

VERSIÓN PARA EL LIBRO QUE COMPILARÁN JORGE DOMÍNGUEZ Y RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO, US/LATIN AMERICAN RELATIONS, ROUTLEDGE, 2016, CHAPTER 4.

Las relaciones Argentina- Estados Unidos

Los años de Cristina y Obama

Roberto Russell*

Junio de 2015

* Profesor Plenario del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

Las relaciones Argentina-Estados Unidos: los años de Cristina y Obama

por Roberto Russell

“Ningún país decide solo la relación con el otro, es un tango que se baila de a dos. Tenemos la relación que podemos tener con Estados Unidos y ellos tienen la que pueden tener con nosotros. Tenemos mucha cooperación en distintos ámbitos y en otros no tenemos tanta cooperación o tenemos una visión distinta. Eso no nos convierte en malos o buenos a nosotros o a ellos, simplemente tenemos una visión distinta del mundo, porque ocupamos un lugar distinto”¹. Con esas palabras, el canciller argentino Héctor Timerman procuró explicar en setiembre de 2014 el nuevo pico de tensión que atravesaba el vínculo bilateral, luego de la negativa de la Corte Suprema de Estados Unidos a tomar un caso que enfrentaba a la Argentina con los holdouts. A pesar de que el gobierno de Obama se había presentado como *amicus curiae* de la Argentina en otras instancias judiciales de ese proceso, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (CFK) entendió que el Ejecutivo de Estados Unidos no había hecho lo suficiente para apoyar al país ante la Corte en un caso que lo tenía en vilo y que contenía una alta carga política. Más aún, opinó ante la 69 Asamblea General de las Naciones Unidas que la Argentina estaba “siendo acosada por los fondos buitres con la complicidad del sistema judicial” de Estados Unidos². Ese mismo día aprovechó la oportunidad que le brindaba a la Argentina su presencia como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad, para criticar, en clara alusión a Washington, “la forma en

¹ La Nación, “Héctor Timerman, sobre la relación con EE.UU.: ‘Tenemos una visión distinta del mundo’”, *La Nación*, 28 de septiembre de 2014. <http://www.lanacion.com.ar/1731097-hector-timerman-sobre-la-relacion-con-eeuu-tenemos-una-vision-distinta-del-mundo>

² Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, desde Nueva York, Estados Unidos, <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/27960-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

que se ha venido combatiendo al terrorismo”, y a los países que siguen “sin reconocer al Estado de Palestina”. Sin dejar títere con cabeza, también cuestionó a Estados Unidos en su política hacia Irán, en referencia al acercamiento de ambos países para hacer frente a la amenaza del ISIS³.

En respuesta a las declaraciones de la Presidenta argentina y procurando deslindar responsabilidades, la Secretaria de Estado adjunta para Asuntos del Hemisferio Occidental, Roberta Jacobson admitió días después que: "Estamos en un período duro ahora. Pero continuamos esperanzados en tener una buena relación. No creemos que [el de los buitres] sea un asunto entre dos gobiernos. Es una cuestión en la que debe decidir la justicia y no debería afectar a la relación bilateral"⁴.

Al igual que en otros momentos de fuerte tensión entre los dos países ocurridos desde el comienzo del kirchnerismo, la actitud de CFK en las Naciones Unidas fue recibida en la Argentina de manera muy distinta por partidarios y opositores al gobierno. Los primeros la vieron como una expresión de firme defensa de los intereses nacionales mientras que los segundos la consideraron la gota que rebalsó el vaso de una relación en declive y ya sin remedio, que solo podría remontar un nuevo gobierno; el fin, en definitiva, de la política de “tolerancia constructiva” de Washington hacia una Argentina siempre propensa a inútiles y desconcertantes movimientos de vaivén.

En efecto, pocos meses antes los dos gobiernos habían iniciado una fase de acercamiento a raíz de un giro más amigable de la Argentina hacia el mundo financiero internacional orientado a obtener recursos externos para el pago de sus vencimientos de deuda a tasas bajas⁵. Producto de razones de pura conveniencia, la decisión no era un asunto menor para las relaciones bilaterales. Implicaba un cambio de estrategia

³ Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, durante la reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, desde Nueva York, Estados Unidos, <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/27961-reunion-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu> . Cabe mencionar que la sesión del Consejo de Seguridad fue moderada por el presidente Barak Obama.

⁴ Silvia Pisani, “EE.UU. reconoció que la relación con la Argentina está en un "período duro", *La Nación*, 27 de setiembre de 2014 <http://www.lanacion.com.ar/1730869-eeuu-reconocio-que-la-relacion-con-la-argentina-esta-en-un-periodo-duro>

⁵ Para una breve y clara explicación de este giro, ver Matías Kulfas, “La economía argentina, entre la ‘década ganada’ y los ‘fondos buitres’”, *Nueva Sociedad*, No 254, noviembre-diciembre de 2014, pp. 14-16.

para el pago de la deuda externa –hasta ese momento solo afrontado con reservas- y, más importante aún, la concreción de un objetivo central de la política exterior de Estados Unidos hacia la Argentina a partir de la crisis interna de 2001/2: el regreso progresivo del país al mercado financiero internacional. La decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos de no avalar el caso presentado por la Argentina y sus derivaciones domésticas, un aspecto que desarrollo más adelante, echaron por la borda el plan del gobierno de CFK de contar con recursos externos, al menos de los mercados financieros de Occidente.

La alternancia de momentos de fuerte tensión y de fugaces acercamientos, como lo muestra el episodio que acabo de narrar, constituye la marca definitoria de la relación argentino-estadounidense a largo de todos los años del kirchnerismo. Basta con hacer un breve recorrido por la prensa argentina, tanto favorable como opositora al gobierno, para apreciar este fluctuante transcurrir que dificulta encasillar la relación. La Argentina de los Kirchner no ha seguido una estrategia de acomodamiento a las preferencias de Washington pero tampoco de oposición sistemática. No se ha comportado como aliada ni como adversaria; sin un plan definido, la política hacia Estados Unidos respondió a coyunturas externas y domésticas que la condicionaron y le fueron dando forma. Reunió consideraciones ideológicas y de conveniencia, un aspecto importante para interpretarla, pero que no la singulariza; ambos componentes suelen estar presentes en toda política exterior. En cambio, sí la diferencian tres factores propios de la Argentina y un factor distintivo del kirchnerismo que se acentuó en el segundo mandato de CFK. En el primer caso, se trata de la vocación fundacional de cada gobierno que llega a la Casa Rosada, la alta concentración del poder en la Presidencia y la propensión a sobreactuar. En el segundo caso, me refiero a una forma particular de ejercer el poder que podríamos denominar a modo de síntesis “estilo de gobierno” en la que se subsumen el sistema de creencias del núcleo decisorio, el ejercicio de un “liderazgo sin Estado Mayor”⁶ y el recurso a la “diplomacia del enojo manifiesto”⁷.

⁶ Tomo esta expresión del libro de Carlos Matus, *El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante*, (San Justo, Univ. Nacional de La Matanza, 2008), para identificar un proceso de toma de decisiones en el que pesan más la

Estas variables nos proporcionan las principales claves domésticas para descifrar la naturaleza y evolución de la relación bilateral del lado argentino. A ellas se agregan dos procesos externos fundamentales para el análisis del tema. Primero, y más importante, la transición del poder internacional y de difusión de la riqueza global. Segundo, e inscripto lógicamente e históricamente en el primero, el fin de la hegemonía de Estados Unidos en el Cono Sur y la consiguiente pérdida relativa de influencia y de centralidad de Washington para las relaciones exteriores de la Argentina. Objetivamente, esta circunstancia ofrece al país un espacio inédito para el ejercicio de ciertas “heterodoxias” vis-a-vis Estados Unidos y para la diversificación de los vínculos con el mundo. A estas dos tendencias de naturaleza estructural, se suma la crisis financiera desatada en territorio estadounidense en 2008, un fenómeno que el kirchnerismo consideró como la punta del iceberg de otro proceso que también definió como estructural: la crisis del capitalismo en su expresión neoliberal. Finalmente, cabe incluir en el análisis las acciones y omisiones de Estados Unidos hacia la Argentina en el marco general de su comportamiento hacia el conjunto de América Latina

Este ensayo consta de cuatro secciones que se ordenan a partir de una idea central que puede presentarse como una hipótesis general: al igual que en los años del gobierno de Néstor Kirchner, la relación bilateral tuvo un carácter oscilante que fue producto en sustancial medida del estilo de gobierno de CFK. Este rasgo se manifestó en la alternancia, con más o menos regularidad, de episodios conflictivos de variada intensidad con momentos o expectativas efímeras de acercamiento. A pesar de los altos y bajos, los dos países lograron cooperar en el marco de una agenda limitada a ciertos temas de interés común que no fueron inmunes a las fluctuaciones. El resultado más palpable de este proceso ha sido la creciente distancia entre ambos países, el también creciente desinterés relativo de Washington por la Argentina y la reformulación

subjetividad y los humores del líder que las ideologías, en el que un círculo íntimo o familiar ocupa el lugar de los expertos y asesores formados en los temas en discusión, y en el que la confrontación de opiniones queda supeditada a la lealtad al líder.

⁷ Entiendo por tal a una práctica discursiva altisonante que expresa de manera pública y habitual enojo u oposición al otro en lugar del diálogo. Durante los años del kirchnerismo, este rasgo no se limitó ciertamente a la política exterior. Debo esta idea acerca de la diplomacia del enojo a Juan Gabriel Tokatlian que la ha usado para referirse a la política del kirchnerismo en la cuestión Malvinas. A la vez, su fuente de inspiración es el trabajo de Todd H. Hall, “We Will not Swallow this Bitter Fruit: Theorizing a Diplomacy of Anger”, *Security Studies*, Vol. 20, No 4, 2011.

por parte del gobierno de CFK del lugar de Estados Unidos en su política exterior vis-a-vis otros actores externos que han aumentado su grado de importancia para el país del Cono Sur.

Las primeras dos secciones se ocupan de los principales picos de tensión y de las diferencias que dominaron las relaciones argentino-estadounidenses desde el comienzo del primer gobierno de CFK hasta el fin de su segundo mandato. Los picos de tensión no estuvieron determinados en lo más básico por grandes antagonismos sino por circunstancias específicas que generaron fuertes rispideces entre ambas capitales; además, han quedado en la memoria colectiva de los argentinos y en la de quienes se interesan por la Argentina en Estados Unidos como la impronta de la relación bilateral durante los años del kirchnerismo. En cambio, las diferencias surgieron de lecturas distintas o de intereses opuestos en temas clave de la agenda bilateral y se explican, según los casos, tanto por variables atribuibles al kirchnerismo como por factores más permanentes. La tercera sección, más breve, pasa revista a los temas de la agenda bilateral en los que hubo coincidencias y colaboración. La cuarta sección hace un breve balance del período analizado que incluye, asimismo, algunas reflexiones sobre el legado del kirchnerismo a las relaciones argentino-estadounidenses.

Picos de tensión o el predominio de lo superfluo

CFK asumió en condiciones muy distintas a las de su esposo, Néstor Kirchner, quien se había hecho cargo de la Presidencia de la Argentina el 25 de mayo de 2003 con una débil legitimidad de origen y en un contexto económico interno que daba los primeros pasos para salir de la crisis doméstica de 2001/2, la más grave de la historia argentina. La superación de esta situación dramática y la resolución del tema de la deuda externa en default fue el eje ordenador de sus prioridades de gobierno como así

también de los vínculos que estableció con Estados Unidos en los dos primeros años de su mandato⁸.

Por el contrario, CFK ganó las elecciones presidenciales de octubre de 2007 de manera holgada, obtuvo el 45.29% de los votos –un porcentaje que dobló el alcanzado por NK en 2003- y a gran distancia de su inmediata seguidora, Elsa Carrió que alcanzó el 23.04%. Este caudal de votos, que le permitió acceder al gobierno en primera vuelta, tuvo su sustento principal en los logros del “lustro virtuoso” del kirchnerismo en materia económica⁹. Entre 2003 y 2007, el crecimiento promedio del PBI fue de 8.2%, aumentó la producción industrial y el empleo, el país tuvo superávit fiscal y comercial y reestructuró más del 62% de su deuda en default con una quita de 75%, una medida que contó con un enorme respaldo popular¹⁰.

Dentro y fuera de la Argentina, todo parecía indicar que CFK pondría un mayor énfasis en la política exterior y que buscaría un mejor diálogo con Washington. Como lo reconoció el entonces jefe de la diplomacia estadounidense para América Latina, Tom Shannon. "Argentina está regresando a un perfil internacional más alto que el que tuvo durante la mayoría del gobierno de Néstor Kirchner, porque su gobierno tuvo que invertir mucha energía en reconstruir la economía al mismo tiempo que fortalecía las instituciones democráticas y sociales"¹¹ Tanto el Departamento de Estado como el Tesoro se mostraron dispuestos a colaborar con el nuevo gobierno, en particular a facilitar su regreso a los mercados financieros internacionales.

Sin embargo, a las 24 horas de la toma de mando de CFK derivaciones inesperadas del así llamado “valija-gate” borraron de un plumazo estas expectativas y

⁸ Ver Roberto Russell, “Argentina and the United States: a distant relationship”, en Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *Contemporary Interamerican Relations*, Routledge, New York, 2010.

⁹ Sobre lo logrado en este lustro, ver Mario Damil y Roberto Frenkel, “La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros” en *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti (eds.), Editorial Debate, Buenos Aires, 2015.

¹⁰ La reestructuración consistió en un canje de bonos en default por nuevos títulos que incorporaban la quita mencionada. Ver Kulfa op. cit. y Damil op. cit.

¹¹ Citado en Ana Barón, “Los EE.UU. esperan que, con Cristina, la Argentina vuelva a la escena internacional”, *Clarín*, 12 de diciembre de 2007.

dieron lugar a un primer fuerte pico de tensión con Estados Unidos¹². Su origen fue un documento hecho público por el Departamento de Justicia, en el que se consignaba la declaración de un testigo en una causa judicial en curso en el estado de Florida sobre acciones de espionaje realizadas en territorio estadounidense por supuestos agentes de inteligencia del gobierno de Hugo Chávez. La declaración, que cayó como una bomba en Buenos Aires, sugería que el dinero hallado en la valija proveniente de Venezuela estaba destinado a financiar la campaña presidencial de CFK.

La flamante Presidenta respondió furiosa a este documento englobando en su ataque a todo el gobierno de Estados Unidos. Dijo que se trataba de una "operación basura" y que no se iba a "dejar presionar. Además, ordenó aplicarle al embajador estadounidense en la Argentina, Anthony Wayne, una interdicción por la cual debió reducir sus intercambios con el gobierno argentino al trato con el Ministro de Relaciones Exteriores. En sintonía con la posición del Ejecutivo, las dos Cámaras del Congreso, donde el oficialismo tenía amplia mayoría, sesionaron al unísono para declarar su "más absoluto repudio al agravio provocado a la Nación y a su Presidenta", en medio de severas condenas al gobierno de Estados Unidos¹³.

La magnitud de la reacción del gobierno argentino descolocó al Departamento de Estado. Sin ocultar su malestar con el Departamento de Justicia por divulgar un documento de contenido espinoso para la Argentina en coincidencia con la asunción de CFK, procuró rápidamente bajar el tono de la disputa. Sostuvo que la investigación que llevaban a cabo la Justicia y el FBI simplemente había pegado "de rebote" en la Argentina dado que no se trataba de un asunto de la relación bilateral, y que el gobierno de Estados Unidos y el Departamento de Estado no tenían nada que ver –ni nada podían hacer- ante procedimientos judiciales que se desarrollaban en el estado de Florida de acuerdo con las leyes estadounidenses. En suma, el mensaje reconocía

¹² Se trata de un escándalo que comenzó el 4 de agosto de 2007 cuando un ciudadano venezolano-estadounidense, Guido Alejandro Antonini Wilson, fue descubierto en el Aeroparque de Buenos Aires portando una valija con casi 800.000 dólares. Para sembrar aún más suspicacias sobre el episodio, el arribo de Antonini Wilson a la Argentina se produjo en un avión privado alquilado por la empresa estatal argentina Enarsa y en el que viajaban funcionarios argentinos y de la compañía Petróleos de Venezuela (PDVSA).

¹³ Las votaciones fueron contundentes: 128 votos a favor, 64 en contra y 17 abstenciones en la Cámara de Diputados. Y en el Senado el resultado fue 51 a 16 y una abstención

que un hecho virtuoso -la efectiva separación de poderes de la democracia estadounidense- había tenido una consecuencia lamentable para las relaciones con la Argentina.

A regañadientes ambos lados terminaron aceptando que hubo falta de comprensión de la otra parte. El gobierno argentino no quedó demasiado convencido de la explicación que le brindó el Departamento de Estado sobre el funcionamiento de la división de poderes en Estados Unidos, y en Washington reapareció una sensación agria que tenía un precedente no demasiado lejano: las “formas de enfrenamiento abierto” adoptadas por el kirchnerismo durante la IV Cumbre de las Américas de 2005 en Mar del Plata, aunque por razones, en aquel caso, sin duda más atendibles que las de este episodio por lo que entonces estaba en juego con el avance o no del ALCA para los países del Mercosur¹⁴.

Luego de este primer pico de tensión, y hasta el final del mandato de George W. Bush, solo hubo encuentros esporádicos e insustanciales de la Presidenta y algunos de sus ministros con un afanoso Tom Shannon (a este nivel quedó reservado el diálogo oficial con la Argentina por parte de Estados Unidos) quien hizo numerosos pero infructuosos esfuerzos para mejorar la relación. La política doméstica concentró la atención del gobierno de CFK que adoptó la forma de una “ruling couple” o “first couple”, según los términos empleados por la propia Embajada de Estados Unidos en la Argentina para referirse al matrimonio presidencial.¹⁵ Solo se puso los ojos en Washington por la reactivación de la IV Flota del Comando Sur –“una acción militar a la que no le encontramos una explicación sensata”, en palabras de la ministra de Defensa argentina, Nilda Garré-, y, por cierto, cuando se desató la crisis financiera en Estados Unidos¹⁶.

Esta vez del lado de Washington, la asunción de Barack Obama en enero de 2008 volvió a abrir expectativas de cambios no solo en la relación de Estados Unidos

¹⁴ Sobre este episodio de alta conflictividad bilateral durante el mandato de Néstor Kirchner, ver Roberto Russell op. cit.

¹⁵ Ver “EE.UU. consideraba ineptos a los Kirchner en política exterior, según un cable difundido por WikiLeaks”, *La Nación*, 30 de noviembre de 2010.

¹⁶ La Nación, “El Gobierno preocupado por las maniobras de la IV flota de EE.UU”, *La Nación*, 4 de septiembre de 2008.

con la Argentina sino con toda América Latina. Tanto el gobierno como los opositores domésticos al kirchnerismo la vivieron como el inicio de una nueva etapa en la política estadounidense que parecía ofrecer un campo propicio para dejar atrás prevenciones y desencuentros. Sin embargo, las diferencias volvieron a dominar la relación que sufrió, además, dos fuertes picos de tensión en 2011 y 2014 que la llevaron a un punto de no retorno hasta el fin del gobierno de CFK.

El primero se inició el 10 febrero de 2011 cuando el avión militar de Estados Unidos, C-17 Globemaster III, que traía material para realizar prácticas de entrenamiento con la Policía Federal argentina, fue demorado en el Aeropuerto de Ezeiza; dos días después, el propio canciller Timerman encabezó una muy publicitada y rimbombante inspección in situ a la aeronave que concluyó con la incautación de una “carga sensitiva” que no había sido declarada ante las autoridades aduaneras del país, en particular armas, spy equipment y drogas como morfina¹⁷.

El hecho derivó en un duro intercambio de declaraciones públicas entre los dos gobiernos. El Departamento de Estado calificó a la reacción argentina de “vergonzosa”, “inusual” y “desmesurada” al tiempo que el Departamento de Defensa reclamaba la inmediata devolución del material retenido señalando que la controversia no tenía “precedente”¹⁸ Hasta el propio Barack Obama tuvo que intervenir; en el mes de marzo también pidió que se devolviera el material y calificó de “serio” al incidente, además de opinar que “sería desafortunado” que se destruyera lo incautado en Buenos Aires¹⁹. Por su parte, el gobierno argentino insistía en que había actuado en estricto cumplimiento de la ley aduanera y que el eje de la disputa era la diferencia entre el material declarado y el que se pretendió ingresar. Sentó su posición en una nota de protesta formal ante la Embajada de Estados Unidos en la que manifiesta que “...ni esa Embajada ni el Gobierno de los Estados Unidos han proporcionado explicaciones

¹⁷ Ver Michael Warren “Argentina, US tangle over military material”, *The Washington Post*, 14 de febrero de 2011; y Alexei Barrionuevo, “Argentina Accuses U.S. of Sneaking in Cargo”, *The New York Times*, 14 de febrero de 2011, http://www.nytimes.com/2011/02/15/world/americas/15argentina.html?_r=0

¹⁸ Ver “Washington insiste: Es un conflicto serio y sin precedente”, *La Nación*, 15 de febrero de 2011.

¹⁹ Cancillería argentina, Comunicado de Prensa, “La Cancillería Argentina presentó una nota de protesta ante la Embajada de los Estados Unidos”, <https://www.mrecic.gov.ar/node/34405>

satisfactorias que aclaren la presencia del material no declarado, así como el uso que se le pretendía dar una vez ingresado al país”²⁰.

Es interesante señalar que el incidente “del avión”, tal como quedó en el recuerdo, había sido precedido por un enfrentamiento menor protagonizado por el canciller Timerman también en clave de “diplomacia del enojo manifiesto”; a principios de febrero había sugerido que un programa de entrenamiento policial patrocinado por Estados Unidos –se trata de cursos ofrecidos en la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley (International Law Enforcement Academy (ILEA), situada en El Salvador- estaba enseñando tácticas represivas a miembros de la policía de la ciudad de Buenos Aires.²¹ Al relacionar a esta Academia con la Escuela de las Américas, en Fort Benning, Georgia, dijo: “En el pasado, se dedicaban a entrenar militares con técnicas golpistas y cursos de tortura y persecución de enemigos políticos. Me parece que estos son los límites que no debemos cruzar”²² Más aun, ordenó a la Cancillería argentina que solicitara a El Salvador los planes de estudio de la escuela policial para ver si cumplían con los tratados internacionales firmados por el país²³.

Lo actuado por Timerman en el tema de la Academia y el incidente del avión parecieron formar parte de una ofensiva destinada a poner en evidencia el malestar del gobierno de CFK ante la decisión de Barack Obama de “saltarse” a la Argentina durante la gira que haría en el mes de marzo a América Latina visitando a Brasil y Chile en el Cono Sur y a El Salvador en América Central.²⁴ Ciertamente o no este vínculo, lo concreto es que la actitud asumida por el gobierno argentino produjo perplejidad en

²⁰ Cancillería Argentina, Comunicados de Prensa, La Cancillería Argentina presentó una nota de protesta ante la Embajada de Estados Unidos, 14 de febrero de 2011, <http://www.cancilleria.gov.ar/node/34405>

²¹ La acusación no cayó nada bien en Washington ya que el Departamento de Estado interviene en la administración de esta Academia que es parte de una red global de cinco instituciones similares establecidas por el ex presidente Bill Clinton en 1995. Su principal misión es la coordinación y el entrenamiento de cuerpos de policía extranjeros en el combate al terrorismo, el narcotráfico y el lavado de dinero.

²² Wall Street Journal, “Argentine Comments Show Rift With U.S.”, *Wall Street Journal*, 2 de febrero de 2011.

²³ Ver DERF Agencia Federal de Noticias, “Timerman pidió los manuales que estudia la Metropolitana en El Salvador”, *DERF Agencia Federal de Noticias*, 10 de febrero de 2011, http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=398609

²⁴ El Departamento de Estado reconoció que la no inclusión de la Argentina en la gira presidencial causaría malestar en el gobierno de CFK. Sin embargo, la justificó diciendo que la decisión se debía a que había un proceso electoral en marcha en la Argentina y no a una posición negativa hacia el país. Ver entrevista a Arturo Valenzuela, realizada por Silvia Pisani, “EE.UU convocó a relanzar las relaciones con la Argentina”, *La Nación*, 14 de julio de 2011.

Washington, se habló de desmesura y de falta de profesionalismo de la Cancillería argentina. Nadie lo puso en estos términos pero casi todo el mundo en el gobierno de Obama se quedó con la idea de que se trató de una reacción de despecho a la decisión del Presidente de no visitar a la Argentina²⁵.

Luego de cuatro meses de tirantez, CFK tomó la decisión de devolver el material incautado. Negociaciones discretas entre ambas partes terminaron con un breve comunicado emitido por la embajada de Estados Unidos que procuró poner paños fríos a la confrontación mediante una fórmula de equilibrio. Su párrafo más importante dice: “Informamos complacidos que el incidente que involucró la retención de materiales propiedad del gobierno de Estados Unidos, relacionado con una actividad de entrenamiento conjunta previamente planeada y aprobada, que por fallas administrativas involuntarias debieron ser incautadas, se ha resuelto satisfactoriamente”²⁶. Una vuelta de página en lenguaje diplomático para cerrar un conflicto serio por un tema superfluo que engrosó el archivo de la larga “historia de desconfianza” entre los dos países²⁷.

A diferencia de las derivaciones del “valijagate” y del incidente del avión, el último pico de tensión con Estados Unidos iniciado en setiembre de 2014 tocó un tema de enorme relevancia para la Argentina: la relación con los holdouts. Al igual que en el caso de los dos primeros, el gobierno volvió a poner en la vanguardia de su ofensiva a la diplomacia del enojo manifiesto. En contraposición al “valijagate”, hubo aquí una reacción más pensada y un plan de acción que apuntó a dejar sentado que el conflicto era con Estados Unidos y no solo con los holdouts²⁸.

Esta vez el detonante fue la decisión de la Corte Suprema de Estados Unidos del día 16 de junio de 2014 de no intervenir en el juicio entre la Argentina y los holdouts

²⁵ Acerca de la lectura de Washington a la reacción argentina, ver la excelente entrevista a Michael Shifter “Lo ocurrido fue un golpe a la relación con EE.UU.” *La Nación*, 20 de febrero de 2011.

²⁶ Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Aviso a la Prensa”, 13 de junio de 2011, <http://spanish.argentina.usembassy.gov/1362011.html>. Para una lectura cercana al gobierno sobre este final, ver Martín Granovsky, “Un lío menos”, *Página 12*, 14 de junio de 2011.

²⁷ Sobre esta historia, ver el libro clásico de Joseph Tulchin, *Argentina and the United States: A Conflicted Relationship*, Boston, Twayne, 1990.

²⁸ Sobre esta reacción y el plan consiguiente, ver Martín Granovsky, “El bosque de verdad”, *Página 12*, 1 de noviembre de 2014.

que ya contaban con fallos a su favor en un tribunal de primera instancia y en la Corte de Apelaciones de Nueva York. La densidad política del tema había hecho creer al gobierno, a buena parte de la oposición y a muchos banqueros argentinos que si la Corte no tomaba al caso –algo ya considerado improbable- al menos pediría una opinión al solicitador general de la Casa Blanca antes de expedirse, lo que prorrogaría su decisión hasta 2015. De este modo, la Argentina ganaría un tiempo vital, dado que el 31 de enero de 2014 vencía la cláusula RUFO (rights upon future order) y, con ello, dejaría de estar obligada a extender a los acreedores que entraron voluntariamente en la reestructuración de la deuda en 2005 y más tarde en 2010, -más del 92% de la deuda en cesación de pagos- las mismas ventajas que recibirían los holdouts como consecuencia del fallo o del convenio que se acordara con ellos sobre la base de esta sentencia²⁹. La negativa de la Corte no solo dejó firme el fallo de primera instancia desfavorable a la Argentina; el Tribunal también rechazó un pedido del Departamento de Estado para que en nombre de la inmunidad soberana se prohibiera embargar activos del país.

De nuevo, y en nombre de la asepsia jurídica, la justicia de Estados Unidos volvía prescindir de las consecuencias políticas de sus decisiones, pero ahora en un tema altamente sensible para la economía argentina: la Corte consideró que lo firmado en un contrato por un país puede ser más coercitivo que su razón de Estado³⁰. Otra vez la independencia de los poderes en un momento que no pudo haber sido más inoportuno para la Argentina generó en las filas kichneristas nuevas suspicacias sobre la verdadera voluntad del gobierno de Obama de colaborar con el país y sobre la transparencia del sistema judicial de Estados Unidos; los sectores más duros, incluida la propia Presidenta, vieron un complot para disciplinar a un gobierno díscolo a los ojos de Washington y obligarlo a pagar. Otra vez CFK estalló en furia, aglutinó a su tropa en torno a la oposición “patria o buitres”, radicalizó su discurso y decidió no cumplir lo dictaminado en el fallo de primera instancia del juez de Nueva York, Thomas Griesa, a

²⁹ La validez de la cláusula RUFO es opinable en este caso dado que hace referencia a ofertas voluntarias de canje y no al cumplimiento de una sentencia judicial. Igualmente, el gobierno argentino temía que un pago a los holdouts previo al vencimiento de esta cláusula disparase nuevas acciones judiciales que derrumbaran todo el exitoso proceso anterior de reestructuración voluntaria de la deuda en default.

³⁰ Ver Carlos Pagni “Un choque cultural”, *La Nación*, 17 de junio de 2014.

quien CFK comenzó a calificar peyorativamente de “juez municipal” y de “senil”. En la embestida, llamó terroristas y depredadores seriales a los holdouts y acusó a la justicia de Estados Unidos de ser cómplice de sus oscuros intereses. Con el argumento de que “los estados son responsables de las decisiones de su Poder Judicial” presentó a principios de agosto una demanda contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya sosteniendo que las decisiones adoptadas por los tribunales estadounidenses en el conflicto con los holdouts violan la inmunidad soberana de la Argentina. Al mismo tiempo, buscó apoyos para su causa en el exterior³¹. Por iniciativa argentina, el G77+China presentó a la Asamblea General de la ONU un proyecto de Resolución para la creación de un marco jurídico multilateral que regule la reestructuración de deudas y prevenga comportamientos especulativos. El proyecto, aprobado como Resolución 68/304, cosechó 124 votos a favor, 11 en contra y 41 abstenciones. Poco importó en Buenos Aires que Estados Unidos estuviera entre los 11 países que se opusieron³². El gobierno argentino se sintió victorioso y a la cabeza de un tema clave para la gobernanza global, pese a que la Resolución no tiene consecuencias prácticas inmediatas.

Las derivaciones de la decisión de la Corte de Estados Unidos tuvieron cuatro efectos importantes para las relaciones bilaterales. Primero, la decisión del gobierno de CFK de no pagar la sentencia del Tribunal de Nueva York echó por tierra el plan de estabilización iniciado a comienzos de 2014 que implicaba un mayor acercamiento a Occidente. Los crecientes desajustes de la macroeconomía argentina, una mayor debilidad fiscal y la fuerte caída de las reservas habían convencido al gobierno de que debía recurrir a los mercados de capitales externos para refinanciar vencimientos de deudas³³. Un paso que constituía un cambio de estrategia considerable, dado que el kirchnerismo había hecho del “desendeudamiento” una bandera ideológica³⁴. Bajo esta óptica deben leerse las medidas en cascada que tomó a partir de la segunda mitad de

³¹ Estados Unidos no se avino a esta demanda, si hubiera espacio pongo amenaza de expulsión al encargado de negocio y nota en tono irónico de CFK a Obama por el tema de la designación de Nancy Soderberg con la dura respuesta de Washington.

³² Los 10 restantes fueron Alemania, Australia, Canadá, Finlandia, Gran Bretaña, Hungría, Irlanda, Israel, Japón y República Checa.

³³ Sobre los desajustes crecientes de la economía argentina, ver Damil y Frenkel op. cit.

³⁴ Ver Kulfas, op. cit. p. 14.

2013: en octubre de ese año cerró un acuerdo con empresas que tenían laudos firmes a su favor dictados por tribunales arbitrales en el marco del Convenio sobre Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (Ciadi)³⁵; en febrero de 2014 acordó pagar a la empresa española Repsol la suma de 5.000 millones de dólares en títulos públicos de largo plazo en compensación por la expropiación del 51% de sus acciones de la compañía Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), que había sido estatizada por el gobierno de CFK en 2012; en mayo de 2014 concluyó un acuerdo con el Club de París para cancelar una importante deuda impaga por un monto consolidado de 9.700 millones de dólares³⁶. A estos importantes acuerdos, se suman las medidas adoptadas para satisfacer los requerimientos del FMI de publicar estadísticas oficiales confiables. No es para nada casual que CFK haya dedicado parte de su citado discurso en la Asamblea General en 2014 para enumerar estos acuerdos en su reseña de la forma en que la Argentina había cumplido con sus compromisos externos desde el inicio del kirchnerismo; el mensaje mostró a un tiempo su complacencia por lo hecho en esa materia y su fuerte disgusto por el desaire de la Corte³⁷. Segundo, se acentuó la idea de que nada o poco cabía esperar del gobierno de Obama, una impresión que CFK comenzó a construir luego del papel que asumió Washington frente al golpe de Estado en Honduras contra el Presidente Zelaya. Ya entonces había declarado que Barak Obama “no cumplió las expectativas que había sobre su gestión”³⁸. Así, volvió la crítica ácida, el enojo y la interpelación en público a Estados Unidos en un tono más radical. La crítica no solo apuntó a la inacción del Ejecutivo ante la Corte sino a las políticas presentes y pasadas de Washington. Ni siquiera el cambio de clima político en el que se desarrolló la VII Cumbre de las

³⁵ Ver detalles de este acuerdo en “El Ciadi empieza a ser historia antigua”, *Página 12*, 19 de octubre de 2013.

³⁶ El Club de París reúne a 19 países (Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Israel, Italia, Japón, Holanda, Noruega, Rusia, España, Suiza, Suecia, Inglaterra y Estados Unidos) con los que la Argentina contrajo diversas deudas. Hubo renegociaciones en los años 1962, 1965, 1985, 1987, 1989, 1991 y 1992, y se cayó nuevamente en incumplimiento como consecuencia de la crisis de 2001.

³⁷ Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, desde Nueva York, Estados Unidos, <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/27960-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

³⁸ *Página 12*, “Obama no cumplió con las expectativas”, *Página 12*, 26 de febrero de 2010, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-141039.html> En su particular lenguaje añadió que “Nadie esperaba un príncipe en un corcel blanco pero que sí había existido la ilusión de un “realismo en serio” de parte de Estados Unidos, con una política que atendiera las necesidades de América Latina.

Américas en Panamá en abril de 2015 ayudó a atenuar las críticas de CFK a los Estados Unidos³⁹. Tercero, reforzó la noción de la identidad sureña y sudamericana de la Argentina y la visión de un Occidente poco confiable, cuando no hostil con el país, que el kirchnerismo, y particularmente CFK, traían en su bagaje y que fue creciendo en la mente de la Presidenta a partir de la “operación basura” de 2007 y de la crisis de 2008 con epicentro en Estados Unidos. Cuarto, y en estrecha relación con los tres puntos anteriores, llevó al gobierno a dar un mayor valor estratégico a sus vínculos con otros países, en especial con Rusia y China, y de forma más genérica con el amplio Sur. Es interesante notar que un importante intercambio de monedas (swap) por un monto de hasta 11.000 millones de dólares acordado con China en julio de 2014 para ayudar a estabilizar el tipo de cambio y sostener las reservas ocupó el lugar del fallido retorno a los mercados internacionales de capital que proponía el plan de estabilización. Un claro indicador de los tiempos que vienen⁴⁰.

Las diferencias “lógicas” y las “propias”

El gobierno de CFK tuvo un primer conjunto de diferencias con Estados Unidos que calificó de “lógicas”. Entiendo por tales aquellas que por sus antecedentes o por los asuntos que involucran justifican posiciones diferentes a las de Washington. Ellas obedecen a doctrinas y tradiciones diplomáticas argentinas, a lecciones derivadas de la experiencia histórica del país o a intereses que la mayoría de las fuerzas políticas definen como permanentes. Dicho de otro modo, son diferencias que también cabría esperar de otros gobiernos y que se inscriben en el marco de lo que hemos

³⁹ Ver VII Cumbre de las Américas: palabras de la Presidenta de la Nación, ww.casarosada.gob.ar/discursos/28559.vii-cumbre-de-las-americas.p. Para no escuchar las previsible arengas de la Presidenta argentina, Barack Obama se retiró antes del recinto de la Cumbre.

⁴⁰ El acuerdo fue firmado el 18 de julio de 2014 durante la visita a la Argentina de Xi Jinping, junto a otros convenios para fortalecer la relación bilateral en materia financiera y comercial. El swap funciona en la práctica como un préstamo para la Argentina. Implica la entrega de pesos a cambio de yuanes que pueden ser utilizados para fortalecer las reservas –sea contabilizando los yuanes o convirtiéndolos en dólares, euros u otra monedas de reserva- o para pagar bienes adquiridos en China. Una vez activado, el swap tiene un plazo de reintegro de doce meses a una tasa de entre 6 y 7% anual.

denominado con Juan Gabriel Tokatlian una gran estrategia de autonomía⁴¹. Así, cabe incluir entre las diferencias lógicas, por ejemplo, la cuestión del reconocimiento del Estado de Palestina, el mantenimiento del bloqueo a Cuba, el modo de combatir al narcotráfico, la intervención militar en Libia justificada en la Responsabilidad de Proteger y las disputas en el seno de la OMC por trabas “discrecionales” al comercio. Es interesante notar que el estilo de gobierno de CFK dio a estas diferencias un tono de color que las dotó de una particular visibilidad. Sin embargo, ellas no incidieron en los altos y bajos de la relación, no fueron tema de particular discusión en la Argentina ni dieron lugar a mayor inquietud en Washington.

Junto a las diferencias lógicas entre países se encuentran las diferencias “propias”, es decir las que responden a las características de un determinado gobierno. Conviene volver aquí al estilo de gobierno de CFK, en particular a su sistema de creencias, para dar cuenta de una buena parte de las diferencias propias con Estados Unidos⁴². La literatura en materia de Relaciones Internacionales ha mostrado en forma convincente la dificultad que existe para establecer el efecto independiente de las creencias en las decisiones de política exterior, donde intervienen variables de distinto tipo⁴³. Sin embargo, las creencias puede ser *rewarding* cuando los líderes, como en el caso de CFK tienen una gran autonomía y están libres de constreñimientos burocráticos o políticos, una situación, dicho sea de paso, de la que no gozó Barack Obama y sí en gran medida George W. Bush, luego del 11/9. El sistema de creencias del gobierno de CFK funcionó efectivamente como un marco para el diagnóstico y la acción. También para ser derramado a sus partidarios en la forma de un “relato”

⁴¹ Ver Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, en Domínguez/Covarrubias

⁴² Me refiero aquí tanto a las creencias que Alexander L. George denomina “filosóficas” como “instrumentales”, esto es, las que incluyen supuestos sobre la naturaleza fundamental de la política, de las relaciones internacionales y del rol de individuo en la historia y las que abarcan la relación entre medios y fines en el contexto de la acción política. Ver Alexander L. George, “The Operational Code”: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision Making”, *International Studies Quarterly*, Volume 13, Number 2, June 1969, p.201. Estas creencias, así entendidas, influyen a su vez en las “creencias contextuales” de un gobierno (lo que se tiene por cierto, verosímil o probable en una circunstancia específica) y sobre las imágenes del sistema internacional y la situación de cada país en él. Ver Roberto Russell. Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989, *Documentos e Informes de Investigación*, No 204, FLACSO/Argentina, julio de 1996.

⁴³ Ver, entre otros, Charles A. Powell, James W. Dyson y Helen E. Purkitt, “Opening the ‘Black Box’: Cognitive Processing and Optimal Choice in Foreign Policy Decision Making” en Charles Hermann. Charles Kegley et al. (eds.) *New Directions in the Study of Foreign Policy*, London, Harper Collins, 1987, p. 208.

movilizador que le rindió altos frutos políticos en el plano doméstico. Combinó banderas de liberación y autonomía con imágenes negativas de la globalización neoliberal y el unilateralismo estadounidense, la visión de un Occidente que se resiste activamente a aceptar su declinación relativa con la percepción de que ha llegado la hora del Sur en un mundo cada vez más multipolar. Todos estos elementos, que aparecen reiteradamente en sus discursos, constituyeron su “código operacional” en el campo de la política exterior⁴⁴. El mismo no tuvo nada en común con el de George W. Bush y fue bastante ajeno al de Barack Obama, cuyo sistema de creencias, aunque sin duda a la izquierda del de su predecesor, se nutrió de otros componentes propios de su historia personal, su lugar de origen y el país que le tocó gobernar.

Desde otra historia y lugar, CFK nunca se sintió “antioccidental”, ni hizo del antiimperialismo una insignia de lucha, a diferencia de Hugo Chávez y sus socios del ALBA. En teoría, fue en todo caso tan “antiestadounidense” como la mayoría de los argentinos; solo un 36% tiene una opinión favorable de Estados Unidos según la última encuesta de Pew, el porcentaje más bajo de América Latina⁴⁵. En la práctica, su gobierno no fue ni anti-Estados Unidos ni antioccidental. Basta con ver el porcentaje de votos en la ONU durante sus dos mandatos sobre el nivel de coincidencias con Estados Unidos y el comportamiento de la Argentina durante los dos períodos en los que integró el Consejo de Seguridad bajo el kirchnerismo (2005-2006 y 2013-2014) en los que no tuvo un sesgo antioccidental o anti-Estados Unidos⁴⁶. Asimismo, y pese a denunciar que la posesión de las islas Malvinas no es sólo un objetivo militar de Gran Bretaña sino de la OTAN, el gobierno de CFK no renunció a la condición de Major Non NATO Ally (MNNA), un caso único en América Latina y un sitio que la Argentina curiosamente comparte con países de gran relevancia estratégica para Washington: Afganistán, Australia, Bahrein, Corea del Sur, Egipto, Filipinas, Israel, Japón, Jordania, Kuwait, Marruecos, Nueva Zelanda, Paquistán y Tailandia.

⁴⁴ Ver Alexander George, op. cit. p.

⁴⁵ PEW Research Center, “Opinion of the United States”, Global Indicators Database, PEW Research Center, <http://www.pewglobal.org/database/indicator/1/> Esta última encuesta de PEW no hace más que una tendencia que precede al kirchnerismo, los argentinos se muestran sistemáticamente como los latinoamericanos con la mayor predisposición negativa hacia Estados Unidos. Para un breve análisis de esta tendencia, ver Federico Merke...

⁴⁶ Para más detalles, ver Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, “La política exterior del kirchnerismo”, op. cit. pp. 251-252.

En cambio, y vuelvo a su código operacional, el gobierno de CFK resistió en forma creciente, el concepto de Occidente que se asimila al neoliberalismo en su versión tanto política –la democracia liberal- como económica - el libre mercado-; esto es, la idea de Occidente dominante en los noventa que se ofrecía como el “camino único” hacia el desarrollo en el momento de mayor esplendor del “Consenso de Washington” y del “fin de la historia”. En esa concepción de Occidente situó al menemismo, a los responsables de la crisis de 2001/2, a los fondos buitres y a sus adversarios y enemigos de adentro y afuera⁴⁷. Por otra parte, su identidad “Sureña” nunca implicó afinidad ideológica con los países de un universo tan diferente, antes bien, su acercamiento a este mundo se sustentó en lecturas compartidas sobre aspectos que harían a una gobernanza global más democrática y el interés político en desempeñar en común un papel más activo en un orden mundial en cambio. También por cierto, hubo en juego crecientes intereses materiales.

Con independencia de los picos de tensión, de las sobreactuaciones y los discursos en llamas, este código operacional constituía una fuente de tensión natural entre los dos gobiernos. Barack Obama, a diferencia de George W. Bush, nunca fue percibido como parte del Occidente cuestionado, pero sí como funcional a sus intereses por acción u omisión. En la percepción del gobierno argentino, ese papel se vio más claramente en la gestión de los temas económico-financieros, los cuales, al final del día, terminaron ocupando el lugar dominante y de mayor sustancia de las diferencias “propias”.

El gobierno de Obama no apoyó la Resolución 68/304 de la Asamblea General por entender que la creación de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana bajo el paraguas de la ONU generaría incertidumbre en los mercados financieros, -prefirió, en consecuencia, que el “debate técnico” sobre el tema de los fondos buitres se diera en foros especializados como el Fondo Monetario Internacional (FMI); rechazó la Resolución adoptada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU con sede en Ginebra, a propuesta de la Argentina,

⁴⁷ Para una buena síntesis de esta visión en el contexto de la firma del memorándum con Irán, ver Edgardo Mocca, “Justicia y Geopolítica (A propósito de la discusión del Memorando)”, *Página 12*, 24 de febrero de 2013.

que condena las actividades de los fondos buitres y la especulación financiera “por sus efectos negativos en la capacidad de los gobiernos de cumplir sus objetivos en materia de derechos humanos”⁴⁸; votó en contra de los créditos que la Argentina tramitaba en el Banco Mundial (BM) y en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y decidió su exclusión temporaria del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) por los incumplimientos financieros del gobierno argentino de fallos dictados por el Ciadi; y dio un fuerte respaldo, en setiembre de 2012, a la decisión del FMI que emplazó a la Argentina, como miembro de esta institución, a difundir estadísticas confiables de precios y crecimiento. El remate final se dio a principios de abril de 2015 cuando Roberta Jacobson opinó en una reunión en The Brookings Institution que la economía argentina estaba “en muy mala forma”.⁴⁹ La reacción del gobierno argentino no se hizo esperar; en un Informe para la prensa, la Cancillería señaló en un tono irónico que “la última vez que funcionarios de EE.UU. vieron a la Argentina en “muy buena forma”, durante la década de 1990, el país terminó en la peor crisis política, económica y social de su historia”.⁵⁰ Naturalmente, todos estos temas sí dieron lugar a fuertes debates en la Argentina y despertaron la atención del gobierno de Obama, en particular de las agencias económicas. Objetivamente, las demandas al gobierno de CFK para que regularizara la situación de las deudas impagas y las estadísticas oficiales puso en un mismo barco a la oposición anti-kirchnerista y a la administración Obama. Un vínculo que el kirchnerismo no dejó de señalar en los momentos de mayor tensión con Estados Unidos.

Como también lo indica la literatura de las Relaciones Internacionales, es preciso sumar a las creencias de los líderes el enfoque de los motivos, dado que unas y otros pueden tender a retroalimentarse. Por ejemplo, creencias y motivos se complementaron en la posición que adoptó el gobierno de CFK ante la crisis en Crimea

⁴⁸ Resolución 68/304, “Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana”, *Asamblea General de las Naciones Unidas*, 9 de septiembre de 2014.

⁴⁹ Silvia Pisani, “Para EE:UU. la economía argentina está “en muy mala forma”, *La Nación*, 4 de abril de 2015.

⁵⁰ Información para la Prensa No: 068/15, Sábado 04 de abril de 2015.. El Informe concluye así: “A diferencia de lo ocurrido durante la neoliberal década de los ´90, Argentina hoy reafirma que es un país soberano que decide sus propias políticas en función de los intereses de su pueblo, y no buscando ser el mejor alumno de los EE.UU. Evidentemente, hay quienes extrañan la época de las “relaciones carnales”. Casi 12 años de una política económica autónoma, soberana e inclusiva nos han enseñado a todos los argentinos no dejarse atemorizar por expresiones falaces de funcionarios extranjeros”.

en una etapa en la que la Argentina estaba profundizando su relación estratégica con Rusia. CFK encontró en bandeja una nueva oportunidad para criticar el doble estándar de Occidente—léase Estados Unidos y Gran Bretaña-: unió a Crimea con las islas Malvinas señalando que “no se puede estar a favor de la integridad territorial de Crimea y en contra de la de Malvinas en Argentina” en alusión al referendo realizado en Crimea el 16 de marzo de 2014, -organizado y bendecido por Moscú- y al que tuvo lugar en las islas Malvinas, los días 10 y 11 de marzo de 2013, con fuerte respaldo de Londres, en el que el 99,8% de los habitantes votó a favor de seguir siendo británicos⁵¹. Estados Unidos no se pronunció sobre este último resultado aunque un año después lideró las Resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de la ONU a favor de la integridad territorial de Crimea⁵². Si bien la Argentina votó a favor de la Resolución del Consejo de Seguridad para no quedar como una voz solitaria en ese ámbito restringido -con la obvia excepción de Rusia y la natural abstención de China-, días más tarde se abstuvo al momento de votar una Resolución casi idéntica de la Asamblea General, una posición en la que el gobierno de CK se sintió mucho más cómodo por estar más cerca de sus creencias e intereses. El voto de abstención en el foro universal de la Asamblea lo puso del lado de los países con los que tiene mayor afinidad al tiempo que satisfacía intereses materiales ligados a la creciente relación con Moscú. Además, las sanciones de Occidente a Rusia le abrieron la puerta para aumentar sus exportaciones a ese país⁵³.

Los motivos de los líderes también pueden dar lugar a decisiones de política exterior que no guardan relación con sus creencias dado que se fundan en razones prácticas. El caso más notorio del período que nos ocupa es la firma del memorándum de entendimiento con Irán con el objeto declarado de habilitar una instancia para que las autoridades judiciales argentinas pudieran “interrogar” en Teherán a los imputados iraníes —sobre los que pesan órdenes de captura internacional- acusados de estar vinculados con el atentado a la sede de la AMIA en Buenos Aires el 18 de julio de 1994. El documento, negociado en el más absoluto secreto y firmado por los

⁵¹ Clarín, “Argentina opina sobre Crimea”, *Clarín*, 20 de marzo de 2013.

⁵² Resolución 68/262, “Integridad territorial de Ucrania”, Asamblea General de las Naciones Unidas, 27 de marzo de 2014.

⁵³ Si hubiera espacio puedo comparar con Videla Afganistán Carter.

cancilleres de la Argentina e Irán el 27 de enero de 2013 en Adis Abeba, Etiopía, fue la medida de política exterior del gobierno de CFK que despertó más polémica en el país.⁵⁴ Sus motivos siguen siendo opacos; el kirchnerismo adhirió en bloque a la tesis esgrimida por la Presidenta: el acuerdo fue definido como “un paso adelante” para “destrabar la causa y empezar el camino para encontrar definitivamente la verdad”⁵⁵. Por su parte, la oposición y el grueso de la colectividad judía en la Argentina lo interpretaron como la mejor prueba el viraje del gobierno hacia el eje Caracas/Teherán en el que se conjugaban oscuros intereses políticos y materiales de las partes involucradas⁵⁶. Esto último, precisamente, fue lo que fundamentó la denuncia del fiscal del caso AMIA, Alberto Nisman, en la que imputó a la Presidenta y a su canciller, entre otras personas, por encubrimiento de los sospechosos de haber participado en el atentado. Esta acusación ahondó aún más en el país los interrogantes existentes sobre las razones que llevaron a los dos gobiernos a firmar el acuerdo; sin embargo, las expectativas de contar con más elementos de juicio provistos por el fiscal de la causa se vieron pronto frustradas por su dudosa muerte ocurrida el 19 de enero de 2015, horas antes de presentarse a la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados, donde sería interrogado sobre los fundamentos de su denuncia. La actitud del gobierno de Obama frente a estos episodios ha sido de extrema cautela: evitó pronunciarse sobre el memorándum, aunque se mostró escéptico, y pidió que la justicia argentina actúe para que nos quede impune la muerte de Nisman.⁵⁷ Lo importante. A los fines de este artículo, es que el pacto con Irán abrió una nueva fisura en la relación bilateral justamente en dos temas de altísima prioridad para Estados Unidos en los que Washington y Buenos Aires habían logrado establecer una buena sociedad: el antiterrorismo y la no proliferación nuclear.

⁵⁴ El documento fue aprobado a toda velocidad por el Congreso argentino, nunca fue ratificado por el Parlamento iraní, ni siquiera fue considerado, y en mayo de 2014 fue declarado inconstitucional en la Argentina por la Sala I de la Cámara Federal.

⁵⁵ CFK: “No se trata solamente de hacer un juicio, se trata de conocer la verdad”, Página 12, 7 de febrero de 2013.

⁵⁶ Ver, por ejemplo, Rodolfo Terragno, “Las verdaderas razones del pacto con Irán”, Clarín, 7 de febrero de 2015, p18.

⁵⁷ Ver “EE.UU. pidió “esperar y ver” la reacción iraní”, La Nación, 29 de enero de 2013.

Una agenda de baja intensidad

La agenda de la relación argentino-estadounidense nunca tuvo una alta densidad. La Argentina no es un país geográficamente cercano a Estados Unidos ni se siente su “vecino”, no tiene una agenda interméstica como México o los países de América Central y el Caribe, no hay por tanto sobre la mesa cuestiones de migraciones o de remesas o asuntos que sean vitales para Washington en materia de seguridad, la producción de drogas ha crecido en los últimos años pero no tiene la dimensión de la de países como Bolivia, Colombia y Perú, los argentinos que viven en Estados Unidos tienden a no percibirse como “latinos”, los turistas estadounidenses (junto a los de Canadá) representaron apenas el 5,8% de todas las llegadas de turistas no residentes a la Argentina en 2013⁵⁸, mientras que Estados Unidos (junto a Canadá) recibió el 7,3% del turismo emisivo de la Argentina⁵⁹. Por cierto, Estados Unidos sigue siendo un importante inversor en el país: ocupa el segundo lugar, aunque sus inversiones han disminuido en los últimos años mientras crecían los de otros países. También ocupa un lugar relevante en el comercio de la Argentina, es el tercero en materia de exportaciones argentinas, luego de Brasil y China, aunque ha ido perdiendo terreno. En 2013, para dar un dato significativo, el monto de las exportaciones de la Argentina a Estados Unidos fue equivalente al que se realizó al norte de África (Argelia, Egipto, Marruecos y Túnez). Más fuerte y persistente es su lugar en las importaciones argentinas, sigue en segundo lugar después de la Unión Europea. Cabe apuntar que el saldo comercial ha sido históricamente desfavorable para la Argentina, un rasgo que estuvo presente durante los dos mandatos de CFK y que obedece al patrón tradicional del intercambio bilateral⁶⁰. La Argentina exporta a Estados Unidos principalmente productos agrícolas, siderúrgicos, químicos, combustibles, cuero y sus manufacturas y

⁵⁸ Ministerio de Turismo de la Nación, “Anuario Estadístico de Turismo 2013”, *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020*, 2013, p.46.

⁵⁹ Ministerio de Turismo de la Nación, “Anuario Estadístico de Turismo 2013”, *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020*, 2013, p.55.

⁶⁰ La excepción de produjo entre 2002 y 2005, años en los que la Argentina tuvo superávit por el desplome de la importaciones a Estados Unidos a raíz de la crisis de 2001/2.

autopartes mientras que la mayoría de los bienes que le compra son de capital (maquinarias y equipos) e insumos para la producción⁶¹.

Dentro de este marco general, y el de los altos y bajos de los años de CFK y de Obama, los dos países firmaron numerosos acuerdos sobre una amplia temática: asuntos espaciales, energías limpias, energía nuclear civil, cultura y educación, meteorología y sismología, nanotecnología, parques nacionales y municipios. La joya de la corona es la cooperación en el sector espacial entre la NASA, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, dependiente de la Cancillería y otras instituciones argentinas, que posibilitó, entre otros logros destacables, el lanzamiento en junio de 2010 del satélite argentino SAC-D/Aquarius desde la base espacial de Vandenberg, en California. El satélite, cuyo objetivo es el estudio de la salinidad de los océanos y su influencia en los cambios climáticos, fue construido en Bariloche, Argentina y es el fruto de más de diez años de un trabajo conjunto en el que también participan instituciones de Brasil, Canadá, Francia e Italia⁶².

Además de esta cooperación ajena a las oscilaciones propias del vínculo bilateral, los gobiernos de CFK y de Obama tuvieron en la agenda otros temas que lo acercaron: Estados Unidos apreció especialmente la activa participación de la Argentina en la misión humanitaria de Haití (MINUSTAH); elogió la gestión diplomática llevada a cabo por Néstor Kirchner en 2010, como Secretario General de UNASUR, para acercar posiciones entre los presidentes Hugo Chávez de Venezuela, y Juan Manuel Santos de Colombia en una crisis bilateral de alto voltaje; y vio con beneplácito el papel constructivo que adoptó la Argentina en los debates de la Asamblea General Extraordinaria de la OEA en 2013, donde se plantearon posiciones enfrentadas sobre el papel y el futuro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En efecto, el gobierno de CFK contribuyó de manera decisiva a moderar las posturas revisionistas de los países del ALBA que procuraban debilitar la capacidad de acción de la Comisión por considerarla un instrumento de intervención de Washington en la región. A pesar

⁶¹ Para una explicación sencilla de las implicancias para la Argentina de este patrón comercial en los años que nos ocupan, ver Graciela Cañete, "Estados Unidos: cambios para reducir la brecha", *La Nación*, 22 de enero de 2013.

⁶² Embajada de los Estados Unidos en Argentina, "Los Estados Unidos y Argentina firman acuerdo de cooperación espacial", *Noticias y Eventos Embajada de Estados Unidos en Argentina*, 22 de octubre de 2010, http://spanish.argentina.usembassy.gov/evento_bolden.html

de su cercanía en muchos aspectos con estos países, la Argentina defendió la continuidad de la labor y la legitimidad de la Comisión por dos motivos principales: el papel histórico que tuvo la Comisión a fines de los setenta en defensa de los derechos humanos durante la última dictadura militar argentina; y el lugar central que ocupa el tema de los derechos humanos en la agenda de la política interna y exterior del gobierno de CFK.

También pueden anotarse en el haber, pero con tendencia declinante, la cooperación bilateral en materia de no proliferación nuclear y lucha contra el terrorismo. En ambos temas el Departamento de Estado de Estados Unidos definió a la Argentina como su socio más importante en América Latina y como su gran aliado en la región en la disputa con Irán en la Comisión Internacional de Energía Atómica⁶³. La cooperación en la lucha contra el narcotráfico tuvo asimismo puntos altos. Sin embargo, estos tres temas de la agenda positiva fueron contaminados de manera muy negativa por otros asuntos de la relación bilateral a partir de 2012. Terrorismo y narcotráfico por el episodio del avión, y no proliferación por el memorándum con Irán. Un cuarto tema, la defensa de los derechos humanos, una bandera que dio a la Argentina un gran reconocimiento internacional desde la recuperación de la democracia en 1983, quedó entre paréntesis tras la dudosa muerte del fiscal Alberto Nisman en enero de 2015.

El episodio del avión fue un punto de inflexión en la cooperación bilateral en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Luego de varios años de estrecha colaboración, poco meses después de este incidente, Roberta Jacobson reconoció que había entre los dos países una “cooperación insuficiente en seguridad”⁶⁴. El Country Reports on Terrorism que elabora anualmente el Departamento de Estado señala expresamente en su informe de 2012 que: “Law enforcement and security cooperation with Argentina was significantly curtailed in February 2011 after Argentine authorities seized sensitive U.S equipment...”⁶⁵. El Report del año 2013 destaca que la

⁶³ Ver “Acuerdo con Estados Unidos para contener a Irán”, *La Nación*, 11 de febrero de 2007 y otros.....

⁶⁴ Citada en Silvia Pisani, “Washington ve dificultad en su relación con la Argentina”, *La Nación*, 25 de abril de 2012.

⁶⁵ United States Department of State, Country Reports on Terrorism 2012”, *United States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism*, mayo de 2013, p. 176.

cooperación se limita al “intercambio de información”⁶⁶. En el mismo sentido, el Country Reports on Drugs del año 2012 señala que luego de los incidentes “about U.S. training courses for Argentine public security personnel” (se refiere a la Academia de El Salvador) y el episodio del avión “the Government of Argentina moved to systematically reduce counternarcotics and security cooperation with the United States”⁶⁷. Al año siguiente, el Informe de 2013 menciona que la DEA y las fuerzas de seguridad argentinas resumed a “limited counternarcotics cooperation”⁶⁸. El lenguaje de los informes es seco y contundente para no dejar dudas la visión de Estados Unidos sobre el deterioro de la cooperación bilateral en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. El último informe sobre Drogas también reconoce que la Argentina es un país de tránsito cada vez más importante de la cocaína producida en Bolivia, Colombia y Perú , que ha crecido su papel como fuente de precursores químicos y como productor de “paco” al igual que el consumo de cocaína en el país. Por su parte, el informe sobre Terrorismo de ese mismo año, señala que “The Argentine-Jewish community and other opinion leaders publicly opposed the Argentina-Iran dialogue, and criticized the government for failing to share information about the talks”⁶⁹ Una forma en este caso indirecta de mostrar la preocupación de Departamento de Estado por los pasos dados por el gobierno de CFK con la firma del memorándum con Irán.

Balance y legado

A excepción de sus primeros 13 meses de gobierno, los dos mandatos de CFK coincidieron con las dos Administraciones de Barack Obama. CFK arrancó mal con Bush, con quien tenía fuertes diferencias ideológicas y por quien sentía poca simpatía personal, y terminó mal con Obama, un presidente algo más cercano a su narrativa,

⁶⁶ United States Department of State, “Country Reports on Terrorism 2013”, *United States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism*, abril de 2014, p. 207.

⁶⁷ United States Department of State, “International Narcotics Control Strategy Report”, *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, marzo de 2012, p. 104.

⁶⁸ United States Department of State, “International Narcotics Control Strategy Report”, *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, marzo de 2013, p. 91.

⁶⁹ Country Reports on Terrorism 2013, op. cit. p. 207.

pero con el que no logró establecer vínculo alguno. CFK nunca visitó la Casa Blanca y Obama nunca puso un pie en la Argentina. Los encuentros que tuvieron, cinco en total, fueron en el marco de reuniones multilaterales y tuvieron poco de sustancia.⁷⁰

Cuando uno observa el curso de la relación bilateral se queda con la impresión de que el papel del gobierno de Estados Unidos fue más de reacción que de acción, que ha seguido más la marcha de los acontecimientos antes que tratado de determinarlos. Por cierto, marcó la cancha en temas de su interés y no se quedó de brazos cruzados: por todos los medios a su alcance dejó en claro que su principal objetivo vis-a-vis la Argentina era que el país cumpliera sus compromisos con los acreedores externos, un tema en el que tanto Bush como Obama no estuvieron dispuestos a admitir heterodoxias a pesar de sus diferencias en materia económica⁷¹. Por lo general, el gobierno de Obama apoyó a las autoridades argentinas en sus negociaciones con los acreedores externos, las presionó en otras ocasiones y tuvo algunos conflictos burocráticos entre sus agencias por este tema o problemas inoportunos con los tribunales de su país. En varios temas en los que hubo desavenencias no se inquietó demasiado, las entendió como parte de las diferencias “lógicas” con la Argentina y, por extensión, con buena parte de los países de América Latina. La Argentina no fue una loba solitaria en sus diferencias ni se plantó como adversaria. Ninguna de estas diferencias “lógicas”, por otra parte, tocaban o podían incidir directamente en intereses vitales de Estados Unidos. El problema central estuvo en los picos de tensión y sus secuelas, que dejaron marcas y acotaron la agenda de cooperación, especialmente en temas de alto interés bilateral –terrorismo, narcotráfico, no proliferación y derechos humanos- en los que la Argentina pasó del lugar de reconocido aliado o modelo a una especie de limbo a la espera de un nuevo curso.

⁷⁰ En total fueron cinco encuentros: Encuentro en cena del Premier Británico (en el marco de la Cumbre del G-20), 4 de abril de 2009; Encuentro en Cumbre de la Unasur, 18 de abril de 2009; Encuentro en la cumbre nuclear en Washington, 12 de abril de 2010; Encuentro bilateral en la Cumbre del G-20 (Cannes), 4 de noviembre de 2011; Encuentro en la Cumbre de las Américas ,(Cartagena) 14 de abril de 2012.

⁷¹ El propio Obama reconoció que en la reunión que mantuvo con CFK en Cannes en noviembre de 2011 en el marco de un encuentro del G-20 que había instado “a la Argentina a tomar medidas concretas para la cancelación total de las deudas pendientes”. Ver Reportaje exclusivo con el presidente de Estados Unidos “Obama: si la Argentina cancela su deuda atraerá inversores”, *La Nación*, 12 de diciembre de 2011.

CFK fue la gran decisora y construyó una presidenta fuerte luego de la muerte de su esposo en octubre de 2010, lo que puso fin el proyecto del kirchnerismo “eterno” y al doble comando. Tuvo altos y bajos de popularidad pero siempre contó con la iniciativa, marcó el rumbo de la política exterior y nadie de adentro o de afuera pudo torcerlo. Sus críticas directas o veladas a Estados Unidos formaron parte de su relato y fueron una fuente de apoyo a su proyecto de poder. Siempre se radicalizó y victimizó en la adversidad y tendió a ver cada vez más “conspiraciones destituyentes”, tanto domésticas como del exterior, una constante de su gobierno que no fue ajena a las relaciones con Estados Unidos. A pesar de su vocación fundacional, no logró establecer un nuevo paradigma de política exterior capaz de transmitirse como un legado a quienes la sucedan en el gobierno el 10 de diciembre de 2015. La historia seguramente volverá a repetirse, quienes asuman en ese momento hablarán de la necesidad de una nueva inserción internacional y de encontrar otro modo de vinculación con Estados Unidos.

CFK, no pudo o no quiso establecer un marco para encuadrar la relación y en el que se pudieran trabajar diferencias y coincidencias. Optó por una alta intensidad sonora que minó la confianza y redujo como pocas veces la densidad de la relación. Para retomar la declaración de Timerman con la que comienzo este artículo, el tango se baila de a dos, pero en este caso, uno de los bailarines, el más débil y no por ser mujer, tuvo más responsabilidad que el otro en el carácter distante de la relación. De este modo, el gobierno de CFK contribuyó a acentuar una tendencia que precede largamente al kirchnerismo: la disminución del interés relativo de Washington en la Argentina debido al retroceso del país y su pérdida de posiciones internacionales y de liderazgo en la región. A este fenómeno, se une otra tendencia más reciente: la pérdida de centralidad relativa de Estados Unidos para la Argentina, un dato de la realidad de un mundo en cambio que pone al vínculo bilateral en un cuadrante distinto.

La larga historia de desencuentros lleva a pensar que no será sencillo terminar con las oscilaciones y contar, por tanto, con una base firme para construir una agenda común consistente. Hay una especie de ADN del lado argentino que juega en sentido contrario y una inclinación nacional a buscar salidas o soluciones en vínculos con otros

países perdiendo la noción de equilibrio en la política exterior. El caudal de acuerdos firmados con China en la última fase del Gobierno de CFK, sin debate interno sobre sus implicancias, acaso resulte la muestra más reciente de esta propensión. Esta disposición a bandearse también podría llevar a que los “picos de tensión” de estos años procuren reemplazarse por “picos de pasión”, tan nefastos como los primeros, en busca de una “relación especial” con Estados Unidos que no tiene cabida para un país como la Argentina. El “pico de pasión” alcanzado por el ex presidente Leopoldo Fortunato Galtieri durante la última dictadura militar cuando acompañó fielmente a Ronald Reagan en su cruzada global contra el comunismo se abortó abruptamente en medio de la guerra de Malvinas luego de que Estados Unidos tomara partido por Londres. Los “picos de pasión” de los años noventa promovidos por Carlos Menem no alcanzaron para que Washington saliera en auxilio de la Argentina en los meses posteriores a la crisis de 2001/2. En breve, tensión y pasión han constituido la expresión extrema de bamboleos improductivos que encuentran su principal fuente de explicación en una clase política propensa a la sobreactuación y en un régimen político caracterizado por la alta concentración del poder en la Presidencia. Así, tensión y pasión, por su desmesura, han ido minando desde hace décadas la posibilidad de crear confianza y de establecer espacios de colaboración selectiva entre Buenos Aires y Washington.

Usé en este trabajo el término distancia como sinónimo de frialdad y de desinterés recíproco. Pero hay otra distancia entre la Argentina y Estados Unidos que tiene que ver con la geografía, con el fin de la hegemonía estadounidense en buena parte de América del Sur y con las nuevas opciones internacionales con las que cuenta la Argentina. Como toda nación que ha declinado, la Argentina necesita manejarse con prudencia, evitar confrontaciones innecesarias y contar con amigos y colaboración externa.⁷² No debería prescindir de una buena relación con Estados Unidos. Hay aquí incluso un aspecto paradójico y acaso aún prematuro: la Argentina, como la gran mayoría de los países de América Latina, procuró históricamente compensar el poder

⁷² Ver Roberto Russell and Juan Gabriel Tokatlian, “La política exterior del kirchnerismo” en Carlos Gervasoni y Enrique Perozzutti (editores), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Random House Mondadori, 2015, p. 208.

de Estados Unidos estableciendo vínculos con otras naciones o regiones extra-hemisféricas. Según los momentos, este papel fue asignado a Europa, a algunas naciones del Sur y hasta al bloque soviético. Hacia adelante, Estados Unidos podría convertirse –y aquí está la paradoja- en un inesperado factor de equilibrio y compensación de nuevas relaciones asimétricas como las que pueden darse entre Buenos Aires y Beijing. Por su parte, Washington seguirá poniendo sus prioridades externas en otras partes del mundo, y cuando lo haga en América Latina seguramente no será en la Argentina. Sin embargo, su distante vecino del Sur podría llegar a ser un socio importante en el manejo de temas regionales y globales de interés común, en los que desempeñan, además, un papel cada vez más significativo las sociedades civiles de los dos países. Al final del día, no deja de ser sorprendente que la relativa “simplicidad” de la agenda entre Estados Unidos y la Argentina y la ausencia de verdaderos antagonismos no hayan podido traducirse hasta hoy en un patrón de cooperación estable, con los más y los menos de toda relación. Con pocos acomodamientos mutuos, podrían generarse con relativa sencillez las condiciones objetivas para establecer un vínculo más sensato y productivo que incluya las diferencias lógicas, reste las desmesuras y potencie en forma positiva los temas en los que los dos países comparten intereses. Sobre la base de lo narrado has aquí, cabe preguntarse con cierto escepticismo, si esta nueva oportunidad para un nuevo comienzo será esta vez aprovechada.