

Política Exterior Argentina. La relación bilateral con los Estados Unidos en el marco de la Guerra contra el Terrorismo

Por Ignacio Frechero¹

"Están con Nosotros o están con el Enemigo".
- Presidente George W. Bush

Discurso ante el Congreso, 20 de septiembre de 2001
"Repudiamos aquí con firmeza las acciones del terrorismo. Sabemos lo que estamos diciendo, nosotros hemos sufrido en carne propia en los años 1992 y 1994 nuestras propias Torres Gemelas, los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA significaron la pérdida de más de 100 compatriotas. Podemos dar testimonio de la necesidad de luchar con efectividad contra la existencia de las nuevas amenazas que constituyen el terrorismo internacional".

- Presidente Néstor Kirchner
Discurso frente a la 58° Asamblea General de la ONU

LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO, ocupa diariamente un pequeño espacio en los principales medios de comunicación nacionales. Este fenómeno demuestra la naturaleza y el alcance global de las tensiones y enfrentamientos que afectan a la seguridad de los Estados Unidos y, particularmente a todo Medio Oriente y Asia Central.

La temprana proclama del presidente George W. Bush arriba citada, pareció no dejar resquicio para "posturas grises" dentro del sistema interestatal. Todos los gobiernos legítimos debían contestar el llamado de guerra.

Alejados del *área internacional políticamente relevante*² para los Estados Unidos por una serie de factores, que exceden al meramente geográfico, la Argentina y sus socios del Mercosur han debido maniobrar en relación a sus propias realidades internas y a los objetivos, percepciones e intereses de la administración norteamericana.

Este contexto suscita la necesidad de elaborar un balance sobre el desempeño reciente en materia de política exterior por parte del gobierno argentino *vis-á-vis* la

¹ Tesista de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL). ifrechero@yahoo.com.ar

² "El grupo de unidades políticas cuyas estructuras, conductas y políticas tienen un impacto directo en los cálculos estratégicos y políticos del Estado focalizado". Definición de Zeev Maoz en MAOZ, Zeev y RUSSETT Bruce (1993): "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986", *American Political Science Review*, No. 87.

administración Bush. A tal efecto se intentará dar respuesta a un interrogante principal, a saber: ¿Cuál ha sido el real impacto de la *no tan* nueva coyuntura internacional sobre la relación bilateral entre la superpotencia mundial y el país rioplatense?

Previo al desarrollo del análisis es pertinente realizar algunas consideraciones preliminares respecto del objeto de estudio. Las relaciones bilaterales entre estados, desde un punto de vista epistemológico, suelen presentar desafíos para el investigador que pueden resumirse en los siguientes interrogantes, *¿cómo definimos una relación bilateral? ¿Cómo precisamos su dimensión? ¿Cómo la observamos? ¿A quiénes se observa? ¿Qué partes y qué actores seleccionamos?*³. Paradójicamente, rara vez las relaciones bilaterales en sí mismas suelen ser un tema de abordaje específico dentro de los tratados sobre relaciones internacionales, salvo de forma accesorias y secundaria en enfoques demasiado generales. Con excepción de algunas propuestas teóricas de corto alcance⁴, no existen marcos científicos o de observación académicamente socializados que permitan caracterizar y explicar las interacciones entre dos países. Este vacío ha sido ocupado por enfoques que acentúan casi con exclusividad, las relaciones de poder entre dos gobiernos en su más estricto sentido *westfaliano*. Para Diana Tussie, *“en la mayoría de los casos, y por la necesidad de simplificar el análisis, se construye una ficción operativa, y así podemos hablar de relaciones entre Argentina y los Estados Unidos, como si se tratara de individuos (...) No decimos si nos referimos a las relaciones entre los gobiernos centrales, los ministros de los poderes ejecutivos de uno y otro país, a las relaciones entre empresarios, organismos de la sociedad civil, etc.”* La misma autora nos advierte: *“no es que sea imposible analizar las relaciones bilaterales, sino simplemente creemos subrayar que tal análisis puede resultar problemático y que las conclusiones deben ser cautelosas y desapasionadas”*.⁵

Bajo este marco, y para no caer en la ambigüedad, el presente trabajo se limitará a analizar las relaciones bilaterales como las interacciones políticas y económicas entre los gobiernos de los Estados Unidos y Argentina, contextualizando a las mismas en un plano sociológico más amplio.

Los Atentados del 11 de Septiembre y la Crisis Neoliberal en la Argentina: Parámetros contemporáneos de la relación

³ TUSSIE, Diana; “Argentina y Estados Unidos bajo el signo de la era K”, en ARNISON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*; Woodrow Wilson International Center for Scholars; Washington D.C.; p. 81

⁴ Ver por ejemplo PUTNAM, Robert; “Diplomacy and the logic of two-level games” en EVANS, Peter; JACOBSON, Harold y PUTNAM, Robert (1993); *Double edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*; University of California Press; Berkeley.

⁵ ARNISON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *op. cit.*; p. 81.

PERIODIZAR LAS RELACIONES BILATERALES de la Argentina y los Estados Unidos en el nuevo siglo puede ser una tarea no sencilla e, incluso conducente a la confusión o a un abordaje acotado. Existen dos grandes parámetros o fenómenos que han moldeado conjuntamente las interacciones políticas y económicas de estos dos países en los años recientes. A efectos prácticos, son también el punto de inicio temporal en el análisis del presente trabajo. El primero posee una dimensión *internacional o global*, y se trata del inicio de la *Guerra contra el Terrorismo* aquel siniestro 11 de septiembre de 2001 (11/S). El segundo se acota fundamentalmente al plano *nacional*, y consiste en la crisis política del modelo neoliberal argentino de los '90, desatada en diciembre de ese mismo año.

La conjugación de ambos parámetros, de lo *interno* y *externo*, en un único análisis brinda a nuestro entender, un poder explicativo mayor de la política exterior argentina *vis-á-vis* los Estados Unidos que cualquier otro abordaje que se cimiente exclusivamente en la dinámica internacional y en el (des)balance de poder existente. Uno y otro configuran, en definitiva, el contexto más amplio en el que se circunscriben las relaciones bilaterales; son momentos de quiebre, a partir de los cuales se reorientan, en menor o en mayor medida, los diseños político-estratégicos e, incluso, la dinámica económica de cada uno de los actores. Y si bien, la agenda común acusa este influjo, esto no implica que los antiguos temas se diluyan y eclipsen. El resultado es la convivencia de "antiguos" tópicos e intereses con los "nuevos" forjados a partir de estas rupturas.

En cuanto al primer parámetro, a partir de los atentados la administración republicana de George W. Bush obtuvo la oportunidad de declarar a la *Nación en guerra* y desatar una fuerte ofensiva/penetración económico-militar en Medio Oriente y Asia Central sustentada en una retórica patriótica, vigorosa, simplista y mesiánica⁶ y en el debilitamiento voluntario de las instancias y regímenes multilaterales. Esta es, quizás, la lectura que sostenemos y consideramos como más apropiada sobre la naturaleza, la quintaesencia y la novedad de la *guerra contra el terrorismo*, y a la que deberían atenerse los decisores y estrategias nacionales. Con las invasiones a Afganistán y a Irak en 2001 y 2003 respectivamente, *la Posguerra Fría, un periodo más delimitado por el pasado que por el futuro, se cerró definitivamente. El 11/S dio lugar a renovadas especulaciones sobre el futuro del orden mundial, ahora en una clave*

⁶ Caracteres que también definirían muy bien el acerbo ideológico del *Project for the New American Century* (PNAC), *think-tank* ultraconservador surgido en 1997 que ha sido el proveedor de los más altos funcionarios de la administración Bush. Ver www.pnac.org.

*fundamentalmente negativa*⁷. En este sentido, *de todas las previsiones post 11/S, las más acertadas resultaron aquellas que anticiparon un fortalecimiento de Estados Unidos*.⁸

Las modificaciones concretas que esta "bisagra" posibilitó en los rasgos definitorios de la política exterior norteamericana son 1) la rejerarquización de las prioridades en la agenda exterior, 2) una profundización del unilateralismo en el accionar internacional y, 3) la adopción de la doctrina del ataque preventivo, instrumentando alianzas "de geometría variable" o *ad hoc* para hacer frente a los *estados parias* del sistema internacional –nucleados en el "evil axis"⁹. La posición de primacía de los Estados Unidos, junto al fuerte grado de interdependencia mundial, asegura que los efectos de semejante ofensiva (y transformación) se diseminen por todas las regiones del globo en donde la presencia de los intereses norteamericanos sea real. América Latina, y por lo tanto Argentina, caen dentro de este vórtice, pero en desigual magnitud.

Una de las externalidades más temidas en este sentido es la *re-securitización* de la agenda global, e incluso de la hemisférica. Fuera de los temas tradicionales de esta última, el terrorismo internacional ha adquirido en el nuevo contexto mundial, una preeminencia sobre el resto de los tópicos. En el caso de Latinoamérica, su inclusión no se debe al consenso y a la concertación política entre todas las naciones americanas, si bien la mayoría de ellas han adherido a la War on Terror y a sus herramientas a nivel hemisférico, sino que está impulsada principalmente por Estados Unidos, de acuerdo a sus propios intereses estratégicos.

Sin embargo, y nada más lejos que ello, el debate sobre el impacto real de la *securitización* en las interacciones exteriores entre países latinoamericanos y los Estados Unidos no está cerrado. Es posible encontrar, de hecho, diferencias en las agendas bilaterales de acuerdo a un criterio regional. Bajo esta lógica, el analista Claudio Fuentes señala que, *en lo que respecta a los países del Mercosur, no ha habido un condicionamiento de la asistencia financiera o de los beneficios comerciales al acuerdo con las acciones de política exterior de Estados Unidos. Por el contrario, si en algún sentido ha habido una securitización, la misma ha sido funcional a la región, al momento de negociar créditos con el FMI u obtener concesiones comerciales*¹⁰. Las diferentes posiciones, en realidad, evidencian las

⁷ HIRST, Mónica; PÉREZ LLANA, Carlos; RUSSELL, Roberto; et al. (2004); *Imperio, Estados e Instituciones*; Ediciones Altamira – Fundación OSDE; Buenos Aires, p. 9

⁸ HIRST, Mónica; PARADISO, José; et al. (2002); "La agenda que nos dejó el 11/9", *La Nación*, 2/9/2002.

⁹ FUENTES, Claudio y ROJAS ARAVENA, Francisco (2003), "El patio trasero. Estados Unidos y América Latina pos-Irak", *Nueva Sociedad*, No 185, p. 67.

¹⁰ FUENTES, Claudio; "Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior"; en FUENTES, Claudio comp. (2004); *Bajo la mirada del halcón. Estados Unidos – América Latina*; FLACSO-Chile; Santiago de Chile; p. 66.

contradicciones propias de los efectos de la *guerra contra el terrorismo*, así como sus disímiles externalidades.

El segundo parámetro, la crisis nacional de finales de 2001, debe ser entendida como la eclosión política, (macro) económica y social – ¿definitiva?— de un modelo de inserción internacional caracterizado por un agudo aperturismo y desregulación comercial-financiera; la consecuente desindustrialización o en términos de List, la pérdida de nuestras *fuerzas productivas*; el debilitamiento material (fiscal) autoprovocado del Estado argentino y el abandono de sus actividades de conducción en la economía; el endeudamiento nacional masivo que coartó en el mediano plazo las posibilidades de crecimiento; y, finalmente, la pauperización de amplios sectores de la población¹¹, gracias al desempleo, con el corolario de un incremento notorio en la desigualdad de la distribución de los ingresos. Dicho modelo posee sus orígenes en las *reformas estructurales* realizadas a mediados y finales de los '70 por los gobiernos de la Junta Militar. Pero adquiere fundamentalmente una dinámica superior en los '90 bajo la presidencia de Carlos S. Menem.

El modelo consistió en la imposición de *una nueva estructura productiva, caracterizada por la pérdida de hegemonía de la industria como factor de crecimiento y de ocupación, el eventual resurgimiento de las actividades "recurso-naturales-intensivas" como eje del desarrollo, y un perfil empresario liderado por los grandes grupos económicos de capital nacional y las remozadas Empresas Transnacionales*.¹² Junto a las *reformas estructurales* que lo posibilitaron, el modelo se sustentaba en otros dos pilares: primero, la Ley de Convertibilidad, que mantuvo durante 10 años la sobrevaloración del peso argentino, y segundo, una "renovada" e "inteligente" política exterior, orientada por los preceptos del *realismo periférico*.¹³

Esta última asumía *un diagnóstico acertado de lo que ocurría en el centro de la escena internacional: Estados Unidos, triunfador de la Guerra Fría, asumía el papel de líder hegemónico en condiciones de estabilidad. Esto significaba que la*

¹¹ En términos absolutos, de 32 millones de personas que habitaban en las zonas urbanas de la Argentina alrededor de 1998, cerca de 9 millones vivían en la pobreza y cerca de 2 millones en la pobreza extrema. Asimismo, la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre sería de 41 veces. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004); *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*; Grupo Editorial Norma; Buenos Aires; pp. 483-484.

¹² COLOMBO, Sandra y ARAYA, José María (2002); *La estrategia de desarrollo y las políticas científico-tecnológicas en la Argentina de los 90*; Primer Congreso de Relaciones Internacionales del IRI; La Plata; 14 y 15 de noviembre; p. 8

¹³ Para las visiones al respecto de los principales formuladores del paradigma del *realismo periférico* ver ESCUDÉ, Carlos (1992); *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*; Editorial Planeta; Buenos Aires, DE LA BALZE, Felipe; "La política exterior de reincorporación al Primer Mundo" y CASTRO, Jorge; "La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90", ambos últimos en CISNEROS, Andrés (1998); *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*; CARI-Nuevo Hacer-GEL; Buenos Aires.

*política exterior de todos los países se definiría en la década del '90 según la relación que establecieran con Estados Unidos, sobre todo en el aspecto decisivo de la seguridad.*¹⁴ Este precepto dio lugar a la autosubordinación del gobierno argentino frente a Washington, en lo que se conoció como *relaciones carnales o alineamiento estratégico*. Su objeto era, además de *revertir drásticamente una larga historia de antagonismos*, lograr el respaldo de Washington para *renegociar la deuda externa y adquirir credibilidad en los mercados internacionales para que fluyeran los capitales al país*. Este es un aspecto de crucial importancia para la Argentina, debido a su alta dependencia de los capitales externos durante el largo y difícil período de reconversión.¹⁵ De esta manera y más allá de toda retórica, quedaba explicitada la ligazón funcional existente entre la política exterior nacional y los requerimientos más esenciales del modelo de desarrollo en consolidación. Su concepción fue estrictamente económica, lo que significa que otorgó menor prioridad a los otros requisitos activos del poder nacional, en primer lugar a lo político-estratégico y militar.¹⁶

Según Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, se determinó como prioridad un primer círculo de relaciones que se denominaron "de preferencia": los Estados Unidos, los países miembros de la Unión Europea y los que conforman el Mercosur, más Chile y Bolivia. De este modo, el alto perfil en otras áreas del mundo, como la participación en la Guerra del Golfo y en la crisis de Haití, se explica por razones que tuvieron que ver con el diseño de políticas dirigidas a los países del círculo preferido, en especial a los Estados Unidos.¹⁷

Pero ante el agravamiento de las condiciones sociales de los sectores menos afortunados y las clases medias, sumado a la recesión económica desde 1998 y la debilidad fatal del sistema financiero, la arquitectura de la estrategia de inserción y desarrollo comenzó a resquebrajarse. El fantasma de la insolvencia del Estado nacional se instauró hacia finales de los '90. El enorme peso de la deuda externa, estimado en U\$S 144.600 millones, que equivalía aproximadamente al 50% del PBI, agudizaba el déficit operativo. El débil desempeño de las exportaciones y la enorme evasión fiscal cercana a los U\$S 30.000 millones, dificultaron aún más el cuadro. Así, el año 1999 se cerró con un déficit en la cuenta corriente de balanza de pagos del orden de los U\$S 12.500 millones, y un déficit en la balanza comercial de U\$S 2.170 millones, mientras el superávit en el comercio intrarregional fue de U\$S

¹⁴ CASTRO, Jorge; "La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90" en CISNEROS, Andrés comp. (1998); *Política exterior argentina. 1989-1999. Historia de un éxito*; GEL, Buenos Aires; p. 83.

¹⁵ CISNEROS, Andrés comp. (1998); *op. cit*; p. 89

¹⁶ CISNEROS, Andrés comp. (1998); *op. cit*; p. 90.

¹⁷ RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2003); *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*; Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires; p. 50.

2.450 millones. El progresivo y rápido agravamiento de los “déficit gemelos” –el déficit en las cuentas externas y el déficit en las cuentas internas del gobierno–, que tenían que ser obligatoriamente cubiertos por importaciones de capital, comenzó a generar la desconfianza de los inversores, tanto argentinos como extranjeros, llevándolos a suspender las inversiones directas, en cartera o préstamos.¹⁸

Bajo esta seria coyuntura crítica llegó al poder la Alianza con Fernando De La Rúa como presidente, una coalición de fuerzas opositoras al menemismo originada en 1997, con un discurso de *transparencia y anticorrupción* que buscaba diferenciarse del sospechoso manejo político del presidente saliente. La reversión de la recesión más larga de la historia argentina y la reducción de los “déficit gemelos” se convirtieron en su principal desafío como gobierno. *La urgencia de la crisis económica y la fragilidad de la coalición política dejaron al nuevo gobierno sin recursos para diseñar e implementar políticas públicas con cierta capacidad de autonomía. Por lo tanto, la administración de De La Rúa adoptó la estrategia de los poderosos grupos o agentes económicos domésticos y extranjeros que insistían en la necesidad de profundizar las reformas estructurales iniciadas a comienzos de los noventa. La conformación del equipo de gobierno y las medidas implementadas, de puro corte ortodoxo, demostraron que los lazos entre el poder económico y las cúpulas políticas consolidados durante el menemismo se mantenían intactos, y que el nuevo gobierno traía un cambio de estilo pero no de estrategia.*¹⁹

A comienzos de 2001, la crisis empeoró frente a la posibilidad de un *default* dado el altísimo crecimiento de los intereses de la deuda durante el año previo y el incumplimiento de las metas acordadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI). La debilidad política del gobierno de De La Rúa crecía en medida directa a la ineficacia de su gestión. En marzo, el ministro de Economía, José Luis Machinea declinó su cargo y fue sustituido por el banquero Ricardo López Murphy. La política económica monetarista mantenía su curso priorizando el sostenimiento de la tasa de cambio. *Por consiguiente, millares de empleados públicos, amenazados de despido, estudiantes y maestros, así como los desempleados, se lanzaron a manifestaciones callejeras. Ricardo López Murphy también cayó. Y Fernando De La Rúa, completamente desgastado y debilitado, nombró, el 20 de marzo, a Domingo Cavallo como ministro de Economía, a quien el Congreso concedió mayores poderes*

¹⁸ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004); *op. cit.*; pp. 484-485.

¹⁹ COLOMBO, Sandra y ARAYA, José María (2004); *El Mercosur y la percepción de los sectores dirigentes argentinos (1999-2001)*; Segundo Congreso de Relaciones Internacionales del IRI; La Plata; 11 y 12 de noviembre; pp. 2-3.

de los que poseía el presidente, para que produjese el milagro de salvar a la Argentina de un desastre, del cuál él fuera el responsable.²⁰

A mediados de año, el colapso financiero parecía inevitable y el gobierno norteamericano para evitar el contagio del *efecto tango* en la región, dio luz verde para un crédito *stand by* del FMI de U\$S 8.000 millones acreditado en agosto. Según Moniz Bandeira, *aunque aliviase las tensiones en el mercado, el préstamo no solucionó la crisis, que siguió dependiendo de difíciles negociaciones políticas con los gobiernos de las provincias, para la realización con éxito del programa de "déficit cero", como un modo de mantener el sistema de convertibilidad y de cambio fijo, y la superación del impasse creado por una deuda pública insostenible y la moneda sobrevaluada (...)* Su objetivo fue postergar el colapso financiero de la Argentina durante dos o tres meses.²¹

En diciembre, el FMI negó nuevamente un financiamiento del orden de los U\$S 1.264 millones. Ante la fuga de capitales y depósitos bancarios, el gobierno decretó la retención de los mismos con la imposición de un límite al retiro de dinero, medida conocida como el "*corralito*". Buscando salvar a los bancos y profundizando la recesión, se convirtió literalmente en la estocada final autoprovocada del régimen de la Alianza, al atacar los activos de las capas medias-altas —parte de ellas ya afectadas por el recorte del 13% en los salarios y pensiones públicas—, las cuales se lanzaron a las calles a protestar contra la clase dirigente a través de la modalidad del *cacerolazo*. Huelgas y saqueos se generalizaron en Buenos Aires y en las principales ciudades del interior, mientras el estado declaró la situación de sitio. Los días 19, 20 y 21 en la capital porteña millares de personas exigieron desde la Plaza de Mayo, frente a la Casa de Gobierno, la renuncia del presidente y su *superministro* de Economía. La represión y los enfrentamientos callejeros dejaron el costo humano de 22 muertos, 200 heridos y 2.000 detenidos. El costo político fue la caída del gobierno y la ruptura e inestabilidad institucional, visible a partir del nombramiento de cinco presidentes en las últimas dos semanas del 2001 —declaración de *default* de por medio. El poderoso senador peronista Eduardo Duhalde, sospechado como uno de los principales promotores de la caída de De La Rúa, terminó por establecerse en el cargo presidencial.

El nuevo gobierno no aplazó la decisión fundamental de eliminar el régimen de convertibilidad cambiaria, sustituyéndolo por uno de flotación bajo la intervención del Banco Central nacional. *"La esencia de este modelo perverso terminó con la convertibilidad", declaró Duhalde, considerando "agotado" el liberalismo que llevó a la Argentina a la bancarrota, al caos, e hiciera inevitable la*

²⁰ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004); *op. cit*; p. 511.

²¹ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004); *op. cit*; p. 519.

devaluación, precedida por la pesificación (conversión de los depósitos y las deudas a la moneda local), que afectó a los bancos estadounidenses y españoles.²² Las consecuencias inmediatas fueron un fuerte aumento de precios y la ruptura del sistema de contratos (...) En esta etapa, la crisis también se asoció con difundidos quiebres de solvencia que alcanzaron al sector público, al sistema financiero y a grandes conjuntos de agentes del sector privado. Finalmente, en el marco de una intensa salida de capitales, el tipo de cambio real se ubicó en valores históricamente altos y el saldo comercial fue extraordinariamente elevado, generando un apreciable superávit en cuenta corriente.²³

La bonanza de las exportaciones argentinas y el repunte de varios sectores industriales orientados al mercado interno gracias al encarecimiento de las importaciones, fueron las primeras señales de que empezaba a cerrarse la crisis económica más profunda que haya padecido el país, no sin lesionar en parte las bases fundamentales del proyecto neoliberal instrumentado desde mediados de los '70, pero sin resolver *el carácter espasmódico de la dinámica de crecimiento*²⁴. Asimismo, comenzarían los desafíos más inmediatos de la estabilización: la resolución del problema de la deuda; el control de la inflación, la implementación de una activa política de promoción comercial para sostener el nivel de ventas al exterior, la recuperación del mercado interno y de los niveles de empleo y, finalmente, la capacidad de solvencia del estado argentino. Serían las metas oficiales de la administración de Duhalde y su sucesor, Néstor Kirchner.

El Kirchnerismo: una visión crítica

EL ACTUAL MANDATARIO ARGENTINO obtuvo la presidencia en las elecciones 2003 con un caudal de votos del 22% -el más bajo registrado en la Argentina- luego de que Carlos Menem, triunfador en la primera vuelta, decidió no presentarse para el *ballotage*. Ya en el poder, de acuerdo con Celia Szusterman²⁵, las aspiraciones

²² MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004); *op. cit.*; p. 525.

²³ UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2005); *Aportes para la implementación de la estrategia Marca País Argentina. Planos interno y externo*; disponible en www.marcaargentina.gov.ar/documentos/estudios/Parte_1.doc, recuperado el 15 de Mayo de 2006. Desde el punto de vista del proceso de asignación de recursos, interesa señalar que la estructura de incentivos implícita en los nuevos precios relativos de la economía beneficia –a diferencia del régimen predominante durante la década anterior- a los bienes comercializables, los procesos intensivos en trabajo y las ventajas naturales y que, a su vez, sesga contra los abastecimientos importados. Dadas estas condiciones y señales, los sectores que más crecieron y lideraron una ligera tendencia de reactivación de la producción fueron los que incrementaron sus exportaciones o, comenzaron a sustituir importaciones, ganando cuotas relativas del mercado interno.

²⁴ UNCPBA (2005); *op. cit.*, p. 146.

²⁵ SZUSTERMAN, Celia (2005); *Argentina. The State we're in*; Open Democracy; 26 de octubre; en www.opendemocracy.net; p. 1.

personales del ex gobernador de Santa Cruz parecieron ser: la obtención del superávit fiscal más prolongado de la historia; la abolición de las leyes que eximían de culpa a los militares acusados de violaciones a los derechos humanos durante la última *dictadura*; y, finalmente, casi como un fiel lector del *Príncipe* de Nicolás Maquiavelo, liberarse políticamente de su "mentor-propulsor", Eduardo Duhalde. En realidad, diversos actos del ejecutivo como la sustitución de la cúpula militar, la renovación de la Corte Suprema, la manipulación de legisladores en el Congreso (el caso *Borocotó*), la intentona de intervención en el Consejo de la Magistratura o la misma utilización de fondos públicos para el financiamiento de la campaña oficialista en las elecciones de 2005, demuestran que el *kirchnerismo* es una fuerza política que aprovecha los recursos a disposición para cimentar su propio poder *de hecho*. A su vez, este proceso de autoconsolidación fue coadyuvado por los altos índices de popularidad de Kirchner en los primeros dos años. Cabe destacar que el gobierno se ha encontrado con una oposición totalmente fragmentada, desarticulada, carente de representatividad y de proyectos alternativos; y así, su principal obstáculo interno no ha sido una fuerza política sino el proceso inflacionario en curso.

En el plano ideológico, la administración ha mantenido la crítica esbozada por Duhalde al neoliberalismo y al *Consenso de Washington* como la causa principal del colapso y la desigualdad en Latinoamérica. En la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata, frente a más de 30 mandatarios, incluido George Bush, Kirchner sostuvo que "*el mercado por sí sólo no puede reducir los niveles de pobreza*", y enfatizó la necesidad de "*crear una globalización que sea beneficiosa para todos, y no únicamente para pocos*"²⁶. Este discurso ha permitido criticar tanto a la conducción política de los '90, como a los organismos multilaterales de crédito y a "grupos corporativos" opuestos a la gestión del gobierno. Conjuntamente, se ha apelado a una revaloración de los derechos humanos, entremezclando la necesidad de su defensa actual con la memoria y el homenaje de los desaparecidos en la década del '70.

Como consecuencia de estas alteraciones nacionales, los preceptos de política exterior fueron rediseñados, pero sólo en parte. La diplomacia argentina se lanzó una vez más en su historia, a *reinsertar* al país en el sistema internacional. Para Roberto Russell, *esta expresión no quiere decir nada o dice muy poco: suele expresar la falsa creencia en una carta "externa salvadora", tales los casos de una relación especial con los Estados Unidos o el Mercosur, la nostalgia por un pasado que se idealiza o una visión negativa de lo hecho por otros en materia de política*

²⁶ HAUGAARD, Lisa (2006); *Tarnished Image*; Latin American Working Group; Washington D.C.; disponible en www.lawg.org; p. 4.

exterior.²⁷ En los hechos, la *reinserción* en la *era K* implicó nuevos bríos para encarar dos cuestiones fundamentales a los ojos de la administración: la solución al yugo de la deuda externa y el posicionamiento del país como un *global trader*, fundamentalmente a partir de la capacidad exportadora. Al respecto, las palabras de Kirchner son elocuentes:

"... el FMI nos tiene que dar viabilidad interna para que la Argentina sea sustentable, porque ¿se puede cumplir internacionalmente si la Argentina se destruye? (...) La solución estratégica para el problema de la deuda es demostrarles a los organismos multilaterales de crédito que el país puede funcionar por sí solo, con su propia estrategia. Seguir destinando más del 15 por ciento del presupuesto nacional el pago de servicios de la deuda y seguir renegociándola con intereses crecientes sólo puede conducirnos a postergar la reactivación económica y la puesta en marcha de políticas activas a favor de aquella gente a la que el Estado ha abandonado a su suerte. Por el contrario, una revisión integral sobre el modo como cumplen las obligaciones emergentes de nuestra deuda externa puede hacerla sostenible, de modo tal que disminuya la presión que hoy ejerce sobre nuestra economía."

*"Lo fundamental es la diagramación de una estrategia política y de comercialización para diversificar los productos y los destinos a los fines de vender mayor valor agregado, reduciendo la participación relativa de los commodities en la oferta exportadora, evitando las fluctuaciones de precios tan frecuentes en esos mercados."*²⁸

En el caso de la deuda, la administración, comandada por Roberto Lavagna desde el ministerio de Economía, mantuvo una activa (y agresiva) política de negociación con los principales interlocutores: el FMI, los Estados Unidos y los bonistas extranjeros en *default*, representados a través de sus gobiernos. La misma se caracterizó por el compromiso argentino de mantener el diálogo, tender a la firma de acuerdos de reestructuración, y pagar los vencimientos, sin socavar el propio crecimiento de la economía argentina. En esta dirección, se buscaba evitar la "repetición de los métodos" que llevaron al país a la recesión.²⁹ En efecto, desde 2002 la Argentina ha efectuado pagos a los organismos multilaterales superiores a

²⁷ RUSSELL, Roberto; "Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: consecuencias de la crisis argentina" en ARNSON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *op. cit.*, p. 71.

²⁸ KIRCHNER, Néstor y DI TELLA, Torcuato (2003); *Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene*; Galerna; Buenos Aires.

²⁹ ESMAS; *Se abstendrá Argentina de pagar vencimientos con reservas*; 9 de septiembre de 2003; en www.esmas.com; accedido el 28 de abril de 2006.

los desembolsos recibidos³⁰. Las principales discrepancias se mantuvieron con el FMI a raíz de la negativa de la Casa Rosada de establecer un calendario de alzas para las tarifas de los servicios públicos y a comprometer mayores metas de ahorro público. La propuesta de *quita del 75%* a los bonistas del exterior, aceptada en un amplio número en el 2004, y la cancelación de la deuda mantenida con el FMI –de unos U\$S 9.000 millones– en enero de 2006, son los dos hitos fundamentales de una estrategia de reestructuración que hasta el momento ha sido fructífera.

De acuerdo a la percepción del gobierno argentino, el corolario del tratamiento y resolución favorable del tema de la deuda es la reinserción de la economía en los flujos internacionales de capital. La atracción de inversiones es en este sentido uno de los pilares claves del programa económico oficial dado que permitiría garantizar la sostenibilidad del proceso de recuperación productiva. Los acontecimientos han acompañado con relativo éxito el anhelo oficial: si se analizan las estadísticas del período 2002-2005, es posible observar que el flujo de inversión extranjera directa (IED) que recibe la Argentina ha crecido de forma significativa, fundamentalmente a partir del 2004 (U\$S 1.800 millones; 76% de crecimiento en relación al 2003). De esta manera, el país ha pasado a ser el tercer destino predilecto de IED en América del Sur tras Brasil y Colombia, respectivamente³¹. Esta realidad, así como el amistoso recibimiento que han recibido las diferentes misiones del Poder Ejecutivo Nacional para cerrar acuerdos de inversiones en el extranjero le han permitido al presidente Kirchner señalar que la Argentina “*volvió a tener en el mundo un lugar que nunca debió haber abandonado*”³².

En cuanto al plano comercial, si bien es cierto que se han concretado numerosas misiones empresariales en búsqueda de nuevos mercados en el exterior, el gobierno se encuentra ante un verdadero desafío si es que realmente pretende, de acuerdo a las palabras de Kirchner, reducir la participación relativa de los *commodities* e incrementar las ventas de productos con mayor valor agregado. Prueba de esto es que los dos principales complejos exportadores, el oleaginoso y el petrolero-gasífero, han incrementado su cuota en las exportaciones nacionales

³⁰ Hasta julio del 2005, el monto neto alcanzaba U\$S 13.130 millones. Ver MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2005); *Argentina. Indicadores Económicos*; en www.mecon.gov.ar; p. 24.

³¹ CEPAL (2004); “*Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004*”, disponible en www.eclac.cl, accedido el 18 de Septiembre de 2005.

³² Comentario vertido en su visita del 19 de septiembre de 2006 a la Bolsa de Wall Street, oportunidad en la que se reunió con cincuenta empresarios y llamó a profundizar la inversión en el país. Este tipo de eventos son indicativos de la postura amistosa y receptiva del *Kirchnerismo* ante los capitales transnacionales. Ver LA NACIÓN, *En Wall Street, Kirchner llamó a invertir en el país*, 20 de septiembre de 2006.

entre los años 1999-2003 en un 9% y un 5,2% respectivamente, catapultados por el alza en los precios internacionales.³³

Por otra parte, el énfasis puesto en la relación con el Mercosur, y en especial con Brasil, es en verdad una herencia de la agenda *aliancista* de política exterior, aunque visiblemente fortalecida por el fin de las *relaciones carnales*. *En un principio, el gobierno presidido por Fernando de la Rúa pareció inclinado a mirar más al Brasil y a relanzar el Mercosur. La visión entonces predominante era que los vínculos con el país vecino resultaban esenciales en lo económico y lo político por igual. El acercamiento a Brasil se percibía como funcional para una reinserción argentina más asertiva y diversificada. Sin embargo, muy pronto se hizo evidente que la relación con el país vecino no se alteraría porque la relación especial con los Estados Unidos continuaba siendo la piedra angular de la política exterior argentina*³⁴. Durante el paroxismo de la crisis, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se mostró públicamente solidario hacia la Argentina, reclamando al FMI y al G7 que no abandonasen al país rioplatense a su propia suerte, e incluso revalidando la confianza política hacia su principal socio en el Mercosur. *Ya con Lula en el gobierno de Brasil, fue cobrando cuerpo (en la Argentina) la imagen del país vecino como "modelo de desarrollo alternativo" al neoliberal y como "principal carta" de inserción internacional de la Argentina para dar paso, en plena campaña electoral, a la visión del otro como "socio político" en un empeño a realizar en común. En enero de 2002, Duhalde definió en Brasilia a la sociedad entre ambos países como "inevitable" e "indispensable". La voluntad del nuevo gobierno brasileño de fortalecer el Mercosur y las relaciones con la Argentina le ofrecieron un importante espacio de acción internacional en el acotado universo de sus opciones externas.*³⁵

En efecto, la *alianza estratégica* entre Argentina y Brasil se sustenta desde el nivel político-diplomático en los siguientes puntos: *necesidad de una concertación y cooperación política a los efectos de impulsar el bloque regional; inclusión de temas políticos y sociales en la agenda Mercosur; compromiso de impulsar la aprobación de los acuerdos vinculados con los objetivos del Tratado de Asunción y propulsar la implementación de la Unión Aduanera y la conformación del Mercado Común; coordinación en los foros de negociación internacional y continental; acuerdo para*

³³ En 1999, el complejo sojero participó en un 15,3% (U\$S 3.564 millones) de las exportaciones nacionales, mientras que el complejo petrolero-gasífero en un 11,5% (U\$S 2.681 millones). Cuatro años más tarde, la participación trepó a un 24,3% (U\$S 7.183 millones) y un 16,7% (U\$S 4.941 millones) respectivamente. Datos obtenidos a partir del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Ver www.indec.gov.ar.

³⁴ RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2003); *op cit.*; p. 56.

³⁵ *Ibíd.*; pp. 64-65.

*continuar cooperando en la responsabilidad de un espacio de seguridad común y en lo referente a la vigilancia de los ilícitos en la región.*³⁶

Pero recelos y diferencias también caracterizan el vínculo con Brasil, emanados fundamentalmente de las asimetrías comerciales entre ambos países y de mutuas desconfianzas en el plano político-diplomático. El gobierno de Kirchner se ha enfrentado desde 2003 con una balanza comercial superavitaria en favor de Brasil, que en la mesa de negociaciones no admite ningún tipo de concesión hacia sectores argentinos que buscan su "reindustrialización"³⁷. La adopción de medidas de salvaguardia, la eliminación de subsidios y la captación coordinada de inversiones, por pedido argentino, han estado en el foco del conflicto ante la falta de respuesta de Brasilia. Por otra parte, la proyección del poder y la influencia de Brasil tanto en la región como en el sistema internacional³⁸ han incomodado al Palacio San Martín en Buenos Aires. El propio presidente argentino debió reducir las tensiones, implícitamente aceptando la primacía brasileña: *"la Argentina tiene que estar dedicada a la reconstrucción del país. Yo gobierno para la Argentina; no discuto con nadie liderazgos ni hegemonías"*.³⁹

Finalmente, la administración Kirchner impregnó un perfil llamativo a la política exterior, si bien no novedoso, en relación a las instituciones internacionales, especialmente en tiempos de cuestionamientos y ataques por parte de los Estados Unidos a las mismas⁴⁰. Más allá de las críticas a los organismos multilaterales de crédito⁴¹, el gobierno ha apostado en el plano exterior a la legitimidad y eficacia de las instancias de concertación global y regional. En el 2003, durante la apertura de la Asamblea General de la ONU, el presidente destacó que:

"Retomar por parte de esta Asamblea el rol político primordial que ostentara en los albores de la Organización de las Naciones Unidas es

³⁶ BIZZOZERO, Lincoln; "Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR" en *Nueva Sociedad*; n° 186; julio/agosto 2003; p. 134.

³⁷ LA NACIÓN; *Otro intento por frenar la pelea con la Argentina*; 4 de mayo de 2005.

³⁸ Léase su iniciativa en lo que respecta a la Confederación Sudamericana de Naciones y su ofensiva diplomática para ocupar y reformar los asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU.

³⁹ LA NACIÓN; *Kirchner relativizó las diferencias con Brasil*; 10 de mayo de 2005.

⁴⁰ Como evidencian: la campaña contra Irak pasando por alto, ante el conocimiento de que esta sería vetada, la instancia del Consejo de Seguridad; el rechazo del Tribunal Penal Internacional porque sólo un tribunal propio puede juzgar a un ciudadano norteamericano; y la denuncia de varios acuerdos suscritos inicialmente por el presidente Clinton, desde Kyoto a la prohibición de las minas antipersona pasando por los acuerdos de la OCDE sobre los paraísos fiscales.

⁴¹ En el marco de la última Asamblea General de las Naciones Unidas, en la tarde del 20 de Septiembre de 2006, Néstor Kirchner señaló en referencia a la recuperación económica en marcha de la Argentina que: *"Estos logros no han sido acompañados por el FMI que nos ha negado cualquier ayuda que hemos obtenido desoyendo y contradiciendo sus recomendaciones"*. Esta clase de comentarios ya se ha convertido en un tema recurrente de su discurso en semejantes instancias y ha estado presente en sus tres anteriores intervenciones ante la Asamblea General. Ver LA NACIÓN; *En la ONU, Kirchner renovó su reclamo por las Malvinas*, 20 de septiembre de 2006.

*una cuestión central para fortalecer el valor de seguridad de todos los ciudadanos del mundo. Creemos entonces necesario reafirmar una profunda adhesión a los propósitos y principios que animan a las Naciones Unidas, tanto para contar con una organización con activa participación en pro de la paz, como la promoción del desarrollo social y económico de la humanidad".*⁴²

En este sentido, la Argentina busca no sólo *consolidar el espíritu de multilateralismo que es parte de su política exterior*⁴³, sino converger con aquellas voces que han alertado sobre el reciente deterioro del entretejido institucional internacional.

Las relaciones bilaterales desde el 2001

LAS RELACIONES CONTEMPORÁNEAS entre la Argentina y los Estados Unidos han transitado alteraciones y vaivenes que responden tanto a las vicisitudes internas de ambos países como a las transformaciones políticas y económicas acontecidas en el sistema internacional. Claramente, ha resultado extremadamente difícil en los últimos 30 años establecer códigos comunes y constantes de diálogo.

Desde Buenos Aires, la moda ha consistido en *etiquetar* las relaciones bilaterales, antes que construirlas de manera provechosa y razonada. *Si nos atenemos a los eslóganes usados por los distintos gobiernos de la época, ellas habrían transitado los siguientes estadios: "madura" (Alfonsín), "de preferencia" y "carnal" (Menem), "intensa" (de la Rúa) y, tras la crisis de 2001, "realista" (Duhalde) y, de nuevo, "madura", además de "seria" y de "conveniencia mutua" (Kirchner).*⁴⁴

A raíz del colapso argentino de principios del actual siglo, se han producido cambios de curso en las políticas e interacciones recíprocas de Buenos Aires y Washington. Por un lado, la política exterior argentina ha acusado una modificación en el plano de las *alianzas*⁴⁵: el abandono del *alineamiento estratégico* con los Estados Unidos en respuesta a la ausencia de beneficios netos, así como de asistencia fehaciente de la administración norteamericana en los momentos más álgidos de la crisis financiera. *Al rechazar las "relaciones carnales" o "relaciones maduras", que los cancilleres Guido Di Tella y Adalberto Rodríguez Giavarini*

⁴² ARNSON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *op. cit.*; p. 68.

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ RUSSELL, Roberto; "Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: consecuencias de la crisis argentina" en ARNSON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *op. cit.*, p. 71.

⁴⁵ Teóricamente, junto con las *alianzas*, existen otras dos categorías que se proponen para caracterizar la política exterior de una unidad política: el campo de acción y el *modus operandi*. Ver PEARSON, Frederick y ROCHESTER, Martin (2000), *Relaciones Internacionales. Situación Global en el Siglo XXI*; Mc Graw Hill; Bogotá; pp. 115-123.

pretendieron establecer entre la Argentina y Estados Unidos, Carlos Ruckauf, que los sucedió, declaró que era "polígamo" (...) Ese cambio en las directrices de la Argentina no agradó, por cierto, a Estados Unidos, que desde la caída de Perón, en 1955, la instrumentaron frecuentemente contra Brasil, especialmente durante el gobierno de la dupla Carlos Menem–Domingo Cavallo.⁴⁶ Como ya se ha mencionado en parte, la relación a priorizar fue la estrechada con Brasil, el principal socio en el Mercosur y el primer destino de las exportaciones argentinas.

Si bien el cambio "no agradó" a Washington como sostiene Moniz Bandeira, en buena medida porque las posibilidades del ALCA se reducían⁴⁷, el peor escenario hubiese consistido en una Argentina colapsada, caída del sistema financiero internacional y desestabilizadora de la región, especialmente del flamante gobierno de Lula Da Silva.

Por el otro lado, la crisis argentina en sí, fue un desafío para la administración Bush que debió repensar la política esgrimida por Paul O'Neill, Secretario del Tesoro, hacia el país rioplatense. Desde noviembre de 2001 hasta principios del 2003, la posición adoptada, derivada de la "teoría del peligro moral", consistió en no ayudar a aquellas economías que padeciesen fuertes crisis financieras, permitiendo que "defaults ejemplificadores" enseñasen a prestamistas a no esperar en el futuro *paquetes de rescate*. De manera implícita, se buscaba evitar o contener un *efecto contagio* hacia la región y por ello durante el 2002 la ayuda financiera fluyó hacia los estados vecinos de la Argentina, Uruguay y Brasil.⁴⁸ *En forma menos descarnada y con las sutilezas propias de la diplomacia, esta posición fue absolutamente compartida por el Departamento de Estado. Así, las expectativas argentinas de que los Estados Unidos adoptaran una visión más política de la crisis corrieron la misma suerte que los fondos frescos esperados en vano en Buenos Aires durante los primeros meses del año 2002.*⁴⁹

De esta manera, el país que en los años '90 era considerado como un *ejemplo positivo (lo que hay que hacer)* por su compromiso en la aplicación de *reformas estructurales*, se transformó en un *ejemplo negativo (lo que no hay que hacer)*, o como lo denomina Roberto Russell, en un "conejillo de indias" del sistema financiero internacional.

⁴⁶ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004); *op. cit.*; p. 526.

⁴⁷ Una de las preocupaciones de quienes formulaban la política hemisférica estadounidense fue que el presidente Duhalde, restaurando las líneas del peronismo ortodoxo, pasase a reforzar la tendencia hacia el proteccionismo, que podía no existir en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, pero que avanzaba en la conciencia del pueblo brasileño, sobretudo después de la crisis en la Argentina, lo cual dificultaría las negociaciones para la creación del ALCA. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004); *op. cit.*; p. 526.

⁴⁸ NOFAL, Beatriz; « Chapter 12 » en ARNSON, Cynthia EDIT. (2003); *Argentina – United States. Bilateral Relations*; Woodrow Wilson International Center for Scholars; Washington D.C.; p. 115; disponible en www.wilsoncenter.org.

⁴⁹ RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2003); *op. cit.*; p. 61.

Recién a fines de 2002, el gobierno de Bush, junto a otros del G7, ayudó a que el FMI venciera sus fuertes resistencias a aprobar un acuerdo temporario con la Argentina que entonces llevaba un año largo de negociaciones. Esta decisión se fundó en las siguientes razones principales: a) que era mejor acordar que dejar que el país cayera en el default total y que, con ello, se volcara hacia políticas más dirigistas; b) que era conveniente que el gobierno de Duhalde finalizara su mandato sin ahogo financiero; c) que el acuerdo ayudaría a preservar la estabilidad macroeconómica durante la transición de un nuevo gobierno; y, finalmente, d) que daría algo de oxígeno al próximo gobierno para encarar la reestructuración de la deuda pública.⁵⁰

Como se advierte de esta última opinión y de otras ya referidas, la política norteamericana hacia la Argentina desde el 2001 en adelante se ha movido al compás de la crisis y su agravamiento, y del posterior proceso de recuperación económica. La Casa Blanca, el Departamento de Estado y el Departamento del Tesoro se encontraron con un *minidesafío subhemisférico* –en una región de bajo interés- que no encuadró bajo la óptica de la *guerra contra el terrorismo*. Es por ello que este *parámetro internacional o global*, en una buena medida, no resulta una variable de análisis comprensiva y apropiada para explicar por sí sólo la dinámica contemporánea de las relaciones bilaterales. Pero esto tan solo puede ser una respuesta a medias al interrogante enunciado al principio del trabajo. Es necesario ahora desarrollar en concreto la incidencia de la *ofensiva / penetración* norteamericana sobre los temas comunes con la Argentina, así como las respuestas y posiciones adoptadas por Buenos Aires ante los conflictos internacionales que la misma desató.

Los atentados acontecidos el martes 11 de septiembre de 2001 contra el World Trade Center y el Pentágono, en Nueva York y Washington respectivamente, generaron el rechazo absoluto de los gobiernos latinoamericanos en general. *Por primera vez, se dejó de ver a Estados Unidos como una nación poderosa y dominante para pasar a ser una víctima necesitada de solidaridad.*⁵¹ Para principios de octubre, la Casa Blanca decidió tomar la iniciativa y lanzó una intervención militar avalada tanto por la OTAN como por el Consejo de Seguridad, contra el ya devastado y dividido Afganistán, conocida como *Enduring Freedom*. Valiéndose de un abrumador poder aéreo combinado con los hombres de la Alianza del Norte, se produjo un rápido cambio de régimen que llevó al poder a Hamid Karzai, ex consultor de la *Union Oil Company of California* (UNOCAL), empresa con grandes

⁵⁰ *Ibid.*; pp. 62-63.

⁵¹ HAUGAARD, Lisa, GARCÍA, Sean, SCHMIDT, Philip y ANDERSON, Mavis (2004); *La sombra de septiembre*; Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos; Washington D.C.; p. 1; disponible en www.lawg.org.

intereses en juego en Asia Central. Ante estos rápidos e inesperados sucesos, la administración de De la Rúa manifestó sus condolencias al pueblo norteamericano y su apoyo al presidente Bush. *Pareció actuar con moderación (ni sobreactuó ni subactuó)*. De esta manera, Buenos Aires se comprometió en la lucha contra el terrorismo, *apegándose al derecho internacional y al multilateralismo*.⁵² Los gobiernos que le siguieron, incluido el de Néstor Kirchner, han mantenido básicamente esta línea, aceptando al terrorismo internacional a la hora de contemplar nuevas hipótesis de conflicto bajo el pretexto de la existencia de *“un espacio común, ya que la Argentina también ha sido víctima de dos episodios terribles”*.⁵³

En cambio, reacciones diametralmente distintas provocó la invasión norteamericana sobre Irak el 19 de marzo de 2003. Llevada a cabo sin el consentimiento de las potencias nucleadas en el Consejo de Seguridad de la ONU (Francia, China y Rusia), con el rechazo de la opinión pública en numerosas partes del mundo, y sin brindar tiempo suficiente a los inspectores de la Agencia Internacional de Energía Atómica en el país árabe, la operación *Irak Freedom* acabó con el régimen de Saddam Hussein en escasas semanas. Con la misma gran velocidad con que se inició el proceso de *reconstrucción* posbélico (en su gran medida adjudicado a grandes compañías de servicios estadounidenses y sus subsidiarias), lo que parecía una situación triunfal y estable para las fuerzas de ocupación, degeneró en un verdadero caos gracias a los férreos embates de la *insurgencia iraquí*, un conjunto heterogéneo de milicianos tanto *sunníes* como *chiítas* supuestamente comandados por miembros de *al Qaeda*, pero con tenues lazos en la realidad. En Latinoamérica, la puesta en marcha de la invasión no fue bien recibida. Dos países por entonces estrechamente vinculados a los Estados Unidos en materia comercial, México y Chile, rechazaron la política del *bandwagoning* y se opusieron en el Consejo de Seguridad a una convocatoria de Estados Unidos para que se llamara a una segunda resolución sobre Irak. *El Departamento de Defensa intentó con persistencia la participación latinoamericana en la “coalición de buena voluntad” más por el efecto simbólico que por su efecto práctico. Sin embargo, sólo un puñado de pequeños países de América Central y el Caribe decidió participar, y lo hicieron tan sólo de forma limitada*.⁵⁴ En el caso argentino, la reacción del gobierno de Eduardo Duhalde transitó de la aceptación

⁵² HIRST, Mónica; PÉREZ LLANA, Carlos; RUSSELL, Roberto; *et al.* (2004); *op. cit.*; p. 181.

⁵³ En referencia a los atentados contra la Embajada de Israel (1992) y la AMIA (1994), ambos aún sin esclarecer por parte de la justicia argentina. Estas palabras pertenecen al ex Canciller Rafael Bielsa. En ARNSON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *op. cit.*, p. 66.

⁵⁴ Honduras, El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana enviaron tropas a Irak (entre 115 y 380 efectivos cada uno), a las órdenes del comando *Plus Ultra* de España. En HAUGAARD, Lisa, GARCÍA, Sean, SCHMIDT, Philip y ANDERSON, Mavis (2004); *op. cit.*; p. 6.

implícita del *casus belli*, a partir de un efímero compromiso de envío de tropas humanitarias una vez finalizado el conflicto, hacia un rechazo moderado centrado particularmente en la falta de tiempo concedido por los Estados Unidos al trabajo de los inspectores de la comunidad internacional en Irak. *En medio de serios problemas de gobernabilidad interna y de evidentes presiones y manifestaciones ciudadanas contra Estados Unidos (...) el gobierno pareció motivado más por el pragmatismo que por la convicción.*⁵⁵ El propio Néstor Kirchner, próximo a su asunción, se mostró profundamente crítico sobre las intenciones norteamericanas en la segunda guerra del Golfo:

"Hoy estamos viviendo una invasión 'convencional' por parte de los Estados Unidos y sus aliados en abierta violación al derecho internacional y comprometiendo seriamente la vigencia de las Naciones Unidas, al hacer caso omiso de la opinión de sus pares en el Consejo de Seguridad de la ONU, como Francia, China y Rusia, o del principal país de la Unión Europea: Alemania.

Estados Unidos lanzó la guerra sobre Irak en busca del control de la segunda cuenca petrolífera del mundo, so pretexto de desalojar a un dictador en posesión de armas letales, otrora habilitado por las potencias occidentales para atacar al fundamentalismo iraní con esas mismas armas. El objetivo es instaurar un protectorado prooccidental manu militari, algo que ya se ensayó en Haití en menor escala y con la mera amenaza de desembarco, sin que ese país dejara de estar sumergido en la más profunda miseria."⁵⁶

Muchos periodistas especializados creyeron ver en la posición de rechazo enunciada por Buenos Aires, similar a la adoptada por Brasilia, Montevideo y Asunción (pero no coordinada), la misma sintonía que la postura de *neutralismo* que mantuvo el gobierno militar de Farrell en la Segunda Guerra Mundial. Pero lejos ha estado de materializarse un desafío argentino a una gran potencia, y más lejos aún, un *boicot* sobre el país rioplatense como el narrado por Carlos Escudé.⁵⁷ *La realidad es que Estados Unidos no condicionó el otorgamiento de ayuda financiera o de beneficios comerciales para los países del Mercosur a cambio de una postura favorable a la posición norteamericana respecto de Irak en la ONU, o a un envío de tropas (...) Las críticas de parte de los gobiernos argentino y brasileño hacia la intervención en Irak no impidieron que Estados Unidos ampliara*

⁵⁵ HIRST, Mónica; PÉREZ LLANA, Carlos; RUSSELL, Roberto; *et al.* (2004); *op. cit.*; p. 181.

⁵⁶ KIRCHNER, Néstor y DI TELLA, Torcuato (2003); *Op. cit.*

⁵⁷ Ver ESCUDÉ, Carlos (1983); *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*; Editorial de Belgrano; Buenos Aires.

*la lista de productos argentinos incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias, ni que los Presidentes Lula y Bush se reunieran en Washington en junio y acordaran la conclusión de las negociaciones del ALCA de acuerdo al cronograma original.*⁵⁸

La ausencia de costos directamente relacionados con la crítica moderada de Buenos Aires y el incumplimiento del envío de tropas, brinda un nuevo indicio de que la naturaleza de las relaciones bilaterales no se encuentra determinada por la *guerra contra el terrorismo* y sus efectos. Esta lectura es compartida por José Horacio Jaunarena, ex Ministro de Defensa:

*“Estados Unidos se hubiera sentido más cómodo si los países de la región hubieran tenido una actitud de mayor solidaridad en Afganistán y en Irak. Pero no ha habido un cambio demasiado sustantivo con respecto a las relaciones, que por otra parte son normales.”*⁵⁹

En efecto, existen escasos signos de reacomodamiento en las interacciones entre los Estados Unidos y la Argentina como producto del *parámetro internacional o global*. Uno de ellos es la creciente cooperación y convergencia a nivel legal entre ambos países para hacer frente al fenómeno del terrorismo. Para el 2004, Buenos Aires había adherido a diez convenciones a nivel hemisférico e internacional en materia de lucha contra el terrorismo.⁶⁰ También ha participado activamente en el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) a instancias de la Organización de Estados Americanos, una institución históricamente desacreditada por *desfigurar meticulosamente las relaciones de poder* en el continente y ser el instrumento principal del Departamento de Estado.⁶¹ La cooperación se ha extendido además, al plano de la lucha contra el narcotráfico y la proliferación de armas de destrucción masiva (WMD)⁶², relacionando ambos tópicos de manera directa con el fenómeno del terrorismo.

⁵⁸ FUENTES, Claudio comp. (2004); *op. cit.*; p. 73.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas, Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los fines de Detección, Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que presten servicio a la Aviación Civil Internacional, Convención sobre Protección Física de Materiales Nucleares, Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, Convenio sobre las Infracciones y ciertos otros Actos cometidos a bordo de Aeronaves, Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, y Convención Interamericana contra el Terrorismo. En ARNISON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *op. cit.*, p. 69.

⁶¹ HALPERIN DONGHI, Tulio (1997); *Historia contemporánea de América Latina*; Alianza Editorial; Buenos Aires; p. 295.

⁶² La Argentina ha adherido a la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra el Crimen Organizado. Por tal motivo, se ha conformado en el país la Unidad de Inteligencia Financiera

Quizás el más importante y controversial mecanismo de cooperación que ha surgido tras el 11/S sea el Diálogo Antiterrorista "Tres Más Uno" sobre seguridad de frontera y controles financieros, en el que participan Brasil, Paraguay, la Argentina y los Estados Unidos, cuyo principal objeto es el monitoreo de la Triple Frontera, sobre la base de un sistema de vigilancia preexistente entre los tres primeros países. Es *vox populi* que esta región "desde hace tiempo se caracteriza por ser un centro regional para las actividades de recaudación de fondos de Hezbollah y Hamas", así como también para el tráfico de armas y drogas, contrabando, lavado de dinero y falsificación de documentación y moneda⁶³. Es también una zona con una de las reservas acuíferas más importantes del planeta. Su relevancia estratégica llevó incluso a que fuese considerada como un posible punto de retaliación fuera de Medio Oriente tras los atentados en Nueva York y Washington.⁶⁴ Sin embargo, la presencia de terroristas islámicos ha sido negada en numerosas oportunidades por las tres partes sudamericanas. Finalmente, esta fue también la conclusión de los miembros del Tres Más. Sean veraces o no los rumores sobre la presencia de células terroristas, *el 11/S y el renovado interés estadounidense (...) tuvieron como consecuencia una mayor presencia de funcionarios en dicha zona. La Argentina incrementó al poco tiempo la presencia de Gendarmería en la Triple Frontera.*⁶⁵

El otro signo de reacomodamiento en las relaciones bilaterales por efecto de la preeminencia de los temas de seguridad a nivel global, se ha dado en materia comercial. Una serie de medidas y de leyes aprobadas en los Estados Unidos han elevado sus estándares de importación, así como los requisitos de seguridad en los puertos de origen para las exportaciones que se dirijan hacia Norteamérica. Es probable que el objeto implícito de este paquete legislativo consista en aliviar el déficit de la balanza comercial estadounidense, así como *proteger* a sectores productivos poco competitivos a nivel internacional. Debe advertirse que, a pesar

que incorpora diferentes organismos, y que busca evitar que los flujos financieros se destinen a acciones de terrorismo y narcotráfico. A esto se deben sumar la "Iniciativa Andina" de cooperación con los Estados Unidos para el control del tráfico de estupefacientes por el Norte argentino, vigente desde 1998 pero revigorizada en el 2003, cuya sede se encuentra en Salta y la firma de varios tratados bilaterales en la materia que complementan el objetivo de la Convención. En cuanto a las WMD, Buenos Aires ha tenido una participación destacada en numerosas iniciativas internacionales entre las que se encuentra el *Missile Technology Control Regime*. En ARNSON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *op. cit.* p. 67.

⁶³ HAUGAARD, Lisa, GARCÍA, Sean, SCHMIDT, Philip y ANDERSON, Mavis (2004); *op. cit.* p. 4.

⁶⁴ Ha trascendido un memorandum secreto redactado por el Subsecretario de Defensa, Douglas Feith, dirigido a Donald Rumsfeld, con fecha del 20 de septiembre de 2001, en el cual se sugiere "golpear a los terroristas primero fuera de Medio Oriente, tal vez seleccionando de manera deliberada un objetivo que no estuviera ligado a al Qaeda, como lo era Irak. Dado que los ataques de Estados Unidos se esperarían en Afganistán, un ataque en Sudamérica o el Sudeste Asiático sería una sorpresa para los terroristas". En BRIEGER, Pedro (2006); *Qué es Al Qaeda*; Capital Intelectual; Buenos Aires; p. 90.

⁶⁵ FUENTES, Claudio comp. (2004); *op. cit.* p. 82.

de las nuevas reglas de juego comercial, el reacomodamiento resultado en el patrón de los intercambios posee una magnitud menor. La balanza comercial bilateral ha sido superavitaria a favor de la Argentina entre el 2001 y el 2003, revirtiendo una década de déficits.⁶⁶ En efecto, esta alteración responde fundamentalmente a la devaluación del peso argentino que abarató las exportaciones nacionales y no a las modificaciones ensayadas en la política comercial de Washington.

Si se reflexiona, ambos signos de reacomodamiento o secuelas del 11/S, en definitiva, han tenido un impacto menor sobre las relaciones bilaterales si se los compara con la reestructuración que implicó la crisis argentina y el fin del *alineamiento automático*. Hasta aquí el desarrollo del trabajo ha obviado los principales reclamos de los Estados Unidos y las controversias desatadas con la Argentina desde el 2001. Restaría esta tarea para obtener una visión general y definitiva de los intereses reales en juego entre Washington y Buenos Aires, así como para terminar de diagnosticar el impacto de la *guerra contra el terrorismo* en la agenda común.

Siguiendo la enumeración de la analista Diana Tussie, las mayores tensiones con los Estados Unidos estuvieron dadas principalmente por: 1) la cancelación de los ejercicios militares Águila III, debido al rechazo que la Argentina hizo a la inmunidad plena pretendida por Estados Unidos para sus efectivos militares; 2) la gira del canciller Bielsa en Cuba, durante la cual no recibió a los opositores a Castro; 3) el acercamiento político entre Néstor Kirchner y el líder cocalero Evo Morales, cuando éste aún no era presidente de Bolivia, en el marco de la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santa Cruz de la Sierra; y, 4) las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).⁶⁷

En cuanto al primer punto, es claro que para Washington la obtención de inmunidad para sus tropas frente a la Corte Penal Internacional (artículo 98), es un tema de vital trascendencia. Si bien responde a las necesidades de la lucha contra el terrorismo, su funcionalidad trasciende el escenario internacional actual. Basta con observar que los Estados Unidos contaban con presencia militar en más de ciento veinte países antes del 11/S. En los hechos, la acumulación de excesos y violaciones a los derechos humanos y a la legalidad internacional efectivamente penadas y enjuiciadas por semejante instancia, no podría más que generar el cuestionamiento masivo hacia la Casa Blanca y el Pentágono dentro de la propia

⁶⁶ El superávit comercial fue para los años 2002 y 2003 de U\$S 1.176 millones y U\$S 869 millones respectivamente. El mayor déficit de los '90 se registró en 1998 con un monto de U\$S 4.016 millones. Datos obtenidos de INDEC, www.indec.gov.ar.

⁶⁷ ARNSON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *op. cit.*, pp. 85-86.

sociedad estadounidense, poniendo en velo la proyección internacional de las fuerzas armadas del país y la fortaleza política de los gobernantes. En el caso de los países del Mercosur, inicialmente todos manifestaron su negativa ante el pedido, lo que motivo represalias por parte de los Estados Unidos: *Brasil, Uruguay y Paraguay*⁶⁸ *sufrieron la pérdida de cooperación militar (...) en tanto que Argentina, por su condición de aliado extra-OTAN quedó inmune al castigo*⁶⁹. Cabe aclarar que en Buenos Aires se evidenciaron diferentes opiniones ante el reclamo norteamericano. Tanto el Ministerio de Defensa como la Cancillería trabajaron sobre la idea de conceder inmunidad funcional a los militares participantes del ejercicio Águila III, pero el Congreso finalmente no debatió el proyecto de ley que autorizaba la inmunidad. *Las reacciones en los distintos sectores de la administración Bush fueron desde la sorpresa y cierta decepción, a la luz del rol jugado por Estados Unidos en las negociaciones con el FMI, hasta un cierto enojo y voluntad de aplicar mayor presión en este punto y en otras acciones consideradas como ambigüedades por parte de funcionarios norteamericanos.*⁷⁰

En el caso de la visita de Bielsa a la isla caribeña, el malestar de la Casa Blanca canalizó las expectativas incumplidas del *lobby* cubano anticastrista, con sede en Florida y que en tantas elecciones nacionales –especialmente en la del 2001- ha resultado clave para el triunfo de uno de los candidatos en pugna. Este suceso tiene su correlato y su trasfondo en la negativa de la Argentina a condenar a Cuba por violación de los derechos humanos ante la comisión especializada de la ONU, desde los tiempos de la presidencia de Duhalde. Oficialmente, a través del Subsecretario de Estado para los asuntos de América Latina Roger Noriega, la Casa Blanca ha manifestado “su preocupación y su decepción”, considerando dicha postura como un “giro hacia la izquierda”. La respuesta del ministro argentino del Interior Aníbal Fernández terminó por desatar un breve entredicho diplomático:

*“Argentina tendrá posición tomada con Cuba y eso no puede afectar la relación con Estados Unidos: ninguna potencia nos va a condicionar”*⁷¹

Así, llamativamente, la diplomacia rioplatense ha mantenido una actitud de *desprecio* para con uno de los principales grupos de poder detrás de la administración Bush.

⁶⁸ En el 2005, el gobierno de Paraguay, encabezado por Nicanor Duarte Frutos concedió la citada inmunidad a las fuerzas militares norteamericanas, autorizando su despliegue en el país, así como la utilización de la base Mariscal Estigarribia, cercana a la frontera con Bolivia. Esta medida concitó el malestar y la preocupación de Brasilia, Caracas y Buenos Aires.

⁶⁹ FUENTES, Claudio comp. (2004); *op. cit.*; p. 78.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ ESMAS; *Responde Argentina a críticas de EU*; 7 de enero de 2004; en www.esmas.com; accedido el 24 de abril de 2006.

Por su parte, el encuentro entre Kirchner y Morales fue interpretado por el Departamento de Estado como un gesto de solidaridad y apoyo del gobierno argentino hacia uno de los principales críticos y opositores al Plan Dignidad en Bolivia, financiado por los Estados Unidos y dirigido a eliminar los cultivos de coca y el fenómeno del narcotráfico. Para Washington, Buenos Aires no debía entorpecer sus planes sino contribuir a la estabilidad de un país quebrado políticamente ante la renuncia del presidente Sánchez de Losada. Con posterioridad, a través de diferentes encuentros entre mandatarios estadounidenses y argentinos, Bush terminó por destacar públicamente el rol de la Argentina en el delicado teatro político boliviano.⁷²

Postura similar se ha exigido en relación al presidente venezolano Hugo Chávez. Para los estrategas norteamericanos, el *bolivarianismo chavista* consiste en la reedición de un gobierno populista, corrupto, anacrónico en sus ideas y, en definitiva, peligroso para la región. Se trata de un presidente renegado, que osa cortejar a Fidel Castro y Muanmar al-Kaddafi, y que en todas sus presentaciones públicas exalta el *antinorteamericanismo*. Pero a la vez, paradójicamente, Venezuela es el principal proveedor de petróleo de los Estados Unidos con 14% del mercado, habiendo desplazado a Arabia Saudita.⁷³ Ante un escenario sumamente complejo y tensionado, más aún tras la intentona de *coup d'etat* en 2002 contra Chávez con supuesto apoyo de la CIA, tanto Brasil como Argentina han sido llamados a apaciguar el lenguaje de aquel. Pero la creciente imbricación económica y los proyectos de integración energética y en infraestructura, han puesto a Buenos Aires en una incómoda situación. En marzo de 2005, el gobierno venezolano anunció la compra de armas a Brasil, España y Rusia; el *rearme* fue tan sólo criticado tibiamente por José Pampero, por entonces Ministro de Defensa, ante la presión de Condolezza Rice y del propio George Bush.⁷⁴ Esto evidencia el doble juego argentino de cumplir ante Washington de forma simbólica y gestual y proseguir simultáneamente, las crecientes relaciones con Venezuela.

Finalmente, el ALCA y su potencial puesta en marcha alteraron en numerosas oportunidades el desarrollo estable de las relaciones bilaterales como pocos otros tópicos lo han hecho. Y esto se debe a la intransigencia de las dos partes en oposición. Por un lado, los Estados Unidos han esbozado un proceso de liberalización comercial hemisférico que excluye la remoción de las barreras pararancelarias y de los enormes subsidios que benefician a los productores

⁷² CLARÍN; *Bush llamó a Kirchner: elogio a la economía e inquietud por Chávez*; 30 de marzo de 2005.

⁷³ Para un visión desde la perspectiva de seguridad de los Estados Unidos ver MANWARING, Max (2005); *Venezuela's Hugo Chávez, Bolivarian Socialism, and Asymmetric Warfare*; Strategic Studies Institute; Carlisle.

⁷⁴ CLARÍN; *Primera reacción del Gobierno frente al rearme venezolano*; 1 de abril de 2005.

agropecuarios en su territorio, situación que imposibilita en los hechos que buena parte de las producciones latinoamericanas cuenten con un adecuado y equitativo acceso a los mercados. Frente a este molde del ALCA, la Argentina, Brasil y Venezuela han sostenido una actitud intransigente, evidente en la IV Cumbre de las Américas, que ha impedido hasta el momento, junto a las propias presiones al interior de los Estados Unidos, el inicio del acuerdo de libre comercio.⁷⁵ Como sostiene Diana Tussie, *en este punto no hay un alineamiento automático ni un socio estratégico, sino más bien la necesidad de buscar un equilibrio entre los distintos mercados.*⁷⁶

En definitiva, los principales focos de tensión en la relación bilateral surgen de contradicciones y contrapuntos que no responden directamente a las nuevas necesidades de la lucha contra el terrorismo, sino a elementos preexistentes como la iniciativa del ALCA, y/o estrictamente regionales como la intromisión *negativa a los ojos norteamericanos* en Bolivia y Cuba por parte de la Argentina. Debe notarse, por otra parte, que en los cuatro focos mencionados la diplomacia de Buenos Aires se ha conducido de forma autónoma y cuasi-pragmática, sin el temor al entredicho mediático con Washington.

Conclusión

LA RELACIÓN BILATERAL entre la Argentina y los Estados Unidos no se ha alterado por los efectos de la *guerra contra el terrorismo*. Las pruebas son elocuentes: la principal política de Estado de Washington hacia Buenos Aires ha sido orquestada por el Departamento del Tesoro en franca y directa respuesta a la crisis político-económica argentina estallada en el 2001; existe una ausencia de costos ante la crítica moderada de la Argentina a la intervención en Irak y el incumplimiento del envío de tropas a este país; los reacomodamientos resultantes del nuevo contexto pos 11/S han sido de impacto menor y simbólico; y, por último, las tensiones registradas se han dado entorno a tópicos no relacionados con *the war on terror*.

⁷⁵ "El principio subyacente de la política comercial de Estados Unidos, según declaró explícitamente Charlene Barshefsky –antecesora de Robert Zoellick-, siempre fue 'sustentar la prosperidad de Estados Unidos, los empleos y la riqueza de las compañías estadounidenses'. No se trataba, por lo tanto, de propiciar saldos positivos para Brasil ni para la Argentina ni para los demás países de América del Sur. Y el Mercosur representó la mayor traba para esa integración hemisférica subordinada a Estados Unidos, debido, sobretudo, a la resistencia de Brasil, que no podía permitir, como hizo la Argentina, el desmantelamiento o la trituración del parque industrial, mediante una nueva y devastadora reducción de tarifas y la carga de crecientes saldos negativos en su balanza comercial." En MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004); *op. cit.*; pp. 555-556.

⁷⁶ ARNSON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *op. cit.*, p. 86.

Sin embargo, la Argentina ha adherido políticamente a los fundamentos oficiales de la *guerra contra el terrorismo*. ¿Cómo definir entonces su participación? Y a raíz de ella, ¿cómo definir la vinculación con los Estados Unidos?

Claramente, en este tópico existe un *acuerdo sobre lo fundamental* mediante el cual Buenos Aires comparte la preocupación de los Estados Unidos por las *nuevas amenazas*, pero retiene una autonomía de decisión que le permite disentir sobre el *modus operandi* de la superpotencia. No se trata de una política de neutralidad como la diplomacia argentina supo adoptar en otros momentos de la historia, ni una política con aires *gaullistas*, es decir, de abierta ruptura y oposición a Washington sin abandonar a Occidente, sino una actitud pragmática que le ha permitido al gobierno obtener un equilibrio entre sus necesidades estratégicas y su discurso, brindando una imagen de cooperación hacia el exterior y una de independencia hacia el interior.

Pero este comportamiento no se ha registrado exclusivamente en el país, sino que es coincidente con la posición adoptada en buena parte de la región. *La mayoría de los gobiernos latinoamericanos demostró estar bastante dispuesto a ayudar a Estados Unidos a rastrear a Al Qaeda, pero no se encolumnó detrás de la amplia definición de la administración Bush de una "guerra global contra el terrorismo". Cuando la administración Bush intentó pintar la "guerra contra el terrorismo" en términos amplios, como inclusiva de amenazas que comprendían la revolución cubana que ya lleva cuatro décadas, el populismo venezolano, el narcotráfico y la diseminación regional del conflicto colombiano, o utilizó la "guerra contra el terrorismo" con la expectativa de contar con apoyo incondicional y el envío de tropas para la guerra de Irak, se enfrentó con cierta resistencia por parte de una serie de gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, cuando Estados Unidos buscó colaboración práctica específica para combatir las redes terroristas internacionales, recibió amplia cooperación.*⁷⁷

El pragmatismo de Buenos Aires surge, por un lado, porque los dirigentes argentinos son conscientes que *enfrentarse a los Estados Unidos en cuestiones como la lucha contra el terrorismo sería una imprudencia*, (pero a la vez están dispuestos) *a no ceder en temas que resultan, a la luz de las percepciones del gobierno y la opinión pública, prioridades para la política exterior de nuestro país. Las reiteradas declaraciones de Kirchner respecto de la lucha contra el terrorismo como la principal hipótesis de conflicto para el país, sirvieron para borrar la desconfianza inicial que las distintas agencias del gobierno norteamericano mostraban hacia un político a quien poco tiempo atrás prácticamente desconocían. En este sentido, la definición de Kirchner resultó de alguna manera una medida de*

⁷⁷ HAUGAARD, Lisa, GARCÍA, Sean, SCHMIDT, Philip y ANDERSON, Mavis (2004); *op. cit.*; p. 4.

*construcción de confianza*⁷⁸. Y por el otro lado, porque al mantenerse por fuera del *área internacional políticamente relevante*, Buenos Aires contó con un contexto externo favorable a la autonomía y a las *relaciones maduras*. Un dato significativo es que a pesar de su condición de "aliado extra OTAN", *la Argentina no fue incluida en la lista de las naciones del Hemisferio Occidental con las que, conforme a lo expresado en la estrategia de seguridad nacional de 2002, Washington busca formar "coaliciones flexibles" (los países incluidos fueron Brasil, Canadá, Colombia, Chile y México)*⁷⁹. En general, para los diseños estratégicos del Pentágono y la Casa Blanca, en franco proceso de concreción en Medio Oriente y Asia Central, Latinoamérica presenta un carácter periférico. No se trata de una pérdida de funcionalidad, como lo evidencian los esfuerzos para establecer el ALCA y los objetivos implícitos en él, sino de una *devaluación en términos estratégicos*.

La marginalidad de la Argentina se combinó con la política del *ensayo-error* de parte del Departamento del Tesoro. Hasta finales de 2002, *Washington mantuvo una posición de frialdad distante y no hizo ningún esfuerzo que ayudara a levantar la disminuida autoestima colectiva de la Argentina*⁸⁰. Pero la gravedad de la crisis argentina terminó por inducir el cambio en la política de la administración Bush, que desde 2003 promovió enfáticamente los argumentos argentinos ante el FMI y el G7.

Así, la autonomía alcanzada y la benevolencia estadounidense de los últimos años parecen configurar un óptimo en las relaciones bilaterales a favor de la Argentina. De todas maneras, resultaría necio no reconocer la interdependencia asimétrica entre los dos países: Buenos Aires tiene más por perder sin Washington que viceversa, y esto se presenta como una constante histórica.

En definitiva, *hasta el momento el tono de las relaciones bilaterales no transita ni por el alineamiento irrestricto ni por un choque ideologizado con los Estados Unidos*.⁸¹ De hecho, según el propio secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, Tom Shannon, dichas relaciones son "excelentes" según pudo manifestar en su visita al país en enero de 2006.⁸²

⁷⁸ ARNSON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *op. cit.*, pp. 84-85. En septiembre de 2006 y ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el mandatario argentino ratificó que condena "con firmeza la grave amenaza del terrorismo" y calificó esas acciones de "criminales e injustificables".

⁷⁹ RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2003); *op. cit.*; p. 62.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ ARNSON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *op. cit.*, p. 86.

⁸² Entre los días 11 y 12 mantuvo reuniones con el presidente Kirchner y los ministros Taiana, De Vido, Garré, y Miceli. Shannon además calificó su visita como "fructífera y exitosa" y se refirió a temas como el ALCA, la Cumbre de las Américas, el pago de Argentina al FMI, la elección de Evo Morales en Bolivia y las inversiones de Estados Unidos en el país. En MILLER, Scott (2006); *Funcionario de EE.UU. realiza visita exitosa a Argentina*, Servicio de Noticias del Departamento de Estado; 17 de enero; en <http://usinfo.state.gov>.

Este formato de las interacciones y los resultados obtenidos, adicionalmente, actúan como evidencia en contra de quienes argumentan que el único comportamiento admisible y recomendable de un país periférico para con la potencia de turno es la alineación sin cuestionamientos. Debe llevarnos a repensar entonces, este tipo de categorías de pensamiento y a desestimar los análisis basados exclusivamente en la estructura de poder del sistema internacional.

También ofrece una oportunidad especial para la Argentina (y la región en su conjunto). Como nos recuerdan varios analistas, la realidad de las ideas en América Latina aún es negativa:

“La reflexión a partir de una ‘agenda importada’ constituyó una de las características que marcó al mundo intelectual y político latinoamericano. Un determinismo de nuevo cuño, que procuró sacar ventajas de los cambios ocurridos en el sistema internacional, quedó rápidamente instalado, así como la prescripción de una receta única. Los espacios reservados a la capacidad de iniciativa propia, a la autonomía y al razonamiento permanecieron fuertemente limitados en una región que, en otras épocas, supo ser pionera en materia de pensamiento crítico.”⁸³

Sin embargo, si las *ideas* aún hacen a la fuerza y al poder en el mundo, el país rioplatense gracias a esta relación políticamente autónoma, puede contribuir a la construcción de un orden más justo, pacífico y equitativo. No se trata de adoptar una actitud antisistémica o confrontativa con los centros de la gobernancia mundial, sino de cooperación, compromiso y solidaridad real para con los grandes olvidados del progreso. Anhelamos que este camino, ya esté en marcha.

Bibliografía

ARNSON, Cynthia EDIT. (2003); *Argentina – United States. Bilateral Relations*; Woodrow Wilson International Center for Scholars; Washington D.C.; disponible en www.wilsoncenter.org.

ARNSON, Cynthia Y TARACIUK, Tamara COMP. (2004); *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*; Woodrow Wilson International Center for Scholars; Washington D.C.

⁸³ HIRST, Mónica; PÉREZ LLANA, Carlos; RUSSELL, Roberto; *et al.* (2004); *op. cit.*; p.9.

- BIZZOZERO, Lincoln; "Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR" en *Nueva Sociedad*; n° 186; julio/agosto 2003.
- BRIEGER, Pedro (2006); *Qué es Al Qaeda*; Capital Intelectual; Buenos Aires; p. 90.
- CEPAL (2004); "*Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004*", disponible en www.eclac.cl, accedido el 18 de Septiembre de 2005.
- CISNEROS, Andrés COMP. (1998); *Política exterior argentina. 1989-1999. Historia de un éxito*; GEL, Buenos Aires; p. 83.
- CLARÍN; *Bush llamó a Kirchner: elogio a la economía e inquietud por Chávez*; 30 de marzo de 2005.
- CLARÍN; *Primera reacción del Gobierno frente al rearme venezolano*; 1 de abril de 2005.
- COLOMBO, Sandra y ARAYA, José María (2002); *La estrategia de desarrollo y las políticas científico-tecnológicas en la Argentina de los 90*; Primer Congreso de Relaciones Internacionales del IRI; La Plata; 14 y 15 de noviembre.
- COLOMBO, Sandra y ARAYA, José María (2004); *El Mercosur y la percepción de los sectores dirigentes argentinos (1999-2001)*; Segundo Congreso de Relaciones Internacionales del IRI; La Plata; 11 y 12 de noviembre.
- ESMAS; *Se abstendrá Argentina de pagar vencimientos con reservas*; 9 de septiembre de 2003; en www.esmas.com; accedido el 28 de abril de 2006.
- ESMAS; *Responde Argentina a críticas de EU*; 7 de enero de 2004; en www.esmas.com; accedido el 24 de abril de 2006.
- EVANS, Peter; JACOBSON, Harold y PUTNAM, Robert (1993); *Double edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*; University of California Press; Berkeley.
- FUENTES, Claudio y ROJAS ARAVENA, Francisco (2003), "El patio trasero. Estados Unidos y América Latina pos-Irak"; *Nueva Sociedad*; No. 185.
- FUENTES, Claudio comp. (2004); *Bajo la mirada del halcón. Estados Unidos – América Latina*; FLACSO-Chile; Santiago de Chile.
- HALPERIN DONGHI, Tulio (1997); *Historia contemporánea de América Latina*; Alianza Editorial; Buenos Aires.
- HAUGAARD, Lisa, GARCÍA, Sean, SCHMIDT, Philip y ANDERSON, Mavis (2004); *La sombra de septiembre*; Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos; Washington D.C.; disponible en www.lawg.org.
- HAUGAARD, Lisa (2006); *Tarnished Image*; Latin American Working Group; Washington D.C.; disponible en www.lawg.org.
- HIRST, Mónica; PARADISO, José; *et al.* (2002); "La agenda que nos dejó el 11/9", *La Nación*, 2 de septiembre de 2002.

- HIRST, Mónica; PÉREZ LLANA, Carlos; RUSSELL, Roberto; *et al.* (2004); *Imperio, Estados e Instituciones*; Ediciones Altamira – Fundación OSDE; Buenos Aires.
- KIRCHNER, Néstor y DI TELLA, Torcuato (2003); *Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene*; Galerna; Buenos Aires.
- LA NACIÓN; *Otro intento por frenar la pelea con la Argentina*; 4 de mayo de 2005.
- LA NACIÓN; *Kirchner relativizó las diferencias con Brasil*; 10 de mayo de 2005.
- LA NACIÓN; *En la ONU, Kirchner renovó su reclamo por las Malvinas*, 20 de septiembre de 2006.
- LA NACIÓN; *En Wall Street, Kirchner llamó a invertir en el país*, 20 de septiembre de 2006.
- MAOZ, Zeev y RUSSETT, Bruce (1993): "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986", *American Political Science Review*, No. 87.
- MILLER, Scott (2006); *Funcionario de EE.UU. realiza visita exitosa a Argentina*, Servicio de Noticias del Departamento de Estado; 17 de enero; en <http://usinfo.state.gov>.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2005); *Argentina. Indicadores Económicos*; en www.mecon.gov.ar, recuperado el 10 de Mayo de 2006.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2004); *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*; Grupo Editorial Norma; Buenos Aires.
- PEARSON, Frederick y ROCHESTER, Martin (2000), *Relaciones Internacionales. Situación Global en el Siglo XXI*; Mc Graw Hill; Bogotá.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2003); *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*; Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2005); *Aportes para la implementación de la estrategia Marca País Argentina. Planos interno y externo*; disponible en www.marcaargentina.gov.ar/documentos/estudios/Parte_1.doc, recuperado el 15 de Mayo de 2006.
- SZUSTERMAN, Celia (2005); *Argentina. The State we're in*; Open Democracy; 26 de octubre; en www.opendemocracy.net