

## Departamento de América del Norte

### Las relaciones bilaterales argentino-estadounidenses desde julio de 2009 a julio de 2010: la búsqueda de la normalidad

Anabella Busso\*

En este trabajo analizamos los cambios y ajustes producidos en el ámbito de las relaciones bilaterales de Argentina con Estados Unidos a lo largo de los doce meses transcurridos a partir de julio de 2009. El mismo se inscribe en el seguimiento de la política exterior argentina hacia Estados Unidos que realizamos como parte de nuestra tarea de investigación en el Departamento de América del Norte del Instituto de Relaciones Internacionales y, por lo tanto, el recorte temporal privilegia el análisis de los hechos que marcaron un momento específico, sin por ello desconocer la necesaria articulación con los resultados obtenidos en trabajos anteriores para poder, de esta manera, señalar tendencias hacia los ajustes y los cambios<sup>1</sup> en el marco de los vínculos bilaterales.

Siguiendo este razonamiento consideramos pertinente recordar que en los Anuarios anteriores habíamos subrayado la necesidad de analizar los condicionantes domésticos sobre la acción externa argentina. Esta opción no pretendía –ni pretende– desconocer la importancia de las variables sistémicas y el perfil *interméstico* de la política exterior, ni escoger una postura filosófica a favor de la mayor capacidad de las cuestiones domésticas para condicionar la política exterior, sino que responde a razones empíricas en tanto Argentina como Estados Unidos se han visto especialmente afectados por esta tendencia en los últimos años. De acuerdo a varios estudios (Escudé: 2006 a y b, Busso: 2007,

---

\* Polítolega y Magister en Ciencias Sociales. Investigadora del CONICET y del CERIR. Profesora Titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana y Profesora Adjunta de Relaciones Internacionales en la UNR Docente de las Maestrías en Relaciones Internacionales del IRI, FLACSO, CERIR-UNR.

<sup>1</sup> Roberto Russell, puso de relieve la “distinción entre *cambio* de política exterior, que implica un realineamiento de un país con respecto a las principales coaliciones, fisuras globales o regionales; y un *ajuste* de política exterior, que ocasiona alteraciones en el comportamiento de política exterior, que sin embargo no implican un realineamiento básico” (Russell, 1990).

2008, 2009-a) las necesidades y los condicionantes internos han tenido un impacto muy significativo, sino definitorio, sobre la política exterior argentina en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner y, en el caso de Estados Unidos, dos situaciones particulares acentuaron la tendencia histórica del peso de la política doméstica sobre la exterior subrayada por numerosas investigaciones: en primer lugar, la administración de George W. Bush a partir de septiembre de 2001 acentuó la propensión a pensar el mundo desde la lógica de la política doméstica optando por un perfil neoconservador y privilegiando las necesidades internas enmarcadas en la lucha contra el terrorismo internacional y, en segundo lugar, la agenda heredada por Obama que lo induce a concentrarse en la resolución de temas internos e internacionales, pero siempre desde la perspectiva de las repercusiones de los mismos en la arena doméstica las cuales afectan y afectarán su nivel de popularidad, un dato que el presidente debe cuidar para poder manejar la situación político-económica más compleja abordada por un gobierno estadounidense en las últimas décadas.

Considerando entonces la importancia de los condicionantes internos sobre nuestra acción externa desde la crisis de 2001, asumimos que para explicar esta realidad era necesario destacar aquellos conceptos de política exterior que profundizan su condición de política pública y su necesaria conexión con las cuestiones domésticas. En este sentido seguimos a Lafer, cuando afirma que la política exterior debe estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales. *Traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino*, es la tarea de la política exterior como política pública, e implica la evaluación de la especificidad de esos problemas, necesidades e intereses. Esta evaluación se basa en la visión, más o menos explícita, de cómo realizar el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple (Lafer: 2002).

Por otra parte, en estudios anteriores (Busso: 2009) nos detuvimos en el análisis de un conjunto de supuestos teóricos y empíricos que afectan a América Latina, y a Argentina en especial, y que se relacionan con la condición *interméstica* de la política exterior. Dichos supuestos, como afirma Garretón, están ligados a la necesidad de recomponer *“las relaciones entre Estado y sociedad y (a) la posibilidad de construir una capacidad de acción política frente al mundo globalizado y la fragmentación interna”* (Garretón: 2006, 112). Para este autor no existen modelos exportables para concretar

esta tarea ya que cada país tiene sus propias características y enfrenta problemas diferentes<sup>2</sup>. Sin embargo, esta problemática ha tenido impactos directos sobre nuestro tema de estudio: uno de ellos se vincula con aquellas evaluaciones externas –apoyadas por parte de la sociedad y la prensa local– sobre ambas gestiones (la de Néstor y la de Cristina) que han señalado su incapacidad, su falta de voluntad o su ideología como un límite para lidiar con las crisis internas producto de la dinámica socio-política que han adquirido las manifestaciones de necesidades e intereses de sectores sociales y productivos respectivamente aumentando la distancia entre Estado y sociedad; otro es la consolidación del modelo de suma cero en la disputa política entre gobierno y oposición que paraliza cualquier alternativa de política de estado incluida aquella para enfrentar los efectos de la globalización y la tercera, volviendo a Garretón (2006), es la idea de que este déficit democrático estructural y sustancial común al conjunto de la región ha llevado a la construcción de un nuevo mito: el de la sociedad civil y la ciudadanía. Dicho mito, como cualquier otro, tiene alguna base de racionalidad: el distanciamiento de la política y las instituciones de la “gente” y la demanda de una democracia más participativa son parte de dicha racionalidad. Sin embargo, la extrema exaltación de la sociedad civil y la ciudadanía como expresión de las “preocupaciones de la gente”, convierten a dichas instancias ya no en un contrapeso necesario para el Estado y la acción política, sino en un sustituto, lo que se ve acentuado por una clase política que no reacciona con nuevas alternativas o se convierte en un simple portavoz de los “reclamos de la gente”. Así, “la sociedad civil aparece dotada de una virtud y una homogeneidad que contradicen la realidad de los intereses particulares y contradictorios propios de la condición humana, mientras que la ciudadanía se presenta sólo en su dimensión de derechos individuales y no en su pertenencia a una comunidad política” (Garretón: 2006, 105).

A partir de estos conceptos trataremos de analizar cómo los mismos se vincularon específicamente con la política exterior argentina e impactaron en las relaciones bilaterales

---

<sup>2</sup> En este marco Garretón indica que entre los modelos (entendidos como fórmula y no como ejemplos) que se han dado en América latina como parte de los esfuerzos de reconstrucción de las relaciones entre Estado y sociedad existen dos que tienden a hacerlo desde la política: uno vía la actividad estatal y un liderazgo personalizado (Venezuela) y otro a través de los partidos políticos (Chile). A éstos se suma otros dos que parten de la premisa de que la sociedad se reconstruye desde su propia base social. Una primera variante es la étnica en la que se incluyen los casos de Chiapas y Ecuador, pero que alcanza su máxima expresión en Bolivia (aquí la nación étnica reemplaza a la nación cívica) y, finalmente, menciona una variante que no tiene una identificación territorial-estatal única, sino que parte de un componente utópico. Se origina en Chiapas pero toma fuerza en Porto Alegre con el movimiento anti-globalización. Este modelo se expresa en las propuestas de foros sociales y en los llamados a la sociedad civil como único sujeto capaz de enfrentar los poderes fácticos de la globalización que ha involucrado también a los Estados nacionales en sus proyectos de dominación. (Garretón: 2006; 109 y 110).

con Estados Unidos, para luego hacer una presentación breve de las características de los vínculos bilaterales durante la gestión de Cristina, con especial énfasis en el último año que es el recorte temporal seleccionado para este Anuario.

Como conclusión del seguimiento del vínculo bilateral de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner con Estados Unidos que hemos realizado a través de distintas investigaciones habíamos señalado que: a lo largo de la etapa 2003-2005 los vínculos bilaterales con Washington estuvieron enmarcados en la necesidad doméstica de salir del default a través de renegociación de la deuda; que las relaciones entre Argentina y Estados Unidos han sido menos intensas en la etapa final del gobierno de Kirchner y en los primeros años de la gestión de Cristina que antes de 2005; que esta disminución de la intensidad se producía a pesar de las expectativas generadas en Washington por la llegada de Cristina –a quien se consideraba portadora de un perfil más internacionalista, menos confrontativo, más proclive a las ideas de calidad institucional y con mayores condiciones que sus opositores para garantizar la gobernabilidad– y de las esperanzas del gobierno argentino de generar un nuevo vínculo a partir de la llegada de Obama; y, finalmente que las razones que explican la ausencia de una política exterior más planificada y activa con impactos sobre el vínculo bilateral responden más a causas de orden interno que a acciones específicas originadas desde Washington.

En nuestra *hipótesis de trabajo* actual argumentamos que: la intensidad de los impactos ocasionados por los condicionantes internos sobre los vínculos con Washington ha contribuido a generar una situación cíclica de acercamiento –crisis– intento de recomposición, que se manifestó en el gobierno de Kirchner y se acentuó en el de Cristina y, además, sostenemos que el período bajo estudio (julio 2009-julio 2010) se corresponde con un ciclo de intento de recomposición.

### **Repaso de la base conceptual del programa de investigación y su aplicación al período en estudio**

A partir de nuestra valoración sobre la importancia de las explicaciones multi-causales o, las posturas cualitativas que subrayan la “comprensión” como el camino más adecuado para abordar las problemáticas de las ciencias sociales, en este apartado trataremos de reflexionar sobre algunas causas –no todas– que sustentan los supuestos mencionados anteriormente y su interrelación con los hechos.

La tendencia de un gobierno a condicionar la política exterior a los problemas domésticos puede ser aceptada, tal como sostuvimos más arriba, como parte de su naturaleza *interméstica* y de acuerdo a los momentos y temas que un país aborde, pero siempre dentro de una lógica donde las acciones internas y externas estén interconectadas para aportarse soluciones mutuas. Si por el contrario, como en nuestro país, una agenda condiciona permanentemente a la otra (en este caso la interna a la externa) el resultado será la limitación de las relaciones con los actores internacionales que, permanentemente, enfrentarán dificultades para vincularse con una Argentina siempre al borde de la crisis, ensimismada en sus dificultades y, en cierta forma, desconectada del mundo. En este marco resulta importante destacar que es la pérdida del equilibrio entre los factores que impactan en nuestra acción externa junto a los escenarios recurrentes de crisis domésticas reales y potenciales lo que ha afectado la continuidad y la capacidad de la política exterior para buscar condiciones y acuerdos externos funcionales a la solución de los problemas y necesidades internos y no, como varios autores afirman, la existencia misma de los condicionantes internos que no es en esencia dañina, como lo demuestran los casos de Estados Unidos o Brasil, entre otros, donde la presencia importante de la agenda doméstica como fuente de la acción externa no ha afectado el dinamismo de la política exterior.

Carlos Escudé señaló que desde el colapso de diciembre de 2001 “la Argentina vive una crisis de gobernabilidad latente, pero permanente. A partir de entonces, todo aspirante a ocupar el sillón de Rivadavia sabe que puede ser derrocado por un golpe de Estado civil similar a los que expulsaron de la presidencia a Fernando de la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá...”. (Escudé: 2006). Esta característica, presente en varios casos del escenario latinoamericano, tuvo una gran fuerza –aunque en el último año perdió impulso– en nuestro país que enfrentó desafíos a su gobernabilidad por parte de los actores domésticos afectando a la política en general y repercutiendo sobre la política exterior. Dicha afectación supera los condicionamientos domésticos habituales porque deviene de una situación muy crítica como fue el colapso estatal de 2001.<sup>3</sup> Consecuentemente, el incremento de la condicionalidad interna se inició con la crisis del

---

<sup>3</sup> Tomamos esta expresión de un trabajo de Francisco Corigliano (2007) quien, basado en Byman & Pollak (2001) utiliza indicadores de colapso estatal para analizar la política exterior argentina en épocas de Isabel Perón. En este sentido queremos subrayar que, en líneas generales, las situaciones de crisis en su mayoría tienden a producir un incremento de los condicionantes internos sobre la acción externa de los estados. Sin embargo, dichos condicionantes se potencian cuando esa crisis involucra indicadores de colapso estatal como los que podríamos identificar en la crisis argentina de 2001.

gobierno de la Alianza, fue muy significativa en el gobierno de Duhalde, continuó con la misma intensidad bajo la presidencia de Kirchner y permanece como una característica también en la gestión de Cristina Fernández. Sin embargo, durante sus dos primeros años de gestión la situación tendió a empeorar debido a que el proceso de condicionalidad interna incluyó nuevos actores y temas y se produjo en un contexto político de mayor debilidad caracterizado por un incremento de la distancia entre su gobierno y la sociedad, una composición parlamentaria menos favorable al oficialismo y una situación internacional más compleja.

Dicho en otras palabras, los condicionamientos domésticos que afectaron la gobernabilidad durante la presidencia de Kirchner eran interpretados por la sociedad como una herencia del 2001 y, en ese marco, se valoraba cierta permisividad al desorden generado por las manifestaciones sociales cotidianas en pos de evitar mayores escenarios de violencia y de disolución social. En ese marco, la no represión fue entendida por el gobierno y buena parte de la sociedad, como una etapa necesaria para la recuperación de la estabilidad basada en acuerdos de convivencia mínimos entre los distintos sectores sociales. Por otra parte, la predilección del presidente por los temas domésticos y cierto descuido de la política exterior también eran socialmente aceptados dado que las urgencias económicas y políticas favorecían la concentración en los temas de agenda doméstica. En ese marco las críticas por la debilidad de la política exterior se concentraron más en el ámbito académico que en la prensa y la opinión pública.

Sin embargo, los condicionamientos domésticos sobre la política exterior se potenciaron, a la inversa de lo anunciado en la campaña electoral, en la gestión de Cristina y la reacción social y mediática fue menos permisiva con ella que con el ex presidente. El conflicto del campo en 2008<sup>4</sup> y los resultados negativos para el oficialismo en las elecciones parlamentarias de mitad de mandato deterioraron el poder y la popularidad del gobierno, al mismo tiempo que consumieron gran parte de su atención. Consecuentemente, en el escenario nacional, además de los piqueteros, aparece una clase media en permanente situación de reclamo sobre cuestiones como más seguridad, disminución de la inflación, más y mejor institucionalidad, etc. y un número importante de medios de comunicación que presentan en forma permanente a la sociedad y al mundo

---

<sup>4</sup> Este conflicto se generó a partir de los desaciertos del gobierno para afrontar la crisis desatada en torno a la política impositiva anunciada para las exportaciones de granos, pero también por la escasa voluntad de acuerdo del sector agrícola que exigía la disminución y/o anulación de las retenciones a la soja como requerimiento central de la negociación más allá de un discurso construido en torno al reclamo de una nueva política agrícola / ganadera para la Argentina en su conjunto.

una Argentina caótica e infinitamente mal administrada en términos comparativos con cualquier otro país, cualquiera sea el tema analizado (pobreza, seguridad, gripe H1N1, Ley de Medios, política exterior, entre otros).

Además, en el marco de la política, el distanciamiento entre la Presidenta y el Vicepresidente también han fomentado la lógica de suma cero que caracteriza la relación entre oficialismo y oposición. En esta forma de hacer política el gobierno no muestra una vocación de cambio y continúa pensando que todo lo que concede redundará en acumulación de poder por parte de la oposición y, ésta última, exige que todo lo que propone sea aceptado por el gobierno como si las elecciones parlamentarias le hubiesen otorgado la suma del poder público actuando, en ocasiones, impulsada por el deseo de erosionar en forma definitiva la capacidad de gestión del gobierno nacional o reclamando diálogo y consenso, pero invocando un proceso de toma de decisiones propio del parlamentarismo no compatible con un sistema presidencialista, actitud que tampoco aporta a la estabilidad.

Este escenario de crisis de gobernabilidad no nos posicionó adecuadamente ante el mundo, redujo nuestras posibilidades de cumplir un rol activo en la política regional y reinstaló permanentemente la idea de Argentina como un país impredecible, sin destino, sin remedio, pero, fundamentalmente, como un país y una sociedad difíciles de comprender desde las miradas políticas y sociales externas; situación que se potencia en el caso de Estados Unidos que, por su historia hegemónica, pudo tomar decisiones internacionales en función de sus intereses y valores sin desarrollar una tradición de esfuerzo para conocer, comprender y aceptar la lógica política-social de la contraparte. Así, las consecuencias en el ámbito internacional del exceso de condicionantes internos fueron variadas pero en general negativas: alteró la agenda externa de la Presidenta (como el caso de la suspensión del viaje a China), le quitó solvencia a los temas de nuestra agenda externa; disminuyó las posibilidades de atraer inversión extranjera directa; limitó las acciones de Argentina como un país que puede mediar en los temas difíciles de la agenda regional y en los conflictos regionales propiamente dichos; nos excluyó transitoriamente de la agenda de países con los que habíamos alcanzado una relación fluida<sup>5</sup> y permitió que la oposición argumentara que para salir de esa situación el gobierno

---

<sup>5</sup> Nos referimos a situaciones como las que se han dado en 2008 y 2009 con España. Tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández consideraron a los vínculos con Madrid y con el gobierno de Zapatero como un punto central de su acción externa y, en este marco, atendieron personalmente la dinámica de la relación bilateral junto con otros pocos países como Venezuela, Bolivia, Brasil, Chile y Estados Unidos. Este vínculo se

(incluyendo en éste a Cristina y al ex presidente Kirchner) incrementaría los intentos para concentrar poder a imagen y semejanza de lo hecho por el presidente Chávez. Si bien creemos que esta afirmación de la oposición carece de sustento, ha sido la base argumental para quienes, dentro y fuera del país, ubicaron a la Argentina como parte de una América Latina retrógrada, autoritaria, demagógica y con fuerte intervencionismo estatal en la economía nacional que se acerca a los "populismos" regionales y se aleja de los modelos "socialdemócratas" perdiendo prestigio internacional especialmente frente a Europa y Estados Unidos y, por otra parte, instaló el supuesto de nuestra permanente incapacidad para recomponer las relaciones entre la sociedad y el Estado.

En este marco ya habíamos subrayado en artículos anteriores que el gobierno tiene aciertos, pero debe mostrarlos con mayor claridad y regularidad. A nivel internacional debería continuar con el privilegio de las relaciones regionales, pero tendría que consolidar más la diversificación de los vínculos. Sin abandonar los lazos con Venezuela<sup>6</sup> hay que avanzar en la profundización de otras relaciones de importancia estratégica.<sup>7</sup> Esto nos dará una presencia más integral en la agenda de nuestro ámbito inmediato, nos devolverá un rol más protagónico y aumentará nuestra capacidad de propuestas para colaborar en la resolución de dificultades regionales y fomentar su desarrollo. Sin dudas, recuperar esa dirección tendrá un impacto positivo en los vínculos con el resto del mundo y, en especial, con Estados Unidos en un momento donde la discusión en torno a las modificaciones que sufrirá el orden internacional jerarquiza la tarea de unos pocos poderes regionales a nivel

---

desaceleró durante 2009 tal como lo demuestra la visita a América Latina de la vicepresidenta española en agosto de ese año que no incluyó a la República Argentina.

<sup>6</sup> Una relación positiva con Venezuela no implica necesariamente coincidir en todo. El gobierno de Chávez ha sido política y económicamente amigable con nuestro país en momentos difíciles y, además, plantea – aunque con un estilo a veces rechazado por parte de la sociedad argentina – verdades y necesidades que otros señalan con mayor delicadeza. En este marco subraya la necesidad de desarrollar e integrar las capacidades energéticas de la región; la importancia de potenciar una agenda regional despojada de los supuestos del Consenso de Washington y mostrar la preocupación por las repercusiones fronterizas de la política colombiana de lucha contra el narcotráfico y la guerrilla, posiciones que no pueden *per se* ser evaluadas como desestabilizadoras. Sin embargo, algunas acciones más ideológicas de su política externa como son los vínculos cercanos con el gobierno de Irán, las operaciones navales conjuntas con la Federación Rusa en aguas del Caribe y las relaciones con Corea del Norte, entre otras, no necesariamente tienen que ser compartidas o avaladas por Argentina.

<sup>7</sup> En este marco resulta importante destacar que durante la campaña electoral Cristina había mostrado mayor preocupación por la política exterior que el ex presidente Kirchner y, específicamente, había manifestado su interés en tener relaciones activas con Madrid, Berlín, Roma, París, Tel Aviv, Brasilia, Santiago, Caracas y Washington. Las capitales seleccionadas en aquel momento siguen siendo de suma importancia para la Argentina. Sin embargo, la crisis del campo en 2008 y las tensiones pre y post electorales en 2009 volvieron a opacar la política exterior y las acciones para incrementar los contactos planificados.



global, pero también podría ampliar las funciones de las potencias de segundo orden a nivel regional.<sup>8</sup>

Desde nuestra perspectiva, durante el período en estudio (julio 2009-julio 2010) el gobierno ha intentado, aunque al inicio en forma esporádica y luego de manera más constante, ejecutar una política exterior más diversificada y que, desde el punto de vista de los instrumentos, guardó el estilo confrontativo para abordar sólo aquellos temas que afectan al interés nacional y tienen repercusiones directas sobre el bienestar de la sociedad argentina. Por tal motivo consideramos que el desempeño de la presidenta Cristina Fernández en la Cumbre de UNASUR, desarrollada en Bariloche en agosto de 2009, fue adecuado. Allí mostró claramente su posición y la de nuestro país, mantuvo un espíritu negociador y –con menos adjetivos como ella misma lo dijo– logró administrar un debate sobre un tema extremadamente sensible, como el del uso de bases colombianas por las fuerzas armadas estadounidenses, donde actores importantes para nuestra política exterior mantienen opiniones contrapuestas que se proyectan sobre los vínculos regionales y bilaterales con Estados Unidos. Asimismo, la reciente designación de Néstor Kirchner, el 4 de mayo de 2010, como Secretario General de esta institución –por la que trabajó largamente la Cancillería argentina– abre un espacio, y un desafío, muy importante para la labor internacional de nuestro país y, sin dudas, involucrará decisiones ligadas a las relaciones de la región con Estados Unidos. Finalmente, la decisión de la Presidenta de recomponer la relación histórica de Argentina con Perú partiendo del desagravio que los argentinos le debíamos a Lima por nuestra conducta en la guerra entre Perú y Ecuador en 1995 fue una decisión justa, pero, además, positiva para nuestra política exterior.

Otra cuestión que deviene de nuestro marco conceptual y que también hemos subrayado en trabajos anteriores, es la necesidad de avanzar en la recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad. Dicha recomposición aportaría la tranquilidad necesaria para equilibrar la influencia excesiva de las cuestiones internas sobre las acciones internacionales. Desde nuestra perspectiva, Argentina posee condiciones para ello, sin necesidad de asimilarse en exceso a ningún modelo externo, pero para lograrlo es

---

<sup>8</sup> Si bien los análisis más críticos sobre la política exterior argentina subrayan, en un ejercicio comparativo con un resultado negativo para nuestro país, el ascenso de países como Brasil junto a China, India, Sudáfrica a un nuevo escalón del escenario internacional con la respectiva ampliación de su influencia en los procesos decisorios mundiales, deberíamos considerar también que dicho ascenso los expondrá a debates y desacuerdos más frecuentes con otros poderes estatales y no estatales a nivel global, mientras que las responsabilidades regionales podrían concentrarse en estados con capacidades medias de poder, pero con larga trayectoria en la vida política de sus regiones, la Argentina podría ser un caso.

necesario el convencimiento y el compromiso tanto del gobierno como de la oposición, los sectores empresariales y sindicales y la sociedad en su conjunto.

Para el análisis de esta problemática volvemos a Garretón quien subraya, como expresamos más arriba, la necesidad de recomponer las relaciones entre Estado y sociedad y la posibilidad de construir una capacidad de acción política frente al mundo globalizado y la fragmentación interna y, finalmente, argumenta sobre la inexistencia de modelos exportables para atender todas estas cuestiones. Consecuentemente, consideramos que la realidad argentina no es automáticamente identificable con ninguno de los modelos que hoy se presentan como diferentes alternativas en nuestra región<sup>9</sup>. Dicho en otras palabras Argentina no es Chile ni Venezuela y, por lo tanto, la recomposición de la relación entre el Estado y la sociedad nacional debe seguir sus propias pautas. Por otra parte, en la relación entre el liderazgo y las formas de inserción internacional nuestro gobierno no se asimila ciento por ciento con otras formas de conducción. Así, podemos afirmar que Cristina no ejerce un liderazgo al estilo de Lula basado en una proyección internacional con fuerte consenso doméstico, pero tampoco tiene las características del liderazgo personalizado de Chávez.

Un aspecto muy interesante del razonamiento de Garretón es su planteo sobre la necesidad de comprender la problemática multidimensional de nuestra región y su impacto tanto a nivel analítico como de la acción política. Así, cuestiones como la construcción de sistemas políticos democráticos, la democratización social, la necesidad de reformular el modelo económico heredado del "Consenso de Washington" y la urgencia de construir un modelo de modernidad que, incorporando a las diferentes culturas de los países, permita su inserción autónoma en los procesos de globalización, fueron las características de los últimos años. Desde el punto de vista del autor todas estas dimensiones han experimentado transformaciones positivas importantes. Sin embargo, la democracia generalizada en América Latina aparece justo, cuando ella, y más especialmente la política, se encuentra cuestionada como instrumento para resolver los problemas y expresar las demandas de la sociedad. Así se superponen por un lado, una globalización que limita la capacidad de decisión de la comunidad política y la deja en manos de actores transnacionales, como el mercado; y, por otro, un incremento de los niveles de desigualdad y exclusión que hace casi imposible un ejercicio efectivo de la ciudadanía (Garretón: 2006; 103 y 104).

---

<sup>9</sup> Ver nota 2.

Este déficit democrático ha llevado, como aclarábamos más arriba, a la construcción del mito de la sociedad civil y la ciudadanía, donde la primera es vista como un actor homogéneo, sin intereses particulares y/o contradictorios, y la ciudadanía es interpretada sólo en su dimensión de derechos individuales y no en su pertenencia a una comunidad política, mientras que ambas en su conjunto son presentadas como un sustituto del Estado. Por su parte, la política se desintegra en la mediatización, la representación de intereses corporativos, la oferta de respuestas fáciles a las demandas de la gente, a lo que se suman organismos multilaterales de crédito que refieren a una sociedad civil integrada por ciudadanos abstractos, que se transforman en clientes de políticas y propuestas tecnocráticas que condenan como populista a todo lo que se aleje de ellas (Garretón; 2006, 105).

Hasta aquí el texto parece escrito para la Argentina de los últimos dos años: la sociedad civil se presenta a sí misma como homogénea "todos somos el campo"; sus acciones intentan equipararse a la de las instituciones estatales; no existe una valoración real de los intereses del conjunto sobre los intereses individuales, motivo por el cual todos reclaman desde una perspectiva individual o sectorial. Por otra parte, la sociedad política en general y el gobierno en particular también ven afectadas sus evaluaciones políticas por esta dinámica social. Desde esa perspectiva "toda" la oposición se sentía "parte del campo" mientras que para el gobierno "todo el campo era parte de la oligarquía"

Finalmente, la capacidad de respuesta de la dirigencia política, empresarial y sindical para saldar la distancia entre Estado y sociedad no ha manifestado aún resultados alentadores. De parte del gobierno se ha mostrado cierto retraso para elaborar respuestas a situaciones nacionales e internacionales que profundizan los desacuerdos internos, tal como lo mostraron los discursos que argumentaban que Argentina estaba "blindada" ante la crisis financiera internacional desatada en 2008 y la reacción que, aunque considerablemente acertada, llegó tarde para ajustar nuestra agenda externa (propusimos el pago al Club de París y un nuevo acuerdo con bonistas días antes del estallido y luego tuvimos que retrasar la operatoria por un año. Una situación similar se repite en 2010 frente al lanzamiento efectivo de la propuesta para los bonistas y el estallido de la crisis europea). Del lado de los dirigentes de la oposición aparece una notable fascinación con el "realismo mágico". Así, a las críticas permanentes al gobierno, no se suman propuestas alternativas viables, sino discursos que repiten los reclamos de la sociedad civil y proposiciones acordes a los mismos, pero cuya viabilidad es sólo discursiva y demuestra la

lejanía que ciertos líderes de la oposición tienen con la responsabilidad directa de gestión lo cual es contradictorio con el rol que, esa misma oposición, entiende que debe cumplir después de las elecciones parlamentarias de mitad de mandato de 2009. En cuanto a la dirigencia empresarial, hasta el momento ha colaborado de manera parcial. Así, los sectores ligados a la producción agrícola-ganadera lideraron el denominado “conflicto con el campo” sin reconocer en ningún momento a lo largo del mismo los niveles excelentes de ganancias obtenidos durante el gobierno de Néstor Kirchner y, a su vez, presentaron la disputa por sus intereses sectoriales como si los mismos fuesen ciento por ciento “un interés nacional”. Por su parte, los sectores industriales que, en líneas generales y en función del discurso y las políticas neo-desarrollistas tanto de Néstor como de Cristina Kirchner, han tenido un vínculo menos traumático con el gobierno, no lograron en estos años –a pesar del apoyo gubernamental– mejorar suficientemente la competitividad de las manufacturas nacionales para consolidar la relación entre un modelo de desarrollo industrialista y nuestra acción externa. Finalmente, los sectores sindicales, más allá de sus divisiones internas y las críticas que reciben de parte de la clase media, representan un *asset* en nuestra historia en tanto han logrado una defensa de los intereses de los sectores trabajadores más contundente que en otros países de nuestra región, pero, a su vez, tienen un protagonismo en la vida política argentina que se refleja en la agenda interna e internacional y que, en ocasiones, no es claramente comprendido por otros actores internacionales –sean estatales y empresariales– quienes no consideran el alto nivel de la actividad sindical argentina como un avance en la práctica de la participación política, sino como un factor de inestabilidad que potencia o disminuye las capacidades del gobierno.

En este marco, implementar una política exterior en los términos de Lafer, esto es trabajar internacionalmente en la búsqueda de soluciones a los problemas, intereses y necesidades identificados previamente como comunes, es una tarea extremadamente compleja en la Argentina de nuestros días, pero sin dudas no podremos avanzar en esa dirección mientras no logremos iniciar el tránsito hacia la recomposición de la relación Estado-sociedad. Para ello es necesario que el gobierno, la oposición, los empresarios, los sindicatos y la sociedad civil en su conjunto busquen instrumentos que nos sean propios, que tengan que ver con nuestra historia y nuestras necesidades y así iniciar el tránsito por una senda para recomponer los vínculos entre todos ellos. Una postura menos desestabilizadora de ciertos medios de comunicación es parte esencial de este proceso.

Dicho de otra forma, para iniciar la construcción de nuestro propio modelo de recomposición de los vínculos entre Estado y sociedad, lo que no es muy diferente a recomponer los vínculos entre todos los sectores mencionados, debemos compartir la idea de la primacía de los intereses del conjunto sobre los intereses sectoriales e individuales y, a su vez, avanzar en la búsqueda de los instrumentos políticos e institucionales que nos permitan: garantizar un grupo de políticas públicas, entre ellas la política exterior, que canalicen la defensa de los problemas, necesidades e intereses de conjunto; superar la fragmentación interna y enfrentar los retos de la globalización.

La disminución de las tensiones internas durante los últimos meses de 2009 y el primer semestre de 2010 y el mayor compromiso y regularidad con las acciones externas del gobierno, dieron como resultado una mayor actividad a nivel de la acción externa argentina y, en referencia a nuestro tema de estudio, el inicio de un ciclo de recomposición en las relaciones entre el gobierno de Cristina Kirchner y la administración Obama. Sin embargo, debemos tener en cuenta que esta descripción es coyuntural, es una fotografía del momento, porque no está basada en cambios por consenso, sino en cambios fruto de las debilidades y las fortalezas momentáneas de los actores políticos nacionales. Dicho en otras palabras: podemos considerar como un dato importante que la gestión de Cristina ha decidido impulsar la política exterior más que en etapas anteriores retomando lo propuesto en su campaña electoral, y que esto está en estrecha relación con la recuperación de la capacidad política por parte del gobierno después del duro golpe de las elecciones parlamentarias de 2009 y una administración considerablemente acertada de la economía en referencia a los efectos de la crisis internacional; pero sin olvidar que dicha recuperación tiene que ver con la debilidad de los sectores de la oposición que no supieron o no pudieron aprovechar su triunfo electoral y que, además, en su estrategia de oposición al gobierno incluyen temas importantes pero, en la mayoría de los casos, hacen oposición por la oposición misma. En este marco, se detecta una mejora mínima –pero significativa en términos comparativos con el 2008 y el primer semestre de 2009– de la relación entre el gobierno y la sociedad. Si esta situación se va a consolidar aportando a una recomposición entre el Estado y la sociedad, entre la política y la sociedad, es una pregunta que aún no podemos responder. En términos más especulativos que académicos los datos a favor de una recomposición de mediano plazo están ligados a: la “performance” de la economía y al cambio en la percepción de una parte de la sociedad sobre el impacto real de la mediatización de la política y la influencia de los medios. Ya no

todos creen en la versión de los hechos que surge de la construcción en términos de discursos e imágenes con respecto a las situaciones que describen la Argentina de nuestros días. Entre los datos poco alentadores para esperar una recomposición efectiva de las relaciones entre el Estado y la sociedad destacamos la debilidad –para no decir la inexistencia– en la clase política argentina (ni en el gobierno ni en la oposición) de una voluntad clara para reencaminar la práctica de la política hacia un compromiso real con los problemas de la gente. Los intereses y proyectos individuales así como la acumulación de poder en términos individuales o de pequeños grupos son aún, por lejos, el principal motor de la política en nuestro país.

### **Formas y contenidos de la relación bilateral: su impacto en la generación de ciclos recurrentes de acercamiento-crisis-intentos de recomposición**

En este punto nos concentraremos en un abordaje empírico del vínculo bilateral durante el período en estudio. Para ello primero realizamos un breve análisis sobre el peso de “las formas” en la política exterior de la gestión de Cristina Kirchner y, posteriormente, avanzamos sobre un recorrido de las principales tendencias y hechos de la relación bilateral que nos permitirá identificar la existencia de continuos ciclos de acercamiento-crisis-intentos de recomposición que, si bien no afectaron las relaciones en forma estructural tampoco les permitieron consolidarse.

#### **a- Forma y planificación de la política exterior: entre el exceso y los aciertos**

Que las formas importan en la diplomacia no es un dato nuevo. Sin embargo, argumentar que una buena política exterior debe basarse sólo en las formas o refugiarse en ellas como estrategia permanente no sólo no permitirá la obtención de resultados, sino que habilitará la posibilidad de vaciarla de contenido. Por lo tanto, la búsqueda del equilibrio aparece como el camino más adecuado. Así, el diálogo abierto y respetuoso como criterio de funcionamiento cotidiano y la recurrencia a la disidencia y la confrontación como un instrumento ocasional suele ser la combinación adecuada. En este sentido no podemos olvidar que, en el ámbito de las relaciones internacionales, las relaciones de poder tienden a constreñir las opciones para los estados en desarrollo. Consecuentemente, los gobiernos de los estados más débiles tienen, con frecuencia, que “dar batalla” si pretenden resguardar los intereses y los ideales del país que representan. Esa batalla incluye ideas, discursos, debates y acciones que deben defenderse con cierto

énfasis. A partir de este marco podemos preguntarnos qué ocurre con las formas en nuestra política exterior en general y en las relaciones bilaterales con Estados Unidos en particular durante el período en estudio.

En líneas generales podemos afirmar que éstas no están siendo aprovechadas regularmente en beneficio de la gestión externa argentina. Una de las dificultades que aparece con frecuencia es cierta sobreactuación en el discurso, el problema no es lo que se dice, sino cómo se dice. En ese marco hemos pasado de la sobreactuación de la época del alineamiento a otro tipo de sobreactuación marcada por un discurso que siempre señala al gobierno como "fundante" desconociendo los logros o intentos de cualquier experiencia previa. Otra característica es cierta predilección por la confrontación como instrumento permanente. La misma ha estado presente tanto en la gestión de Néstor Kirchner<sup>10</sup> como en la de Cristina Fernández. Así, las expresiones contra el gobierno de los Estados Unidos en el caso de Antonini Wilson son un ejemplo claro de confrontación<sup>11</sup> y de cierto desconocimiento sobre el funcionamiento del sistema político estadounidense.<sup>12</sup> Por otra parte, la idea de que podemos cumplir una función educadora, muy vigente en la gestión de Cristina, subyace en expresiones como la utilizada por la Presidenta frente al Consejo de las Américas cuando se refirió a la crisis financiera iniciada en 2008 como "efecto jazz" o la mención de que era Estados Unidos y no Argentina quien necesitaba un

---

<sup>10</sup> En referencia a la cuestión de las formas y desde una perspectiva crítica Felipe de la Balze sostiene que el manejo de las formas es una de las principales diferencias de los Kirchner con gobiernos anteriores y argumenta "... es sabido, que en el mundo de las relaciones internacionales, las formas son generalmente tan importantes como el fondo. Dejar al presidente de otro país esperando en un aeropuerto por horas, aceptar una invitación a comer de una casa real europea y no aparecer en el convite, maltratar en público a un dignatario extranjero, bloquear el tráfico aéreo con una nación amiga sin realizar previamente una consulta, invitar a un presidente africano al país y luego dejar de recibirlo (por sus antecedentes en materia de derechos humanos), fueron motivo de escándalo, generaron desconfianza y menoscabaron el prestigio internacional del país. Infelizmente, en demasiadas ocasiones, las urgencias políticas internas impusieron su primacía sobre cualquier otra consideración de largo plazo. En dichas circunstancias, la política exterior adquirió un sesgo aislacionista e introspectivo e incurrió en costos que el gobierno actual, o el que le suceda a fines del 2011, deberá amortizar" (De La Balze: 2010).

<sup>11</sup> En aquella ocasión la Presidenta declaró que eran "Operaciones basura". "Hay ciertos personajes que parecen salidos de ficciones que montan operativos y operaciones basura por los que uno puede dar cuenta de cómo conciben las relaciones internacionales. Países que más que países amigos quieren países empleados (...). Es su forma de operar en la política regional pero no van a tener respuesta". Posteriormente pronunció una dura advertencia: "Esta presidenta puede ser mujer, pero no se va a dejar presionar. Voy a seguir afirmando la relación con todos los países de la región y también nuestra relación con Venezuela. Voy a seguir afirmando la necesidad de profundizar y ampliar el Mercosur", advirtió en una clara señal de apoyo a Caracas y rechazo a los Estados Unidos. "Caso Antonini: Cristina habló de operaciones basura y defendió a Chávez."

Disponibles en <http://www.impulsobaires.com.ar/nota.php?id=37463>

<sup>12</sup> Ya hemos manifestado en otros trabajos que no resulta conveniente referirse al gobierno de Estados Unidos como un actor unificado. En realidad es cierto que las declaraciones del fiscal del Estado de Florida fueron, al menos, imprudentes. Pero eso no alcanza para atribuir la responsabilidad a la Casa Blanca o al Departamento de Estado y afectar las relaciones bilaterales en forma integral.

“plan B” para afrontar dicha crisis. En este último caso queda claro que el problema es cómo se dice y no el contenido del discurso en sí mismo en tanto es verdad que nuestro país podría contribuir socializando su traumática experiencia con crisis de ese tipo así como también que los países centrales tienen una amplia responsabilidad en la generación de la misma. Sin embargo, la expresión de Cristina no fue bien recibida, mientras que las mismas ideas pronunciadas por Lula simultáneamente en su discurso ante la Asamblea General de la ONU, fueron admiradas. Lo mismo ocurrió cuando la presidenta declaró a la CNN en febrero de 2010 que Obama “no ha cumplido las expectativas” que había despertado en esta parte del mundo y agregó que la Casa Blanca incurre en un desconocimiento de las necesidades del Cono Sur.

Por otra parte, el exceso de concentración del manejo de la política exterior en la Presidenta incrementa estos riesgos en tanto la expone permanentemente en cuestiones que podrían ser abordadas por funcionarios de la Cancillería.

Asimismo, se impone una planificación más cuidada de las acciones que le otorgan un rol central a nuestra Presidenta en el ámbito internacional. En este sentido, los anuncios en 2008 sobre el pago en efectivo al Club de París y la apertura de las negociaciones para los bonistas que quedaron fuera de la refinanciación de la deuda, los cuales tuvieron que ser suspendidos a la brevedad por el estallido de la crisis económica, echaron sombra sobre la capacidad del gobierno para realizar un seguimiento de la situación internacional y generaron expectativas y desencantos entre los actores internacionales debilitando la confianza en nuestro país. Por otra parte, decisiones acertadas como el compromiso de la Argentina con las acciones humanitarias para la liberación de secuestrados por las FARC en Colombia, se deslucieron cuando no se pudieron llevar a cabo en la ocasión en que el ex-presidente Kirchner presidía la delegación internacional. Lo mismo podemos afirmar con respecto al compromiso del gobierno argentino con la defensa de la democracia en nuestra región. Así como consideramos acertadas la posición en referencia al golpe de Estado en Honduras, nuestra acción en la OEA y la posición asumida con otros países del Cono Sur para no reconocer al nuevo gobierno hondureño –marcando una diferencia con el enfoque de Washington sobre el problema–, no sostenemos lo mismo en cuanto a la exposición de la Presidenta para participar de un viaje destinado a restituir en el poder al Presidente Zelaya cuando era evidente que esa tarea no se podría cumplir en ese momento y en esas condiciones.



En función de lo anterior, destacamos que la actuación de la Presidenta en la Cumbre de UNASUR de 2009; en las reuniones del G20 financiero; en la cumbre sobre Seguridad Nuclear de 2010 se inscribió en el modelo de acción internacional que la Argentina necesita: mostrar interés frente a los problemas que nos afectan, defender nuestras ideas, apuntar a la negociación e instalar a la Argentina como un país capaz de opinar y gestionar en el marco de los nuevos y viejos temas de la agenda internacional. Desde la perspectiva del análisis de los vínculos bilaterales estas actuaciones no siempre fueron coincidentes con la postura estadounidense, tal como lo demuestra la posición argentina en torno al uso de bases colombianas por militares de Estados Unidos, sin embargo no generaron interrupciones en tanto se enmarcaron en un adecuado formato diplomático.

#### **b- Reseña de los ciclos de crisis e intento de recomposición en las relaciones con Washington desde 2003 a 2009**

En la introducción a este trabajo indicamos las hipótesis de trabajo sobre cómo fueron evolucionado y, específicamente, que variantes enfrentaron los vínculos bilaterales con Washington desde 2003 hasta 2009<sup>13</sup>.

Como se ha afirmado en múltiples análisis las relaciones con Washington se distanciaron a partir de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata de noviembre de 2005. En ella Kirchner defendió la postura del MERCOSUR, pero fundamentalmente tomó una posición crítica hacia quienes insistían con la propuesta del ALCA focalizando sus debates hacia George W. Bush y el presidente mexicano Vicente Fox. A partir de aquí y hasta finales de su mandato los vínculos con la administración republicana fueron distantes y, en ocasiones, tensos. El entonces nuevo embajador estadounidense en Buenos Aires, Earl Anthony Wayne y el Secretario de Estado Adjunto para el Hemisferio, Tom Shannon, fueron los funcionarios que trataron de mantener activa la relación después de la Cumbre y que, en cierta forma, entendieron el impacto de ciertos condicionantes internos sobre el discurso y la acción externa argentina. Consecuentemente, evaluaron que la relación cercana con el gobierno de Chávez estaba fuertemente ligada a la necesidad de encontrar financiamiento para continuar una política neo-desarrollista; y que la escasa preferencia del presidente argentino por la política exterior era un dato de su personalidad y su historia política, y no una reacción específica hacia los Estados Unidos.

De cualquier forma, sobre finales de su mandato Kirchner trató de normalizar el vínculo para facilitar el futuro gobierno de Cristina quien ya era la candidata del partido gobernante para sucederlo en las elecciones presidenciales. Así, en ocasión de su visita a Nueva York para la Asamblea General de ONU en septiembre de 2007 resaltó un tema que, en cierta forma, tenía aristas comunes con la postura de Washington: la demanda al gobierno iraní de Ahmadineyad para que colabore con la justicia argentina en la investigación del atentado terrorista a la AMIA. Por otra parte, en el marco del viaje, le dio un rol protagónico a Cristina a los efectos de impulsar la dimensión internacional que tuvo la campaña presidencial de la entonces senadora.

A lo largo de esta etapa el gobierno de Estados Unidos también enfrentó dificultades serias en términos de política interna y exterior. Con respecto a esta última los crecientes problemas en los escenarios de Afganistán e Irak comenzaron a erosionar la popularidad del presidente Bush en su país, lo que terminó devolviéndoles a los demócratas el triunfo en las elecciones parlamentarias de mitad de mandato de 2006. En este marco, la sociedad estadounidense, los medios de comunicación y la oposición política también comenzaron a cuestionar –actitud inexistente durante el primer mandato de Bush– si los contenidos de la política exterior estaban conectados con sus necesidades, problemas e intereses domésticos o si sólo respondían a los objetivos de los sectores políticos neoconservadores y a los intereses de determinados sectores empresariales vinculados a la guerra y a la explotación petrolera. De ahí en más el liderazgo de Bush se deterioró de manera continua.

Como fruto de esta breve descripción y de lo expuesto en trabajos anteriores podemos identificar etapas de crisis y búsqueda de recomposición en los vínculos con Washington por parte del gobierno argentino. Hasta 2005 tuvimos un vínculo difícil pero positivo en torno a la renegociación para la salida del default con el apoyo de Washington. La Cumbre de 2005 fue un punto de inflexión negativo donde, más allá de la solidez de los argumentos de los miembros del MERCOSUR para rechazar el ALCA, las formas un tanto virulentas de Kirchner contra Bush en amalgama con Chávez, generaron un efecto perjudicial en el vínculo bilateral, cuya visibilidad se incrementó cuando quedó claro que ninguno de los otros gobiernos mercosureños pagaron los mismos costos políticos que Argentina aunque hayan participado de la misma decisión. A pesar de ello la finalización de la gestión de Néstor Kirchner dejó instalado uno de los temas sobre los

---

<sup>13</sup> Para una análisis detallado de estos periodos a lo largo de nuestro programa de investigación ver Busso,

cuales, aún hoy, Buenos Aires y Washington desarrollan parte importante de sus actividades diplomáticas: la política hacia Irán.

En nuestras hipótesis de trabajo también argumentamos que las expectativas mutuas –esto es las generadas en Washington por la llegada de Cristina al poder y, a su vez, las esperanzas del gobierno argentino de forjar un nuevo vínculo con Estados Unidos a partir de la llegada de Obama– no se concretaron en los tiempos que habían sido imaginados.

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

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

Cuando afirmamos que la política exterior de Washington hacia la región se desdibujó nos referimos a que la agenda regional durante la gestión de Bush perdió diversidad e intensidad para concentrarse en la lucha contra el terrorismo y, más allá de los esfuerzos durante los dos últimos años de gestión para reactivarla, el imaginario colectivo regional quedó impregnado por la idea de que a Bush sólo le interesaban los temas de seguridad y que esa perspectiva inhibía cualquier proyecto de darle “densidad”<sup>14</sup> a las relaciones regionales en general y a las bilaterales en particular.

Por otra parte, al sostener que las relaciones de Estados Unidos con América Latina fueron –y aún son– fragmentadas queremos subrayar que, a diferencia de los años noventa, no existe ninguna política especial para el hemisferio occidental,<sup>15</sup> sino que las acciones de Washington estuvieron orientadas sólo a aquellos actores que, por algún motivo, revisten una importancia para los temas de seguridad. Así Colombia, México, Bolivia y Venezuela son atendidos desde esa perspectiva, mientras que Brasil es tenido en cuenta en su condición de potencia media con capacidades de garantizar gobernabilidad regional y como un futuro gran proveedor de energía tanto tradicional (petróleo) como alternativa (biocombustibles).

Finalmente, la idea de que Washington no quiere, pero tampoco puede aplicar una política hacia el “Hemisferio Occidental” y que enfrenta dificultades para ejercer un liderazgo regional es cada día más aceptada. Esto implica que, en estos tiempos, las

---

<sup>14</sup> Tulchin (1997) sostiene que la densidad de las relaciones internacionales se refiere a la frecuencia y la variedad de la interacción. Que las relaciones internacionales entre dos naciones son densas significa que son muy frecuentes y están compuestas por diferentes clases de relaciones. Como se puede observar de esta definición la concentración en un solo tema de agenda no facilita la creación de densidad.

<sup>15</sup> En los años noventa caracterizados por una homogeneidad ideológica y una agenda considerablemente consensuada entre Washington y América Latina (este consenso fue muy claro en el caso de las relaciones argentino-americanas) algunos autores comenzaron a hablar de una nueva fase de auge de la antigua idea de “Hemisferio Occidental” de los siglos XVIII y XIX lo cual implicaba convocar a los pueblos de América a integrarse y cooperar. Desde la perspectiva de estos autores la nueva situación favoreció las prácticas multilaterales sobre temas como democracia; derechos humanos; apertura económica; libre mercado; adhesión a los regímenes de control de armas de destrucción masiva; privilegio del concepto de seguridad cooperativa, entre otros (Russell, Roberto: diciembre 2008-mayo 2009; 213-232).

acciones externas de los países latinoamericanos, incluida Argentina, dependen más de sus situaciones internas y de otros factores internacionales que de la influencia estadounidense.

Estas tres características tuvieron también sus repercusiones directas –positivas y negativas– sobre nuestro país. Así, el hecho que Washington concentrara su atención sobre los temas de seguridad trajo como consecuencia que Argentina no fuera incluida en la agenda prioritaria de Estados Unidos, pero a la vez que fuese bien evaluada en su lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, tanto en los tiempos de Kirchner como en lo que va del gobierno de Cristina. También desde la capital estadounidense se confió en el rol de Argentina para colaborar en la estabilidad boliviana y en una política de contención de Venezuela. Sin embargo, la creciente conflictividad interna en los dos primeros años de la gestión de Cristina opacó ambas tareas. En el caso de Bolivia la labor ante la crisis secesionista recayó en UNASUR mientras que en referencia a Venezuela la creciente adhesión del presidente Chávez al Socialismo del siglo XXI generó dificultades internas e internacionales para nuestro país. Entre las primeras se destaca el hecho que la oposición política local ha tomado a Chávez como foco de sus críticas y, a su vez, argumenta dentro y fuera de nuestras fronteras que las ideas y acciones del gobierno de Cristina son un espejo de las realizadas por Chávez. Por otra parte, la decisión del gobierno venezolano de nacionalizar otra empresa del grupo Techint –más allá de la indemnización– abrió un foco de tensión con el empresariado local justo antes de las elecciones legislativas de mitad de mandato. En este marco una delegación de la Unión Industrial viajó a Estados Unidos para reunirse con sus pares coincidiendo y manifestó públicamente su preocupación por la política de centralización del gobierno venezolano, a la vez que publicó un documento donde dejaba en claro su voluntad de hacer *lobby* para impedir el ingreso pleno de Venezuela al MERCOSUR.<sup>16</sup> Finalmente, es claro que en Washington a finales de la administración Bush e inicios de la gestión Obama se confió más en la capacidad política, la voluntad de liderazgo y los atributos de poder de Brasil para contener a Chávez que en el fluido diálogo entre el gobierno argentino y Caracas. Esto desdibujó las posibles acciones de Argentina que dependieron, crecientemente, del espacio que le brindó Brasilia para jugar un rol mediador compartido.

En último lugar, la menor capacidad hegemónica de Estados Unidos para influir en la región afecta a nuestro país en forma semejante a otros estados en tanto habilita más

autonomía, pero obliga a reconocer más las dificultades y los errores domésticos los cuales ya no pueden ser atribuidos ciento por ciento a Washington. Finalmente, la pérdida relativa de poder estadounidense y la llegada de Obama al poder con su propuesta de una política exterior basada más en la diplomacia que en la fuerza podría<sup>17</sup> generar una etapa de relajación de tensiones, pero limitaría la posibilidad de incluir frecuentemente a Estados Unidos como parte del discurso de confrontación que tipificó en ocasiones la política exterior argentina de los últimos años, incluida buena parte de la gestión de Cristina.

A pesar de las consideraciones realizadas sobre los efectos de la política de la administración republicana hacia la región y, en consecuencia, hacia nuestro país, debemos destacar que el presidente Bush tuvo, sobre finales de su mandato, un gesto con Argentina al invitar a nuestro país –junto a Brasil y México– a participar como representante de las economías emergentes latinoamericanas<sup>18</sup> en la Cumbre del G20 realizada en Washington el 15 de noviembre de 2008 para abordar la crisis financiera.

Como cierre de esta etapa de análisis podemos subrayar la existencia de un nuevo ciclo de acercamientos y tensiones caracterizado por las expectativas estadounidenses sobre la llegada de Cristina a la Casa Rosada, el renacer de las tensiones bilaterales en torno al caso Antonini Wilson, la desaceleración de la acción externa argentina como consecuencia del conflicto con el campo y, finalmente, la búsqueda de una mejora en las relaciones entre Buenos Aires y Washington a través del último gesto de la administración Bush.

La llegada de Obama al poder despertó expectativas en el gobierno argentino ligadas tanto al cambio de partido gobernante como al arribo a la Casa Blanca del primer presidente afro-americano. Con anterioridad, Cristina se había referido al interesante proceso de primarias y, un día después de las elecciones presidenciales del 5 de

---

<sup>16</sup> Carrillo, Cristian, "Contra Chávez y desde Washington", Diario *Página 12*, Buenos Aires, 11 de junio de 2009.

<sup>17</sup> Utilizamos el potencial porque si bien Obama se ha mostrado desde su asunción hasta el momento como un político conciliador no ha modificado temas centrales establecidos por Bush como el Comando Sur o la IV Flota. Por otra parte, el convenio Estados Unidos-Colombia para la utilización de bases en el territorio de este último país por las Fuerzas Armadas estadounidenses generó más desacuerdos que consensos a nivel regional.

<sup>18</sup> Describimos como gesto positivo la decisión de Bush en tanto España fue invitada con posterioridad a la Argentina y también al hecho que la decisión del gobierno estadounidense fue criticada por la prensa de países como Gran Bretaña. Así, *The Economist* publicó que el G-20 "Excluye una economía grande con un sistema de regulación financiera admirable, como España, pero incluye a un país mediano que se ha vuelto irrelevante para las finanzas globales producto de sus propios desmanejos como la Argentina" (reproducido en el artículo "G-20: califican de satisfactorio el encuentro entre Cristina y Albright", Diario *La Nación*, Buenos Aires 14 de noviembre de 2008).

noviembre de 2008, envió una carta de felicitaciones a Obama en su condición de Presidente electo<sup>19</sup>, nota que fue agradecida por el funcionario estadounidense a través de una comunicación telefónica con la Presidenta argentina.<sup>20</sup> A partir de los primeros intercambios entre ambos la oposición política y los medios de prensa en Argentina comenzaron a señalar que nuestro país no ocupaba espacios importantes en la futura gestión demócrata y que esa realidad quedaba de manifiesto en el hecho que Obama había elegido comunicarse primero con Lula y luego con Bachelet dejando para días posteriores el contacto con Argentina.

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

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

La gestión externa de Obama estará fuertemente ligada a la agenda doméstica que, desde su asunción, se ha concentrado en preocupaciones tales como los índices de desempleo, las dificultades para establecer controles al sistema financiero nacional e internacional, la reforma al sistema de salud, la búsqueda de fuentes proveedoras de energía tradicionales y alternativas, el progresivo déficit fiscal, la crisis por el derrame de petróleo en el Golfo de México, la implementación del retiro de las tropas de combate de Irak para agosto de 2010, todo en el marco de una creciente oposición del partido

---

<sup>19</sup> Bleta, Atilio, "Cristina felicitó a Obama y habló de hito contra la discriminación", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 6 de noviembre de 2008.

Republicano y de los sectores conservadores enrolados en el *"Te Party"*. Por otra parte, la etapa que le toca enfrentar al nuevo presidente, a diferencia de sus antecesores, se caracteriza por un escenario internacional cargado de complejidades para Estados Unidos. Las guerras en Irán y Afganistán, la inestabilidad creciente de Pakistán bajo la influencia de los Talibanes; las complejas relaciones con Corea del Norte e Irán; el conflicto entre Israel y Palestina; la crisis financiera internacional; la necesidad de modificar la política medioambiental; la consolidación de poderes regionales como China, India, Rusia, Brasil y Sudáfrica que defienden sus intereses y tienen capacidad de influir en el nuevo devenir internacional obligan a Obama a plantear una política exterior basada más en la diplomacia que en la fuerza; más en la cooperación que en el debate conflictivo; más desde la perspectiva de un Estado poderoso que de un Estado hegemónico. Sin embargo, el nuevo presidente no renunciará a la defensa de los intereses nacionales estadounidenses ni abandonará la tradición de excepcionalismo y búsqueda de liderazgo.<sup>21</sup>

En este marco, el lugar de América Latina no es prioritario y el de Argentina menos aún. Los temas que cruzan la agenda bilateral de la región como gobernabilidad democrática, comercio, migraciones, energía, narcotráfico y crimen transnacionalizado son, en su mayoría, parte de una agenda negativa. Esta situación hace que la mirada de Washington se concentre en Colombia y México por el tema de drogas y crímenes conexos; en los países del Caribe y México por el tema migratorio; en Bolivia, Ecuador y Venezuela por ser modelos que, al entender de varios funcionarios estadounidenses, desafían la gobernabilidad democrática regional; en Cuba porque las políticas anteriores no dieron resultados para lograr la democratización de la isla y en Venezuela por ser un gran proveedor de petróleo con un fuerte sentimiento antiamericano por parte de Chávez.

Por otra parte, Brasil fue considerado por el gobierno de Obama entre los países más importantes de la región para Estados Unidos desde una perspectiva de agenda positiva. Sus atributos de líder regional lo presentan como un Estado con capacidad de

---

<sup>20</sup> "Obama llamó a Cristina y hablaron de Borges y de Cortázar", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 19 de noviembre de 2008.

<sup>21</sup> Como sostuvo el Presidente Obama durante su campaña "Tal liderazgo exige que recuperemos la visión profunda y fundamental de Roosevelt, Truman y Kennedy, hoy más cierta que nunca: la seguridad y el bienestar de todos y cada uno de los estadounidenses dependen de la seguridad y el bienestar de quienes viven más allá de nuestras fronteras. La misión de Estados Unidos es proporcionar el liderazgo global fundado en el entendimiento de que el mundo comparte una seguridad común y una humanidad común. El momento propicio de Estados Unidos no ha pasado, pero debe recuperarse de forma positiva. Considerar que el poderío estadounidense está en un declive terminal es desconocer la gran promesa de Estados Unidos y su objetivo histórico en el mundo. Si soy elegido presidente, comenzaré a renovar esa promesa y ese objetivo el día en que tome posesión del cargo." Obama, Barack, "La renovación del liderazgo estadounidense", *Foreign Affairs En Español*, Octubre/Diciembre 2007.



conducción política internacional para manejar los temas de la agenda sudamericana y, a su vez, como uno de los actores regionales con peso en la conformación del nuevo orden internacional. Además, sus avances en la producción de biocombustibles y el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y su relación estable con Estados Unidos (a diferencia de Venezuela) lo ubican como un aliado de Washington en la estrategia de seguridad energética continental. Si bien estas consideraciones positivas sufrieron un impacto negativo en 2010 por las diferencias entre Washington y Brasilia en torno al tema iraní no han desaparecido en cuanto a sus componentes estructurales.

A partir de este análisis, por cierto bastante general, los críticos más duros de la gestión de gobierno de Cristina argumentan que Argentina no figura en los planes de Obama ahora –ni tampoco en el de ningún candidato durante la campaña– porque nuestras migraciones hacia Estados Unidos son bajas en su número y calificada en cuanto a sus capacidades –dicho de otra manera los emigrantes argentinos no constituyen una molestia grave–; nuestras dificultades con el narcotráfico y el crimen transnacional han aumentado convirtiéndose en un problema serio para la política nacional, pero todavía no para la agenda internacional y menos aún para la sociedad estadounidense; nuestro comercio bilateral con Estados Unidos es muy reducido y nuestras capacidades energéticas en breve no serán suficientes para atender la demanda local, motivo por el cual no existimos en la lista de futuros proveedores. (Russell: 2008)

Si bien la descripción realizada más arriba es cierta, a partir de ella se podría inferir, con los riesgos que ello implica, que cuantos más problemas tenemos más posibilidades existen de generar un vínculo fluido con Washington. Desde nuestra perspectiva, Argentina debe evitar ese camino y, a partir de la imperiosa necesidad de comenzar a pensar su acción externa para el mediano y largo plazo, tiene que ir reconstruyendo su presencia internacional vía una agenda positiva. En ese marco debería recuperar su condición de país relevante para la América del Sur con capacidades para dirimir temas complejos de la agenda regional; aprovechar su participación en foros multilaterales como ONU, OEA, Cumbres de las Américas, UNASUR y Grupo de Río para consolidar sus recursos de poder blando y presentar / liderar propuestas para la región; potenciar su participación en el G20 para intervenir en el tratamiento de un tema de agenda global como es la crisis financiera internacional y la necesaria reformulación del sistema financiero; solucionar los problemas pendientes con Uruguay después del fallo de la corte de la Haya a través de un monitoreo efectivo de las condiciones de contaminación o no del

Río Uruguay; continuar con su política de defensa de la democracia y los DD.HH.; mantener el diálogo con el Departamento del Tesoro para lograr su apoyo en la reinsertión de nuestro país en el sistema de crédito internacional; permanecer en su política de cooperación con Washington en referencia a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico e incrementar los programas de cooperación tecnológica con Estados Unidos que ya se vienen desarrollando.

Como lo señalamos en el artículo preparado para el Anuario 2009, desde el triunfo de Obama, Cristina apostó tanto a cosechar con la próxima administración estadounidense las relaciones que sus funcionarios tejieron con el Partido Demócrata como a que los vínculos bilaterales mejoren con respecto a los que se mantuvieron con la administración anterior.<sup>22</sup>

En la primera quincena de febrero de 2009 se conoció que los gobiernos de Argentina y Estados Unidos tendrían su primer encuentro de alto nivel en el Departamento de Estado que se concretó durante ese mismo mes. Cancillería encargó la tarea al embajador Timerman y al Vicecanciller Vitorio Taccetti, mientras que la delegación de los Estados Unidos contó con la presencia de Thomas Shannon y funcionarios nombrados a partir de la gestión de Hillary Clinton.<sup>23</sup> La noticia fue destacada por las autoridades nacionales marcando que era la primera reunión de ese tipo con un país latinoamericano. De esta manera se trataba de aminorar la críticas por la falta de un encuentro bilateral Cristina-Obama y las continuas comparaciones que los críticos de la gestión hacían en referencia a los encuentros de Obama con Lula y Bachelet<sup>24</sup>. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de la Cancillería, los encuentros personales entre Cristina y Obama o miembros

---

<sup>22</sup> Niebieskikwiat, Natasha, "El Gobierno apuesta a Obama para mejorar las relaciones con EEUU", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 28 de diciembre de 2008.

<sup>23</sup> Niebieskikwiat, Natasha, "Primera cita con EEUU en la era Obama: Cuba y Chávez en la agenda", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 12 de febrero de 2009.

<sup>24</sup> Con antelación a la reunión ambos gobiernos, como gesto de buena voluntad, decidieron excluir los temas complejos de la agenda. En consonancia con esta línea, Shannon declaró que prefería poner el énfasis en los intereses que ambos países tienen en común. Por el lado argentino, sucedió lo mismo. Los temas elegidos para ser abordados fueron la cooperación científica y tecnológica, las operaciones para el mantenimiento de la paz y temas internacionales y regionales como la Cumbre del G-20 y la de las Américas. Finalizado el encuentro las autoridades manifestaron que Washington considera a la Argentina como un socio importante en la región. Durante la reunión Shannon explicó que la relación es sólida y saludable. También dijo que el éxito de ambas Cumbres (G-20 y de las Américas) iba a depender de la manera en que se puedan llegar a coordinar posiciones para enfrentar la crisis internacional. Por su parte, Timerman le pidió a Shannon que intercediera para que los *lobbies* no sigan impidiendo que el Congreso levante las restricciones a la venta de carne y limones argentinos en el mercado de Estados Unidos. Ver: Barón, Ana, "Los conflictos, afuera de una reunión entre Argentina y EEUU", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de febrero de 2009 y Barón, Ana, "Para EEUU, la Argentina es un socio importante en la región", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 19 de febrero de 2009.

jerarquizados de su gestión durante 2008 y 2009<sup>25</sup> se produjeron en el marco de las actividades multilaterales.

La etapa final del año 2009 mostró algunos desacuerdos ligados a cuestiones empresariales. El 18 de septiembre de 2009 el Canciller Taina aceptó las cartas credenciales de la Embajadora Vilma Martínez, nominada por la administración Obama. A poco de arribar la nueva funcionaria, que había declarado que uno de sus principales objetivos era fomentar las inversiones estadounidenses en nuestro país<sup>26</sup>, se enfrentó a la complejidad de los condicionantes domésticos en tanto tuvo que abordar las dificultades generadas entre los titulares de la empresa de origen americano Kraft Foods y un sector

---

<sup>25</sup> Los encuentros más significativos que desarrollamos en el Anuario 2009 abarcaban: el viaje de la Presidenta argentina a Estados Unidos para la primera cumbre del G20 realizada en Washington el 15 de noviembre de 2008, donde tuvo sus primeros contactos directos con miembros de la futura administración demócrata. Se reunió con Madeleine Albright, representante de Obama en la Cumbre del G20 y con su Asesor para América Latina, Dan Restrepo. También mantuvo un encuentro con el senador Christopher Dodd y el presidente del Subcomité para el Hemisferio de la Cámara de Representantes Eliot Engel. En esa ocasión Dodd sostuvo "que la reunión con la presidenta Fernández de Kirchner fue amable" y que él "sentía mucho respeto por ella" y agregó "que la relaciones entre los dos países están bien pero pueden ser mejores con la elección de Barack Obama". Los primeros contactos de Cristina (cara a cara) con Obama en la Cumbre del G-20 realizada en Londres entre el 1 y 2 de abril de 2009 fueron breves y protocolares. Sin embargo, las actividades del G-20 estuvieron precedidas por un llamado de Obama y un encuentro de la Presidenta con el Vicepresidente, Joseph Biden. El llamado de Obama se produjo el 13 marzo de 2009 y en esa ocasión intercambiar opiniones sobre la Cumbre que se realizaría en Londres, acordaron aunar esfuerzos para salir de la crisis y destacaron la necesidad de mantener los niveles de consumo y proteger el empleo para lo cual no sólo era necesario apoyar al sector financiero, sino también al productivo. La reunión con Biden se produjo en el marco de la Séptima Cumbre de Líderes Progresistas que se realizó en Viña del Mar, Chile, en marzo de 2009. Los temas más destacados fueron la Cumbre de Londres y la de Trinidad y Tobago. En cuanto a la primera dialogaron sobre las diferentes posturas que se iban a discutir en la capital británica entre los países que abogan por la reforma de la arquitectura financiera mundial y los que insisten en la necesidad de estimular la demanda y poner en marcha la actividad productiva lo más rápido posible. Por otra parte, Biden le dijo a Cristina que "transmitiera el mensaje de que el presidente Obama estaba dispuesto a hablar en la Cumbre de las Américas de todos los temas, sin excluir ninguno". Finalmente, Cristina volvió a encontrarse con Obama en la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago. En esa ocasión sólo participó de la reunión de Obama con los presidentes de UNASUR, sino que pronunció el discurso de apertura por ser la Presidente del país sede de la Cumbre anterior. En su exposición habló, entre otras cuestiones, de los problemas históricos de la política de Estados Unidos hacia la región, con especial énfasis en el tema cubano; de las falencias del TIAR; de los problemas del desarrollo y la crisis financiera e invitó al presidente Obama a no desaprovechar la oportunidad de iniciar una nueva etapa en los vínculos de la región con Washington. La versión completa del discurso presidencial se encuentra disponible en: [http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5825](http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=5825)

<sup>26</sup> "During my career, I have also worked to promote prosperity for all Americans through the private sector. This experience will serve me well in Argentina. Over 500 U.S. businesses operate in Argentina. Many of these companies are consistently rated among the top places to work in Argentina. However, as many of you know, Argentina suffered a devastating economic and political crisis at the beginning of this decade. While Argentina's economy has recovered substantially over the last several years, outstanding debts and arbitration disputes are legacies of the crisis that still linger. If confirmed, I will do all I can to help create an environment in which U.S. investment is welcomed and secure, and in which Argentina can reap greater benefits from international investment to sustain growth, create jobs and reduce poverty. Social justice can best be achieved in the context of a growing dynamic economy which is a full participant in the global economy. Statement of Vilma Martínez Nominee, Ambassadorial Nominations - Vilma Martínez (Congressional Testimony by CQ Transcriptions), 15 July 2009 Committee on Senate Foreign Relations.

gremial que tomó la planta, de lo que devino posteriormente una agudización del conflicto laboral. Posteriormente, en diciembre de 2009, llegó al país el nuevo Secretario Adjunto para el Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, Arturo Valenzuela. Antes de su arribo ya se habían manifestado algunos desacuerdos en tanto la Presidenta, quien en numerosas ocasiones se había reunido con su antecesor Tom Shannon, decidió no recibirlo y derivar esta tarea a distintos ministros de su gabinete. En el marco de esta visita Valenzuela declaró que empresarios estadounidenses le habían manifestado falta de "seguridad jurídica" en nuestro país y, además, apuntó que había notado un "cambio" respecto al clima de inversión entre las firmas de su país y recordó que "en 1996 había mucho entusiasmo e intención de invertir" en el país suramericano. Esto desató el enojo tanto de Cristina como de Néstor Kirchner quienes hicieron manifestaciones muy críticas sobre las afirmaciones de Valenzuela. Por su parte la Cancillería Argentina aclaró que nunca había recibido queja alguna de las empresas estadounidenses por problemas con la seguridad jurídica.

El primer año de gestión de Obama también conoció los vaivenes cíclicos de la relación entre Buenos Aires y Washington. Estas se iniciaron con la admiración y las expectativas de Cristina con respecto al cambio en el vínculo bilateral que Obama podría garantizar, pasaron por cordiales encuentros multilaterales que no se canalizaron en uno de carácter bilateral lo que molestó tanto a la Presidenta como a la Cancillería argentina, para culminar con la tensa visita de Valenzuela. Sin embargo, el año 2010 que se inició con las ya mencionadas declaraciones de Cristina en referencia a que Obama "no había cumplido con las expectativas", encontraría nuevas oportunidades para iniciar un ciclo positivo.

### **2010: inicio de un ciclo de recomposición en las relaciones con Washington**

A pesar de la tensión generada por las declaraciones de la Presidenta ante CNN vinculadas a que Obama no había cubierto las expectativas, 72 horas antes de la visita a la región de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, los hechos tomaron un rumbo distinto iniciando una nueva etapa de acercamiento.

Ciertos datos podrían considerarse como reflejo de la existencia de opiniones distintas al interior del gobierno de los Estados Unidos sobre el rol de Argentina en la región. Por una parte, las diferencias con el Subsecretario para el hemisferio occidental, Arturo Valenzuela, parecieron suavizarse cuando el funcionario cumplió un rol positivo

apoyando la visita de Hillary Clinton a nuestro país en reemplazo del encuentro fugaz con Cristina en Montevideo planificado en ocasión de la asunción de Mujica.

La reunión entre la Presidenta y Hillary del 1 marzo de 2010 fue extensa y, en ella, se abordaron temas importantes incluyendo tanto aquellos sobre los que ambos gobiernos tienen un alto nivel de consenso como aquellos donde las perspectivas son divergentes. Entre los primeros aparecen los planes de asistencia para Haití y Chile, la lucha contra el terrorismo, el uso pacífico de la energía nuclear y, entre los últimos, se destaca las distintas posturas frente a la crisis en Honduras. Por otra parte, Cristina solicitó la mediación de Washington ante Gran Bretaña para que acceda a sentarse en la mesa de negociaciones sobre el tema Malvinas y Hillary alabó el manejo económico del gobierno argentino para la salida de la crisis y la relación entre el nivel de endeudamiento y el PBI, subrayando que la misma era considerablemente mejor que la que existe en Estados Unidos.

La importancia de la reunión radica en la posibilidad que tuvieron ambas funcionarias para consolidar su vínculo, pero fundamentalmente dejó en claro la agenda sobre la que se intentará iniciar una relación más fluida. Así, la lucha contra el terrorismo, que ya era un tema muy importante en la relación bilateral, se articula en forma específica en torno a la política hacia Irán que, además, se vincula con la postura de ambos países en referencia al uso pacífico de la energía nuclear. Por otra parte, la intensidad del vínculo en función de este tema se verá afectada, aunque no es el objetivo perseguido por el gobierno argentino, por la evolución de las discrepancias entre Brasilia y Washington en torno al gobierno iraní. El otro tema que aparece como significativo es el grado de acuerdo sobre algunos criterios económicos aplicados por Argentina para la salida de la crisis económica mundial. Este acuerdo podría ampliar los márgenes de colaboración entre ambos gobiernos en las posturas sostenidas en el G20 financiero para acordar políticas de regulación destinadas al sector financiero internacional y propuestas para la modificación de los organismos multilaterales de crédito. Finalmente, la asistencia humanitaria, especialmente en países de la región, es un área donde Argentina ha sido siempre bien evaluada por distintos gobiernos estadounidenses y la administración Obama mantiene la misma postura.

Además de la postura más moderada de Valenzuela y la visita de Hillary, otro espacio donde se pueden observar posturas más flexibles hacia el gobierno argentino es en el Subcomité Regional de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes,

presidido por el demócrata Eliot Engel<sup>27</sup>. En la reunión mantenida por este subcomité con Valenzuela y un grupo de académicos especializados en América Latina, el 10 de marzo de 2010, Engel le reclamó al representante del Departamento de Estado que el presidente de los Estados Unidos tratara de recibir a la Jefa de Estado argentina cuando llegase en abril a Washington para la Cumbre de Seguridad Nuclear. "Usted conoce la posición de la Argentina en el tema de Irán. Es un tema serio. Y creo que es importante que el presidente Obama se haga un rato de tiempo el mes próximo para recibir a la presidenta argentina"... "Es importante apoyar a los países que nos apoyan en esto" dijo Engel y, además, ponderó el encuentro de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, con Cristina Kirchner y la inesperada inclusión de la Argentina como escala en la gira de la funcionaria. "Fue una alegría ver que Hillary había decidido ir a la Argentina. Esa escala fue un paso muy importante", sostuvo. "Con la Argentina tenemos que trabajar juntos. Centrarnos en hablar de diferencias es un error. Hay amistad y es mejor hablar de coincidencias". Si bien Valenzuela eludió una respuesta directa afirmó que se lo diría a la Casa Blanca<sup>28</sup>.

Otros análisis destacaron que Engel tiene una buena relación con Cristina, quien lo recibe cada vez que visita Buenos Aires y que sigue la investigación de la AMIA con mucha atención. Le preocupa la presencia de Irán en la región y está en desacuerdo con el presidente Lula porque Brasil se abstuvo durante la votación para sancionar a Irán, recibió a su presidente en Brasilia y había anunciado su viaje a Teherán para mayo de 2010. "Los brasileros piden y piden y nunca dan nada a cambio. Es hora de reconocer la posición argentina"<sup>29</sup>, afirmó el legislador.

Los analistas han coincidido en señalar que el pedido abierto por parte de Engel fue un gran impulso al, hasta ese momento, esquivo encuentro entre Cristina y Obama. Desde nuestra perspectiva nos interesa destacar que esta postura política del Subcomité es muy importante para nuestro país en tanto fue expresada en un contexto donde las exposiciones de los expertos no mencionaban a la Argentina, como en el caso de la presentación de Peter Hakim (2010) o, se lo hacían pero asociando al país como integrante de un grupo de estados que comparten su oposición a los Estados Unidos como aparece en la exposición de Riordan Roett (2010) o, más despectivamente, se ubicaba a

---

<sup>27</sup> Como se verá más adelante la figura de Engel fue central entre los actores que contribuyeron a que el año 2010 pueda ser calificado, en términos de nuestra hipótesis de trabajo, como un ciclo de intento de recomposición de las relaciones del gobierno de Cristina Kirchner con el de Obama

<sup>28</sup> Estas declaraciones fueron tomadas del artículo de Silvia Pisan, "Piden que Obama reciba a Cristina", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 11 de marzo de 2010.

<sup>29</sup> Ver el artículo de Ana Barón, "Presión en el Congreso de Estados Unidos para que Obama reciba a Cristina", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 11 de marzo de 2010.

nuestro país como uno de los casos que, sin pertenecer al ABLA, tienen un gobierno con tendencias autoritarias, relaciones cercanas con Cuba y Venezuela, falta de transparencia, corrupción masiva, etc. como afirma Otto J. Reich (2010); situación que era acompañada por un reclamo compartido por todos ellos para fortalecer las buenas relaciones con otros estados como Colombia, Brasil, México.

Finalmente la postura sostenida por el Subcomité y la visita de Hillary Clinton vieron sus frutos durante la Cumbre de Seguridad Nuclear organizada en Washington en abril de 2010. Si bien Cristina hacía tiempo que había recibido la invitación debido a la trayectoria de Argentina en el uso pacífico de la energía nuclear, la reunión tuvo resultados positivos para la relación entre ambos países. El presidente Obama la invitó a sentarse a su lado durante una de las reuniones con los otros Jefes de Estado<sup>30</sup> y, posteriormente, tuvieron un encuentro bilateral. De acuerdo a las declaraciones de la Presidenta argentina la reunión fue a agenda abierta y entre los temas abordados se destacan: las condiciones de la economía nacional frente a la crisis; la reapertura del canje de deuda; la importancia que Estados Unidos le da a nuestro país en el ámbito multilateral para abordar temas de seguridad nuclear. Además la mandataria anunció que Buenos Aires sería la sede de la próxima reunión de los "Sherpas" en materia de energía nuclear<sup>31</sup> y evaluó el rol de Argentina en la Cumbre como un paso importante de la política exterior porque contribuía para construir "un rol global de la Argentina que hasta ahora no había tenido".<sup>32</sup>

Finalmente, en junio de 2010 en ocasión de la cuarta visita realizada a nuestro país por el ex presidente Bill Clinton, en esta oportunidad como titular de la fundación *Global Initiative* e invitado por el empresario y presidente del Comité Olímpico Argentino, Gerardo Werthein, se concretó una reunión con la presidenta Cristina Kirchner en la Casa de Gobierno<sup>33</sup>. Según la mandataria, durante el encuentro se habló de "las cuestiones económicas y la crisis financiera en el mundo", en tanto que ella le reseñó a Clinton las medidas de su gobierno para morigerar los efectos negativos de la crisis internacional y puso como ejemplo "cómo le hicimos un préstamo a General Motors a cuatro años y nos

---

<sup>30</sup> Es importante destacar que, efectivamente, la posición de la Presidenta a lado de Obama fue una decisión del Presidente estadounidense y no, como señalaban algunos medios en nuestro país, una ubicación que se le asignó en función del orden alfabético.

<sup>31</sup> Los "Sherpas" son los coordinadores que cada país designa para preparar las cumbres de mandatarios y elaborar los documentos técnicos que luego son evaluados en los encuentros presidenciales.

<sup>32</sup> "Cristina evaluó la Cumbre de Seguridad Nuclear", InformaJunin.com, 13 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.informajunin.com/19711/cristina-evaluo-la-cumbre-de-seguridad-nuclear.html>

<sup>33</sup> El encuentro que se extendió por 45 minutos contó también con la presencia del entonces Embajador en Estados Unidos, Héctor Timerman.

devolvió la mitad de ese dinero apenas un año más tarde", explicó la jefa de Estado.<sup>34</sup> Por otra parte, Clinton dio una conferencia en el hotel Hilton y afirmó que "en el próximo medio siglo la Argentina puede recuperar su lugar en la línea de frente de las naciones". El ex mandatario consideró que nuestro país "recibió un crédito insuficiente de las agencias calificadoras luego del giro de 180 grados en su economía".<sup>35</sup>

Como sostuvimos más arriba todos estos encuentros muestran una relación más estable que en los dos años anteriores; contactos con funcionarios o ex funcionarios de primera jerarquía y una agenda que, de acuerdo al interlocutor, se concentra en los siguientes temas: la política hacia Irán, el uso pacífico de la tecnología nuclear, los efectos de la crisis económica y las propuestas realizadas por Estados Unidos y Argentina en espacios multilaterales como el G 20 y, asimismo, la recuperación de la economía argentina no sólo con posterioridad al colapso de 2001 sino también frente a la crisis actual.

En el 18 de junio de 2010, coincidiendo con la etapa de reactivación de la política exterior que incluía también los vínculos con Estados Unidos se produce el cambio de Canciller. Ante la renuncia de Taiana llega al palacio San Martín Héctor Timerman, por entonces embajador argentino ante los Estados Unidos. Dicho cambio fue interpretado de dos formas por los analistas políticos y por la prensa local. Una de esas interpretaciones hizo énfasis en una discusión telefónica entre la presidenta de la Nación y el Canciller Taina, quien ante las supuestas acusaciones de falta de lealtad habría decidido renunciar. La otra argumenta que el cambio está ligado a la idea del gobierno de iniciar una nueva etapa en la gestión de la acción externa argentina, para lo que se necesitaba modificar el perfil del Ministro. En tanto este intenta ser un artículo académico lo primero que tenemos que destacar sobre este punto es que no poseemos información fehaciente al respecto, motivo por el cual sólo nos limitaremos a presentar estas posiciones y hacer nuestra propia lectura sobre la decisión y lo acontecido desde entonces.

En primer lugar, quienes argumentan la renuncia en base a una discusión entre la Presidenta y el Canciller sostienen que la misma se debió a diferencias en torno a la participación o no de un tercer país (Brasil) en el monitoreo del Río Uruguay y a discrepancias por la reunión que el Ministro le otorgó a periodistas de la prensa opositora en su despacho, lo que habría provocado la acusación de falta de lealtad y la consecuente

---

<sup>34</sup> "La presidenta se reunió con Bill Clinton", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 7 de junio de 2010. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1272802](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1272802)

<sup>35</sup> "CFK recibió a Bill Clinton", TN on line, Buenos Aires, 7 de junio de 2010. Disponible en:



renuncia del funcionario. Otros análisis subrayaban que el eje de las diferencias pasaba por la recomposición de las relaciones con Estados Unidos a través de la posición compartida de ambos países en referencia a Irán<sup>36</sup>. Por otra parte, miembros del equipo del ex-canciller declararon que la renuncia estaba ligada a “falta de apoyo y diferencias en el manejo de la política exterior”<sup>37</sup>, pero la carta manuscrita de renuncia de Taiana sólo invoca razones de orden personal.<sup>38</sup> Los sectores de la oposición política y periodística tomaron la renuncia del Canciller como base de crítica al gobierno. Argumentaron que las causas reales tenían que ver con el desacuerdo de Taiana frente a la diplomacia paralela hacia Venezuela y, en estrecha relación con este tema, la autorización o no para que el ex Embajador en Venezuela, Sadous, concurreniera al Congreso de la Nación a declarar sobre situaciones de corrupción que se habían generado en el marco de dicha diplomacia paralela. Por otra parte, comenzaron a exaltar –como nunca antes– la figura del ex Canciller en torno a su prudencia, su hombría de bien, su profesionalismo y, de esa manera, a diferenciarla del resto del gobierno<sup>39</sup>.

Quienes afirman que el cambio en la Cancillería está ligado a otras cuestiones destacan que, más allá de cualquier discusión telefónica, la decisión está ligada a la necesidad de modificar el perfil del canciller en función del re-direccionamiento de la política exterior argentina diseñado desde la Casa Rosada. Ese re-direccionamiento se vincula con la jerarquización de las relaciones con Estados Unidos, diseñado a partir de la decisión de acompañar la postura de Washington en contra del régimen iraní, basándose en las acusaciones del gobierno y la justicia argentina a siete funcionarios iraníes –entre ellos el actual Ministro de Defensa–. Esta nueva impronta significa acotar los marcos de acuerdo con Brasil y Venezuela. Para llevar adelante esta tarea la figura de Timerman, quien en su condición de embajador en Estados Unidos había trabajado fuertemente el tema iraní, resulta más pertinente que la del ex Canciller Taiana de larga trayectoria tercermundista y latinoamericanista.<sup>40</sup>

---

<http://www.tn.com.ar/2010/06/07/politica/02201964.html>

<sup>36</sup> Ver “Las verdaderas razones de la Salida de Taiana” en Minutouno.com. Disponible en:

<http://www.minutouno.com.ar/minutouno/nota/130987-Las-verdaderas-razones-de-la-salida-de-Taiana/>

<sup>37</sup> Ver: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1276377](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1276377)

<sup>38</sup> Una copia de la misma fue publicada en periódico electrónico “El Intransigente”. Disponible en: <http://www.elintransigente.com/notas/2010/6/18/argentina-47280.asp>

<sup>39</sup> Ver [http://www.perfil.com/contenidos/2010/06/18/noticia\\_0027.html](http://www.perfil.com/contenidos/2010/06/18/noticia_0027.html)

<sup>40</sup> Uno de los análisis que subraya esta argumentación es el realizado por Jorge Castro en una mesa de opinión televisiva en el programa “A dos voces” donde participó junto a Rosendo Fraga y Andrés Cisneros. Disponible en [http://www.youtube.com/watch?v=qx7dvT9b3ZY&feature=player\\_embedded](http://www.youtube.com/watch?v=qx7dvT9b3ZY&feature=player_embedded). Por otra parte, un artículo publicado por Carlos Escudé en el diario La Nación avanza sobre la diferencia de perfiles entre

Desde nuestra perspectiva la segunda línea de análisis tiene más sustento y, además, se encuadra dentro de nuestra hipótesis de trabajo para el período bajo estudio la cual describe a esta etapa como un intento de recomposición de las relaciones con Washington. Esto no significa desconocer que puede haber existido una discusión que aceleró el proceso de renuncia de Taiana, pero las diferencias entre ambos funcionarios (nos referimos al canciller saliente y al entrante) son comprobables a través de sus gestiones.

El ex canciller proviene de una militancia peronista; ha manifestado –aunque con la prudencia que lo diferencia de Timerman– su posición proclive a consolidar su alianza con América Latina y en especial con el Cono Sur y, además, su larga trayectoria política dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores le ha permitido vivir diferentes etapas en la relación de ese ministerio con la Casa Rosada comprobando, de esta manera, la fuerte tendencia de ambas gestiones Kirchner a la concentración de la toma de decisiones estratégicas de política exterior en la figura presidencial a lo que se sumó la disposición del Poder Ejecutivo a fragmentar, en exceso, la gestión de los vínculos privilegiados. Así, la idea de las diplomacias paralelas (caso Venezuela) o la descentralización de la gestión (vínculos con Estados Unidos manejados desde la Casa Rosada y nuestra Embajada en Washington, sin una mediación significativa de la Cancillería) pueden haber contribuido para que Taiana sintiera que su tarea había finalizado y, simultáneamente, la Presidenta encontrase la oportunidad del cambio.

Timerman, por su parte, inició su tarea política junto a los Kirchner ligado a las relaciones con Estados Unidos situación que le brinda un plus para la nueva etapa que se intenta iniciar. Primero, fue cónsul en Nueva York y, posteriormente, Embajador argentino en Washington. Desde el punto de vista de la gestión siempre mantuvo una comunicación directa tanto con el ex Presidente Kirchner como con Cristina. Esta comunicación sobrevolaba los canales institucionales habituales; así, durante su gestión como cónsul era común encontrar noticias sobre sus descuidos con respecto a la figura del entonces Embajador en Washington, Octavio Bordón y, posteriormente, como Embajador, se le atribuye haber sido uno de los gestores de mayor peso, esto es mucho más que el peso del Canciller, en el establecimiento de la causa argentina contra funcionarios iraníes como

---

ambos cancilleres y señala el posible desagrado de Taiana frente a la propuesta de acercamiento a Estados Unidos en torno al tema iraní en contraposición de la afinidad de Timerman en referencia a la misma cuestión. Ver Carlos Escudé, "Timerman y Taiana, dos perfiles muy distintos", *Diario La Nación*, Buenos Aires, 20 de junio de 2010. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1276936](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1276936)

base de un nuevo vínculo con Estados Unidos. Finalmente, creemos conveniente destacar que si bien las caracterizaciones de la prensa destacan como fuente de su crecimiento en la estructura de gestión del gobierno su condición de “cristinista fanático”, su estilo “verborrágico”, su adicción a las “redes sociales de comunicación” y su predisposición a “confrontar” con los sectores de la oposición –caracterización, dicho sea de paso, que el Canciller no desea modificar en función de lo actuado desde la asunción hasta el presente– no se menciona las diferencias en cuanto a lo que representa en términos de factores de poder mundial este canciller en comparación con los dos cancilleres anteriores, Rafael Bielsa y Jorge Taina. En esta dirección podríamos destacar que los dos titulares anteriores de la Cancillería llegaron a esta función debido a su pertenencia y militancia dentro del grupo de gobierno, pero no tenían una red de alianzas con sectores de poder internacional a los cuales podrían representar o ante los cuales podrían mediar. Si embargo, Timerman posee una sólida red de vínculos con la comunidad judía, especialmente la radicada en Estados Unidos, que le permite ser un interlocutor más adecuado sobre temas políticos y financieros frente a un sector de poder que ha demostrado su capacidad de influencia a nivel global.

### **Reflexiones Finales**

A través del seguimiento empírico realizado para los Anuarios sobre la Política Exterior Argentina, con especial énfasis en los vínculos con Estados Unidos, durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner y a los conceptos e información trabajados a lo largo de este capítulo estamos en condiciones de avanzar reflexiones orientadas a sustentar nuestras hipótesis para el período julio 2009-julio 2010. De los trabajos anteriores hemos inferido la caracterización presentada al inicio de este artículo en la que sostuvimos que durante el período 2003-2005 las relaciones bilaterales con Washington estuvieron enmarcadas en la necesidad doméstica de salir del default a través de la renegociación de la deuda; que los vínculos entre Argentina y Estados Unidos han sido menos intensos en la etapa final del gobierno de Kirchner y en los primeros años de la gestión de Cristina que antes de 2005; que la mencionada disminución de la intensidad se produjo a pesar de las expectativas generadas en Washington por la llegada de Cristina –a quien se consideraba portadora de un perfil más internacionalista, menos confrontativo, más proclive a las ideas de calidad institucional y con mayores condiciones que sus opositores para garantizar la gobernabilidad– y de las esperanzas del gobierno argentino

de generar un nuevo vínculo a partir de la llegada de Obama; y, finalmente que las razones que explican la ausencia de una política exterior más planificada y activa con impactos sobre la relación bilateral responden más a causas de orden interno que a acciones específicas originadas desde Washington. En referencia a esta última afirmación, y a los fines de no generar confusiones, es conveniente aclarar que desde nuestra perspectiva las acusaciones del Fiscal de Florida en torno al caso Antonini Wilson o las declaraciones del Secretario de Estado adjunto para el Hemisferio, Arturo Valenzuela, sobre la falta de seguridad jurídica denunciada por empresas estadounidenses radicadas en nuestro país, no pueden ser consideradas como acciones específicas de Washington (ni de Bush ni de Obama) en contra de nuestro país. Un conocimiento del funcionamiento político-burocrático del Estado americano deja en claro que el mismo es muy amplio y complejo, que la dinámica de separación de los tres poderes del Estado se mantiene activa y la estructura federal también. Como consecuencia de ello, nuestro país, y el gobierno en ejercicio, reciben a veces apoyos muy útiles como el que provino del Congreso vía el titular del Subcomité Regional de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, Eliot Engels, solicitando cambios en el vínculo con Argentina a Valenzuela en su condición de miembro del Ejecutivo. En otras ocasiones, la situación es opuesta, como aconteció con la justicia estadounidense –que además en el caso del Fiscal de Florida representa el nivel estadual y no federal– quien sobre un hecho concreto (la valija de Antonini) argumentó un financiamiento ilegal del gobierno venezolano a la campaña de Cristina Kirchner, situación que, a su vez, generó reiteradas declaraciones del ex Embajador Wayne y el ex Secretario de Estado Adjunto para el Hemisferio, Shannon destinadas a aclarar que ésta no era una acción específica de las autoridades en Washington.

Sin embargo, debemos reconocer que el caso Antonini alteró tempranamente los planes de la Presidenta de privilegiar la política exterior y dentro de ella una relación más activa con Washington, lo que sumado al incremento de los condicionantes internos, especialmente los desarrollados en el marco del conflicto con el campo, dieron lugar al nacimiento de uno de los ciclos de crisis en los vínculos bilaterales que recurrentemente cruzaron las etapas en estudio, demorando los proyectos de reactivación de la política exterior y la re-definición del lugar de Washington en nuestra agenda externa hasta finales de 2009 e inicios de 2010.

Este nuevo ciclo de recomposición se produce en el marco de una disminución de los condicionantes domésticos y, especialmente, de una mejora –por el momento

coyuntural– de las relaciones entre el gobierno y la sociedad que genera un impacto positivo sobre la política exterior. Así, los niveles de crecimiento de la economía argentina, la capacidad del gobierno para enfrentar situaciones complejas sin mayoría en ninguna de las Cámaras del Congreso debido a una oposición que aún no ha podido unificarse, una reacción social –todavía relativa– contra el exceso de críticas de los principales medios de comunicación y la actitud positiva de la población ante los festejos por el Bicentenario de la Patria, han aportado al fortalecimiento del Ejecutivo brindando un respiro a la administración de Cristina que no había conocido durante los dos primeros años de su gestión. En dicho contexto, la política exterior argentina adquirió mayor dinamismo y comenzó a abordar temas que podrían tener resultados de largo plazo y que, a su vez, le permitirían al país recuperar un rol más activo en la región y tener una mejor imagen internacional. El progreso en las relaciones con Uruguay después del dictamen de la Corte Internacional de la Haya y el posterior levantamiento provisorio (por 60 días) del corte del puente que une Gualeguaychú con Fray Bentos; la elección de Néstor Kirchner como Secretario General de UNASUR; la Cumbre de América Latina y el Caribe con la Unión Europea y entre el MERCOSUR y la UE con la posibilidad de avanzar en las negociaciones de un acuerdo de libre comercio; las exitosas gestiones de la Cancillería argentina para concretar el fallido encuentro entre Cristina y el presidente de China Hu Hin Tao; la visita de Jefes de Estado de peso global como el caso de presidente Dimitri Medvedev son, entre otros, muestra de esta tendencia.

En el campo de las relaciones con Estados Unidos los espacios multilaterales que han posibilitado un vínculo más fluido son la Cumbres del G20 y la Cumbre de Seguridad Nuclear, mientras que la visita de Hillary, la postura del Subcomité de Relaciones Regionales y el encuentro bilateral de Cristina con Obama cerraron positivamente el inicio de este nuevo ciclo de recomposición.

Esta circunstancia positiva puede o no consolidarse dependiendo de la evolución de los condicionantes internos. Si bien un análisis de política exterior no puede desconocer la influencia de los factores sistémicos y uno de relaciones bilaterales no puede eludir las posiciones y decisiones de la contraparte, especialmente en el caso de un actor con asimetrías de poder tan marcadas como el de Estados Unidos; seguimos argumentando que en esta etapa de la historia argentina la evolución de la situación interna marcará el mayor o menor constreñimiento de la política exterior. La condición de año electoral del 2011; el cambio en la conducción de la Cancillería en medio del proceso de consolidación

de la política exterior; la evolución de la relación entre el gobierno y los medios de comunicación; el vínculo con la oposición en torno al tema de una política exterior paralela gestionada desde otros ministerios hacia Venezuela, la evolución del debate judicial y legislativo sobre la empresa Papel Prensa, aparecen como los nuevos desafíos de mediados de 2010.

Consecuentemente, la recuperación de una política exterior en términos de política pública de largo plazo, guiada, como afirma Lafer (2002), por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales y que, a su vez, logre traducir dichas necesidades internas en posibilidades externas y ampliar el control de una sociedad sobre su destino, dependerá no sólo del gobierno –aunque este tenga la mayor responsabilidad– sino de la clase política en su conjunto. Ambos deben disminuir la dinámica de suma cero de la política nacional y facilitar, de esa manera, la consolidación de los intereses del conjunto por sobre los intereses sectoriales de cualquier tipo. En este marco, manejar maduramente los vínculos con Estados Unidos avanzando en los acuerdos y señalando los desacuerdos en función de nuestros intereses y valores aparece como una tarea importante dentro de la acción externa de nuestro país. Si bien Washington no tiene hoy la condición de plena hegemonía mundial y regional que supo poseer es, aún, el actor estatal más importante del globo y, en ese sentido, tiende a ocupar un lugar de relevancia en la acción externa de otros estados.

Finalmente, de acuerdo a nuestro marco conceptual la re-definición del lugar de las relaciones con Estados Unidos en el marco de nuestra política exterior se inserta en la lógica de los “ajustes” y no de los “cambios”. Con esto queremos subrayar que al hablar de un ciclo caracterizado por la búsqueda de una recomposición nos estamos refiriendo a “una alteración en el comportamiento de política exterior, que sin embargo no implica un realineamiento básico” (Russell: 1990). Dicho en otras palabras, las relaciones de los Kirchner con Estados Unidos fueron menos jerarquizadas, menos densas y menos alineadas que en épocas de los gobiernos de Menem y de la Alianza, pero nunca se constituyeron en un re-alineamiento total que condujese a un cambio. La comunión en las políticas de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, las consultas permanentes con el gobierno norteamericano en ambos procesos de renegociación de la deuda con los bonistas privados; las políticas de participación en Haití son, entre otras, una muestra de las acciones que generan una red de coincidencias mínimas, pero básicas, para afirmar

que nunca se pensó en un cambio entendido como redefinición total de las alianzas. Por otra parte, las consecuencias que puede generar el ajuste de los vínculos con Washington tampoco provocarán una ruptura con los actores latinoamericanos afectados por esta política como son Venezuela y Brasil. Con el primero de estos países Argentina viene abordando el tema iraní de manera diferente desde hace tres años y esto no ha significado un alejamiento con Caracas. El caso de Brasil es más complejo, pero abordable a través de un ámbito de negociación. Decimos más difícil porque este país en su escalada a la condición de actor de peso global comenzó a diseñar una agenda de perfil mundial diferente a la regional donde aparecen temas sobre los cuales los intereses de los actores sudamericanos son, en ocasiones, diferentes a los de Brasil. El primer tropiezo entre Buenos Aires y Brasilia en ese nuevo contexto fueron las diferencias en las negociaciones dentro de la Ronda Doha en referencia a los temas industriales. Ahora podría ocurrir que Brasilia reclame apoyo latinoamericano en su posición sobre las diferencias que mantiene con Washington en el manejo de la política hacia la producción de uranio enriquecido por parte de Irán, o que este tema afecte las relaciones entre Argentina y Brasil en referencia a la política nuclear y el debate en torno a la aprobación del protocolo adicional del TNP (todos temas interconectados). Sin embargo, no debemos perder de vista que el gobierno argentino no pretende deteriorar sus relaciones con Brasil, ni disminuir el componente latinoamericano de la política exterior y, por otra parte, que Brasil deberá enfrentar este y otros desacuerdos con sus vecinos en el manejo simultáneo de su agenda regional y su agenda global.

## Bibliografía

Atkins, Pope G. (1991) *América Latina en el sistema político internacional*, GEL, Buenos Aires, Argentina.

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

Busso, Anabella (2003) "De Duhalde a Kirchner: los vínculos argentino – americanos en el tránsito de la crisis", Anuario 2003. Publicación en CD, por el IRI de la Facultad de

Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, ISSN: 1668-639X.

Busso, Anabella (2004) "Los vínculos con Estados Unidos en la era Kirchner. Menos alineamiento y más debate", Anuario 2004. Publicación en CD, por el IRI de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, ISSN: 1668-639X.

Busso, Anabella (2006) "La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas", en la edición preparada por CERIR, *La política exterior del gobierno de Kirchner*, U.N.R. Editora –colección académica– Rosario, Argentina.

Busso, Anabella y Pignatta, María Eva (2006), "Las relaciones Argentina – Estados Unidos después de la renegociación de la deuda. Continuidades estructurales, gestos reactivos y cuestiones irresueltas", Anuario 2006. Publicación en CD, por el IRI de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

Busso, Anabella (2007) "Las relaciones con Estados Unidos al finalizar el gobierno de Kirchner. Comentarios y reflexiones", Departamento América del Norte, Anuario 2007, Publicación en CD, IRI, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Busso, Anabella (2008) "De Néstor a Cristina. El vínculo bilateral con Washington y el intento de una normalidad acotada", Departamento América del Norte, Anuario 2008, IRI, Universidad Nacional de La Plata, publicación en CD, La Plata, Argentina.

Busso, Anabella (2009-a) "Cristina y el rol de Estados Unidos en la política exterior argentina", Departamento América del Norte, Anuario 2009, IRI, Universidad Nacional de La Plata, publicación en CD, La Plata, Argentina.

Busso Anabella, (2009-b) "Barack Obama: expectativas y realidad. La política exterior del primer presidente afro-americano y su impacto sobre América latina", *Ágora Internacional*, Vol.4, N°8, Editora ANU-Ar, Buenos Aires, pp. 19-24.



Byman, Daniel & Pollak, Kenneth, (2001) "Let US Now praise Great Men. Bringing the Statesman Back In", en *International Security*, Vol. 25, N°4, Spring, MIT Press, Harvard University, Boston.

Corbacho, Alejandro (2006), "En búsqueda de una política exterior inteligente", Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, Boletín, Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, Año 9, No. 41, Buenos Aires, pp. 3-4.

Corigliano, Francisco, (2007) "Colapso estatal y Política Exterior: el caso de la Argentina (des) gobernada por Isabel Perón (1974-1976)", *Revista SAAP*, Vol. 3, N° 1, Buenos Aires, Argentina, agosto, p.55 -79.

De la Balze, Felipe (2010), La política exterior de los Kirchner (2003-2009), Agenda Internacional, N° 21, Buenos Aires.

Escude, Carlos (2006- a) "La muerte de la política exterior", Diario La Nación, Buenos Aires, 1 de agosto.

Escudé, Carlos, (2006- b) "El conflicto de las papeleras y la muerte de la política exterior" publicado por el Boletín N° 40, año 9, Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos -ISIAE- del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Argentina.

Fernández, Arturo, "Una perspectiva sobre el populismo latinoamericano y los sistemas de partidos actuales. Los casos de Argentina y Brasil", en Gladys Lechini; Victor Klagsbrunn Williams Gonçalves (ORG), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*, Editora Revan, Brasil, 2009, págs. 243 a 265.

Garretón, Manuel Antonio, (2006) "Modelos y liderazgos en América Latina", Revista Nueva Sociedad, N° 205, Caracas, Septiembre/Octubre..

Hakin, Peter (2010), Obama Administration Policy en Latin America, Statement of Peter Hakin. President of Inter-American Dialogue before The House Committee on Foreign affairs, March 10.

Navia, Patricio, (2003) "Partidos políticos como un antídoto contra el populismo en América Latina", *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile - Instituto de Ciencia Política, Volumen 23, N° 1.

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

Lasagna, Marcelo (1996) "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 32, Barcelona, disponible en <[www.cidob.org/es/content/download/6894/68970/file/32lasagna.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/6894/68970/file/32lasagna.pdf)>

Putnam, Robert, (1996) "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.

Reich, Otto J (2010), Testimony of the Honorable Otto J. Reich; President Otto Reich Associates, LLC. Former Assistant Secretary of State for the Western Hemisphere, House Committe on Foreign Affaire, Subcommittee on the Western Hemisphere, March, 10.

Roett, Riordan (2010), Testimony of Dr. Riordan Roett, Director Western Hemisphere Studies Programa, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University. Presented to the House Committe on the Western Hemisphere, Wednesday, March 10.

Rosenau, James (1967) (Ed.) *Domestic Sources of Foreign Policy*, The Free Press-Collier-Macmillan Limited, New York- Londres.

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

Russell, Roberto, (1991) Variables internas y política exterior, ponencia presentada en el Taller de Trabajo sobre "Cuestiones metodológicas para el estudio de la política exterior, FLACSO, Buenos Aires, 18 y 19 de abril.

Russell, Roberto (mayo 2008- diciembre 2009) "La Evolución de las relaciones América Latina-Estados Unidos en la última década: reflexiones para pensar su devenir", Revista Relaciones Internacionales, IRI, Año 18, N° 36-

Russell, Roberto (2008), "La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 8, Número 4, disponible en <http://fal.itam.mx/FAE/?p=59>

Tulchin, Joseph S. (1997) "La nueva política exterior argentina hacia Estados Unidos", en la obra de ABRA- CARI, *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una nueva alianza*, Buenos Aires.

Valenzuela, Arturo, (2010), Testimony of Arturo Valenzuela, Assistant Secretary of State, Bureau of Western Hemisphere Affairs (WHA), Department of State, before The Committee on Foreign Affairs, United States House of Representatives, March 10.