición no va a cambiar. Esperamos una solución los próximos meses".⁸⁷

En esta ocasión se iniciaron negociaciones para firmar con los EEUU un memorandum de entendimiento para que ambos países puedan participar de las licitaciones convocadas por los ministerios de defensa del otro país.⁸⁸

Sobre la cuestión de Irak dijo que no se realizó ningún pedido específico, pero que es claro que los Estados Unidos quieren tener socios en este esfuerzo, especialmente a aquellos que tienen experiencia internacional.

Visita de Pampuro a EEUU

La segunda semana de diciembre de 2003, el ministro de Defensa José Pampuro realizó una gira por los Estados Unidos y se reunió con varios funcionarios norteamericanos.

El lunes 8 de diciembre se entrevistó en Miami con el jefe del Comando Sur, James Hill, quien le anunció que Estados Unidos le entregará a la Argentina radares tridimensionales de última generación sin costo alguno. Estos radares son utilizados para el control y la seguridad de espacio aéreo y hasta el momento Argentina carecía de ellos. A fines de diciembre circulaba la información sobre que el Ministerio de Defensa, haciendo valer la calidad de aliada extra OTAN de la Argentina, intentaba quedarse con otros tres radares de las mismas características; en este caso pagando por ellos 2 millones de

⁸⁵ "Para EEUU 'se está generando un proceso de confianza' hacia Argentina", Diario Clarín, 16 de octubre de 2003, pág. 7

⁸⁶ Memoria Detallada del estado de la Nación 2003, Documentos Anexos, pág. 32 y 248

⁸⁷ "EE.UU.: sin inmunidad para las tropas no habrá más ejercicios conjuntos", Diario Clarín, 22 de noviembre de 2003.

⁸⁸ Memoria Detallada del estado de la Nación 2003, Documentos Anexos, pág. 32 y 248.

dólares, en vez de los 15 que valen en el mercado.⁸⁹ Esto se debe a que los Estados Unidos consideran este material como material de rezago y lo venden a precios simbólicos.

De acuerdo a las memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, durante su visita Washington, Pampuro se reunió con el Vicesecretario de Estado, Richard Armitage, con el Secretario asistente para Asuntos Políticos y Militares, Lincoln Bloomfield; Director Señor para Asuntos del Hemisferio Occidental del Consejo Nacional de Seguridad, Embajador Thomas Shannon y Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld.⁹⁰

El miércoles 10 se reunió con el número dos del Departamento de Estado, Richard Armitage. En la reunión estuvo presente el pedido de inmunidades, la situación de Irak y el tema de Malvinas, principalmente sobre las gestiones que la Argentina está llevando adelante para que Gran Bretaña esclarezca si había material nuclear en alguno de los ocho buques ingleses que se hundieron durante de guerra.

El jueves 11 Pampuro se entrevistó con el Secretario de Defensa Ronald Rumsfeld. Los temas bilaterales recurrentes de los últimos meses estuvieron presentes. Se abordó el pedido de inmunidades, la necesidad de retomar los ejercicios militares conjuntos, la situación de Irak y el posible envío de tropas. Pampuro volvió a repetir la posición argentina de no enviar tropas a Irak si no hay un gobierno irakí en el poder y una operación tradicional de la ONU.⁹¹

Encuentro de Bielsa con James Hill

Del 17 a 19 de diciembre de 2003 el Senador republicano por Florida Bill Nelson y el Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, el general James Hill visitaron Buenos Aires. Fueron recibidos en audiencia por el Canciller Bielsa, el Vicecanciller Martín Redrado, el Embajador Jorge Taiana y el Subsecretario de Política Exterior, Embajador Juan José Uranga. También fueron recibidos en audiencia de cortesía por el Vicepresidente.⁹²

Según un comunicado de la cancillería se intercambiaron opiniones sobre las relaciones bilaterales, vinculadas a cuestiones políticas, de seguridad y económicas. También hubo una cena no oficial en la embajada norteamericana con la presencia de los mismos funcionarios norteamericanos, a la que fue invitado José Pampuro, que se reencontró con Hill y Gutiérrez.

Embajador de EEUU ante la OEA en la Argentina

El Representante Permanente de Estados Unidos ante la OEA, Embajador John Maisto, visitó Buenos Aires y se reunió con Bielsa y con el Secretario de Política Latinoamericana, Eduardo Sguiglia, para discutir la agenda de la Cumbre de las Américas que se llevó a cabo en México entre el 12 y 13 de enero. Esta Cumbre Extraordinaria Hemisférica fue fijada fuera de calendario porque se pensó que entre la Cumbre de Québec y la que se llevará a cabo en Buenos Aires en el 2005 era necesario un encuentro que permita actualizar temas. Algunas especialistas sostienen que la Cumbre intermedia

⁸⁹ "Defensa pidió al Pentágono otros tres radares de guerra", Diario Clarín, 27 de diciembre de 2003, versión impresa.

⁹⁰ Memoria Detallada del estado de la Nación 2003, Dirección de América del Norte, pág. 174.

⁹¹ "EE.UU. insistió ante Pampuro: quiere seguir con los ejercicios militares", Diario Clarín, 12 de diciembre de 2003.

⁹² Memoria Detallada del estado de la Nación 2003, Dirección de América del Norte, pág. 174.

fue una decisión de Estados Unidos, destinada a cubrir las falencias que podría presentar la de Buenos Aires, en caso que nuestro país enfrentase una nueva situación de crisis o no pudiese avanzar lo necesario para manejar las condiciones actuales.

Reunión Bush – Kirchner

Mientras se desarrollaba la Cumbre de las Américas en Monterrey tuvo lugar un encuentro entre los presidentes de Argentina y los Estados Unidos. La agenda tenía como puntos centrales la relación de Argentina con el FMI.

La agenda oficial anunciaba que en la reunión bilateral los presidentes hablarían de la relación entre ambos países y de la lucha contra el terrorismo, pero se presumía que temas como Bolivia, Cuba, Venezuela y la deuda serán ineludibles, pues el crecimiento de Evo Morales -diputado nacional y líder de los trabajadores de la planta de coca- es preocupante para Washington; también lo es la relación de Argentina con Cuba y Venezuela, y por último propuesta de quita del 75% a la deuda en default.

La reunión entre ambos presidentes tuvo lugar el 13 de enero y duró más de lo establecido previamente. Según declaraciones de Kirchner fue una reunión muy franca y productiva donde Argentina planteó que se había cumplido correctamente todas las metas económicas.

Bush ratificó el apoyo de su gobierno a la Argentina en las negociaciones con el Fondo y con los privados, pero también reclamó muestras de voluntad. Además se habló de la situación de Venezuela y Bolivia, pero el tema de Cuba y los entredichos por las declaraciones de Roger Noriega no fueron incluidos en el diálogo. Bush felicitó a Kirchner por su lucha contra la corrupción y firmó un decreto mediante el cual no podrá entrar a EEUU ningún funcionario corrupto.⁹³

En la reunión participaron Condoleezza Rice (Consejera para la Seguridad Nacional), Colin Powell (Secretario de Estado), John Taylor (Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales), Roger Noriega (Subsecretario para Asuntos Hemisféricos) y Andrew Card (Jefe de Despacho de la Casa Blanca). Del lado argentino estuvieron Roberto Lavagna, Bielsa, Cristina Fernández de Kirchner y el titular de la Secretaría de Legal y Técnica, Carlos Zanini

Visita de John Taylor

El Subsecretario del Tesoro de EEUU, John Taylor, visitó Bs. As. El 20 y 21 de abril de 2004. Apenas arribado se reunió con Lavagna en el aeropuerto de Ezeiza, en el salón VIP de la Fuerza Aérea. Estuvieron presentes el Secretario de Finanzas Guillermo Nielsen y el Secretario de Coordinación Económica Madcur; y del lado norteamericano el Embajador Lino Gutiérrez. En la reunión se trató el tema de la negociación con los bonistas, la coparticipación federal y la deuda externa. También se trató especialmente el tema de la crisis energética.

También hubo una reunión con empresarios -Eduardo Elsztain (IRSA), Oscar Vignart (DOW Chemical), Marcelo Lema (IBM), Guillermo Stanley (D&G) y el petrolero Mark Shihann-, con legisladores argentinos, entre los que se encontraban el diputado

⁹³ "Bush dio un nuevo apoyo, pero pidió una señal clara por la deuda", Diario Clarín, 14 de enero de 2004, pág. 4.

duhaldista Rodolfo Frigeri, con representantes de bancos privados locales y extranjeros. Posteriormente asistió a un seminario organizado por la Universidad Di Tella.

El 21 de abril, en la reunión entre Taylor y Kirchner estuvieron presentes Lino Gutiérrez y el jefe de gabinete Alberto Fernández, se trató la cuestión de la recuperación de la economía y el gran superávit del primer trimestre; asimismo se hizo presente la cuestión de la crisis energética.

Visita de Otto Reich

En el marco de una gira por Brasil, Paraguay y Argentina, Otto Reich -ahora como enviado especial de la Casa Blanca- se reunió con el Canciller Bielsa el 25 de marzo. En el encuentro estuvieron presentes el Vicecanciller, Jorge Taiana, el Secretario de Comercio Exterior, Martín Redrado, acompañando a Reich estaban el Embajador Lino Gutiérrez y el ex Secretario de Defensa de la administración Clinton, William Perry.

Los temas abordados fueron el ALCA, la situación de Bolivia, Venezuela y Cuba. Si bien Reich dijo que no hubo ningún pedido de apoyo para que Argentina condene la situación de los derechos humanos en Cuba, en la votación de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU realizada a mediados de abril, fuentes oficiales expresaron lo contrario.

Reich dijo que "al igual que el presidente Néstor Kirchner dijo -en la Esma el miércoles- que se disculpaba por 20 años de silencio por parte de la democracia sobre la violación de derechos humanos en la Argentina, yo creo que las democracias de la región no deben de mantener silencio ante 45 años de dictadura y de violencia en Cuba"⁹⁴, lo que refleja claramente la posición estadounidense más allá de si hubo pedido o no.

Encuentro Bielsa Powell

En la Asamblea General de la OEA que se celebró en Quito (Ecuador) el lunes 7 de junio, el Canciller Rafael Bielsa compartió el único almuerzo que celebró el Secretario de Estado norteamericano. Trascendió que el tema central del encuentro fue la situación de Haití. Collin Powell en la oportunidad le habría mencionado "elementos de inteligencia militar" que no podría ser difundido y que el canciller se encargaría de pasar a su par de Defensa, José Pampurro.

⁹⁴ "EE.UU. insiste en la condena a Cuba", Diario Clarín, 26 de marzo de 2004, pág. 16.