

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

## Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina

Roberto Miranda\*

### Resumen

En este trabajo analizamos la relación de Argentina con Estados Unidos a través de la recomposición financiera internacional liderada por los gobiernos kirchneristas. Las expectativas generadas por el canje de bonos de acreedores privados y por la cancelación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional, se desmoronaron entre 2006 y 2009. Sobre esto mucho tuvo que ver la dependencia de Argentina con Estados Unidos. Nuestra hipótesis es que la posición de Buenos Aires, tanto de cuestionar la actitud norteamericana ante el endeudamiento y el *default*, como de ignorar a los organismos financieros internacionales, fue respondida por Washington mediante obstáculos al intento argentino de acceder al poder inversionista transnacional.

**Palabras clave:** Relaciones bilaterales, Diplomacia, Poder, Presión.

### Abstract

In this work we analyze the relation of Argentina with The United States across the financial international alteration led by the governments kirchneristas. The expectations generated by the exchange of bonds of private creditors and for the cancellation of the debt with the International Monetary Fund, crumbled between 2006 and 2009. On this much had to see the dependence of Argentina with The United States. Our hypothesis is that the position of Buenos Aires, so much of questioning the North American attitude before the debt and the default, since of ignoring to the financial international organisms, was answered by Washington by means of obstacles to the Argentine attempt of acceding to the investment transnational power.

**Key words:** Bilateral Relations, Diplomacy, Power, Pressure.

\* Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina). Profesor de maestría y de doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata y director de la Especialización en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Santa Fe. Profesor de grado de Política Internacional Argentina en la Universidad Nacional de Rosario.

Recebido para Publicação em 03/05/2011. Aprovado para publicação em 10/10/2011. E-mail: miranda@irice-conicet.gov.ar

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

## I. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la relación de Argentina con Estados Unidos a través de la recomposición financiera internacional liderada por los gobiernos kirchneristas. La negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) del acuerdo de setiembre de 2003, referido a la reprogramación de los vencimientos de la deuda de Argentina con éste organismo multilateral de crédito, como así también el canje de bonos con acreedores privados efectivizado a principios de 2005, generaron expectativas interesantes para el retorno del país al sistema financiero internacional. En todo momento la participación norteamericana fue decisiva. También fue importante el respaldo que Washington le prestó a Argentina cuando Néstor Kirchner decidió cancelar la deuda con el FMI, en diciembre de 2005, lo cual aumentó las perspectivas de un mejoramiento de la situación financiera del país en el mundo.

Sin embargo las expectativas, entre 2006 y 2009, se desmoronaron<sup>1</sup>. El bilateralismo entre Argentina y Estados Unidos fue una variable clave en ese derrumbe, principalmente porque estuvo signado más por la tirantez que por la cordura. Por un lado se sostiene que la relación ya había sido distante desde que Kirchner ingresó a la Casa Rosada y que, luego de la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005, se tornó más lejana aún por la “tensión y desconfianza” de Estados Unidos hacia Argentina<sup>2</sup>. También se destaca que tanto el inicio del segundo gobierno de George W. Bush, como la cancelación de la deuda con el FMI y los bonistas, marcó un cambio en la relación bilateral diferente al ajuste que se dio en ésta relación entre mayo de 2003 y enero de 2005<sup>3</sup>.

Estos enfoques, sin desconocer otras cuestiones, ponen el acento en el estilo atípico que se aplicó en la conducción de las relaciones exteriores como detonante de la irregular y traumática vinculación entre Argentina y Estados Unidos. También Carlos Escudé (2004) recuerda los costos que debió asumir el país en otros momentos por el estilo confrontacionista

<sup>1</sup> El corte temporal tiene que ver con las expectativas, pero partimos de 2006 porque a pocos días se había renovado parcialmente el Congreso argentino, con mayoría de legisladores oficialistas en virtud del triunfo de Kirchner en las elecciones de medio término, realizadas en octubre de 2005. En diciembre de 2009, nuevamente se renovó el Congreso con mayoría de legisladores opositores dado los resultados no del todo satisfactorios obtenidos por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones de medio término, celebradas en junio de aquél año.

<sup>2</sup> Llenderozas, 2006.

<sup>3</sup> Busso, 2006.

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

de su política exterior y que -según éste autor- Kirchner reiteró ante Estados Unidos. En este sentido algunos autores<sup>4</sup> habían creído que el carácter pragmático del presidente argentino se iba a trasladar a la diplomacia con el gobierno norteamericano, conducta que finalmente no se dio.

Por otro lado se entiende que en el vínculo entre ambos países hubo tirantez porque el gobierno argentino no quiso o no supo articular la relación con Estados Unidos, pues partió de la “demonización” de lo que fue ésta relación durante los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De la Rúa, hasta el punto de provocar -entre otras cosas- una “dependencia forzosa de la financiación externa bolivariana”.<sup>5</sup> Al mismo tiempo se subraya que fue Washington quien no quiso esforzarse en articular la relación con Buenos Aires, sencillamente porque a Estados Unidos poco le interesaba Argentina en la medida en que éste país tenía “un papel cada vez menor en la estabilización de América del Sur”.<sup>6</sup>

En cambio, desde una visión opuesta, se señala que Kirchner estableció pautas autonomistas en su política exterior que, dado el “crecimiento y la diversificación del comercio exterior como el desendeudamiento”, le permitieron alejarse de la reedición de una alianza con la potencia hegemónica.<sup>7</sup> Precisamente se afirma que el éxito de la negociación con el FMI involucrando el compromiso norteamericano, estuvo relacionado con la estrategia aplicada por el gobierno argentino en esa negociación denominada *geo-economic buffering*, es decir, “la reducción de la influencia de las potencias mundiales en espacios geoeconómicos regionales, gracias al apoyo y sustento financiero brindado por Brasil y Venezuela”, negado por Estados Unidos.<sup>8</sup>

El estilo desplegado por Kirchner, la irrelevancia de Argentina según los intereses norteamericanos, o bien la voluntad de preservar la capacidad de decisión propia del gobierno nacional, son cuestiones de la relación de Buenos Aires con Washington que tienen sus fundamentos a la hora de escrutar la dirección que tomó esa relación. Sin embargo nuestra hipótesis es que sobre esa dirección mucho tuvo que ver el nivel de dependencia de Argentina con Estados Unidos. Mientras la Casa Rosada cuestionó la actitud norteamericana ante el *default* e ignoró a los organismos financieros internacionales, la respuesta de la Casa Blanca fue

<sup>4</sup> Diamint, 2003.

<sup>5</sup> Cárdenas y Cisneros, 2008.

<sup>6</sup> Russell, 2008.

<sup>7</sup> Simonoff, 2009.

<sup>8</sup> Morales Ruvalcaba, 2010.

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

entorpecer el acceso de Argentina al poder inversionista sabiendo que éste país dependía de fuentes de financiamiento externas para su economía en crecimiento.

## **II. El efecto imagen**

A pocos días de realizada la Cumbre de Mar del Plata, el gobierno norteamericano forjó la imagen del parentesco político de Kirchner con Chávez. *The New York Times* se encargó de ilustrar esta situación al señalar que “desde su victoria electoral de medio término lograda en octubre de 2005, Kirchner se ha movido para establecer una alianza con el líder populista de Venezuela”. Más aún, el mencionado diario destacó que Chávez habló del eje Caracas-Buenos Aires y que, simultáneamente, Kirchner estuvo “buscando el abrazo del líder venezolano, el cual ha demostrado ser una espina persistente para la administración de Bush”.<sup>9</sup>

A casi dos años de ese análisis periodístico, *The Washington Post* se ocupó de detallar la alianza entre Kirchner y Chávez. Eran los primeros días del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en los cuales se había desatado el episodio de la valija de Guido Antonini Wilson.<sup>10</sup> Esa alianza, según el diario norteamericano, planteaba la pregunta que muchos argentinos se hacían de “si su país se estaba convirtiendo en una colonia de Venezuela”, ya que Kirchner había dicho que Argentina no era una colonia de Estados Unidos. Pero la principal intención de *The Washington Post*, fue subrayar el carácter populista de Kirchner, mostrándolo semejante a Chávez.<sup>11</sup>

A través de esta imagen la Casa Blanca pretendió debilitar internacionalmente a los gobiernos kirchneristas. No sólo por la cercanía con el presidente bolivariano, también por identificar a Argentina como un país limitante de la democracia. Fue muy significativo que Tom Shannon, secretario adjunto de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental de Estados Unidos, al dividir a los presidentes del continente entre los que tenían “visión democrática” y los que desarrollaban “liderazgos autoritarios”, enumerando a los primeros no incluyó a Kirchner. En

<sup>9</sup> *The New York Times*, “Dwindling Debt Boosts Argentine Leader”, 3.1.2006.

<sup>10</sup> Antonini Wilson, en agosto de 2007, había sido detenido en el Aeroparque de Buenos Aires procedente de Caracas en un avión especial con funcionarios argentinos y venezolanos, portando una valija con 800 mil dólares no declarados en la Aduana. A comienzos de diciembre de ese año, en Estados Unidos, con la colaboración de Antonini Wilson, el FBI arrestó ciudadanos venezolanos acusados de querer sobornar a aquél para que no revelara detalles sobre la mencionada valija, por la sospecha de que la misma estaba destinada a solventar parte de la campaña electoral de Cristina. A partir de esta situación se generaron innumerables cruces de acusaciones, por cierto muy fuertes, entre los gobiernos argentino, norteamericano y venezolano.

<sup>11</sup> *The Washington Post*, “A Bagman’s Tale; Did Hugo Chávez purchase the allegiance of Argentina’s new presidente?”, 26.12.2007.

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

cambio Shannon no mencionó quiénes eran los líderes autoritarios. Sin embargo los conceptos que utilizó para caracterizar a éstos líderes parecieron estar lejos de la gestión del presidente argentino.<sup>12</sup>

La no ubicación de Kirchner en las categorías presidenciales esbozadas por Shannon, puso de manifiesto la condición neutra en la que se encontraba la relación bilateral entre Argentina y Estados Unidos. Por un lado Washington valoraba, entre otras cosas, la cooperación de Buenos Aires en torno a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En marzo de 2005 Argentina ratificó tanto la Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo votada en 1999 en la Asamblea General de las Naciones Unidas, como la Convención Interamericana contra el Terrorismo dispuesta en 2001 en la Asamblea Plenaria de la Organización de Estados Americanos. Además, luego de una presión sistemática de Estados Unidos, en marzo de 2006, Argentina accedió a modificar la ley contra lavado de dinero, conocida como Ley Carrió.

A pesar de estas decisiones, elogiadas por el gobierno norteamericano, éste no toleraba el estilo político de Kirchner. Por un lado, entendía claramente que había algunas actitudes del presidente argentino que tenían como destinataria a la política doméstica, pero por otro lado le preocupaban las acciones de Kirchner, como por ejemplo el trato a Bush en Mar del Plata, el apoyo logístico a Chávez para que desde la retórica condenara internacionalmente a la potencia hegemónica y, sobre todo, el acompañamiento al presidente venezolano que había optado por un fuerte acercamiento con Rusia, Irán y Cuba.<sup>13</sup> El apego de Kirchner a Chávez quiso ser visto desde Washington como una metamorfosis del presidente argentino, es decir, la de un líder democrático en riesgo de transformarse en autoritario.<sup>14</sup> Esta perspectiva no sólo

---

<sup>12</sup> *La Nación*, "Shannon criticó los liderazgos autoritarios en América Latina", 3.10.2006.

<sup>13</sup> Con respecto al apoyo logístico nos referimos al prestado, por un lado, a la realización de la III Cumbre de los Pueblos conocida como "Contra Cumbre" paralela a la IV Cumbre de las Américas, y por otro lado, a la concreción del acto de rechazo a Bush llevado a cabo en marzo de 2007 en el estadio de Ferrocarril Oeste con la presencia de Chávez, el mismo día en el que el presidente norteamericano se encontraba de visita en Montevideo. Recordemos que el propio Nicholas Burns, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos del Departamento de Estado, le hizo saber al embajador argentino en Washington, José Bordón, del malestar del gobierno estadounidense por la promoción de ese acto en cuestión.

<sup>14</sup> Ver, entrevista a Otto Reich, el primer secretario adjunto de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental de Estados Unidos del gobierno de George W. Bush. *Perfil*, 4.12.2005. Cuando se realizó la XXX Cumbre del Mercosur en Córdoba, en julio de 2006, Reich opinó que el gobierno argentino había quedado "mal parado" porque Kirchner "le dio espacio a Chávez y Castro", en lugar de estrechar lazos con la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, y el presidente de Brasil, Lula.

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

era del gobierno de Bush, también desde la oposición demócrata se lo percibía próximo a la “política de caudillo”.<sup>15</sup>

La idea norteamericana era la de alertar que el gobierno argentino caminaba peligrosamente por el populismo a través de su amistad con el venezolano. De esta forma Washington instalaba el concepto de inseguridad para la inversión extranjera directa (IED) en Argentina, siendo el tema de las inversiones uno de los principales de la agenda externa de Kirchner. A pesar de la recuperación económica gracias a las *commodities*, Argentina entre 2005 y 2006 mantenía el mismo flujo de IED en alrededor de 5.000 millones de dólares por año, cuando en Colombia había aumentado el 39%, Brasil el 24% y Chile el 14%.<sup>16</sup> Las diferencias de 2007 con respecto a 2006 también fueron importantes, ya que la IED en Brasil aumentó el 84%, México 21%, Chile 96%, Colombia 40% y Argentina sólo el 14%.<sup>17</sup> Por otra parte, entre 2004 y 2009, la IED representó el 11% del total de las inversiones realizadas, cuando entre 1994 y 2000 había significado el 19% del total.

El alerta dispuesto por Bush surtió efecto pues los discursos y los anuncios de Kirchner en ámbitos como el Consejo de las Américas y la Bolsa de Valores de Nueva York, en setiembre de 2006, no tuvieron éxito. Si bien el presidente argentino les habló a empresarios norteamericanos y a ejecutivos de corporaciones multinacionales, de su interés en que ganaran “mucho dinero” a través de inversiones en Argentina que no fueran “capitales golondrinas”, esas inversiones brillaron por su ausencia. No fue casual que las dudas en torno a la gestión de Kirchner dejaron a un lado las cuestiones relacionadas con los depósitos bancarios confiscados y el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, y en su lugar se basaron en el llamado “asalto a la seguridad jurídica” que se decía que había provocado el gobierno argentino.

Un año después Cristina, como candidata presidencial, corrió con la misma suerte. En el Consejo de las Américas reunió a economistas e inversores de Wall Street y afirmó la pretensión argentina de facilitar las inversiones extranjeras en el país bajo el rótulo de que

<sup>15</sup> Entrevista a Arturo Valenzuela, asistente en Asuntos del Hemisferio Occidental en el Departamento de Estado y en el Consejo de Seguridad Nacional, durante los gobiernos de Bill Clinton. *La Nación*, “Es un peligro que Kirchner haga la política del caudillo”, 13.9.2006.

<sup>16</sup> Datos de *World Investment Report 2007*, de la UNCTAD.

<sup>17</sup> Datos de *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. 2007*, de la CEPAL.

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

ganar dinero no era pecado. El hecho de que Cristina no trató temas como inflación, energía y bonistas que quedaron fuera del canje, reforzó el concepto de inseguridad jurídica para la IED.

Kirchner creyó que después haber realizado el canje de bonos de acreedores privados, como así también de haber cancelado la deuda con el FMI, era posible establecer negocios en Estados Unidos independientemente del poder político de éste país, y no fue así.<sup>18</sup> Contrariamente a lo que sostiene Javier Vadell (2006), Argentina no se reinsertó en la economía mundial, al menos en la dimensión financiera.<sup>19</sup> El presidente argentino trató de esquivar la intermediación de las estructuras gubernamentales y burocráticas norteamericanas para entenderse, directamente, con los inversores y ejecutivos de grupos transnacionales. Pensó que la imagen sobre su gobierno impulsada por los funcionarios de Washington no iba a ser tan gravitante en el espectro del capital privado. Sin embargo esa imagen pesó notoriamente hasta el punto en que en setiembre de 2009, Cristina volvió a reunirse con directivos de compañías norteamericanas y multinacionales con el objeto de estimular la IED en Argentina y, nuevamente, estos empresarios criticaron la inseguridad jurídica en el país.

En Estados Unidos había asumido como presidente el demócrata Barack Obama que, una vez consagrado vencedor en las elecciones, en noviembre de 2008, devolvió las felicitaciones de Cristina con un llamado telefónico a la jefa de Estado. A partir de este gesto el gobierno argentino imaginó el comienzo de una etapa diferente en la relación bilateral a pesar de que Timothy Geithner, designado por Obama como su secretario del Tesoro, mostró su desencanto con la política económica de Cristina. En este sentido es posible señalar dos aspectos que no fueron azarosos. Por un lado Geithner, si bien fue un crítico del papel del FMI, remarcó que Argentina debía inexorablemente someterse al artículo IV. Por otro lado tampoco fue contingente, más allá de lo anecdótico, que el secretario adjunto de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental de Estados Unidos, Arturo Valenzuela, de visita por Argentina en diciembre de 2009, hablara de la inseguridad jurídica en el país.

La excusa de la inseguridad jurídica, que sustentaba la continuidad entre Bush y Obama sobre el vínculo con Argentina a través del trato ambiguo brindado a los gobiernos kirchneristas, tenía como telón de fondo la relación de éstos gobiernos con Chávez. Poner en evidencia esta

---

<sup>18</sup> Miranda, 2008.

<sup>19</sup> Por otra parte, ver Noemí Brenta (2008).

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

relación como un emergente populista, era una forma de generar desconfianza e incertidumbre en el esquema inversor. Riordan Roett, académico vinculado a fondos de inversión, la banca y la CIA, como así también asesor de Obama, fue muy claro cuando señaló, durante la campaña electoral norteamericana, que por encima de cualquier otro problema de agenda bilateral, lo que más preocupaba al poder estadounidense eran las relaciones entre Argentina y Venezuela. Textualmente dijo: “La impresión que tenemos es que las relaciones entre Argentina y Venezuela complican las relaciones con Washington”.<sup>20</sup>

Tal vez la muestra más palmaria de la imagen del parentesco político entre Kirchner y Chávez impulsada por el gobierno norteamericano, fue la convergencia nada casual de dos situaciones que en diciembre de 2007 involucraron a Argentina y Venezuela. Una fue la repercusión que tuvo el caso de la valija de Antonini Wilson mientras Cristina asumía la presidencia, todo un símbolo, allende la reacción argentina y la ausencia de Shannon en el traspaso de gobierno. La otra situación fue el intento del presidente venezolano de procurar el rescate de rehenes en manos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que en un principio contó con la aprobación del gobierno de Álvaro Uribe, luego desautorizado por la presión estadounidense. En ese intento frustrado, Kirchner acompañó irrestrictamente a Chávez.

### **III. Sólo una diplomacia de soporte**

Entre Argentina y Estados Unidos hubo una diplomacia de rutina que tuvo como figura principal a Shannon. El objetivo fundamental de este funcionario fue sostener a Argentina dentro del diseño estratégico norteamericano destinado al hemisferio. La llegada a Sudamérica de gobiernos complicados para los intereses estadounidenses, como el de Evo Morales en Bolivia, más la creciente influencia de China e Irán en el subcontinente, empujaban a Washington a evitar la tensión permanente con Buenos Aires. En este sentido Shannon trató de encuadrar el bilateralismo en lo que denominó una “relación en términos de intereses”, es decir, en evitar “una diplomacia de retórica o ideológica” y en su lugar procurar una “diplomacia de hechos”.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Entrevista a Riordan Roett. *Perfil*, “Vamos a tener algún problema por el Valijagate”, 17.2.2008.

<sup>21</sup> Entrevista a Tom Shannon en Washington. *Clarín*, “No importa si existen desacuerdos, porque tenemos intereses en común”, 30.9.2006.



Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

Con esa premisa buscó mejorar el vínculo bilateral después de la Cumbre de Mar del Plata. Para esto estableció una agenda de acercamiento con el canciller Jorge Taiana, el ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, y con el mismo Kirchner. A pesar de las coincidencias de fondo que había entre ambos países, era evidente que el vínculo no se reparaba. Sin embargo Shannon utilizó la expresión “relación excelente” para intentar disipar el mutuo malestar. Lo mismo sucedió en setiembre de 2006 cuando se reunió, en Nueva York, con De Vido y el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández. En esta instancia el secretario adjunto trató de demostrar que el gobierno de Bush era propenso a aflojar la tensión, pero cuando sobrevino el problema de la valija de Antonini Wilson todo volvió a su situación anterior.

Luego de ese episodio la diplomacia de rutina volvió a estar presente en la relación bilateral. Para reencauzarla, en distintos niveles políticos y diplomáticos, hubo importantes encuentros, varios de ellos impulsados por Shannon.<sup>22</sup> Sin embargo lo más destacable fue la necesidad de éste funcionario de tender puentes de diálogo con Buenos Aires para asegurarse de que el anuncio estadounidense de reactivar la IV Flota en aguas latinoamericanas, disuelta en 1950, no provocara una resistencia desmedida desde la Casa Rosada. Por esta razón Shannon no ahorró optimismo en sus mensajes cuando se refirió a las relaciones bilaterales, subrayando que Argentina era un “país clave” para Estados Unidos, hasta el punto de prometer el apoyo de Washington a Cristina para negociar la deuda con el Club de París.

Pero a esa altura Cristina tenía más expectativa en el gobierno que iba a suceder a Bush que en el optimismo brindado por un funcionario de éste presidente. Sin embargo la decisión de Obama de encontrarse con Luiz Inácio Lula da Silva, Michelle Bachelet y Álvaro Uribe ignorando a Argentina, significó un nuevo retorno de Shannon al vínculo entre Buenos Aires y Washington, dado que siguió en su cargo de secretario adjunto de Estado hasta noviembre de 2009. En este caso la diplomacia de rutina insistió con dichos poco convincentes, como el expuesto por el embajador Wayne en cuanto a que entre ambos países había una “agenda

---

<sup>22</sup> Es posible citar, durante 2008, las reuniones de Cristina con el embajador norteamericano acreditado en Buenos Aires, Earl Wayne, como así también las que éste llevó a cabo con el embajador argentino en Estados Unidos, Jorge Timerman, y el ministro de Economía, Martín Lousteau. Por otra parte las reuniones de Timerman con el número dos del Departamento de Estado, el subsecretario de Estado John Negroponte, y las de éste con el canciller Taiana. También, la sostenida por Timerman con Shannon. Vale mencionar, además, la visita a la Casa Rosada de una delegación de legisladores norteamericanos, demócratas y republicanos, que mantuvo un encuentro con Cristina con el objeto de dar por superado el caso Antonini Wilson.

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

positiva”, o bien el difundido por el mismo Shannon al señalar que Argentina era una “socio importante” para el gobierno norteamericano.

La posición de Estados Unidos ante el golpe de Estado en Honduras en junio de 2009, como así también el acuerdo entre Washington y Bogotá para la utilización norteamericana de bases militares colombianas, por citar dos situaciones entre otras, le confirmaron a Cristina que de Bush a Obama poco o nada había cambiado en la política hemisférica y, por rebote, hacia Argentina. Como hemos indicado más arriba, el desembarco de Valenzuela en Buenos Aires, en diciembre de 2009, ratificó esta realidad. La diferencia estuvo en que la diplomacia de rutina ya no funcionó como en otras circunstancias. El gobierno argentino pareció tomar nota de que las dificultades en las relaciones entre ambos países no tenían que ver con un presidente u otro, sino con un vínculo interestatal en el cual si bien había intereses comunes, predominaba una disputa de intereses contrapuestos.

#### **IV. La bisagra del distanciamiento**

Un hecho decisivo en la relación de Argentina con Estados Unidos fue el resultado de la misión de Nicholas Burns. Este subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, número tres en el Departamento de Estado, visitó Brasil y Argentina en febrero de 2007 con el objeto de consolidar lazos hacia ambos países a los que denominó “líderes regionales”, junto a India, Sudáfrica e Indonesia.<sup>23</sup> El arribo de Burns a Sudamérica tuvo que ver con dos temas. Uno era de carácter estratégico relacionado con el propósito estadounidense de aislar regionalmente a Venezuela, y sobre el que mucho pesó la presión ejercida por algunos sectores del Congreso norteamericano, entre otras cosas, por la intromisión de Chávez en los procesos electorales de Bolivia, Nicaragua y Perú, durante 2006. El otro tema era de tipo energético, por eso no fue casual que Gregory Manuel, consejero especial de Energía del Departamento de Estado, formara parte de la misión Burns.<sup>24</sup>

Kirchner rechazó la pretensión norteamericana de reducir el nivel de relación de Argentina con Venezuela, como así también de colaborar en la “contención” de Chávez. El inédito crecimiento

<sup>23</sup> Junto a Shannon, Burns habló del “Panamericanismo del siglo XXI” y sostuvo que las relaciones con Argentina estaban mejorando.

<sup>24</sup> En ese momento Brasil y Estados Unidos preparaban la Cumbre Lula-Bush, que a fines de marzo de 2007 se llevó a cabo en Camp David para definir el proyecto conjunto de biocombustible, de amplia repercusión y polémica en el ámbito sudamericano. Ver, *The Global Dynamics of Biofuels. Potencial Supply and Demand for Ethanol and Biodiesel in the Coming Decade*. Brazil Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, April 2007, nº3.

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

del intercambio comercial entre ambos países, la adquisición venezolana de títulos públicos argentinos no negociables en el mercado mundial y el aporte de fuel oil que Caracas hizo para que Buenos Aires paliara la crisis energética, fueron algunos de los factores que fundamentaron la posición kirchnerista, además de las relaciones interpersonales entre los dos presidentes. Por otra parte el presidente argentino había apoyado fuertemente el ingreso venezolano al Mercosur, y sobre esto había imaginado un proyecto político que finalmente no se concretó.

No sólo hubo discordia en torno a la cuestión venezolana, el gobierno argentino trató de impugnar el intento norteamericano de que el fondo de inversión Eton Park Capital Management adquiriera acciones de la empresa transportadora eléctrica de alta tensión, Transener. Esas acciones iban a ser vendidas por Petrobrás que, en su momento, se las compró a la empresa argentina Pecom, de Perez Companc. Más allá de la disputa que hubo entre el gobierno, actores privados nacionales ligados a éste y el mencionado actor transnacional, como así también sobre las cuestiones de procedimiento, lo cierto fue que la misión Burns procuró apurar el traspaso de acciones a favor de Eton Park, mientras Kirchner resolvió frenar ese propósito apelando a la autonomía decisional.

## **V. Una presión política deliberada**

Del fracaso de la misión Burns brotó con fuerza una diplomacia política de Estados Unidos hacia Argentina. Era una diplomacia que buscaba restarle valor internacional al país con el fin de que los inversores no se acercaran al mismo. Washington sabía que Buenos Aires necesitaba volver al mercado de capitales, y en consecuencia no iba a auspiciar ese retorno mientras Kirchner conservara su posición con respecto a Chávez. Pero esto era una coartada de Estados Unidos. El gobierno norteamericano estaba mucho más interesado en que Argentina emprolijara su relación con el mundo financiero, y para ello planteaba cuatro cuestiones a las que Buenos Aires debía responder con el fin de reencontrarse con los inversores: a) regularizar su vínculo institucional con el FMI a través de la aplicación del artículo IV; b) solucionar la deuda con los bonistas que no habían aceptado el canje de principios de 2005; c) resolver el *default* con el Club de París; y d) reconocer los dictámenes del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial (CIADI), surgidos de la multiplicación

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

de demandas contra el país, principalmente por solicitudes de reajuste tarifario de servicios públicos.

Sin duda que ese planteo fue un evidente medio de presión ya que Argentina, para su desarrollo económico, dependía de la IED. La indiferencia política que propuso Washington hacia Buenos Aires eclipsó, notoriamente, la diplomacia de rutina que desplegaron funcionarios de rangos inferiores del Departamento de Estado. La primera gran demostración de esa indiferencia fue la exclusión de Argentina de la gira que durante marzo de 2007 realizó Bush por América Latina. La secretaria de Estado, Condoleezza Rice, sostuvo ante el subcomité de la Cámara de Representantes que la visita de Bush a Brasil, Colombia, Guatemala, México y Uruguay se encuadraba en el propósito de la Casa Blanca de afianzar “la promoción y el apoyo de las fuerzas democráticas en el mundo”, entre las que no contabilizaba a Argentina.

Esta percepción norteamericana fue más nítida aún en ocasión de la vuelta de Burns a Latinoamérica, en julio de 2007, no sólo porque desistió de visitar Argentina, también porque el Departamento de Estado analizó la política doméstica de éste país y la conectó con la cuestión financiera. Sobre Brasil, Chile y Uruguay, países que Burns recorrió, la diplomacia norteamericana envió el mensaje contundente de que las relaciones eran “excelentes”, no así con Argentina a las que identificó como “buenas” pero signadas por diferencias. Este detalle fue significativo porque Rice acusó a Kirchner de no apoyar suficientemente al sector privado, con lo cual -añadió- ponía en riesgo el libre mercado.

De esta forma la secretaria de Estado, a través del reproche a la política económica argentina, ubicó el tema financiero en el primer lugar de la relación bilateral. Fue muy sugestivo que a pocos meses de la gira de Burns, Rice le pidió a Taiana que Argentina normalizara su situación en el FMI. La ecuación planteada desde Washington era que si Buenos Aires no emulaba populismo y modificaba su posición, tanto en los organismos financieros internacionales como en la salida de los *default* pendientes, entonces el gobierno norteamericano iba a despejar el acceso del país a los inversores y a las inversiones, por ejemplo a fondos del EXIMBANK para financiar operaciones de comercio exterior.

Era un esquema cerrado en el cual no jugaban temas a través de los cuales ambos países tenían posiciones similares como los relacionados con la lucha contra el terrorismo internacional y el

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

narcotráfico, el reclamo explícito a Irán en las Naciones Unidas para que colaborara en el esclarecimiento de los hechos vinculados al atentado a la AMIA, la participación argentina en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, ni el rechazo a la proliferación nuclear en el seno de la Organización Internacional de Energía Atómica. Tampoco, el hecho de que Argentina era el único aliado extra OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) de Estados Unidos en Latinoamérica.

Pero lo más paradójico fue que Washington desconoció que Buenos Aires no había denunciado los numerosos tratados bilaterales de inversión firmados entre 1990 y 2000.<sup>25</sup> Sin embargo la indiferencia norteamericana fue mayor al no tener en cuenta que Argentina formaba parte del Grupo de los 20 (G-20), a pesar de que en éste medio multilateral económico-financiero el gobierno kirchnerista asumió posiciones discrepantes con las adoptadas por países desarrollados y similares a las planteadas por algunos países emergentes. Justamente uno de los aspectos de esa indiferencia, fue no considerar las observaciones y propuestas formuladas por Argentina, como si su participación en el foro fuera inexistente.

El descarte de Argentina en la gira sudamericana que Rice realizó por razones estratégicas en virtud de la cuestión colombiana, en marzo de 2008, fue justificada por el Departamento de Estado dado el refuerzo de los lazos del gobierno de Cristina con Chávez. En el medio estaba el conflicto que se había generado en torno al caso Antonini Wilson. En verdad el vínculo argentino-venezolano siguió siendo intenso, pero aquél refuerzo no existió. Venezuela, por la crisis financiera mundial, debió refugiarse en Brasil. Como señalamos más arriba, la relación de las gestiones kirchneristas con el líder bolivariano no era el motivo fundamental que animaba a Washington a apartar a Argentina de sus prioridades hemisféricas. La razón principal era el cuestionamiento político que Buenos Aires le propinaba al gobierno norteamericano y al FMI por abandonar al país en momentos de crisis y *default*.<sup>26</sup> Por eso, Peter Hakim, presidente de

<sup>25</sup> Estos tratados formalmente denominados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, eran muy generosos con los inversores, por ejemplo, mediante el reconocimiento de un "trato justo y equitativo", de no discriminación a través de la cláusula de "nación más favorecida", de protección frente a expropiaciones, y con la posibilidad de elegir un tribunal arbitral internacional en caso de conflicto de intereses. Algunos tratados, como el firmado con Estados Unidos en 1991 y que entró en vigencia en 1994, tenía disposiciones todavía más ventajosas para el inversor. Cabe destacar que el Senado de Brasil, por su parte, no ratificó ninguno de los tratados firmados por entender que eran inconstitucionales.

<sup>26</sup> Curiosamente Francis Fukuyama coincidió, en que además de las responsabilidades de los dirigentes argentinos por lo sucedido en los noventa y en la crisis de 2001, "Washington dejó de prestar suficiente atención a la Argentina". *La Nación*, "Fukuyama: EE.UU. debió prestarle más atención a la Argentina", 23.6.2004.

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

Diálogo Interamericano, afirmó que la decisión de Estados Unidos de no tener en cuenta a Argentina fue “claramente para desairarla”.<sup>27</sup>

Esa era una demostración de la diplomacia política norteamericana que -entre otras cosas- aglutinaba los requerimientos de legisladores republicanos y demócratas del Senado estadounidense, los cuales exigían mayor severidad sobre Argentina para que solucionara la deuda con los *holdouts*. Justamente en julio de 2008, esos legisladores, atendiendo una iniciativa conjunta entre el *lobby* de los *holdouts* llamado American Task Force Argentina y la Asociación de Ganaderos de Estados Unidos, presentaron un proyecto de ley para que el Ejecutivo bloqueara la importación de carnes argentinas.<sup>28</sup> Se trató de una profundización de los objetivos del mencionado *lobby* para ahogar a Argentina a través de la complicidad del Departamento de Estado.<sup>29</sup>

De un modo u otro eso cobró entidad. Estados Unidos insistió en la diplomacia política. Pretendió exhibir una Argentina que, por sus discursos y sus acciones, no estaba en los planes de los inversores. Al mismo tiempo, en el marco de la intensificación del unilateralismo pos-Bush, el gobierno de Obama decidió apuntalar a Colombia en su diseño hegemónico destinado a Sudamérica, preparando a éste país como potencia regional secundaria y esquivando a Argentina, de modo tal que el objetivo de Shannon de sostener a Buenos Aires se fue diluyendo rápidamente. En Pittsburg, en ocasión de la III Cumbre del G-20 realizada en setiembre de 2009, Obama no concedió a Cristina la reunión bilateral que ésta esperaba desde que el demócrata asumió la presidencia, dejando sentado -por otra parte- que la posición de Estados Unidos con respecto a Argentina era inalterable. Por eso la Casa Blanca desestimó el encuentro que en ese momento en Nueva York realizó el ministro de Economía, Amado Boudou, con los tenedores de deuda que no habían ingresado al canje.

<sup>27</sup> *The New York Times*, “Rice Trip to Ship Argentina in Sign of a Gronving Rift”, 13.3.2008.

<sup>28</sup> Una de las tantas cartas y notas que el *lobby* American Task Force Argentina envió a distintos funcionarios del gobierno norteamericano, destacamos por su tenor, la que le hicieron llegar a Rice y al secretario del Tesoro, Henry Paulson, con fecha 16 de agosto de 2007. Ver, [www.atfa.org](http://www.atfa.org)

<sup>29</sup> Vale mencionar que el citado *lobby*, en todas las ocasiones en las que desarrollaba sus acciones, ponía el énfasis en que Argentina no reconocía más de 100 juicios que tenía en su contra en el Tribunal del Distrito Sur de Nueva York, ni cumplía con lo dictaminado en el marco de las causas que se impulsaban en el ámbito del CIADI.

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

## **VI. Conclusión**

El intento de Argentina de lograr la recomposición financiera internacional, entre 2006 y 2009, no pudo concretarse. El objetivo fundamental del retorno al mercado de capitales quedó en suspenso. Principalmente porque el país no consiguió acceder a los circuitos del inversor, tanto norteamericano como transnacional. Los gobiernos kirchneristas tuvieron un problema de percepción sobre la relación del poder político estadounidense con el poder inversor. Subestimaron la complejidad de la lógica que a menudo guarda la interacción entre ambos poderes y que suelen determinar escenarios y agendas, sobre todo si se trata de la periferia.

Sin embargo Estados Unidos fue responsable de que Argentina no obtuviera inversiones. Washington aceptó -moderadamente- la crítica de Buenos Aires sobre los procedimientos aplicados por el FMI al país, que después de haberlo bendecido exhibiéndolo como un modelo a seguir lo empujó a la más estricta orfandad financiera. Pero no aceptó que la Casa Rosada se desentendiera del máximo organismo multilateral de crédito y, principalmente, que con cierta frecuencia le recordara al mundo que Estados Unidos desconocía lo que había hecho con Argentina. La Casa Blanca privilegió su condición de garante de la estructura del sistema financiero internacional y en torno a esta premisa no toleró la protesta de un país de menor desarrollo. Estados Unidos era el “repartidor supremo” que, obviamente, imponía conductas.

En consecuencia sancionó políticamente a Argentina. En la relación bilateral argentino-norteamericana, Washington introdujo la amistad que habían enhebrado los gobiernos kirchneristas con Chávez. Exageró ésta situación para tratar de demostrar que había una alianza ideológica anti-sistémica entre Buenos Aires y Caracas, cuando en realidad Argentina no había ingresado a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), ni había adherido al proyecto del “Socialismo del siglo XXI” del presidente venezolano. No obstante el gobierno norteamericano, buscó alertar a los inversores de que sus negocios en suelo argentino corrían el mismo riesgo de desprotección jurídica que padecía el capital en el país caribeño.

Como es de práctica, Washington utilizó una diplomacia de rutina para tratar de controlar la estabilidad del vínculo bilateral con Buenos Aires. Por el fracaso de Shannon, Estados Unidos sin más vuelta, desalentó esa práctica e impuso una diplomacia política que apuntó a hacerle

Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

sentir a Argentina su dependencia financiera. El acceso a la inversión ya no tenía que ver con la amistad entre los gobiernos kirchneristas y Chávez, estaba vinculado a que Argentina modificara su actitud frente la estructura del sistema financiero internacional. El propósito norteamericano era demostrarle a Buenos Aires que no había alternativa y que sólo cumpliendo con los pedidos de Washington, las puertas de los circuitos del poder inversor iban a abrirse.

Argentina, a través de su actitud, pretendió proponer un cambio de las reglas del juego de la economía mundial. Tanto su cuestionamiento al FMI seguido del alejamiento informal del mismo, como el mensaje que difundió sobre la indiferencia norteamericana ante la experiencia negativa que había tenido el país, intentaron ser las armas de su posición internacional. Sin embargo Argentina careció de una estrategia de política exterior, aparte de las intenciones de impulsar un orden económico mundial más justo. La reducción de la dependencia, en este caso financiera, exigía una política autonomista con capacidad de poder. Es sabido que sin ésta capacidad, al hegemon no le resulta difícil quebrar la conexión del gobierno argentino con los inversores.

**CENTRO DE ESTUDOS EM  
GEOPOLÍTICA & RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS**



Ano VIII	Volume VIII	Nº 16	Janeiro/Junho 2012	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
----------	-------------	-------	--------------------	----------------	----------------

## Referencias bibliográficas

BRENTA, Noemí. **Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI. 1956-2006.** Bs.As., Ediciones Cooperativas, 2008.

BUSSO, Anabella. “La persistencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos: más ajustes que rupturas”, en Autores Varios, **La política exterior del gobierno de Kirchner**, CERIR-Universidad Nacional de Rosario, Tomo I, pp. 11-127, 2006.

CÁRDENAS, Emilio y CISNEROS, Andrés. “La Argentina en el mundo de hoy”, **Agenda Internacional**. Bs. As., Fundación Visión desde el Sur, nº15, pp. 16-47, 2008.

DIAMINT, Rut. “Diez años de la política exterior argentina: de Menem a Kirchner”. **Colombia Internacional**, nº 56-57, pp. 12-27, 2003.

ESCUDE, Carlos. “A río revuelto: autonomía periférica en un contexto de desorden global”. **Agenda Internacional**. Bs.As., Fundación Visión desde el Sur, nº21, pp.16-25, 2004.

LLENDERROZAS, Elsa. “La política exterior de Kirchner 2003-2006”. **VIII Congreso Chileno de Ciencia Política**, PUC, 2006.

MIRANDA, Roberto. “Entre el principismo y el pragmatismo. La visión internacional de Argentina en relación a Brasil y Estados Unidos”. **IV Congreso de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**. Universidad Nacional de La Plata, 2008.

RUVALCABA, Daniel Morales. “La política exterior de Néstor Kirchner y el diseño de un ‘Regional Core-State’ suramericano”, Contextualizaciones Latinoamericanas. Universidad de Guadalajara, nº3, 2003.

RUSSELL, Roberto. “La relación Argentina-Estados Unidos. Pocas expectativas en Buenos Aires y Washington”, **Foreign Affairs Latinoamérica**, vol.8 nº4, pp. 92-98, 2008.

SIMONOFF, Alejandro. “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner”. **Confines**, Tecnológico de Monterrey, nº10, pp. 71-86, 2009.

VADELL, Javier. “A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.49, nº1, pp. 194-214, 2006.