

DEPARTAMENTO DE AMÉRICA DEL NORTE

De Néstor a Cristina.

El vínculo bilateral con Washington y su tránsito por la tirantez, la expectativa y el intento de una normalidad acotada

Anabella Busso*

En este trabajo pretendemos repasar y analizar las tendencias principales del vínculo bilateral entre Argentina y Estados Unidos en el último año -agosto de 2007 a agosto de 2008- a los efectos de marcar una línea de continuidad a través de los aportes que el Departamento de América del Norte realiza a los Anuarios.

Si bien a lo largo de los años hemos trabajado en función de una sólida base empírica que nos permitía estudiar en detalle los avances y retrocesos de las diferentes dimensiones -político/ diplomática, económica y militar- de las relaciones entre Buenos Aires y Washington, *en esta ocasión haremos mayor énfasis en las características del vínculo y su posible evolución partiendo de la base que el mismo es menos intenso ahora que antes*. Cuando nos referimos a una etapa anterior no lo hacemos pensando en lo obvio, esto es la intensidad del mismo en la era del alineamiento o durante el gobierno de De La Rúa, sino en la dinámica de la relación a partir de la llegada de Néstor Kirchner a la Casa Rosada hasta la salida de Argentina del default a inicios del 2005. En esa etapa el vínculo estuvo caracterizado más por los ajustes que por los cambios.

En investigaciones anteriores sobre la relación de Kirchner con Estados Unidos habíamos trabajado sobre dos supuestos temporalmente vinculados a la mitad y el final de su mandato respectivamente. El primero de ellos argumentábamos que después de haber organizado el vínculo bilateral en torno a la renegociación de la deuda el logro de este objetivo y la llegada de un segundo período para la administración Bush establecían la necesidad de inaugurar una política exterior post-default y, en ese contexto, una relación con Washington basada en una nueva agenda no enmarcada por la renegociación de la

* Docente de la Universidad Nacional de Rosario, del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata y de FLACSO. Investigadora del CONICET y del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario -CERIR-

deuda.¹ En segundo lugar, ya sobre finales de su mandato y con la sucesión de Cristina Fernández asegurada, señalábamos que si bien la continuidad de los Kirchner en el poder no despertaba un consenso generalizado en Washington la idea de que la futura presidenta sería más *internacionalista, menos confrontativa y más proclive a las ideas de calidad institucional* junto con la percepción de varios actores políticos en Washington de que la *governabilidad* sólo pasaba por esa opción política y no por los candidatos de la oposición, generaron expectativas favorables sobre una relación más dinámica, aunque siempre acotada por la escasa importancia otorgada a la región.

Ambas, necesidad y expectativas, quedaron a mitad de camino. Sin desconocer la particularidades de la política exterior de la administración Bush² caracterizada por un fuerte perfil neoconservador, privilegio de la unilateralidad y uso de la fuerza y una mirada centrada en otras regiones del mundo que, si bien no incluye a América Latina, influye en los criterios utilizados para clasificar a los países de la región y evaluarlos en función de los vínculos establecidos entre ellos, *la explicación sobre por qué no se generó una política exterior post-default y por qué con la llegada de Cristina al poder no se ha avanzado en una política exterior más planificada y activa con impactos sobre el vínculo bilateral responde, fundamentalmente, a causas de orden interno.*

1- El inicio y el fin del vínculo bilateral bajo el gobierno de Néstor Kirchner

Las relaciones de Argentina con Estados Unidos durante el gobierno de Kirchner y el de Cristina Fernández no escaparon -y aún no lo hacen- a los problemas generales del conjunto de la política exterior argentina. En este sentido podemos afirmar que las consecuencias de la crisis del 2001/ 2002 se prolongaban con claridad hacia mayo del 2003, cuando Kirchner llegó al poder, situación sobre la que se sustentó la explicación del dominio de la agenda interna sobre la externa. Consecuentemente la necesidad de

¹ Para un análisis destallado de este tema ver BUSSO, Anabella, "La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas", en la obra del CERIR, *La política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Tomo IV, Vol II, Rosario, 2006.

² Para más detalles sobre la primera y la segunda etapa ver 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, disponible en: <http://www.utd.edu/cei/actividades.htm> y Busso, Anabella, "President George W. Bush's Foreign Policy and its Impact on International Perceptions", paper prepared for the Third Colloquium on American Studies in Brazil, "Domestic Influence in Us Foreign Policy", March 11-18 2006, Belo Horizonte, Brazil, a ser publicado por Editora PUC-Minas, Brasil, 2008, en prensa.

atender los temas locales y de recomponer el liderazgo político afectó al conjunto de las políticas públicas y, muy especialmente, a la política exterior ya que en la arena internacional se podían ubicar actores cuyas decisiones habían contribuido a la cadena de causalidad que generó la debacle argentina junto a los innegables aportes internos provenientes de nuestros errores políticos y económicos.

Este escenario, construido sin dudas sobre pilares con un considerable arraigo en la realidad de aquellos días, habilitó la posibilidad de que varios supuestos y decisiones del gobierno fueran aceptados nacional e internacionalmente, aunque en forma transitoria.

Así, la idea de que la política exterior tuviese un componente dominante de temas ligados al default; el protagonismo del presidente y el ministro de Economía en las negociaciones internacionales ligadas la deuda por sobre otras dependencias estatales con agenda internacional; las denuncias contra el FMI, el sistema financiero internacional y las empresas de los países centrales con inversión en la Argentina, fueron avaladas por la sociedad local y, en cierta forma, entendidas como una necesidad política por los actores internacionales, entre ellos *el gobierno de los Estados Unidos que optó por la gobernabilidad como un interés prioritario sobre otros puntos* de su acotada agenda regional.³

Además, desde una perspectiva disciplinar, la mayoría de los estudios teórico-conceptuales sobre política exterior señalan la permanente interconexión entre la política interna y la internacional, destacando su condición *interméstica* como una de las características más notorias y crecientes a partir de los 70 hasta la actualidad. Por otra parte, en un buen número de Estados centrales, pero en Washington con mayor claridad, esta es la lógica para la elaboración de la política exterior.⁴

El abordaje de los asuntos externos en función de sus intereses domésticos es una nota distintiva y cotidiana de los hacedores de política en Estados Unidos. Con esto pretendemos subrayar que, en caso de buscar un apoyo teórico para debatir lo que ciertos académicos y analistas político definieron como falta de política exterior, existen conceptos y argumentos racionales que pueden justificar la lógica de las decisiones del gobierno

³ Para un análisis completo de las principales características de la política exterior de Kirchner y su vínculo con Estados Unidos durante sus dos primeros años de gobierno ver BUSSO, Anabella y PIGNATTA, María Eva- "Las relaciones Argentina – Estados Unidos después de la renegociación de la deuda. Continuidades estructurales, gestos reactivos y cuestiones irresueltas", *Anuario de Relaciones internacionales 2006*, Publicación en CD, IRI, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 2006.

⁴ PUTNAM, Robert; "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", Olga GIL y Luis Sanz (comps), *Las Fuentes Internacionales de las Políticas Domésticas*, *Zona Abierta*, N. 74, España, 1996.

kirchnerista en tanto y en cuanto tomemos en cuenta las características del momento. Con esto queremos destacar que el privilegio de las variables domésticas sobre las sistémicas o viceversa es un cuestión de orden empírico -ligada al contexto político del momento o al tipo de tema que se este abordando en la agenda- y no de orden teórico o menos aún filosófico.

Los temas y decisiones centrales que permitieron al gobierno contar con un nivel de consenso interno suficiente sobre la acción internacional -aunque siempre se la describió como limitada- durante los dos primeros años del gobierno de Kirchner fueron entre otros: la necesidad de restablecer la centralidad de política; la jerarquización de los DD.HH.; la redefinición de los criterios de negociación los cuales reabrieron la posibilidad de decir "no" en caso que la Argentina viese sus intereses afectados o no pudiese solucionar sus problemas; la recuperación económica; el discurso industrialista y autonomista. Estas cuestiones no sólo tuvieron apoyo local, sino que no generaban desacuerdos con Washington y, menos aún, si tenemos en cuenta que la dimensión estratégico - militar mostró en estos años la mayor continuidad con respecto a los cambios operados en los '90. En este contexto siguieron los programas de cooperación vigentes -con la excepción de aquellos que afectaban otros compromisos internacionales de Argentina-⁵ y el gobierno de Kirchner se comprometió a luchar contra dos temas de interés central para el gobierno estadounidense: el terrorismo internacional y el narcotráfico.

En consonancia con lo anterior, y aun sin una política exterior elaborada y activa, el gobierno parecía rescatar algunas ideas básicas de la autonomía heterodoxa de las que nos hablaba Puig en los '70. Mantenía un discurso nacionalista, planteaba la necesidad de un desarrollo basado en la industrialización, pero no discutía los intereses estratégicos centrales de la potencia hegemónica.⁶ Más allá de que el traslado de los conceptos de los '70 a un mundo globalizado y un país en crisis como la Argentina no era -ni es- automático

⁵ Una de esas excepciones fue la negativa del gobierno argentino -tanto del Ejecutivo como del Legislativo- ante el pedido del gobierno estadounidense de otorgar inmunidades a los soldados de ese país que ingresaran a territorio nacional para realizar ejercicios conjuntos. La posición Argentina se basó en los compromisos que nuestro país adquirió al ratificar su adhesión a la Corte Penal Internacional. Por otra parte, desde una perspectiva política, la idea de las inmunidades funcionales se identificaba con la política de alineamiento automático de los años '90 de manera mucho más clara que la postura, generalmente aceptada en América latina, de la necesidad de luchar contra el narcotráfico y el terrorismo más allá de las discrepancias con Washington sobre los instrumentos para llevar adelante esa lucha. En este marco aparece otro de los temas de la dimensión estratégico militar en los que no existió acuerdo: el apoyo a la guerra en Irak solicitado por el gobierno de los Estados Unidos a los países de la región.

⁶ Puig, Juan Carlos, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Instituto De Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1980.

y puede ser discutible,⁷ el gobierno logró instalar la idea y conseguir apoyo.⁸ El imaginario colectivo durante los dos primeros años del gobierno Kirchnerista destacaba que las medidas tomadas -aunque dispersas y planteadas en forma confrontativa, recuperaban un espíritu setentista. En el ámbito de la política exterior esto se manifestaba en una lógica destinada a frenar la ola liberal que había imperado en los `90 y que se había canalizado en el alineamiento automático.

En consonancia con este análisis, Francisco Corigliano plantea que a partir de su asunción y durante sus dos primeros años de gobierno Kirchner tuvo gestos reactivos en su política exterior que marcan ese espíritu autonomista de los `70. A lo largo de la gestión manifestó su rechazo a las políticas de alineamiento y su preferencia por las relaciones maduras con Estados Unidos; exhortó a la adopción de un perfil de inserción múltiple; señaló su predilección por una agenda comercial internacional pragmática clásica de los gobiernos peronistas; estableció el fin de la política de seducción en Malvinas e incrementó el acercamiento al ámbito regional, entre otros. "Asimismo, realizó una mención expresa al Lejano Oriente y al eje asiático, que es un elemento ya presente en el viejo diseño del Canciller de Héctor Cámpora, Juan Carlos Puig... este es un ejemplo de lo que llamo la identificación ideológica simbólica con los elemento reformistas de los gobiernos peronistas de la década del setenta en general y del de Cámpora en particular"⁹

Se suponía que terminada las negociaciones por la deuda todas estas ideas se podrían canalizar con mayor facilidad, esto es sin tantos condicionamientos y, además, el gobierno podría también superar la atención de la emergencia doméstica lo que habilitaría un espacio para pensar la política exterior en forma más integral, sistematizada y como parte de un diseño de largo plazo funcional a sus objetivos de autonomía y desarrollo industrial dentro del cual las relaciones con Washington serían maduras.

⁷ Para profundizar el debate respecto al concepto de autonomía consultar Colacrai, Miryam, "Políticas Exteriores, Regionalización y Autonomía: revisitando categorías de análisis", ponencia presentada en la Mesa sobre Políticas Exteriores Comparadas de Argentina, Brasil y Uruguay. Análisis de alternativas de inserción internacional, Seminario Internacional de Ciencia Política, Universidad Federal Do Rio Grande Do Sul – AUGM- Porto Alegre, 3, 4 y 5 de outubro de 2001 y de la misma autora "Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la autonomía", en la obra del CERIR, *La política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Tomo IV, Vol I, *op.cit.* pág. 13.

⁸ Bologna, Bruno Alfredo, "Teoría de la autonomía. Análisis comparativo entre las administraciones Menem y Kirchner", ponencia presentada al panel: La aplicación de la teoría de las Relaciones Internacionales en América Latina", 8^a Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Buenos Aires, noviembre de 2007.

⁹ Corigliano, Francisco Manuel, "La política exterior del gobierno de Kirchner: gestos reactivos; lineamientos de continuidad y temas pendientes de agenda", en Centro de Estudiantes de la Universidad Torcuato Di Tella (CEDIT), *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, La Crujía ediciones, 2005, pp. 61.

Sin embargo esto no ocurrió y *las tendencias que aparecían como coyunturales se convirtieron en permanentes* afectando a la política exterior en general motivo por el cual las relaciones con Washington no escaparon a esta dinámica.

Las explicaciones sobre este fenómeno son complejas y no pueden ser analizadas en su totalidad dentro de este artículo, pero trataremos de mencionar las que a nuestro entender han tenido mayor impacto sobre el diseño y ejecución de nuestros asuntos externos.

Uno de estas explicaciones radica en la profundización de la tendencia a condicionar la política exterior a los problemas domésticos. Tal como señalamos anteriormente esta puede ser una tendencia aceptable de acuerdo a los momentos y temas que un país aborde, pero siempre dentro de la lógica de que las acciones internas y externas están interconectadas para aportarse soluciones mutuas y no que una agenda condiciona permanentemente a la otra (en este caso la interna a la externa) porque esta situación encuentra límites en las relaciones con otros actores internacionales que encuentran dificultades para vincularse con Argentina si nuestro país esta siempre al borde de la crisis.

En opinión de Carlos Escudé "Desde la crisis del 2001 la Argentina vive una crisis de gobernabilidad latente, pero permanente. A partir de entonces, todo aspirante a ocupar el sillón de Rivadavia sabe que puede ser derrocado por un golpe de Estado civil similar a los que expulsaron de la presidencia a Fernando de La Rúa y Adolfo Rodríguez Saá, perpetrados por hordas del conurbano manipuladas por caudillejos políticos". Para él las organizaciones populares heredaron el poder de veto parcial que ejercieron los militares entre 1930 y 1983. Estas fueron creciendo en forma paralela al incremento de la pobreza en Argentina que, con el devenir de los años, pasó del 10 al 50%. Este crecimiento del rol de las organizaciones sociales y su impacto sobre la gobernabilidad se manifestó de manera diferente desde Alfonsín hasta Kirchner, pero siempre se fue incrementando. "Kirchner sabía que toda represión de las organizaciones populares de naturaleza tan diversa como los piqueteros, los ambientalistas de Entre Ríos y los revoltosos de la Federación Universitaria de Buenos Aires, podía conducir a que su gobierno siguiera los pasos del de la Alianza. Es por este motivo que su táctica fue casi siempre no reprimir". Sin embargo, en el juego de suma cero que caracteriza a la política en nuestro país, la oposición se la pasó reclamando el restablecimiento del orden, con la expectativa de que

esa decisión terminase con una gran cantidad de piqueteros que, mientras tomaban las calles de Argentina, acusasen al gobierno de autoritario y lo debilitasen, dándole el triunfo a la oposición, pero reiniciando los ciclos de inestabilidad permanentemente que tanto dañaron a nuestro país. Pero mal que le pese a los opositores con el recrudescimiento del rol desempeñado por los ambientalistas entrerrianos el gobierno no reprimió y les permitió que usurparan una dimensión de la política exterior argentina, produciendo una disrupción del comercio en el Cono Sur. Así, el envío del problema a la Corte Internacional de La Haya, si bien estaba previsto en el Tratado sobre el Río de La Plata firmado por ambos países, se basó más en calmar los ánimos de nuestros compatriotas que con la esperanza de ganar en los tribunales. El gobierno usó la confrontación frente al mundo y la diplomacia con los entrerrianos. Pero después de la Argentina de De la Rúa es común que el Estado permita la violación de sus propias normas calmando así a quienes reclaman, aunque deteriore sus instituciones. Sin embargo, "... desde el gobierno podrá argüirse no sin razón que estas se dañarían más si se debilitase a otro presidente, contribuyendo a su caída." "Este es el infierno que nos supimos conseguir: el sacrificio de la política exterior a la política interna y el sacrificio del largo plazo del interés nacional al corto plazo de la estabilidad de un gobierno".¹⁰

Más allá de algunas apreciaciones valorativas/calificativas discutibles sobre los actores sociales que participan de estos procesos (más tarde vimos que los piquetes no son sólo un atributo de los habitantes del conurbano) y la ausencia sobre los contenidos razonables de algunas demandas (por ejemplo los riesgos de contaminación del Río Uruguay) la lógica general de análisis es acertada y las posibles afectaciones a la gobernabilidad por parte de los actores domésticos han perturbado a nuestra política exterior, tanto en sus aspectos formales como de sustancia, a lo largo del gobierno de Kirchner como en lo que va del de Cristina.

Otra de las razones que contribuye a echar luz sobre por qué no tuvimos una nueva etapa de política exterior después de la renegociación de la deuda es que el presidente Kirchner continuó privilegiando su agenda interna y tomó sus actividades internacionales como una obligación por su condición de Jefe de Estado, pero no por interés personal.

¹⁰ Todas estas ideas -textuales y conceptuales- fueron tomadas de dos artículos de Carlos Escude: "La muerte de la política exterior", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 1 de agosto de 2006 y "El conflicto de las papeleras y la muerte de la política exterior" publicado por el Boletín N^o 40, año 9, de octubre de 2006 del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos -ISIAE- del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

Consecuentemente durante 2007 limitó sus compromisos a la mínima expresión, situación que se agudizó por ser este un año electoral. Un repaso de los viajes presidenciales confirma esta tendencia. Durante el 2003 el Presidente realizó 9 misiones en el extranjero (Brasil, Inglaterra, Francia, España, Bolivia, Paraguay -en dos ocasiones- y Estados Unidos - dos veces-). En el 2004 los viajes se incrementaron a 14 (España, Brasil, Alemania, Venezuela, China, Costa Rica, México -en dos ocasiones-, Chile, Estados Unidos y Bolivia). En 2005 fueron 12 (Francia, Chile, Alemania, Italia, Paraguay, Estados Unidos, España, Venezuela, dos veces Brasil y otras dos Uruguay). Y, finalmente, en el 2006 fueron 11 (Chile, Austria, España, Venezuela, Paraguay, Estados Unidos, Uruguay, dos veces Brasil y otras dos Bolivia). Sin embargo, durante el primer semestre de 2007 visitó dos veces Venezuela y en una ocasión Brasil y agendó para la segunda parte del año una visita a Paraguay, una a México y una a Nueva York para participar de la Asamblea General de Naciones Unidas.¹¹

Estos datos nos permiten inferir que si bien el Presidente Kirchner tenía un estilo de conducción política muy personalizado en cuestiones domésticas y que esta tendencia se trasladó a la política exterior a través de la selección de unas pocas relaciones bilaterales que eran atendidas personalmente o por algún funcionario designado para ello (esta característica se dio claramente en los casos de Venezuela, Brasil, España y Estados Unidos), no consideraba a la diplomacia presidencial como un instrumento central de su gestión política a pesar que esta se ha incrementado en las últimas décadas por los resultados que brinda para generar lazos y fortalecerlos. Por otra parte, algunos especialistas señalan que esta actitud mostró una cuota importante de parroquianismo y ensimismamiento que no coincide con la relevancia que los Estados le dan a las relaciones internacionales en nuestros días. En la perspectiva Del Departamento de Estado durante la presidencia de Néstor Kirchner las relaciones bilaterales con Estados Unidos estuvieron condicionadas por la política doméstica argentina. Un funcionario de este organismo señalaba que “Kirchner tiene su propio estilo, cien por ciento dirigido a la audiencia doméstica. No tiene una política exterior, tiene una política doméstica que tiene consecuencias en el extranjero”¹²

¹¹ Los datos sobre los viajes presidenciales entre 2003 y 2006 fueron tomados de Colonna, Lucas, “La agenda internacional de Kirchner, casi congelada”, Diario *La Nación*, Buenos Aires, 19 de junio de 2007.

¹² Barón, Ana, “La carrera presidencial de Cristina abre una incógnita en Washington”, *Clarín*, Bs. As., 23 de julio de 2007.

Otro dato derivado de la lista de los viajes presidenciales es que, sin dudas, Kirchner privilegiaba las relaciones con los países vecinos por sobre cualquier otro vínculo. En lo que refiere a los Estados Unidos viajó todos los años a ese país, la primera vez en visita oficial, pero en las otras ocasiones lo hizo en marco de actividades vinculadas a organismos internacionales, contactos con la comunidad judía, reuniones con empresarios y referentes de la oposición (por ejemplo participó de actividades de la Fundación de Bill Clinton). Si interconectamos las dos características mencionadas en el párrafo anterior podemos mencionar algunos hechos y tendencias que confirman la existencia de un vínculo bilateral con subas y bajas que no logra definirse con claridad, A saber:

- la predilección del gobierno argentino por ciertas cuestiones subregionales - especialmente las relaciones con Venezuela- fueron un tema que cruzó transversalmente los vínculos con Estados Unidos a lo largo de todo su mandato;
- la evaluación mayoritaria de los funcionarios de la administración Bush sobre los lazos entre Buenos Aires y Caracas destacaba que los mismos respondían más a las necesidades financieras de Argentina que a una identificación plena en términos ideológicos y de estilos diplomáticos, aunque esto no despejó totalmente la incógnita o el desconcierto que generaron algunas decisiones del gobierno nacional extremadamente permisivas con respecto a las acciones políticas realizadas por Chávez en nuestro país;¹³
- la relación presidente a presidente entre Kirchner y Bush después de la Cumbre de las Américas en Mar del Plata se deterioró;¹⁴

¹³ El Departamento de Estado ha considerado que los problemas suscitados con Argentina no tienen un anclaje ideológico. Evaluaron que las tensiones y molestias entre los funcionarios de Bush fueron generadas por desplantes e inconsistencias. Estas tuvieron expresión en la Cumbre de Monterrey en 2004, en la Cumbre de Mar del Plata en 2005 y cuando Kirchner permitió que Chávez organizara un acto anti Estados Unidos al mismo tiempo que Bush se encontraba en Uruguay Barón, Ana, "La carrera presidencial de Cristina abre una incógnita en Washington", *Clarín*, Bs. As., 23 de julio de 2007. Desde otra perspectiva, el director del Instituto de las Américas, Jeffrey Davidow señalaba "creo que al gobierno argentino no le ha convenido tener buenas relaciones con Washington. Creo que por motivos ideológicos, de política interior y exterior" Entrevista a Jeffrey Davidow, por Nielbieskikwiat, Natasha, "Un socio que inquieta a los partidos de EE.UU.", *Clarín*, Bs. As., 7 de agosto de 2007.

¹⁴ Más allá de estas divergentes visiones, es cierto que los vínculos bilaterales Argentina-Estados Unidos durante el gobierno de Kirchner alcanzaron su punto más bajo en dos ocasiones. Uno de esos momentos fue en ocasión de la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en 2005, (Véase Anuario 2006). Algunos sostienen que desde esta cumbre, Kirchner enfrió la relación con Bush, y así finalizó su mandato. Van der Kooy, Eduardo, "El difícil equilibrio entre Chávez y la idea de un mejor vínculo con Estados Unidos", *Clarín*, Bs. As., 8 de agosto de 2007. No obstante, con posterioridad a la Cumbre hubo una recomposición del vínculo que se plasmó en la visita a nuestro país de Nicholas Burns. Sin embargo otro hecho enfrió este incipiente acercamiento: el acto que Chávez realizó en la cancha de Ferro en Argentina, cuando Bush se encontraba de visita en Montevideo en el marco de una gira que realizó en 2006 por la región y que excluyó a la Argentina. El encargado de manifestar públicamente el malestar de Washington fue Nicholas Burns y, a raíz de esto, las relaciones volvieron a tensarse.

- y, finalmente, el último discurso de Kirchner en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2007 sirvió como un espacio de acercamiento o, al menos, de confirmación de lo que anunciamos al inicio de nuestro trabajo cuando sostuvimos que el gobierno argentino estuvo dispuestos a concentrar sus debates en temas políticos y económicos, pero sin altear los aspectos centrales de la dimensión estratégico militar.¹⁵ Por tal motivo este fue el discurso elegido para denunciar la acción terrorista de Irán en nuestro país (caso AMIA) lo que fue muy bien recibido por Estados Unidos.¹⁶

Desde una perspectiva empírica alguno de los temas que aparecieron conectados directamente o indirectamente con la agenda bilateral durante el 2006 y 2007 incluyeron, entre otros, las consecuencias derivadas de la paralización de las negociaciones comerciales para la creación del ALCA y del enfrentamiento por el comercio agrícola en el marco de la ronda Doha de la OMC, las condiciones de la seguridad jurídica para la inversión extranjera directa en nuestro país, el rol del Estado frente al incumplimiento de las empresas privatizadas, las políticas de desarrollo energético, el rol del FMI en las negociaciones con el Club de París, las demandas de los bonistas que quedaron fuera de la renegociación de la deuda y las de las empresas estadounidenses. En el ámbito regional continuaron llamando la atención de Washington la evolución de los vínculos de nuestro país con Venezuela. También tuvo repercusión el empeoramiento del conflicto con Uruguay que, en numerosas ocasiones, amenazó con la creación de una relación comercial

¹⁵ Con anterioridad a la Asamblea General de ONU el gobierno argentino había tomado decisiones que confirman esta dirección. En este marco, cabe hacer mención a algunos hechos de relevancia. Uno de estos se vincula con la aprobación por parte de la Argentina de legislación que era reclamada por Estados Unidos. El 13 de junio de 2007 se aprobó *un proyecto del ejecutivo que reprime el terrorismo y su financiamiento*. El mismo es una modificación al código penal y correspondió a un reclamo de Estados Unidos y a la presión ejercida por parte del GAFI –Grupo de Acción Financiera Internacional– a la Argentina. Van der Kooy, “El acuerdo con Washington puede facilitar algunos planes de Cristina”, *Clarín*, Bs. As., 6 de febrero de 2006. En vinculación con esta norma, Kirchner aprobó por decreto una agenda con veinte puntos para intentar *coordinar y mejorar la prevención y la lucha contra el financiamiento del terrorismo*. Este decreto parece un gesto ante la creciente presión de Estados Unidos y cumple con una serie de compromisos internacionales asumidos por la Argentina con el GAFI. Vidal, A. “Aprueban una ley antiterrorista que era reclamada por Estados Unidos.”, *Clarín*, Bs. As., 14 de junio de 2007 y Gutiérrez, A. “Una norma bajo presión”, *Clarín*, Bs. As., 14 de junio de 2007.

¹⁶ En sintonía con esto, el embajador de Estados Unidos en Argentina, Earl Wayne, sostuvo en una conferencia vía Internet en el sitio del Departamento de Estado que las relaciones con Argentina son fluidas y positivas, al tiempo que reconoció que están “trabajando en mejorar la percepción y comprensión que los Argentinos tienen de Estados Unidos.” Además del trabajo conjunto en materia de narcotráfico y crimen organizado, Wayne destacó la lucha contra el terrorismo como una de las áreas en las que ambos países colaboran estrechamente. En este marco, expresó el apoyo que Estados Unidos le brinda a la Argentina para el esclarecimiento del atentado a la AMIA Barón, Ana, “AMIA: Estados Unidos apoyará el pedido de captura a los iraníes”, *Clarín*, Bs. As., 2 de noviembre de 2007.

especial con Estados Unidos en detrimento del MERCOSUR, situación que los uruguayos atribuían a la política argentina que alteraba sus circuitos comerciales al no limitar las acciones de los ambientalistas de Gualeguaychú.

Después de varios meses de un diálogo bilateral continuado vía embajadores como consecuencia de las tensiones generadas en la cumbre de Mar del Plata de 2005 y de la autorización para el acto de Chávez en Ferro en 2006, se restablecieron los contactos a nivel ministerial a través del encuentro entre el canciller *Taiana* y la Secretaria de Estado *Condoleezza Rice* en el marco de la celebración de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2007. Este encuentro pareció indicar una nueva voluntad de diálogo por parte del Departamento de Estado y,¹⁷ además, la decisión de Néstor Kirchner de dejar un panorama más tranquilo y encaminado para la gestión de Cristina, quien fue incluida en este viaje con un rol protagónico. En esta reunión, calificada como positiva por ambos funcionarios, el gobierno argentino planteó al estadounidense algunos temas que, como señalamos más arriba, estaban conectados directa o indirectamente con Estados Unidos. Entre ellos apareció el interés en establecer negociaciones con los británicos y se abordó la cuestión de las *negociaciones con el Club de París*. El apoyo de Washington resultaba clave para avanzar en esta materia especialmente ante la postura argentina que pretendía negociar con sus acreedores sin un acuerdo previo con el FMI.

Otro componente de la agenda bilateral ha sido el tema de los *bonistas* que quedaron fuera del canje de 2005. Si bien el gobierno de Estados Unidos avaló y apoyó a la Argentina en el proceso de renegociación de la deuda, una vez finalizado solicitó la predisposición política de Argentina para reabrir la negociación, aunque la justicia de ese país *no dio lugar a las demandas* de los llamados "*fondos buitres*".¹⁸

Desde el gobierno argentino durante 2007 se planteó una secuencia que incluía primero un acuerdo para pagarle al *Club de París*, y luego una oferta para arreglar a los *bonistas* que quedaron fuera del canje. La concreción de tal secuencia, no obstante, podía verse obstaculizada por la presión de los bonistas para que el acuerdo con el Club de París

¹⁷ Barón, Ana, "Estados Unidos espera señales más concretas de Cristina", *Clarín*, Bs. As., 24 de septiembre de 2007.

¹⁸ El tema de los *bonistas* se instaló en la justicia y en el congreso de los Estados Unidos. Durante el período analizado en este Anuario la Corte Suprema de Justicia estadounidense se expidió por primera vez sobre las demandas que los fondos buitres iniciaron contra la Argentina en instancias anteriores en el juzgado de Thomas Griesa en Nueva York, denegando las solicitudes para embargar cuentas del país y así cobrarse los

se vea precedido por un trato previo con los bonistas.¹⁹ La relevancia del tema involucra dos dimensiones muy importantes para nuestro país: la restricción de fuentes de financiamiento -lo que conduce a recurrir a préstamos venezolanos- y el hecho de que sin la normalización no habrá inversiones de importancia.²⁰

En función de la relevancia del tema y, obviamente, a los efectos de colaborar para hacer que la Argentina comience a ser menos dependiente del financiamiento venezolano, el gobierno americano siempre se mostró proclive a colaborar en las negociaciones que nuestro país debía encarar con el FMI en caso de querer acordar una refinanciación de la deuda con el Club de París. En este marco el Subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos sostuvo sobre que "Estados Unidos comprende la importancia de este tema para la Argentina", señalando que "una respuesta positiva en el Club de París depende de la habilidad de Argentina y el FMI para llegar a un cierto tipo de entendimiento en común", habilitando a que el acuerdo no sea de tipo formal.²¹

El intento de recomposición del vínculo con el FMI -planteado por Kirchner bajo la condición de pagar el costo político más bajo- debió aguardar que se concrete el proceso de elección del nuevo director gerente. El elegido para suceder a Rodrigo Rato fue el francés Dominique Strauss-Kahn, el candidato de la UE que fue apoyado por Estados Unidos y algunos países emergentes como Argentina y Brasil. La elección del francés fue realizada a fines de septiembre de 2007 en un contexto de fuerte deslegitimación del organismo que estaba muy debilitado y cuestionado.²² Sin embargo, a pesar de la mejora en el diálogo establecido con el nuevo director gerente, ni la decisión política ni los tiempos de campaña pectoral contribuyeron a cerrar esta tema bajo el mando de Néstor Kirchner y su solución fue trasladada al gobierno de Cristina.

Otra cuestión que quedó pendiente para después de finalizada la gestión de Néstor Kirchner es el *reclamo de empresas estadounidenses*. Dicho reclamo también llegó a la justicia de ese país, pero a diferencia de los reclamos de los fondos buitres, en este caso el fallo fue desfavorable para Argentina. Basados en el tratado bilateral de inversiones que

bonos que tenían en sus carteras. ¹⁸ Barón, Ana, "La Corte de Estados Unidos rechazó un bloqueo de fondos argentinos", *Clarín*, Bs. As., 2 de octubre de 2007.

¹⁹ D'Atri, D., "El acuerdo con el Club de París, ahora en la mira de los bonistas", *Clarín*, Bs. As., 2 de octubre de 2007.

²⁰ Van der Kooy, Eduardo, *Clarín*, 6 de febrero de 2008; D'Atri, D., "El acuerdo con el Club de París, ahora en la mira de los bonistas", *Clarín*, Bs. As., 2 de octubre de 2007.

²¹ Barón, Ana, "Estados Unidos acepta avanzar con el Club de París sin el acuerdo formal con el FMI", *Clarín*, Bs. As., 29 de septiembre de 2007.

²² "En medio de un aguda crisis, un francés toma el control del FMI", *Clarín*, Bs. As., 29 de septiembre de 2007.

Argentina firmó con Estados Unidos durante la presidencia de Carlos Menem, empresas como ENRON y CMS recurrieron al arbitraje del CIADI. ENRON también presentó su caso ante una corte de Nueva York, la cual falló contra Argentina en base al fallo inicial del CIADI.²³

A los efectos de cerrar este punto creemos conveniente acentuar algunas cuestiones:

- nuestra idea central es que a pesar que el gobierno argentino intentó, con éxitos y fracasos, tomar algunas decisiones autónomas a nivel de política doméstica las cuales tuvieron repercusión internacional y que no existen coincidencias ideológicas importantes con la administración Bush, el gobierno de Estados Unidos no tuvo, en esta etapa, una particular animadversión hacia la Argentina. En líneas generales las dudas, los discursos confrontativos vinieron más de nuestro país que de parte de Washington.
- A pesar de ello la relación fue cada vez menos fluida hasta finales del mandato de Kirchner momento, como lo vimos a través del análisis de los hechos, en que se intento reencaminarla. La idea era generar un escenario más positivo para la etapa que le tocaría enfrentar a Cristina y abrir *un espacio de expectativas minimizando la tirantes como características de vínculo planteado por Argentina*. En ese sentido se dirigieron tanto las acciones de la Cancillería argentina como las acciones de Thomas Shannon, Subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos.;
- Finalmente, si bien argumentamos que la imposibilidad de generar una política exterior post-default más activa y sistematizada que incluyera -entre otras múltiples cuestiones- la activación de una agenda bilateral con Washington no formateada por la deuda, fue una debilidad local también es necesario reconocer que no resulta simple activar las relaciones con una administración que no ha considerado a América Latina -salvo pocas excepciones- en el marco de su acción externa desde el 11 de septiembre de 2001. La baja prioridad de nuestro país en la agenda estadounidense es más aguda que en el caso de países de poder relativo similar pero se inserta, de manera más general, en un escenario donde la política latinoamericana de Estados Unidos ha estado limitada por la relevancia de otras regiones. Temas vinculados con Irak como la polémica por el envío y retiro de

²³Barón, Ana, "Una jueza de EE.UU. falló contra Argentina en base a una decisión del CIADI", *Clarín*, Bs. As.,

tropas, el planteo creciente de un paralelismo entre esta guerra y la de Vietnam, la creciente influencia de Irán en la región de Medio Oriente, han dominado la agenda político y militar de la administración Bush. A esto se sumaron las relaciones con Rusia, específicamente lo vinculado a temas de defensa y armas, el déficit comercial con China, la delicada situación de Pakistán, los vínculos con Europa, por mencionar algunos tópicos de la agenda que ha recibido mayor atención por parte de la prensa y que, de forma evidente, se sitúan entre las prioridades de Washington, entre las que América Latina no resulta clave.

En este contexto se manifiesta una pérdida de interés en la región. Como señala Riordan Roett "el gobierno de Bush no tiene tiempo de pensar en América Latina"²⁴. Esta falta de interés en la región responde según afirma el ex diplomático norteamericano Manuel Rocha a la combinación de tres fenómenos: la pérdida de importancia estratégica, el hecho de que en materia de seguridad nacional América Latina ya no juega un papel y que ha habido un cambio radical en la relación de la economía latinoamericana con la estadounidense. Los ataques terroristas del 11 de septiembre implicaron que la prioridad de la seguridad nacional se oriente contra el terrorismo de origen islámico y se fuera de América Latina.²⁵ En ese marco, la influencia de Estados Unidos en la región ha enfrentado un deterioro y ha generado un creciente sentimiento anti- americano.

Por otra parte, la dimensión doméstica de la agenda -con implicancias externas- ha estado dominada por la crisis de las hipotecas subprime que estalló a fines de julio de 2007 y cuyos efectos se extienden hasta nuestros días, tanto sobre la campaña electoral en ese país, como sobre el staff de la administración Bush que debió aceptar la renuncia de ciertos funcionarios de primera línea²⁶, sin olvidar su impacto sobre los sistemas financieros mundiales y regionales y las consecuencias que conlleva para el mundo una etapa de recesión de la economía estadounidense.

8 de diciembre de 2007.

²⁴ Entrevista a Riordan Roett, por Telma Luzzani, Clarín, 17 de junio de 2007.

²⁵ "EE.UU., lejos de América Latina", Clarín, 2 de diciembre de 2007.

²⁶ Entre las renuncias más importantes se cabe mencionar: la renuncia de Karl Rove –el arquitecto de los triunfos electorales de Bush en 2000 y 2004- como asesor de la Casa Blanca; la renuncia del Secretario de Justicia, Alberto Gonzáles, quien había sido acusado de haber justificado legalmente las torturas en Irak, el espionaje telefónico y de organizar la purga de fiscales opositores; la renuncia de Donald Rumsfeld en noviembre del 2006, luego de la derrota del partido Republicano en las elecciones legislativas; Andrew Card y Lewis Lobby, involucrado en hacer pública la identidad de la agente secreta Valery Plame.

2- El gobierno de Cristina: desde una expectativa favorable, hacia el desconcierto y la presente búsqueda de normalidad

Una de las características más destacadas de los primeros diez meses del gobierno de Cristina Fernández es, sin dudas, la distancia que se produjo entre sus anuncios en la campaña electoral y lo que efectivamente pudo llevar a la práctica. Dos fueron los hechos que enmarcaron esta situación: un inicio conflictivo en términos de política exterior debido al entredicho con el gobierno estadounidense por el "caso de la valija" y, en el ámbito doméstico, la disputa con el campo.

Como señalamos al inicio de este artículo esta situación reviste especial importancia debido a las expectativas que se habían generado en torno a la Presidenta: mayor institucionalidad, más política exterior y menos confrontación. Un análisis preliminar de los hechos nos permite afirmar que podemos detectar tres instancias diferentes en este breve período: la primera enmarcada en las *expectativas positivas* ligadas fundamentalmente a la campaña electoral y su discurso de asunción; una segunda de *desconcierto* -en función de nuestro tema de estudio la dificultades de comprensión por parte del gobierno estadounidense- ante ambos conflictos -valija y campo- y, finalmente, la que se ha iniciado en estos últimos días -a partir de agosto- caracterizada por un intento de relanzar la gestión de Cristina y, en ese marco, modificar los vínculos con Washington hacia *una relación normal* tal como lo había anunciado la Presidenta. En esta última etapa serán de suma importancia tanto las decisiones que tome el gobierno argentino como la *evolución de la política doméstica americana* enmarcada en una campaña electoral de características históricas.

2- a- Las expectativas

Como sostuvimos anteriormente el final del gobierno de Kirchner dejó cierto sabor amargo en las relaciones con Estados Unidos aunque, debemos remarcarlo, existió un intento de dejar el camino despejado para Cristina y se continuó firmemente cumpliendo con la idea de que los objetivos estratégicos no estaban en la lista de los temas propios de la confrontación que había privilegiado Kirchner.

En ese contexto la mirada del *establishment* sobre Cristina era otra, una visión que se nutría de sus frecuentes viajes a Estados Unidos.²⁷ Consecuentemente, la postulación de Cristiana Fernández como Presidenta despertó expectativas e interrogantes en Washington. Las expectativas estuvieron vinculadas a la evaluación de que Cristina sería menos anti-americanista que su marido y que otorgaría a la política exterior una mayor relevancia. Por sus constantes viajes al exterior la entonces Senadora era considerada más internacionalista, aunque también se presentaban ciertas dudas sobre cómo podía evolucionar el vínculo bilateral. De cualquier manera el dato central es que en términos comparativos con la oferta política que aparecía en la oposición, la mayoría de los funcionarios y académicos en Estados Unidos reconocían que la *governabilidad* -uno de los pocos temas sobre los que Washington presta atención en América Latina- pasaba por Cristina y por ningún otro candidato.

Privilegiando este perfil internacionalista, la entonces candidata realizó viajes al exterior y participó de reuniones con empresarios dentro y fuera del país que incluyeron a Estados Unidos.

En agosto de 2007 Cristina y varios ministros en funciones participaron de un foro con inversores de Estados Unidos, *el Council of the Americas en Buenos Aires*. Durante la conferencia que brindó en este foro Cristina presentó una imagen de previsibilidad, aunque la misma no fue favorecida por ciertos temas como la salida de Felisa Miceli del Ministerio de Economía en una situación poco clara y las relaciones con Chávez. A pesar de estas sombras, Cristina se presentó como garantía de gobernabilidad.

Los ejecutivos de empresas estadounidenses (Microsoft, Citibank, Esso, Porcter&Gamble, Kraft Food, Coca Cola, entre otras) que participaron de una reunión convocada por la titular del Council of the Americas, Susan Segal, objetaron la actitud anti-empresaria y anti-mercado que, según ellos, era desplegada por el gobierno, pusieron en duda la solidez de las cuentas fiscales y el plan económico. En paralelo, y a pesar de estas objeciones, Susan Segal -quizás una de las fuertes defensoras de la Presidenta- sostuvo que "el actual escenario político de la Argentina no ofrece expectativas adicionales a las de Cristina" y que "la gobernabilidad en Argentina por ahora sólo se garantizaba con el triunfo de Cristina".²⁸ Podríamos afirmar que lo sostenido por Segal expresa la opinión

²⁷ "Cristina intentará reunirse con Condoleezza Rice o con Tom Shannon", *Clarín*, Bs. As., 21 de septiembre de 2007.

²⁸ Bonelli, Marcelo, "Una mirada de EE.UU. sobre la candidatura de Cristina", *Clarín*, Bs. As., 10 de agosto de 2007.

que existía entre los políticos estadounidenses y, parcialmente, la de los miembros del poder financiero y económico en Estados Unidos

A menos de dos meses de las elecciones presidenciales la futura presidenta participó de la comitiva que viajó a Estados Unidos en ocasión de la Asamblea General de Naciones Unidas. Días antes de iniciar esta gira la *futura presidenta se reunió en Olivos con en Embajador de Estados Unidos en Argentina, Earl Wayne* a los efectos de consolidar su perfil internacionalista y su vocación por mantener una relación madura con Washington.

Para la visita a la ONU en Nueva York se habló de la existencia de una doble agenda: la agenda presidencial y la de la candidata a sucederlo.²⁹ Mientras que Néstor Kirchner participó de la Asamblea General, de un encuentro de Alto Nivel sobre Cambio Climático y se reunió con Bill Clinton; Cristina fue distinguida por la escuela de leyes de la Universidad de New York con la llamada "medalla presidencial" por su contribución a la defensa de los derechos humanos.³⁰ También fue entrevistada por editores del semanario Times y asistió a un almuerzo con el Consejo de las Américas, organizado por Susan Segal, donde habló ante empresarios estadounidense.³¹

Los contactos continuaron una vez que Cristina Fernández fue electa. Así antes de asumir el cargo de presidenta, recibió una carta de felicitaciones por su elección del *representante demócrata Robert Wexler*, aunque el congresal ya le anticipaba la postura de varios miembros del congreso sobre la necesidad de solucionar los temas de la agenda pendiente. Por tal motivo le solicitaba dialogar sobre el tema de los *bonistas* y expresaba que distintas comisiones de las que él participa en la Cámara de Representantes se encontraban muy preocupadas por el tema.³²

Semanas antes de su asunción, Cristina volvió a reunirse con el *embajador de Earl Wayne*. Esta vez la reunión realizó en la Casa Rosada.³³ El tema del encuentro fue la relación que tendría el nuevo gobierno con la administración norteamericana. Un comunicado difundido por la Embajada estadounidense señala que se refirieron a *temas*

²⁹ Clarín, 21 de septiembre de 2007

³⁰ Barón, Ana, "Estados Unidos espera señales más concretas de Cristina", *Clarín*, Bs. As., 24 de septiembre de 2007.

³¹ Curia, Walter, "Cristina habló ante empresarios y pidió inversiones", *Clarín*, Bs. As., 27 de septiembre de 2007.

³² Barón, Ana, "Desde EE.UU. presionan a Cristina por los bonistas", *Clarín*, Bs. As., 2 de noviembre de 2007.

³³ "Cristina volvió a reunirse con el Embajador de EEUU", *Clarín*, Bs. As., 1 de diciembre de 2007.

educativos y científicos, sobre temas de la agenda bilateral e internacional y se expresaron el deseo mutuo de favorecer las relaciones bilaterales.

Dos días después de la elección presidencial que dieron como ganadora a Cristina Fernández, *George W. Bush* la llamó para felicitarla por su triunfo, invitándola a trabajar juntos en el futuro. Para la asunción presidencial Bush envió como representante a la Secretaria de Trabajo, Elaine Chao. Dado que la Secretaria no figura entre los funcionarios más influyentes del gobierno de Bush, se señaló que su designación para estar presente en la ceremonia de asunción fue una muestra de que Argentina no figura entre las prioridades de la administración Bush.³⁴ Sin embargo las declaraciones posteriores de los funcionarios ligados directamente a la política de Estados Unidos hacia la región demostraron que las expectativas positivas continuaban vigentes.

Así la asunción de Cristina Fernández como Presidenta generó una percepción favorable en Washington en tanto se esperaba que Argentina se *reinserte* en el escenario internacional. Tom Shannon, Subsecretario de Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, sostuvo que "el discurso inaugural de Cristina abrió espacio para el diálogo y la cooperación. (...) Argentina está regresando a un perfil internacional más alto que el que tuvo en la mayoría del gobierno de Kirchner..."³⁵ En ese marco, se estimaba que tanto el Departamento de Estado como el Tesoro estadounidense estaban dispuestos a ayuda a la reinserción de Argentina en el mercado internacional; y por lo tanto Argentina debía aprovechar la oportunidad de oro.³⁶ Sin embargo, el escándalo de la "valija" y temas de agenda doméstica -específicamente el conflicto con el campo- van a constituirse en obstáculos que van a hacer que el derrotero seguido haya distado de ser el imaginado.

2- b El retorno de la confrontación, el predominio de la agenda doméstica y el desconcierto de quienes nos miran desde afuera.

Algunas de las características centrales que tipifican esta etapa se vinculan a la recuperación de un discurso claramente confrontativo ante el primer inconveniente que surgió con Estados Unidos ligado al problema de "la valija", volviendo al estilo del Presidente Kirchner quien, además, dejó en claro el nivel de participación que tendría en

³⁴ "Bush envía a una Secretaria de segundo nivel de su gobierno", *Clarín*, Bs. As., 5 de diciembre de 2007.

³⁵ Barón, Ana, "Los EE.UU. esperan que con Cristina la Argentina vuelva a la escena internacional", *Clarín*, Bs. As., 12 de diciembre de 2007.

el gobierno de su sucesora ya que tuvo -en términos discursivos- un rol más duro que el de la propia Presidenta. La reacción del gobierno argentino, más que el hecho en sí, afectaron tempranamente los planes internacionalistas de Cristina.

Otra cuestión, sin dudas la principal de esta etapa, fue la incidencia de la agenda interna centralizada en el conflicto con el campo, sobre la política exterior. En verdad la incidencia de dicho conflicto se manifestó sobre el conjunto de las políticas públicas conduciendo a la gestión del gobierno nacional a su mínima expresión. Esto significó menor atención a los asuntos externos, generó incidencias sobre el comercio internacional de nuestro país y despertó desconcierto entre varios gobiernos extranjeros que no entendían cómo nuestro país no podía solucionar el conflicto (tanto de parte del gobierno como de los representantes del campo) y, fundamentalmente, como la Argentina volvía a una situación de inestabilidad institucional y el gobierno perdía tan rápidamente el poder acumulado. Los Estados Unidos no fueron una excepción en este tipo de análisis, pero como no quiere un nuevo escenario de ingobernabilidad regional optó por una actitud prudente que coincidía con la preocupación que le generaban las posibles consecuencias del conflicto en términos de estabilidad.

Hagamos un repaso de ambos acontecimientos. El llamado tema de la *"valija"* surgió cuando Kirchner ocupaba la presidencia, pero devino en escándalo días después de la asunción de Cristina. Dicho acontecimiento consistió en una valija con 800.000 dólares que fue descubierta por personal de la aduana cuando un ciudadano venezolano intentó ingresarla al país sin declarar. Nos referimos al conocido caso del *"valijero"* Antonini Wilson, empresario venezolano que había arribado a Argentina en un jet privado pagado por el gobierno argentino e iba acompañado por funcionarios argentinos. Antonini Wilson fue acusado de intentar ingresar ilegalmente la valija mencionada. Cuando se lo quiso citar a declarar, el venezolano, que posee también ciudadanía estadounidense, ya había partido de Argentina, siendo localizado por INTERPOL semanas después en Miami.

La cancillería argentina, consecuentemente, procedió a enviar a Estados Unidos el exhorto judicial reclamando la extradición. El pedido de arresto preventivo con fines de extradición fue presentado el 4 de septiembre de 2007 a la Oficina de Asuntos Consulares

³⁶ Ibidem

del Departamento de Estado, basado en el tratado de extradición firmado en 1996 por los presidentes Menem y Clinton.³⁷

En Estados Unidos, Antonini Wilson comenzó a ser investigado por evasión de impuestos, razón por la cual en principio se justificó la demora en responder el pedido de extradición.³⁸

Luego de la asunción de Cristina Fernández a la presidencia, el caso de Antonini Wilson estalló en un escándalo a raíz de la detención de cuatro personas vinculadas al caso y de una declaración pública del Departamento de Justicia. Esta declaración anunciaba el arresto de estas personas y las acusadas de "actuar y conspirar como agentes de la República Bolivariana de Venezuela sin notificación previa al secretario de justicia". Asimismo, la declaración señalaba que el dinero de la valija estaba destinado a la campaña de un candidato en las elecciones presidenciales argentinas.

A pesar que el gobierno recibió la noticia de primera mano -dado que el embajador norteamericano se lo comunicó al canciller Taiana- y que desde la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires y desde Washington se intentó bajarle el tono al conflicto, el tema suscitó una dura reacción contra el gobierno americano.³⁹ Se desataron fuertes críticas hacia Estados Unidos con implicancias políticas y diplomáticas, y con interrogantes que no resultan posibles de responder. La aparente vinculación entre el gobierno de Chávez y la campaña de Cristina, valija por medio, no es clara y hasta ahora no ha sido comprobada. Por su parte las autoridades argentinas argumentaban que la declaración de la justicia estadounidense arroja sospechas y alentaba la idea de un complot respaldado por Washington para influir en la política regional.⁴⁰

En este marco el Canciller Taiana convocó al Embajador estadounidense y le transmitió en textuales palabras: "Se nos ha ofendido de manera sorpresiva e injusta." "Desagrado y malestar" es lo que siente el Gobierno por la "actitud del gobierno norteamericano con el caso". "Corresponde al gobierno de los Estados Unidos adoptar los pasos necesarios para que se concrete la extradición de Antonini requerida por la Argentina (desde el juzgado de Marta Novati) tan pronto como se produjo el incidente en

³⁷ "Sale hoy hacia EE.UU. el pedido de extradición por el caso del valijero Antonini", *Clarín*, Bs. As., 1 de septiembre de 2007; Barón, Ana, "EE.UU. ya evalúa el pedido de extradición de Antonini Wilson", *Clarín*, Bs. As., 5 de septiembre de 2007,

³⁸ Barón, Ana, "Estados Unidos quiere saber si el venezolano de la valija evadió impuestos", *Clarín*, Bs. As., 1 de octubre de 2007.

³⁹ "El gobierno acusa a EE.UU. de no querer extraditar a Antonini", *Clarín*, Bs. As., 16 de diciembre de 2007.

⁴⁰ "En EE.UU. dicen que hay preguntas sin responder", *Clarín*, Bs. As., 24 de diciembre de 2007. Taiana se quejó ante Wayne: "Se nos ha ofendido de manera injusta

el Aeroparque". Posteriormente la Embajada estadounidense dio a conocer un breve comunicado, que llevaba la firma de Wayne: "Le dije al ministro que informaría a Washington sobre su mensaje a través de canales oficiales y compartí con él la perspectiva de Estados Unidos sobre estos hechos. Le transmití también al canciller el convencimiento de que nuestra relación bilateral es importante para nuestros dos gobiernos y pueblos y que hay en curso muchas y valiosas actividades que benefician a ambos países".⁴¹

Durante la Cumbre del Mercosur que se realizaba en Montevideo la presidenta no mencionó directamente a Estados Unidos, aunque hizo alusión al tema cuando sostuvo que "en este vecindario a veces hay visitas a las que les molesta que los vecinos se unan". Ante el comentario de Evo Morales sobre "que la política era sucia" la Presidenta, retomó sus palabras: "Presidente, la política no es sucia. Algunos que hacen política desde adentro y desde afuera de los países son los que hacen operaciones sucias en la región." Y siguió: "Muchas veces vamos a sufrir interferencias, como las que sufrimos en este momento, de los países que parece que sólo quieren tener países empleados y subordinados. Tenemos que ser muy serios y no recurrir al discurso panfletario. Pero sí al genuino: no nos van a doblar."

Estas declaraciones confirman que desde la perspectiva del gobierno el caso constituía una maniobra de Estados Unidos para perjudicar a la región.⁴² El ex presidente Kirchner fue quien le respondió al embajador estadounidense, el cual había afirmado que las relaciones con Argentina era buenas, afirmando: "yo le digo que no son buenas, con lo que está haciendo". Asimismo expresó su desacuerdo con el proceso llevado adelante en Miami y las razones que impulsan este accionar: "Argentina no es una colonia, y nos tienen que respetar. Estamos siendo manoseados por una banda de mafiosos y me gustaría que la justicia de Estados Unidos nos mande al prófugo"⁴³

En consonancia con la posición de Poder Ejecutivo, el entonces designado embajador argentino en Estados Unidos -aún sin placent- expresó frente a la comisión de

⁴¹ Niebieskikwiat, Natasha, "Taiana se quejó ante Wayne: 'Se nos ha ofendido de manera injusta'", *Clarín*, Bs. As., 19 de diciembre de 2007.

⁴² Perez de Eulate, "Cristina y Chávez alinean sus posiciones por Antonini", *Clarín*, Bs. As., 19 de diciembre de 2007.

⁴³ Niebieskikwiat, Natasha, "Para EE.UU. las detenciones no afectan las relaciones con Argentina", *Clarín*, Bs. As., 14 de diciembre de 2007; "Kirchner criticó duramente a EE.UU. y reclamó que manden al prófugo", *Clarín*, Bs. As., 19 de diciembre de 2007.

acuerdos del Senado que la relación con Estados Unidos estaba muy mal.⁴⁴ A esto se sumó una declaración del Congreso argentino de repudio al agravio provocado por el gobierno estadounidense en el que se expresaba que Estados Unidos "alentó una nefasta operación de inteligencia que tiene como consecuencia directa el menoscabo de la institución presidencial de nuestra nación".⁴⁵

Mientras tanto, el Departamento de Estado intentó bajarle el tomo a la discusión. Los diplomáticos en Washington y el propio Wayne buscaron enfatizar que el caso es una "cuestión legal" y no de índole política entre Argentina y Estados Unidos e insistieron en que las relaciones con nuestro país eran "sólidas". Sin embargo, el gobierno nacional decidió que a partir de ese momento el Embajador Wayne vería sus movimientos locales restringidos al ámbito de la Cancillería., modificando el espacio político que tenía el Embajador. Desde que llegó a nuestro país, Wayne, un Embajador muy activo, tuvo las puertas abiertas en todos los ámbitos. Se entrevistó con los Kirchner, con Cristina y mantenía reuniones con ministros, intendentes y otros funcionarios a diario.

La *recomposición del deteriorado vínculo bilateral* fue abordada en un encuentro entre la presidenta Fernández y el embajador Wayne a fines de enero. En la misma el embajador reiteró que la información que vinculaba la valija con la campaña presidencial venía de uno de los acusados y no del gobierno de Estados Unidos.⁴⁶ Como resultado de este encuentro se confirmó que se reabría el canal de visitas mutuas entre funcionarios ambos países. Se hizo mención a un futuro viaje del jefe de gabinete Alberto Fernández y el canciller Taiana a Washington, la posible visita de Tom Shannon a la Argentina, el pronto otorgamiento de *placé* a Timerman como embajador argentino designado en Estados Unidos y la visita de legisladores norteamericanos.⁴⁷

Con este encuentro pareció haberse dado un paso necesario para superar las tensiones que el caso Antonini generó. Poco después el gobierno norteamericano le otorgó el *placé* a Timerman en un plazo mínimo de tres días que se aceleró por la solicitud de la

⁴⁴ Gutiérrez, A. "Para Timerman, la relación con EE.UU. 'está muy mal'", *Clarín*, Bs. As., 19 de diciembre de 2007.

⁴⁵ Gutiérrez, A. "Fuerte condena del congreso al gobierno de EE.UU.", *Clarín*, Bs. As., 20 de diciembre de 2007.

⁴⁶ Durante el período de tensiones el gobierno impuso que el único funcionario autorizado para visitar a Wayne era Taiana, lo que implicó la suspensión de las actividades y reuniones que se venían dando con otros funcionarios. Van der Kooy, Eduardo, "El acuerdo con Washington puede facilitar algunos planes de Cristina", *Clarín*, Bs. As., 6 de febrero de 2008.

⁴⁷ Nielbieskikwiat, Natasha, "La Argentina y EE.UU. reanudarán las vistas mutuas de funcionarios", *Clarín*, Bs. As., 2 de febrero de 2008.

Secretaria de Estado Condoleezza Rice a la respectiva comisión del Congreso y se concretó la visita de los legisladores estadounidenses a Argentina. La delegación estuvo encabezada por el presidente del Subcomité para las Américas del la Cámara de Representantes, el demócrata Eliot Engel, quien estuvo acompañado por el demócrata Maurice Hinchey y los republicanos Virginia Foxx y Jerry Weller. La delegación fue recibida por la Presidenta y mantuvo encuentros con parlamentarios argentinos, donde abordaron cuestiones vinculados al narcotráfico, el caso de la AMIA y temas comerciales. También visitaron la sede de la AMIA.⁴⁸

Tanto Tom Shannon como Earl Wayne consideraron en medio de las tensiones que era imprudente aislar a la Argentina en un momento de inestabilidad y en un contexto de consolidación de Venezuela y Chávez en la región. Además argumentaron que más allá de ciertas diferencias importantes -como en la Cumbre de Mar del Plata- Argentina acompañó a Washington en cuestiones estratégicas en los foros internacionales.⁴⁹ Su rol frente al Departamento de Estado para evitar la profundización del conflicto fue significativo. Por su parte el gobierno argentino también flexibilizó su posición porque este acontecimiento no sólo afectaba el proyecto político de Cristina que asignaba un espacio importante a la política exterior, sino que afectaba el apoyo de Washington que Argentina necesitaba para iniciar sus negociaciones con el Club de París.

El conflicto con el campo, que se extendió en nuestro país entre el 11 de marzo y el 19 de julio (fecha en que el Poder Ejecutivo derogó la resolución 125/08), afectó, tal como lo afirmamos más arriba, el conjunto de las políticas públicas y desdibujó durante cuatro meses cualquier posibilidad de una política exterior activa y sistematizada.

Excede a este artículo la posibilidad de analizar el conflicto en sí mismo en tanto conlleva estudiar los aciertos y errores del gobierno durante el desarrollo del mismo; la reacción de la oposición que, más allá de no compartir los contenidos de la resolución 125 y la manera en que el Poder Ejecutivo gestionó el conflicto, utilizó la crisis interna para tratar de incrementar su poder desdibujado; la resistencia de los asociaciones agrarias y, fundamentalmente, la reacción social frente al problema.

⁴⁸ Santoro, D. "Nuevo gesto oficial de distensión hacia EE.UU.", *Clarín*, 19 de febrero de 2008; "Cristina recibe a diputados de EE.UU.", *Clarín*, Bs. As., 20 de febrero de 2008; Santoro, D., "Diputados de EE.UU. elogian a Cristina, pero hablan de la valija y los bonistas", *Clarín*, Bs. As., 22 de febrero de 2008.

⁴⁹ Van der Kooy, "El acuerdo con Washington puede facilitar algunos planes de Cristina", *Clarín*, Bs. As., 6 de febrero de 2008.

Sin embargo, a los fines de nuestro trabajo resulta importante destacar que este conflicto *volvió a paralizar la gestión de Cristina Fernández y fomentó tanto el aislamiento de nuestro país así como una mirada ensimismada en la problemática doméstica*. Los temores sobre la ingobernabilidad, la inestabilidad institucional, el rechazo social por la política, el resurgimiento de viejos antagonismos ideológicos, el desabastecimiento, la inflación y los impactos sobre las exportaciones argentinas vinculadas al rubro resurgieron fuertemente.

Esto generó la inexplicable percepción de que volvíamos al 2001 aunque no teníamos crisis económica; el gobierno se sintió amenazado por la actitud de sectores a los que consideró golpistas y la sociedad creía que todos los reclamos, cualquiera fuesen sus formas y consecuencias, eran válido en un contexto democrático. Otra vez asistíamos a una muestra de la "crisis de gobernabilidad latente, pero permanente" de las que nos habla Escudé, desde la cual, obviamente, no se puede pensar en términos de política exterior, ni en función del largo plazo. En este marco la coyuntura manda. Consecuentemente el gobierno volvió a las tradiciones que había utilizado el presidente Kirchner -confrontación discursiva y refugio en los aliados nacionales e internacionales más confiables-. Como pasó en etapas anteriores el apoyo de los gobiernos regionales durante el conflicto fue moderado⁵⁰, con la excepción del Presidente Chávez quien realizó varias declaraciones contundentes en defensa del gobierno de Cristina. Esta situación y el temor por un nuevo escenario de ingobernabilidad son los factores que explican la prudencia del gobierno estadounidense frente al conflicto.

2- c La búsqueda de la normalidad

El deterioro político del gobierno de Cristina como consecuencia de ambos conflictos instaló la necesidad de relanzar su gestión. En esta tarea se destacan varias instancias que involucran a Estados Unidos: las relaciones con Washington ligadas a recuperar la idea de una mayor inserción de Argentina a través de una política exterior más activa a partir de

⁵⁰ Con esta afirmación queremos remarcar la diferencia en el énfasis puesto por otros gobiernos del Mercosur, por ejemplo, con respecto a las declaraciones del Presidente venezolano. Por otra parte, el gobierno argentino no consiguió el apoyo de Brasil y Uruguay para legitimar la política de retenciones en el proceso de integración del Cono Sur. De cualquier manera es importante destacar que todos los gobiernos apoyaban la idea de que Argentina debía respetar la continuidad del gobierno de Cristina Fernández. Una vez finalizado el conflicto en torno a la resolución 125 el Presidente Lula participó de una visita al país acompañado por numerosos empresarios brasileños en lo que se entendió como un apoyo explícito a la gestión de Cristina.

agosto de 2008; la reaparición de los temas bilaterales de la agenda heredada de Néstor Kirchner y la necesidad de Argentina de leer adecuadamente los acontecimientos en Estados Unidos enmarcados en el tramo final de la administración Bush, una campaña electoral con características novedosas y particularmente reñida y una política exterior americana que, gane quien gane, deberá enfrentar ajustes significativos.

2-c-1 Visitas desde Washington en el intento de reactivar la política exterior y el vínculo bilateral.

Los contactos mantenidos durante el año 2008 entre funcionarios Argentinos y estadounidenses generaron varias consecuencias positivas: se dio por cerrado el conflicto por la valija⁵¹ y se pusieron en marcha nuevamente "Las consultas bilaterales regulares de alto nivel" que se habían acordado como el mecanismo adecuado para evitar los malos entendidos entre ambos gobierno. Por otra parte, *la sucesión de reuniones en el mes de agosto de 2008 muestra la puesta en práctica del gobierno argentino de su intento de recuperar la normalidad y otorgarle un lugar importante a los asuntos internacionales y, además, la voluntad del gobierno americano de acompañar este proceso.* En este marco es de destacar la tarea de Thomas Shannon, quien ha sido mencionado -no sólo por funcionarios argentinos sino también del resto de Latinoamérica- como una persona más abierta y predispuesta a encontrar soluciones a los problemas entre Estados Unidos y la región que su antecesor. Por otra parte, los analistas políticos también señalan que Shannon desea dejar los vínculos regionales en el mejor estado posible antes de la finalización de la administración Bush, lo que ha resultado funcional a las necesidades de nuestro país.

De acuerdo a lo establecido previamente por Taiana y Shannon entre el 10 y el 11 de julio de 2008⁵² se realizó la "III Reunión del Proceso de Consultas Bilaterales Regulares de Alto Nivel Argentina- Estados Unidos". De acuerdo al comunicado de prensa conjunto a lo largo de los dos días de trabajo se abordaron temas macros tales como: defensa de la

⁵¹ Mientras se escriben estas notas se ha iniciado el juicio en Miami a parte de los acusados de ser agentes del gobierno venezolano sin autorización de la justicia estadounidense el cual está en estrecha relación con la valija de Antonini Willson. De cualquier modo es de destacar el cuidado de la Jueza en la conformación del jurado. La información disponible destaca que se tomaron precauciones para sus miembros no tuvieran conocimientos previos sobre el caso y se excluyeron todos aquellos candidatos que pudiesen tener algún tipo de prejuicio y, desde allí, contribuyeran a politizar el juicio, algo que la justicia americana ha decidido evitar. A modo de ejemplo se rechazó la participación de un ciudadano argentino-estadounidense que declaró que la corrupción era una cuestión diaria en Argentina y Venezuela.

⁵² Si bien la reunión ya estaba pautaada con anterioridad es de notar que se realizó normalmente a pesar de que en esa fecha el conflicto con el campo se encontraba en su máxima expresión.

democracia y los DD.HH; solución pacífica de controversias y respeto a la integridad territorial de los Estados. También se remarcó la importancia de acrecentar los vínculos vía las visitas y encuentros de legisladores así como el fomento de los contactos entre las provincias argentinas y los estados que conforman la Unión. En el ámbito de la cooperación científica tecnológica se firmó una declaración conjunta sobre cooperación en nanotecnología, un memorándum de intención sobre energía limpia y renovable y un entendimiento entre parques nacionales. En el área educativa se decidió trabajar para el fomento de nuevos programas de intercambio. Además, en el marco de los temas sujetos a la cooperación global se destacó la necesidad de trabajar conjuntamente en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la erradicación de la trata de personas destacando que la tarea debía realizarse en el marco de los acuerdos internacionales y el imperio de la ley.⁵³

Posteriormente, el canciller Taina ofreció una cena de honor a la delegación y la Presidenta recibió en su despacho al Secretario Shannon, al Subsecretario Ajunto del Tesoro y al Embajador Wayne. En esa ocasión se abordaron cuestiones de la agenda bilateral.

Durante el mes de agosto Thomas Shannon volvió a la Argentina en el marco de la reunión anual organizada por el Consejo de las Américas y la Cámara de Comercio argentino-americana. En esa ocasión el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, acompañado por el embajador Wayne, se reunió el 28 de agosto con la Presidente de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, en Casa de Gobierno. Durante el encuentro – que se extendió unos 50 minutos – conversaron sobre la relación bilateral y asuntos regionales. Asimismo, se refirieron a la próxima ronda de Consultas Bilaterales de Alto Nivel que se llevará a cabo en el mes de noviembre en Washington, y al viaje que la presidente realizará a Nueva York en septiembre para participar de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El secretario Shannon también se reunió durante una hora con el canciller Jorge Taiana, con quien repasó diversos temas de interés para los dos países. Por último, Shannon aprovechó para saludar al nuevo jefe de gabinete, Sergio Massa, con quien conversó sobre cómo contribuir a incrementar el comercio y las inversiones.⁵⁴

⁵³ Todos estos datos fueron tomados del Comunicado de Prensa Conjunto, publicado por la oficina de prensa de la Embajada de Estados Unidos. <http://spanish.argentina.usembassy.gov/rel370.html>

⁵⁴ “El secretario Shannon se reunió con Cristina Fernández de Kirchner y otros funcionarios”, Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, 27 de agosto de 2008, disponible en: http://spanish.argentina.usembassy.gov/evento3_shannon.html

La preparación de este encuentro estuvo presidida por una reunión entre el Embajador Wayne y el nuevo Jefe de Gabinete, Sergio Massa el 26 de agosto. Este fue el primer encuentro entre los funcionarios y, durante el mismo, abordaron cuestiones de la agenda bilateral y acordaron precisiones sobre las presentaciones que harían en la Reunión del Consejo de las Américas, de la cual también participaría el Jefe de Gabinete. En sus declaraciones el embajador sostuvo “Agradezco al Jefe de Gabinete por haberme recibido. La relación bilateral es sólida en muchas áreas en las que trabajamos juntos muy estrechamente y nos hemos comprometido a profundizar aun más para mutuos beneficio de nuestros pueblos”.⁵⁵

Es importante destacar que las actividades del embajador fueron muy numerosas desde inicios del mes de agosto. El 4 de agosto Wayne visitó a Ricardo Echegaray, titular de la oficina de control comercial agropecuario (ONCCA). En ese contexto lo felicitó por su designación y le agradeció la cooperación que le brindó a la embajada mientras estuvo al frente de la aduana argentina y expresó sus deseos por una relación igualmente fructífera entre el ONCCA y el equipo encargado de asuntos agrícolas en la embajada.⁵⁶ El día 5 de ese mes, junto a Carl Meacham, asesor en asuntos exteriores del Senado estadounidense, fueron recibidos por el presidente provisional del Senado, José Pampuro. Los temas abordados fueron la Cooperación Parlamentaria y la Integración Nacional. Al día siguiente Wayne y Meacham se reunieron con los gobernadores de Chubut, Mario Das Neves y de Santiago del Estero, Gerardo Zamora. También concretó encuentros con el titular de la bancada oficialista del Senado, Miguel Ángel Picheto y con el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri. Los contactos provinciales se canalizaron a través de reuniones con legisladores de las provincias de Mendoza, Buenos Aires y la Pampa. El asesor norteamericano tenía como objetivo obtener una visión de primera mano de la política Argentina y conocer algunos de sus líderes.⁵⁷ Los datos sobre la cantidad de encuentros demuestran que cumplió con su objetivo y que las limitaciones establecidas

⁵⁵ “III reunión del proceso especial de consultas bilaterales regulares de alto nivel Argentina – Estados Unidos”, Comunicad de Prensa, Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, disponible en: <http://spanish.argentina.usembassy.gov/rel370.html>

⁵⁶ “El Embajador se reúne con el titular del Oncca, Ricardo Echegaray”, Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, 4 de agosto de 2008, disponible en: http://spanish.argentina.usembassy.gov/evento_oncca.html

⁵⁷ Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, disponible en: http://spanish.argentina.usembassy.gov/evento_pampuro-htm; y http://spanish.argentina.usembassy.gov/evento_meacham.html

verbalmente para el Embajador Wayne a inicios de 2008 quedaron totalmente superadas.

2-c- 2 La acción externa argentina en el último mes la disminución de la conflictividad con Washington

Una de las tendencias que ha tomado la gestión de Cristina Fernández a partir de agosto de 2008 destinadas a relanzar su gobierno consiste en solucionar los problemas de agenda heredada del gobierno de su esposo. En ella se incluyen tanto temas internos como internacionales.

En el contexto de este trabajo nos interesa mencionar aquellos que se vinculan con Estados Unidos o que su resolución puede generar una mejora en el vínculo bilateral.

En primer lugar nos parece relevante mencionar la decisión del gobierno argentino de pagar su deuda al Club de París al contado, dejando de lado la estrategia anterior de evitar un acuerdo con el FMI como paso previo a la refinanciación de dicha deuda. Esta decisión fue evaluada positivamente por el Departamento de Estados por varias razones: amplía las posibilidades de financiamiento de Argentina y le da mayor libertad con respecto a Venezuela; despeja los rumores sobre la incapacidad y falta de voluntad del gobierno de cumplir con sus deudas; contribuirá a atraer inversión extranjera directa a nuestro país -incluida la estadounidense- y, finalmente, consolida los mecanismos de consulta ya que el propio Jefe de Gabinete sostuvo que a pesar que la medida fue sorpresiva había sido trabajada multilateralmente a través de consultas con Estados Unidos, España, Italia, Francia y Alemania.

Por otra parte, de acuerdo a informaciones periodísticas las autoridades nacionales estarían analizando varias alternativas para reabrir la negociación con los bonistas que no participaron del canje de deuda cerrado en 2005.⁵⁸ De ser así esta situación afectaría positivamente el vínculo bilateral no solo porque el tema ha sido presentado por Washington en marco de los diálogos bilaterales, sino porque muchas demandas jurídicas de grupos de bonistas han caído en los tribunales de Estados Unidos.

En el ámbito económico una de los problemas que deberá afrontar el gobierno argentino son los fallos contra nuestro país emitidos por el CIADE. Algunos de estos casos

⁵⁸ Ver Diario La Nación, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2008.

involucran también dictámenes judiciales (a favor y en contra) por parte de la justicia estadounidense.

En cuanto a las visitas de Cristina ya está confirmada su participación en la Asamblea General de ONU que comienza el 16 de septiembre; su participación en las jornadas organizadas por la Fundación de Bill Clinton y su presencia en la reunión del Council of the Americas en New York. Esto no sólo significa la recuperación de sus actividades en el escenario estadounidense, sino que confirmaría -si lo sumamos a la intensa agenda regional de los últimos días y a los viajes programados hasta fin de año- la intención de tener una política exterior más activa y privilegiar -más que su esposo- a la diplomacia presidencialista .

Las decisiones tomadas en el ámbito estratégico militar parecen consolidar la misma dirección que les dio Néstor Kirchner lo cual mantendrá el vínculo en el mismo carril con signo positivo. Una situación distinta se dará en el ámbito latinoamericano y el rol que la región juega en las relaciones entre Argentina y Estados Unidos. Si bien Argentina plantea una relación positiva con el total de los países de la región y que Cristina ha demostrado interés especial en mantener una relación estratégica con Brasil y Chile, no hay indicios de querer debilitar el vínculo con Venezuela. Puede ser que asistamos a la composición de una nueva agenda argentino-venezolana con características menos financieras y una menor sobreactuación del vínculo, pero es poco probable que los Kirchner olviden todos los salvatajes que recibieron de parte de Chávez y el rol que este cumple en el proyecto autonómico regional, tanto desde lo político como en las cuestiones ligadas a la ecuación energética. En ese marco es factible que Washington deba acostumbrarse a convivir con una América del Sur más unida.

2-c- 3 Una lectura adecuada del futuro de los Estados Unidos

Para lograr una inserción internacional exitosa la Argentina deberá tener en cuenta que la política exterior de Estados Unidos transitará una etapa de ajustes y cambios donde las cuestiones domésticas tendrán un impacto importante. De hecho cualquier de los candidatos para poder ganar las elecciones tendrá que tener capacidad de mostrar propuestas para solucionar la compleja agenda doméstica: crisis hipotecaria, recesión económica, caída del índice de confianza del consumidor, incremento del desempleo son,

entre otros, los temas que contribuyen a que el índice de popularidad del Presidente Bush esté por abajo del 30%. A esto se suman algunas cuestiones internacionales significativas: dos guerras sin resolver (Irak y Afganistán), los problemas globales no incorporados a la agenda de la actual administración tales como el calentamiento global, la crisis energética, el incremento de los costos de los alimentos y un sentimiento de anti-americanismo a nivel global⁵⁹ que lo obligará a redefinir sus relaciones con el resto del mundo.

La próxima gestión, si quiere recomponer con el mundo, deberá abandonar la impronta neoconservadora, al menos en los términos en que la planteó la administración Bush⁶⁰. Por otra parte, también tendrá que trabajar para recomponer su imagen frente a la violación de los DD.HH. Este tema ha sido un componente identitario de la nación estadounidense, pero en los últimos años la acción del gobierno en cárceles iraquíes y en la base de Guantánamo ha desprestigiado su posición caracterizándola como de doble estándar. En este sentido se ha argumentado, con razón, que Washington invade países que son autoritarios, violan los DD.HH y no quieren avanzar hacia de la democracia, pero, a su vez, quebranta los DD.HH. en su accionar internacional.⁶¹

Por su parte, Felipe de la Balze, en un interesante análisis subraya que "En el campo de lo internacional, la nueva administración tendrá que tomar las decisiones más importantes de los últimos 30 años. Entre otras: la construcción de una nueva arquitectura de poder mundial que incluya a Europa, al Japón y a las nuevas potencias emergentes (China, India y Rusia); un diálogo sin estereotipos con el Islam que permita avanzar en el establecimiento de una paz duradera en Medio Oriente; la definición de una estrategia antiterrorista compartida por las principales naciones democráticas que incluya los medios para impedir la proliferación de armas nucleares a eventuales mafias o grupos terroristas; la definición de una estrategia de reducción de gases de efecto invernadero efectiva que impida la marcha hacia una catástrofe global de consecuencias impredecibles y, respecto a

⁵⁹ En el caso de América Latina dicho sentimiento varía de acuerdo al país en análisis pero, en algunos casos, ha llegado a niveles similares a los indicadores que median este fenómeno en los años 60/70 entendidos como años con un alto perfil independentista y revolucionario.

⁶⁰ Para una descripción más detallada de la evolución del pensamiento neoconservador hasta la versión aplicada por la administración Bush ver Fukuyama, Francis, *América en la encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora*, traducción de Gabriel Dols Gallardo, Ediciones B, Buenos Aires, mayo de 2007

⁶¹ En referencia a este tema Roberto Russell sostuvo que "Todos sabemos que allí (en los campos de detención de terroristas) se ha violado los derechos humanos y maltratado a los prisioneros. Estados Unidos ha perdido mucho prestigio por esta conducta: uno no puede levantar la bandera de los DD.HH. y al mismo tiempo violarlos. Cabe esperar que tanto Obama como Mc Cain, quien ha sufrido la tortura en carne propia, hagan algo al respecto", La Carrera por la Casa Blanca. Estados Unidos ha perdido mucho prestigio, revista DEF, año 3 N° 36, Buenos Aires, agosto de 2008, p. 41

América Latina, una agenda positiva de crecimiento económico y prosperidad compartida.”⁶²

La mayoría de los analistas (académicos y periodísticos) coinciden en señalar que el próximo presidente de los Estados Unidos no tendrá un interés significativo en América Latina⁶³. La participación de la región en los debates durante las primarias fue totalmente marginal, como así también en los discursos sobre política exterior de los principales candidatos.⁶⁴ Las excepciones se vinculan con algunos temas de agenda (terrorismo, narcotráfico, migraciones, energía) y, por lo tanto, con algunos países que por estar directamente conectados con estas cuestiones serán tenidos parcialmente en cuenta: Colombia, México, Bolivia, Venezuela y Brasil.

Un reciente estudio de Council on Foreign Relations⁶⁵ subraya dos conclusiones novedosas que deberían sumarse al análisis sobre el futuro de las acciones internacionales de Washington hacia la región: una de ellas es la afirmación sobre que si alguna vez existió una hegemonía de Estados Unidos en la región, esta ya no es tal ⁶⁶y la otra señala que los cuatro temas críticos en las relaciones de Estados Unidos con América Latina que requieren especial atención son pobreza e inequidad; seguridad pública; movilidad humana y seguridad energética⁶⁷.

⁶² De La Balze, Felipe, “Desafíos para el próximo líder norteamericano”, columnista invitado del Diario Clarín, Buenos Aires, 7 de septiembre de 2008.

⁶³ Ver “Haciendo Foco. La opinión de los analistas”, revista DEF, *op. cit.* págs. 28 a 32.

⁶⁴ Esta tendencia se puede ver claramente en los siguientes artículos: Clinton, Hillary, “Security and Opportunity for the Twenty-first Century”, *Foreign Affairs*, November/December 2007. Existe versión en español publicada en el último número de *Foreign Affairs En Español* (marzo de 2008) al cual se puede acceder a través de la página WEB de la revista.

Mccain, John, “An Enduring Peace Built on Freedom. Securing America’s Future”, *Foreign Affairs*, November/December 2007.

Obama, Barack, “La renovación del liderazgo estadounidense”, *Foreign Affairs En Español*, Octubre-Diciembre 2007.

⁶⁵ Barshefky, Charlene and Hill, James, *U.S.- Latin America Relations: a new Direction for a new Reality*, Independent Task Force Report N° 60, Council on Foreign Relations, New York, 2008.

⁶⁶ Uno de los párrafos del informe dice textualmente “For over 150 years, the Monroe Doctrine provided the guiding principles for U.S policy toward Latin America, asserting U.S. primacy in the foreign affairs of the region. Over the past two decades, those principles have become increasingly obsolete. Washington’s Basic policy framework, however, has not changed sufficiently to reflect the new reality. U.S. policy can no longer be based on the assumption that the United States is the most important outside actor in Latin America. If there was an era of U.S. hegemony in Latin America, it is over”, *Ibidem* p. 5.

⁶⁷ Después de explicar que el estudio no pretende realizar un abordaje exhaustivo de las relaciones de Estados Unidos con América Latina ni proponer una política de Estados Unidos para todo el arco regional ya que existen importantes complejidades y diferentes grados de desarrollo aclara: “Intead, the Task Force identifies four critical issues and four strategic relationships that merit special attention at this point in time. Poverty and inequality, public security, human mobility, and energy security represent fundamental challenges and opportunities for the region and for U.S. objectives of democracy promotion, economic expansion, and counternarcotics. They also reflect new policy issues arising from the increasing societal and economic integration of the Western Hemisphere. In addition, the Task Force calls for the deepening of the

Argentina no aparece ligada especialmente a ninguno de los temas y los países mencionados en los dos párrafos anteriores, pero tampoco excluida definitivamente. Su aprovechamiento de los nuevos escenarios dependerá de la evolución de su situación interna y de su capacidad para manejar activa e inteligentemente su política exterior. Desde una relación privilegiada con sus socios latinoamericanos, decisión a nuestro entender correcta tanto desde el punto de vista de las ideas que sustentan el proyecto autonómico del gobierno como las capacidades que el país posee, debe ir recuperando su inserción internacional trabajando especialmente en los temas ligados a su interés nacional. El rol de los Estados Unidos -ya sea hegemónico o de hegemonía compartida- seguirá siendo importante por varias décadas para nuestra región. Por tal motivo la etapa "post campo" de la política exterior de Cristina debe incluir un diseño inteligente, predecible y de confrontación pertinente -esto es acotada a los casos en que sea necesario y no como discurso generalizado- en los vínculos con Estados Unidos.

Pos su parte, Estados Unidos le debe al mundo la concreción de su promesa de cambio que ha alentado a la actual campaña electoral. Como dice De La Balze "El mundo necesita de los Estados Unidos una política exterior más constructiva y esclarecida de la que se puso en marcha en los últimos años, incluyendo una defensa más genuina de la democracia y una visión más cooperativa y menos unilateralista de las relaciones internacionales".⁶⁸ En ese marco deberá definir si continúa privilegiando a quienes entienden la política internacional de ese país como una manifestación del excepcionalismo americano que habilita la dominación o quienes argumentan que el liderazgo estadounidense debe mostrar un equilibrio entre el poder y la autoridad.⁶⁹ Lo cierto es que la elección del próximo presidente estadounidense dependerá exclusivamente del voto de los ciudadanos americanos, pero la evaluación de su política

United States` relations with Mexico and Brazil, and the redefining of relations with Venezuela and Cuba", *Ibidem* págs 3 y 4

⁶⁸ De La Balze, Felipe, *op. cit*

⁶⁹ 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 amenaza a nuestro poder hoy. Pero si nosotros usamos nuestro poder en una forma que provoque la hostilidad de nuestros amigos y deshonor 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

exterior y su impacto sobre el sistema internacional estará condicionada por la opinión pública mundial. Hoy esta opinión pública, aunque no siempre este conciente de ello, demanda una hegemonía en términos gramscianos. En ese marco la hegemonía no sólo necesita de poder sino también del consenso de los más débiles y, obviamente, en el ámbito de las relaciones internacionales ese consenso sólo nace cuando quien tiene más poder sabe comprender y conceder ante las dificultades de los menos poderosos.