

# Características actuales y desafíos próximos en las relaciones Argentina – Estados Unidos\*

Anabella Busso\*\*

A través de estas notas pretendo analizar brevemente las relaciones entre nuestro país y los Estados Unidos a partir del gobierno de la Alianza y, a la vez, avanzar algunas reflexiones sobre los desafíos que enfrentará en el corto plazo la política exterior argentina en temas que involucran directa o indirectamente los vínculos con Washington. Para ello, en una primera parte analizaré brevemente las principales tendencias de la diplomacia argentina durante los primeros meses de gobierno de la Alianza sobre el supuesto que ellas manifiestan más continuidades que cambios en lo que a los vínculos con Washington se refiere. Posteriormente, en una segunda parte, trabajo la conjetura que nuestra Cancillería afrontará desafíos ligados a los problemas que enfrentan los enfoques liberales en las relaciones internacionales en su conjunto y en las políticas exteriores en particular, los cambios significativos sufridos por la región latinoamericana en los últimos años; el estancamiento que están enfrentando las políticas de cooperación hemisférica y la aparición de nuevos fenómenos que afectan, más aún, la estabilidad estratégica regional.

## **Los vínculos argentino – americanos en los tiempos de la Alianza**

A partir de 1999 las relaciones Argentina - Estados Unidos mostraron entre sus principales características la impronta del último año de la gestión Menem identificada como la administración que decidió modificar profundamente los vínculos bilaterales con Estados Unidos, la incorporación de nuevos temas a la ya compleja agenda económico - comercial y la llegada al poder de la Alianza UCR-FREPASO que, antes y durante la campaña electoral, había hecho duras críticas a la política de alineamiento proponiendo redefinirla fundamentalmente en lo que se refiere al estilo diplomático que caracterizó al Canciller Di Tella.

Esta situación transcurrió dentro de un contexto internacional y regional crecientemente complejo en el cual los avances de los países de la región latinoamericana ligados - entre otros- a la defensa de la democracia, la modernización y el crecimiento económico, la

\* Estas notas fueron preparadas para participar de un panel organizado para la Semana Aniversario del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Las mismas no son el resultado de un proyecto de investigación, sino simplemente un conjunto de ideas destinadas a iniciar un ejercicio de reflexión sobre las relaciones de nuestro país con los Estados Unidos a partir del gobierno de la Alianza. A pesar que el Dr. Norberto Consani me permitió hacer una revisión de las mismas antes de su publicación estas no han variado su perfil de "notas" destinadas a iniciar un proceso de reflexión más profundo.

\*\* Profesora de Relaciones Internacionales y Política Internacional Latinoamericana de la U.N.R. Docente de la Maestría en Relaciones Internacionales de la U.N. de La Plata. Investigadora de CONICET y del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario - CERIR -

apertura comercial, la lucha contra la corrupción, el debate sobre nuevas formas de cooperación en área de seguridad y la asignación de nuevas funciones para las Fuerzas Armadas por parte del poder civil, que aparecieron como temas comunes en la agenda externa de la región con los Estados Unidos durante la primer mitad de los noventa comenzaron a desvanecerse o, al menos, a mostrar la subsistencia de problemas estructurales de difícil solución. Los espacios multilaterales –tanto los organismos internacionales como la concertación política– se debilitaron como alternativas para la discusión y la acción conjunta, mientras que el poder creciente de los Estados Unidos y los actores económicos no gubernamentales se hicieron –y se harán– sentir fuertemente sobre el conjunto de las políticas exteriores de la región, marco en el cual Argentina no constituye una excepción.<sup>1</sup>

**E**sta escena poco alentadora se presenta enmarcada en una tensión entre la intelectualidad, la política y la realidad socio-económica de grupos cada vez más numerosos. A diferencias de otras épocas el debate de ideas y propuestas políticas alternativas no parece acorde a la magnitud de los problemas sociales. La distancia entre la sociedad y los gobiernos no es más que un reflejo de la distancia entre la situación que enfrenta gran parte de la

***La distancia entre la sociedad y los gobiernos no es más que un reflejo de la distancia entre la situación que enfrenta gran parte de la humanidad y el poder real – mayormente en manos de actores privados de gran capacidad económico-financiera.***

humanidad y el poder real – mayormente en manos de actores privados de gran capacidad económico-financiera. Mientras tanto, la ausencia de ideas que apunten a mejorar las consecuencias negativas de la globalización<sup>2</sup> para los países y grupos sociales más afectados subyace tanto en el mundo académico como en la clase política, poniendo de manifiesto el efecto paralizante y desconcertante que la situación de crisis ha generado en América Latina.

### **a- Las relaciones bilaterales con los Estados Unidos a final de la administración Menem.**

Desde una perspectiva que considere el análisis del vínculo bilateral entre un país con las características de la República Argentina y un gran poder como los Estados Unidos, esto es un análisis que no puede excluir las asimetrías de poder estructural existente, puedo afirmar que las condiciones de las relaciones bilaterales al final de la administración Menem fueron muy buenas. La imagen de Argentina en los Estados Unidos cambió en una dirección positiva y, más aún, si se la analiza desde un punto de vista histórico. En este marco, la política de alineamiento y la personalidad de Menem fueron temas decisivos. Si bien no pudo conseguir el apoyo

<sup>1</sup> BUSO, Anabella, Las relaciones Argentina – Estados Unidos durante 1999: la despedida de Menem y las primeras señales de la Alianza, ANUARIO 2000, publicación en CD, Instituto de Relaciones Internacionales -IRI-, La Plata, 2000-

<sup>2</sup> A pesar que evaluamos que existen efectos negativos del proceso de globalización (los excesos de la globalización financiera, falta de control sobre ese sector y su capacidad para desestabilizar las economías de los estados, las resistencias de países o grupos causadas por el intento de expandir un solo modelo cultural, entre otros), reconocemos que este fenómeno también posee aspectos positivos y genera oportunidades para el desarrollo.

externo que esperaba para su proyecto reeleccionista, esto no significa que haya perdido el reconocimiento, siempre refiriéndonos a la perspectiva de Washington, por los cambios alcanzados. Tal como lo expresara Dobbins “vemos tres cambios importantes en los que el Presidente Menem ha jugado un papel decisivo: uno es la consolidación de la democracia y los mercados libres en Argentina; el segundo es el avance en el proceso de integración en el Cono Sur y, el tercero, la transformación radical en la calidad de las relaciones con los Estados Unidos y con América Latina. En todas esas áreas, el Presidente Menem fue clave”.<sup>3</sup>

**D**esde mi punto de vista, los vínculos vis a vis Washington han sufrido un cambio estructural que está ligado tanto a las acciones domésticas de Argentina y su política exterior como a las características del orden de pos- Guerra Fría. En este contexto, los conceptos de soberanía y autonomía ligados a la noción de Estado Nación westfaliano <sup>4</sup> se han modificado profundamente. Ningún Estado de nuestra región es totalmente independiente para fijar sus políticas domésticas en tanto el límite entre lo interno y lo externo se ha desvanecido, a la vez que se ha incrementado el peso político de los actores no gubernamentales. Esta característica de tipo estructural es válida para el gobierno de Menem como para el de la Alianza. De ahí que en múltiples ocasiones a lo largo de 1999, diferentes funcionarios en Washington manifestaran su deseo, y adelantaron su convicción, de que no se presentarían cambios profundos en el vínculo bilateral a partir de la administración de la Alianza, pero más significativo todavía es la pos-

tura del nuevo gobierno después de haber asumido el poder. Según declaró el Canciller Rodríguez Giavarini las relaciones con los Estados Unidos no serían carnales, sino *intensas*.<sup>5</sup> En ese caso la diferencia en el vínculo bilateral sería de estilo, pero no de sustancia.

### ***b- Conceptos que continúan siendo útiles para analizar la política exterior argentina hacia los Estados Unidos durante el gobierno de la Alianza.***

Desde el inicio de mis investigaciones sobre el vínculo vis a vis Washington durante el primer mandato de Menem sostuve que la relación con los Estados Unidos persiguió el objetivo de crear un marco político global positivo, que denominamos *macro – relación bilateral*,<sup>6</sup> el cual se constituyó sobre un conjunto de valores ligados a la política exterior que, según la administración Menem, eran compartidos por Washington y actuaban como cimientos de la relación, a la vez que habilitaban áreas de cooperación para el futuro. Los pilares sobre los que se creó este marco global de entendimiento incluyeron: la defensa de la paz y la seguridad internacionales; la no proliferación de armas de destrucción masiva y sus vehículos lanzadores<sup>7</sup>; la consolidación del sistema democrático y el respeto a los DD.HH y la reforma económica argentina donde se destacaba la apertura a las inversiones extranjeras y la disminución de las barreras al comercio. Estas áreas fueron, en líneas generales seleccionados por Washington e involucraron cambios en la política exterior argentina, de ahí la idea de alineamiento.

<sup>3</sup> Diario La Nación, Buenos Aires, 11 de enero de 1999.

<sup>4</sup> Para este tema ver la obra de David HELD, La Democracia y el Orden Global, Editorial Paidós, Barcelona, 1997.

<sup>5</sup> Diario Clarín, Buenos Aires, 11 de febrero de 2000.

Durante el segundo mandato los vínculos con Washington se mantuvieron, pero la relación con Estados Unidos se ordenó en torno a las *micro - relaciones bilaterales*. Por tal motivo, la agenda entre ambos países no se conformó en torno a grandes temas políticos, sino que recayó sobre cuestiones específicas que, en ocasiones, implicaban un fuerte perfil técnico. Consecuentemente, los temas comerciales, el narcotráfico, la seguridad jurídica, la lucha contra la corrupción saltaron al tope de la agenda.<sup>6</sup> Si a esta tendencia le sumamos lo que Tulchin denomina *densidad* de las relaciones bilaterales<sup>9</sup>, podemos concluir que los vínculos entre Argentina y los Estados Unidos se han vuelto cada vez más densos, tanto en los aspectos positivos como en los negativos. Esto significa que hoy existen más lazos no gubernamentales: comercio, inversiones, intercambios culturales, telecomunicaciones, transporte, contratos, acuerdos, obligaciones y planes. Dicho en otras palabras, después de muchos años las rela-

ciones entre ambos estados se han normalizado. Sin embargo, las relaciones normales involucran mayor densidad y mayor presencia de actores privados y, en ocasiones, esta situación genera negociaciones difíciles a la vez que contribuye a que la opinión pública y los actores políticos que se encuentran ejerciendo la oposición al oficialismo piensen, o sientan, que tanto las malas como las buenas relaciones con una potencia hegemónica siempre conducen a resultados negativos. Si bien no comparto totalmente esta última idea, en tanto entiendo que el análisis de un vínculo bilateral debe contextualizarse histórica - política y socialmente - situación que nos permite entender las relaciones de poder con una menor carga ideológica<sup>10</sup> - también es comprensible que algunos actores socio - políticos perciban que después de varios años de alineamiento los beneficios no parecen claros, son escasos o directamente involucran sólo costos.

6 Según Carlos Escudé, las relaciones bilaterales entre los países pueden ser consideradas desde una perspectiva macro y/o micro. La macro relación bilateral implica tener en cuenta la totalidad de los vínculos, lo que incluye también las micro - relaciones bilaterales. El alineamiento así como otras medidas funcionales para una buena relación con una gran potencia, constituye parte de un marco global denominado macro - relación bilateral. Por otra parte, las micro relaciones bilaterales se articulan en torno a una cantidad de problemas puntuales a cargo de múltiples actores públicos y/o privados. La principal diferencia entre las macro y micro relaciones bilaterales, radica en que aquellas dependen de la voluntad del más débil en tanto que las relaciones micro dependen tanto de la voluntad de la parte más débil como la de la más poderosa. Una buena relación macro dependerá de la parte débil en el sentido de ajustar sus objetivos a los de la gran potencia regional, pues la macro política exterior de aquella será un dato dado. En cambio las buenas relaciones micro dependerán de ambas partes por igual. Y es en ese ámbito donde se juegan los intereses importantes del país más débil, razón por la cual no debe hacerse concesiones gratuitas. ESCUDE, Carlos, Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina, Editorial Planeta, Buenos Aires 1992 y La política Exterior de Menem y su sustento teórico implícito, Carta América Latina/Internacional, Buenos Aires, enero - marzo de 1991.

7 Para un análisis particular de este punto ver BUSSO, Anabella, Las Relaciones Argentina - Estados Unidos en los noventa: el caso Cóndor II, editada por CERIR, Rosario, 1999.

8 Para una profundización de esta perspectiva ver BUSSO, Anabella, Las Relaciones Argentina - Estados Unidos Durante el Segundo Gobierno de Menem: de la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales, en la obra editada por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario - CERIR- La Política Exterior Argentina 1994/1997, Rosario, Argentina, febrero de 1998 y el trabajo de la misma autora A ocho años del alineamiento: una análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos, Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie Documentos de Trabajo N° 10, Rosario, diciembre de 1997.

9 La densidad de las relaciones internacionales se refiere a la frecuencia y la variedad de las interacciones. Que las relaciones entre dos naciones son más densas significa que son muy frecuentes y están compuestas por diferentes clases de interacciones. TULCHIN, Josephs, La nueva política exterior hacia los Estados Unidos, en la obra de ABRA- Asociación de Bancos de la República Argentina- El Empleo en la nueva economía. Las relaciones de la Argentina con los Estados Unidos, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, Argentina, noviembre de 1996, p 385 a 388.

10 Cuando hago mención a una menor carga ideológica me refiero al hecho que en el diseño y ejecución de una política exterior en

**c- El perfil “interméstico” de la política exterior americana: un dato dado que la Argentina no puede ignorar ni en los tiempos de Menem ni en los tiempos de la Alianza.**

Otro elemento para el análisis de las características que tuvieron las relaciones argentino – americanas durante el segundo mandato de Menem y que se mantiene intacto para el gobierno de la Alianza esta ligado a la macro política exterior de los Estados Unidos: su perfil altamente “interméstico”. Esta particularidad crecientemente importante en las acciones externas de Estados Unidos puede rastrearse en la historia de la política exterior americana. En ocasiones fue exaltada con el sustento del *excepcionalismo americano* y la importancia del “ideal nacional” como guía de la política exterior. En otras, fue atenuada por el predominio realista y la tradicional recomendación de separar la política doméstica de la internacional y la idea de que esta última debía guiarse por “el interés nacional”. Con el incremento de la interdependencia a partir de los 70` y el fenómeno de la globalización como contexto general de los 90` la influencia creciente de los temas domésticos sobre las cuestiones internacionales se instaló como la tendencia predominante y, en ocasiones, adquiere un carácter determinista. Dicha tendencia pudo detectarse claramente durante la campaña electoral de Clinton, pero sus repercusiones sobre las micro- relaciones bilaterales entre Argentina y los Estados Unidos se hicieron aún más

evidentes a partir 1995 en función del mayor predominio de las micro – relaciones bilaterales.

Ya en 1952 Frank Klingberg nos ilustró señalando que la política exterior americana se caracteriza por un movimiento pendular entre períodos de extroversión - esto es cuando Estados Unidos orienta su atención y su energía hacia el extranjero - y la introversión caracterizados por la concentración del gobierno en las cuestiones domésticas<sup>11</sup>. Después de una guerra este péndulo tiende a inclinarse hacia las necesidades internas tal como lo pudieron experimentar desde la primera Guerra Mundial hasta 1991 Woodrow Wilson, Harry Truman y George Bush, quien después de haber alcanzado altísimos índices de popularidad como resultado de la Guerra del Golfo pierde las elecciones de 1992.

Una de las explicaciones sobre este hecho es que Clinton, a diferencia de Bush, captó el deseo de la sociedad americana de que sus líderes pusieran atención en los temas internos. Como afirma Pastor, la fórmula de la administración Clinton fue *borrar la línea entre los temas internos y los internacionales*. A partir de ese momento la dirección de la política exterior tuvo siempre como horizonte los temas que tenían que ver con las preocupaciones políticas e intereses al interior de la frontera de los Estados Unidos. Droga, crimen y empleo son ejemplos claros de una agenda de campaña que, a su vez, fue - y aún- es absolutamente interméstica. Desde esta perspectiva, el gobierno de-

---

*numerosas ocasiones los tomadores de decisión se ven enfrentados a elegir entre un conjunto estrecho de alternativas posibles en función de las condiciones sociales, políticas y económicas que cada momento histórico ofrece a lo largo de la evolución del sistema internacional. Como consecuencia de ello, es posible que los hacedores de políticas abandonen parte de su tradición ideológica o tomen, entre las alternativas más viables, aquellas que consideren más adecuadas para gestionar alternativas a los problemas del momento. Sin embargo, esto no significa aceptar como definitiva la hipótesis del fin de las ideologías ni debería significar para la sociedad política abandonar la búsqueda de otras alternativas a través de estrategias de negociación inteligentes y creativas.*

11 KLINBERG, Franck, *Cyclical Trends in American Foreign Policy Moods: The Unfolding of America' World Role*, Lanham, MD: University of America, 1983.

**Es creciente el poder de los actores no gubernamentales domésticos americanos sobre la política exterior**

mócrata no relacionó los intereses de Estados Unidos con los cambios en el mundo, como habían hecho otras administraciones en el pasado, sino que abordó el desafío de permanecer comprometido globalmente desde la dirección opuesta: conduciendo las causas internas y las consecuencias de las crisis internacionales. Desde un punto de vista operativo, para evaluar cuándo y cómo responder a una crisis internacional la administración aplicó cálculos políticos domésticos. Fue justamente este hecho el que contribuyó a elevar la ya existente influencia de los medios de comunicación, los grupos de interés, tanto étnicos como de negocios en las decisiones de política exterior al mismo nivel que podían hacerlo sobre cuestiones domésticas<sup>12</sup>.

**E**sta tendencia ha ejercido una notable influencia en las relaciones bilaterales porque: a- hace que la política exterior americana sea cada vez más intrincada y, consecuentemente, más difícil de comprender por parte de otros actores internacionales; b- institucionaliza como política oficial una tendencia preexistente como es el creciente poder de los actores no gubernamentales domésticos americanos sobre la política exterior; c- complejiza el proceso de toma de decisiones a la vez que dificulta la identificación de quienes son los actores que podrían tener intereses comunes con la Argentina sobre un tema puntual de nuestra agenda externa. Dicho en otras palabras, cada vez es más laborioso identificar nuestros "posibles" alia-

dos americanos en el amplio espacio de los actores no gubernamentales y más complejo aún desmarañar la red de contactos oficiales y no oficiales que los mismos mantienen con las distintas agencias gubernamentales del enorme Estado americano. Consecuentemente, las micro relaciones bilaterales son cada vez más permeables a los intereses de múltiples actores privados y más problemáticas para ser manejadas exitosamente por los actores estatales, en nuestro caso por el gobierno argentino.

**d- La gestión de Alianza y los vínculos con Washington: más continuidades que cambios.**

Los once meses transcurridos desde la llegada al poder de Fernando De la Rúa no ofrecen, desde una perspectiva metodológica, una base empírica suficientemente sólida para sustentar afirmaciones categóricas. Sin embargo, ciertas decisiones tomadas por el actual gobierno *me permiten inferir líneas de continuidad, a pesar que el gobierno enfatice el cambio de estilo.*

Los primeros datos a tener en cuenta pueden rastrearse a partir del año 1997 en ocasión de la visita del Presidente Clinton a nuestro país. En aquella ocasión los miembros de la oposición UCR-FREPASO mostraron un cambio de actitud fundamental con respecto a lo que había sido la visita del ex Presidente George Bush. En primer lugar, hicieron fuertes gestiones para ser recibidos por Clinton y manifestarle su posición al respecto de algunos temas, a la vez que marcaron las coincidencias entre la postura de Clinton sobre la cuestión social y la sostenida por ellos dado su perfil social demócrata. En segundo lugar, Carlos "Chaco" Alvarez participó activamente de estas actividades, mientras que en la

<sup>12</sup> PASTOR, Robert A., The Clinton Administration and The Americas: The postwar Rhythm and Blues, *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, North - South Center Press, University of Miami, volume 38, Number 4, Winter 1996 - 1997, p.99.

visita de Bush había solicitado en su carácter de diputado declararlo persona no grata. Esta situación ponía de manifiesto que tras el triunfo de la Alianza en las elecciones parlamentarias, la visión de la oposición se modificaba en tanto percibían su llegada al Poder Ejecutivo como una alternativa posible y comenzaban a evaluar las diferencias entre ser oficialismo y ser oposición.

**A** lo largo de la campaña electoral, marcada por una crítica muy fuerte al gobierno de Menem basada en temas como la corrupción, la ausencia de políticas sociales, la falta de independencia del poder judicial, el alineamiento automático etc., fueron apareciendo datos que mostraban la intención de la Alianza de inaugurar un nuevo estilo, menos ampuloso y personalista que el de Menem, en las relaciones con Washington aunque sin cambios profundos. Entre ellos podemos mencionar la insistencia del gobierno en marcar la continuidad de la política de convertibilidad, el compromiso con la lucha contra la corrupción, la reaparición de la vieja idea de relaciones maduras (utilizada por el ex Canciller Caputo al momento de justificar el entonces denominado "giro realista" de la política exterior argentina en épocas del gobierno de Alfonsín) y la presentación de los principales actores políticos de la Alianza ante el *establishment* estadounidense con el objetivo de hacer hincapié en las grandes líneas de continuidad.

En este marco se inscribe el viaje a los Estados Unidos en julio de 1999 del

entonces candidato a Vicepresidente, Carlos Alvarez. Cuando fue presentado frente a un grupo de empresarios y académicos estadounidense por miembros de Inter - American Dialogue como uno de los creadores de la izquierda en nuestro país, Alvarez intentó explicar que la fuerza que integra no es la izquierda, que está a favor del capitalismo, aunque se trate de un capitalismo diferente y que en la Argentina los sentimientos antiimperialistas se acabaron. Además, destacó que si bien no estaba de acuerdo con el alineamiento automático que estaba llevando adelante Carlos Menem, estaba a favor de una relación estrecha y amistosa con los Estados Unidos.<sup>13</sup>

**P**osteriormente, se reunió con Subsecretario de Estado Peter Romero en el Departamento de Estado y en la Casa Blanca con Arturo Valenzuela quien se desempeña como encargado de América Latina en el Consejo de Seguridad. Ante ambos funcionarios declaró que uno de los temas del alineamiento con que no estaba de acuerdo es con la participación argentina en la Guerra del Golfo ya que esto trajo como consecuencia los atentados a la Embajada de Israel y a la AMIA.<sup>14</sup> Sus interlocutores le preguntaron sobre el problema de la corrupción y la seguridad jurídica y su posición con respecto al tema patentes. A lo que Alvarez respondió "la Alianza apoya la ley de patentes vigente actualmente en nuestro país" aunque destacó el problema de los precios de los medicamentos y la necesidad de que las compañías americanas instalen sus laboratorios en Argentina.

<sup>13</sup> Diario Clarín, Buenos Aires, 7 de julio de 1999.

<sup>14</sup> Esta evaluación de Alvarez que afirma que la participación argentina en la Guerra del Golfo es la causa de los ataques terroristas sobre la comunidad judía radicada en Argentina es seriamente discutida en el ámbito académico y político. Desde la perspectiva académica parece un análisis un tanto simplista ya que no reconoce las variantes que ha sufrido esta modalidad de delito internacional a lo largo del período de la pos Guerra Fría y, además, desde la perspectiva política no podemos someter como concepto general nuestra política exterior a la evaluaciones que pueden hacer los grupos terroristas. Quizás lo más indicado sería mejorar e incrementar los controles preventivos, que como quedó demostrado no eran buenos en nuestro país, para evitar estos ataques que, lamentablemente, ocurren tanto en Buenos Aires como en Oklahoma, París o Tokio.

En el terreno económico transmitió tranquilidad cuando criticó a Duhalde por referirse a la condonación de la deuda: "Si vamos a discutir algunos aspectos de la deuda no tenemos que hacerlo en campaña electoral: debemos hacerlo con el conjunto de los partidos políticos, con la comunidad de negocios y con los empresarios".<sup>15</sup>

Además rescató el modelo de la convertibilidad, las reformas pro mercado y las privatizaciones a pesar de que algunas de ellas no fueron bien realizadas. En conclusión quien era candidato a Vicepresidente logró dejar en Washington una buena imagen a la vez que, como sostuve anteriormente, subrayó aquellas continuidades que los actores políticos y económicos estadounidenses privilegiaban.

Otro dato significativo fue la designación como Canciller de Adalberto Rodríguez Giavarini. Esta elección, siempre dentro del marco de las percepciones, nos permite inferir la elección de un funcionario con perfil moderado —exactamente lo contrario a Di Tella—, de extrema confianza del Presidente De La Rúa con quien comparte una imagen más conservadora que revolucionaria y de profesión economista lo que indica que la política exterior continuará, al menos en corto plazo, siendo ejecutada en clave económica.

Fue justamente el nuevo Canciller, en su encuentro con Madeleine Albright en febrero del presente año, quien le comunicó que la Argentina tiene un nivel de relaciones con Estados Unidos muy alto, pero que en nombre del Presidente Fernando De La Rúa le manifestaba que su gobierno aspiraba a tenerlas "en un nivel aún más alto".<sup>16</sup>

**Otra línea de continuidad en cuanto a los vínculos con Estados Unidos, aunque al interior de la Alianza funcionó como un parte aguas, fue el voto argentino ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través de cual se condena a Cuba por violación de los derechos humanos.**

Otra línea de continuidad en cuanto a los vínculos con Estados Unidos, aunque al interior de la Alianza funcionó como un parte aguas, fue el voto argentino ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través de cual se condena a Cuba por violación de los derechos humanos. Esto significó adherir a la postura sostenida por el gobierno de Menem y el abandono de lo que había sido la postura oficial durante la gestión de Raúl Alfonsín y puso de manifiesto las dificultades al interior del gobierno para aunar posiciones al respecto.<sup>17</sup>

Sin embargo, el acontecimiento más significativo fue la visita del Presidente de la Rúa a Washington que se concretó entre el 11 y el 14 de julio de 2000. La agenda fue variada<sup>18</sup>, pero los temas de la agenda económica aparecieron como los de mayor peso. En este sentido, el Agregado Comercial a cargo de la Embajada de Estados Uni-

<sup>15</sup> Diario Clarín, Buenos Aires, 7 de julio de 1999.

<sup>16</sup> Diario Clarín, Buenos Aires, 11 de febrero de 2000.

<sup>17</sup> Para más detalles sobre la posición de distintos funcionarios ver la nota de Andrea Centeno y Mariano Obarrio, "El voto en Cuba dividió a los ministros", Diario La Nación, Buenos Aires, 19 de abril de 2000.

dos en Buenos Aires, Manuel Rocha, señaló con anterioridad al viaje que el tema fundamental de la visita iba a girar en torno a la desregulación de las telecomunicaciones, porque Estados Unidos estaba muy interesado en la liberalización total del mercado telefónico, la industria informática y la transmisión de datos vía Internet. A cambio propone una inversión de 5000 millones de Dólares en un período de tres años.

**E**n orden a avanzar sobre estos intereses el Presidente argentino hizo firmar el decreto de liberalización de dicho mercado y, además, viajó a los Estados Unidos acompañado por un grupo de jóvenes empresarios que lideran empresas en el área de servicios de multimedios y de Internet. Antes de partir el Presidente le dejó en claro a sus colaboradores que quería dar la imagen de un país que hace esfuerzos, que quiere ser competitivo, pero que necesita apoyo. Por otra parte, necesitaba lograr un soporte externo para el plan de ajuste económico que había sido presentado por el Ministro de Economía pocos días antes.

La reunión con el Presidente Clinton fue positiva y estuvo caracterizada por la amabilidad. Durante el encuentro en el Salón Oval el mandatario estadounidense le preguntó al argentino qué podía hacer para mejorar las relaciones con Argentina, a lo que de la Rúa respondió que estaba tratando que los organismos internacionales tuvieran una actitud más comprensiva hacia países como la Argentina, pero que necesitaba que su gobierno transmitiera la idea de que Estados Unidos iba a estar cada vez que lo necesitémos. Posteriormente, durante el almuerzo Clinton avanzó sobre unos de los temas conflictivos de la agenda: cielos abiertos. Lo hizo con sutileza planteando que quizás a la Argentina le ayudaría a generar empleos una política de cielos abiertos. El presi-

dente argentino destacó la voluntad de abrir los mercados por parte de Argentina, pero que en este tema en particular no contaba con el consenso necesario dentro de la opinión pública, motivo por el cual iba a enviar al Congreso el Acuerdo sobre Cielos Abiertos firmado por el gobierno anterior. Además, hablaron sobre los problemas institucionales en Perú y Colombia, se prometieron mayores intercambios de cítricos y carnes y elogiaron la tarea de ambos países en el área de las nuevas tecnologías y en el uso de Internet.

La delegación argentina volvió al país conforme con los logros alcanzados. El FMI emitió un comunicado apoyando el plan de ajuste del nuevo gobierno, existieron promesas de importantes inversiones y Arturo Valenzuela describió la relación entre de la Rúa y Clinton como "extraordinaria".

**C**omo consecuencia del viaje presidencial surge claramente que el Presidente argentino hizo gala de su nuevo estilo y logró generar un buen impacto en Washington. Sin embargo, quedó en claro que gobierne quien gobierne en Argentina las autoridades de los Estados Unidos seguirá presionando por los intereses de su empresas.

Otro acercamiento diplomático muy significativo se produjo en agosto de 2000 cuando la Secretaria de Estado, Madeleine Albright visitó Buenos Aires. En dicha ocasión la agenda de la funcionaria abarcó el conjunto de temas que debía abordar con el Canciller, pero también una reunión con representantes de Organizaciones no Gubernamentales, con miembros de la Cámara de Comercio Americana y una Conferencia de Prensa ofrecida en forma conjunta con el Canciller Rodríguez Giavarini. Todas estas reuniones mostraron un predominio del lenguaje diplomático, caracterizado por la amabi-

lidad y la firme vocación de resaltar que la Argentina y los Estados Unidos continúan siendo socios en los principales temas de la agenda mundial: la lucha contra el terrorismo y las drogas en el hemisferio, la defensa de la democracia cuando está en peligro, la defensa de los Derechos Humanos, la construcción del Área de Libre Comercio para la Américas, la inversión estadounidense en la Argentina, la lucha contra la corrupción, la participación en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, etc.<sup>19</sup>

**D**urante la Conferencia de Prensa iniciada por Rodríguez Giavarini el Ministro expresó: "...Es un honor para nuestro país tenerla aquí. Hemos trabajado duro toda la mañana y, una vez más, hemos podido ver la fuerza de las excelentes relaciones que tenemos con los Estados Unidos en Argentina. El completo acuerdo de políticas de Estado sobre la defensa de los derechos humanos, sobre calidad institucional de la democracia, la lucha por la paz y por el desarrollo equitativo de la gente. Todos

estos tópicos han sido las bases que Madeleine Albright ha implementado en el Departamento de Estado y nosotros siempre hemos sostenidos esas políticas desde que concuerdan con nuestras políticas de Estado, con el acuerdo de todas las políticas de los partidos y también son sostenidas por deferentes congresistas en diferentes comisiones. Madeleine, una vez más, bienvenida frente a toda la prensa".<sup>20</sup>

Los temas que marcarán las relaciones bilaterales en los próximos meses podrán ser clasificados como *issues* de una "agenda heredada" o como parte de "la agenda nueva", pero casi todos ellos tendrán en común la característica de estar incluidos en lo que hemos denominado micro relaciones bilaterales. Entre ellos, a modo de ejemplo, podemos mencionar: patentes medicinales, cielos abiertos, desequilibrio en la balanza comercial<sup>21</sup> y la discusión sobre cada uno de los productos con dificultades arancelarias o para-arancelarias<sup>22</sup> para ingresar en el mercado estadounidense,

*18 Entre las principales actividades desarrolladas por el Presidente en Nueva York y Washington podemos destacar: su reunión con los llamados empresarios argentinos.com, la cena que le ofreció Nicholas Brady, el desayuno organizado por American Society and co- auspiciado por el Council of America y la Cámara de Comercio Argentina – Estados Unidos, la reunión con editores del periódico The Wall Street Journal, la presentación de un plan que destaca a la Argentina como destino turístico, la reunión en el Council of Foreign Relations, la comida ofrecida por el Citicorp en honor al Presidente argentino, el desayuno del Presidente con representantes de los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial, BID) y con el Secretario de Tesoro de los Estados Unidos, el encuentro entre los Presidente Clinton y de la Rúa y el posterior almuerzo, la visita al Museo del Holocausto y la reunión con las principales entidades judías en los Estados Unidos, la recepción en la Embajada argentina, una comida con los representantes de las principales empresas tecnológicas de los Estados Unidos, un desayuno ofrecido por la Cámara de Comercio, una entrevista con la CNN, una reunión con el Directorio de The Washington Post, un almuerzo organizado por el CSIS, la Sesión de la OEA en honor al Presidente.*

*19 Los discursos y presentaciones realizados por Madeleine Albright pueden ser consultados en la página WEB del Departamento de Estado.*

*20 Secretary of State Madeleine Albright and Argentine Foreign Minister Rodríguez Giavarini, Press Availability, Palacio San Martín, Buenos Aires, Argentina, August 16, 2000, as released by the Office of Spokesman U.S. Department of State. (La traducción de las palabras del Ministro Giavarini fue realizada por la autora).*

*21 En líneas generales el intercambio comercial entre Argentina y Estados Unidos se concentra en Exportaciones Argentinas a EE.UU.: petróleo crudo y derivado, productos vegetales y animales que incluyen pescado, frutas, azúcar, nueces y carne, petróleo, cerámicos, hierro y acero, cuero y tabaco; y Exportaciones de EE.UU. a Argentina de equipos de generación eléctrica, maquinarias, plásticos, equipo de telecomunicaciones, equipamiento de tuberías de gas y petróleo, equipos de procesamiento para alimentos. La balanza comercial es deficitaria para la Argentina y los indicadores más recientes son los siguientes: año 1999 las exportaciones a EEUU sumaron un valor de U\$2,6 billones con una estimación de U\$2,9 billones para el año 2000. Por otra parte, las importaciones de productos de EE.UU. ascendieron a U\$5,0 billones en 1999 con una estimación de U\$5,2 billones para el año 2000, lo que arroja un déficit comercial para Argentina de U\$2,4 billones en 1999 y una estimación de U\$2,3 para el año 2000. Argentina Economic Trends, May 2000, en [www.usemynassy.state.gov](http://www.usemynassy.state.gov), citado por Nora LUZI, El intercambio Comercial Bilateral: puntos conflictivos de la agenda, ANUARIO 2000, IRI, op. cit.*

los subsidios agrícolas<sup>23</sup>, las inversiones americanas<sup>24</sup> en nuestro país, la lucha contra el narcotráfico (que incluye el debate sobre involucrar o no a los militares y la problemática de la seguridad en los aeropuertos), el problema de la calidad democrática en distintos países latinoamericanos, la situación grave de Colombia, las negociaciones ligadas al ALCA, etc.

**E**sta pequeña muestra de hechos destacados en la dimensión político diplomática y la mención de algunos de los principales temas de la agenda económica ponen de manifiesto un nuevo estilo - más prudente pero igual de cordial que el de la administración anterior- y una misma agenda entre dos estados con asimetrías de poder estructurales. De ahora en más la tarea queda en manos de múltiples funcionarios que deberán negociar cada una de las cuestiones que afecten los intereses de ambos países. En este contexto el desempeño del Canciller Giavarini y de la Cancillería Argentina deberá ser muy activo, profesional y coordinado con otras agencias del Estado que participan de las cuestiones internacionales como el Ministerio de Economía y el de Defensa, se deberá perfeccionar los conocimientos sobre los complejos procesos de toma de decisiones en los Estados Unidos y diseñar estrategias de negociación con un poder hegemónico, cuya conducta negociadora, justamente por estar basada en grandes cuotas de poder político,

económico y militar siempre está dispuesta a exigir más. El problema será saber marcar el límites de nuestras posibilidades sin dañar el buen nivel de vínculos alcanzado en las relaciones bilaterales que Giavarini describió como "intensas".

### ***Las relaciones con los Estados Unidos y los desafíos de la Política Exterior Argentina en los tiempos de la Alianza***

En su discurso de presentación sobre los principales lineamientos de la política exterior argentina el Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, sostuvo que dicha política a partir del gobierno de la Alianza está orientada por los siguientes principios:

- La autonomía en las decisiones;
- La amistad con todas las naciones;
- El especial aprecio y solidaridad para con los países latinoamericanos;
- La defensa de nuestra soberanía;
- La abstención de intervenir en asuntos internos de otros estados;
- El apoyo a la democracia y los Derechos Humanos;
- El acatamiento al Derecho Internacional.<sup>25</sup>

Por otra parte, entre los objetivos destaca que "la Política exterior debe contribuir

22 Entre las principales modalidades de medidas arancelarias y para - arancelarias utilizadas por los Estados Unidos podemos mencionar: aranceles, cuotas, barreras administrativas, gastos de importación, requerimiento técnicos, compras gubernamentales, medidas correctivas al comercio desleal, como el antidumping y los derechos compensatorios, restricciones a la exportación, subsidios agrícolas, barreras que afectan la inversión.

23 Estos constituyen una medida para - arancelaria, pero dada su importancia para la economía argentina merecen una mención particular.

24 Las inversiones privadas directas de Estados Unidos en Argentina, se han concentrado en los siguientes sectores: telecomunicaciones, petróleo y gas, energía eléctrica, sectores financieros, industria química, industria automotriz, y procesamiento de alimentos. Los sectores identificados como de mejores perspectivas son: equipamiento para soporte terrestre en los aeropuertos, equipamiento de generación energética, minería, telecomunicaciones, computadoras y accesorios, materiales y resinas plásticos, maquinaria para la industria del petróleo y gas, equipamiento médico, equipos para obras hídricas, productos para la construcción. ACACE, *Publicación Oficial de la Asociación de Consejeros y Agregados Comerciales y Económicos*, Séptima Edición, 1999, págs. 77/78. Citado por Nora Luzi, op.cit.

directamente al crecimiento económico y social del país. Al elaborarla según las directivas del Presidente de la Nación, he tenido primordialmente en cuenta que las acciones del gobierno deberán resultar en el beneficio directo de nuestra gente, contribuyendo al desarrollo económico, a la creación de empleo y a la erradicación de la pobreza en un marco comprensivo de los intereses de nuestras provincias y apuntalando a las pequeñas y medianas empresas".<sup>26</sup>

**E**n su gran mayoría estos principios y objetivos son coincidentes con los principios del internacionalismo liberal <sup>27</sup>, los cuales han influenciado a lo largo de los 90' las políticas exteriores latinoamericanas en general, y la política exterior argentina en particular, coincidiendo con el impulso generado por la administración Clinton y su propuesta para transitar desde el paradigma de la contención al de expansión y compromiso con la democracia y la economía de mercado.<sup>28</sup>

En este sentido, las políticas exteriores de la región incluirán entre sus desafíos aquellas cuestiones que, desde una perspectiva general, enfrentan y enfrentarán - los enfoques liberales en las Relaciones Internacionales a los que deberán sumar los causados por los cambios profundos que sufre la región latinoamericana y las diferentes perspectivas de Washington con referencia a nuestro continente.

### ***a- Internacionalismo liberal y política exterior: principales desafíos.***

Para identificar parte de los límites del Internacionalismo Liberal nos refugiarnos en el análisis desarrollado por Stanley Hoffmann cuando señala las causas de la crisis de esa corriente de pensamiento.

En su estudio el autor destaca que el liberalismo centra su esquema de razonamiento en la existencia de un enemigo común: el exceso de poder. Este puede manifestarse de diversas formas y espacios. Al interior de los estados nacionales a través de gobiernos autoritarios o internacionalmente a través de estados imperiales o militaristas. Consecuentemente con esta línea de pensamiento mientras exista abuso de poder el liberalismo seguirá siendo una fuente importante de valores para la defensa de los derechos de los individuos y grupos que habitan en un Estado.

**S**in embargo, en el contexto de post Guerra Fría tenemos nuevos enemigos que no resultan de la violencia generada por el choque entre grandes poderes o la imposición del más fuerte sobre el más débil, sino la violencia que resulta del caos desde abajo y que genera amenazas a través de desintegración del poder, la anomia que surge de la ausencia de normas o, en algunos casos, de la colisión entre diversas normas. Dicho en otras palabras, la pro-

25 RODRÍGUEZ GIAVARINI, Adalberto, Política Exterior Argentina, *Discurso del Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, pronunciado en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 30 de mayo de 2000.*

26 *Idibem, pág. 2.*

27 No incluimos en esta categoría principios como la defensa de la soberanía y la autonomía en la toma de decisiones, los cuales se identifican más con la tradición realista.

28 THE WHITE HOUSE, A National Strategy of Engagement and Enlargement, *Washington DC: The White House, July 1994* y LAKE, Anthony, Estados Unidos y su presencia Exterior, *Política Exterior*, vol VII, Nº 35, Madrid, 1993.

29 Nos estamos refiriendo a las posturas de los Presidentes Wilson y Roosevelt así como a la propuesta de Nuevo Orden anunciada por el Presidente Bush.

yección del pensamiento liberal en la política exterior estadounidense<sup>29</sup> y sus propuestas de ordenamiento mundial para el siglo XX fueron emprendidas para abordar un mundo donde el conflicto siempre se daba entre estados, pero en nuestros días la idea de Estado - Nación asociada con el orden westfaliano está siendo desafiada y con ello la lógica que explica que los estados confrontan o cooperan entre sí. Como consecuencia de este proceso de deterioro del estado el liberalismo afronta dificultades para hacer frente a las modalidades de conflicto actuales ligadas a la desintegración de estados, las guerras étnicas que surgen entre sus ex habitantes y los enfrentamientos entre facciones étnicas, religiosas o políticas. Además, si el mundo se caracteriza por un proceso de desintegración de los estados los regímenes e instituciones cooperativas que, se suponía, eran el motor de la armonía bajo la bandera del internacionalismo liberal, son abrumados por una de las consecuencias de dichos conflictos cual es la existencia de millones de refugiados que buscan asilo en los estados liberales o piden protección cuando no pueden escapar.<sup>30</sup>

Otro de los inconvenientes que señala Hoffmann es la incidencia de la sociedad transnacional sobre el Estado. Destaca que no sólo ha restringido el poder de los estados en cuestiones que podrían ser consideradas positivas (limitaciones de sus capacidades para establecer economías dirigidas), sino que también lo privó de algunas de sus capacidades para ejecutar tareas necesarias que nunca fueron rechazadas por el liberalismo. En este sentido destaca que en nuestros días los estados care-

cen de capacidad tanto para controlar los flujos malos (comercio de drogas) como de habilidad para que los gobiernos definan sus propias políticas monetarias, de inversión, empleo y crecimiento. A esto se suma el hecho que las corporaciones nacionales y multinacionales operan a través de las fronteras creando una enorme zona de irresponsabilidad: la economía global está literalmente fuera de control, no sujeta a las reglas de responsabilidad y los principios de legitimidad que se aplican a las relaciones entre los individuos y el Estado. En este marco, los estados están muy temerosos de imponer reglas unilaterales.<sup>31</sup> “Así, el liberalismo - exitoso en reducir el poder del Estado – ha creado un poder anónimo pero formidable. Este afecta a los estados y los individuos, pero es tratado como si fuera meramente una extensión de la esfera protegida de las libertades individuales”.<sup>32</sup>

Otra consecuencia es la reacción doméstica cada vez más frecuente frente a la limitaciones impuestas por la interdependencia y la globalización. La sensación predominante, aún en las sociedades de los países desarrollados, es que el destino de los individuos ya no está bajo su control o el de sus representantes.

En concordancia con los desafíos arriba mencionados el deterioro de las capacidades del Estado, la influencia de la economía transnacionalizada en la vida de la sociedad argentina y las reacciones de esta contra la falta de capacidad del gobierno para conducir el destino político, económico y social del país son características destacadas de la escena política argentina de nuestros

30 HOFFMANN, Stanley, La crisis del internacionalismo liberal, *Archivos del Presente*, Año 1, Número 3, Buenos Aires, págs. 39 a 59.

31 Ibidem, págs. 54 a 59.

32 Ibidem, pág. 57.

días y tienen, sin dudas, un gran impacto sobre la política exterior en general y sobre las relaciones con Washington en particular dada la importancia de este país tanto en nuestras negociaciones bilaterales como en las multilaterales.

De hecho el incremento de la pobreza, los altos índices de desempleo, el aumento de la violencia ciudadana, la pérdida de confianza en las instituciones democráticas, etc. a la vez que muestran cierto desencanto de la sociedad civil argentina frente a los enfoques liberales traen aparejados consecuencias externas tales como el incremento del riesgo país, la falta de inversión extranjera directa y la generación de incertidumbre en los mercados internacionales sobre la capacidad de nuestro país para cumplir con sus obligaciones financieras. Por otra parte, puede llegar a generar un retroceso en el cambio que se había producido a nivel de la sociedad civil argentina en cuanto a la manera de entender las relaciones con los Estados Unidos. En nuestros días han reaparecido con firmeza asociaciones que identifican automáticamente Estados Unidos – FMI, Estados Unidos – Banco Mundial, Estados Unidos – Corporaciones transnacionales, Estados Unidos – Globalización, mientras que la noción de neoliberalismo aparece sustentando numerosos argumentos a veces en forma correcta y en otras no tanto.

### ***b- Los cambios en América Latina: ¿estamos asistiendo a un proceso de estratificación regional de carácter estructural?***

Las transformaciones al interior de América Latina no son un dato nuevo. Históricamente hemos diferenciado dos grandes subregiones: una conformada

por México, América Central y el Caribe integrada y asimilada de hecho a los Estados Unidos, otra conformada por América del Sur con mayor autonomía en sus políticas exteriores y en sus políticas económicas nacional e internacional.<sup>33</sup> Sin embargo, y a pesar de esta diferencias, durante años nos hemos referido a América Latina como una región unida por el idioma, la cultura y una historia colonial común.

**E**ntre los últimos años del siglo XX e inicios del XXI esta caracterización parece estar mostrando signos de cambio. Si bien a lo largo de la década de los 90 asistimos a un proceso de características homogéneas en cuanto a la instauración de regímenes democráticos y la adopción de economías de mercado también encontramos, cada vez con mayor regularidad, especialistas que señalan que estamos asistiendo al fin de la era de las tendencias regionales y que, probablemente, dejemos de hablar de América Latina y comencemos a hablar de varias y distintas Américas Latinas. Los argumentos que sustentan estas opiniones así como su origen temporal varían de acuerdo a los autores<sup>34</sup>, pero son coincidentes en cuanto al desgranamiento de la región como tal y al tipo de vínculo que cada una de las subregiones mantendrá con los Estados Unidos.

En este sentido, Augusto Varas afirmaba a inicios de los 90 que los cambios globales que condujeron a la pos Guerra Fría se fueron produciendo en forma simultánea con ciertas transformaciones estructurales en el continente americano. Por una parte, tenemos la integración gradual de México al bloque Estados Unidos – Canadá. Desde la perspectiva del autor este nuevo espa-

<sup>33</sup> Para un análisis más profundo de estas diferencias y su incidencia sobre las políticas exteriores de los distintos subsistemas regionales ver ATKINS, Pope G., *América Latina en el sistema político internacional*, GEL, Buenos Aires, 1991.

cio político – económico está mostrando el final de la vieja América hispana. Por otro lado, asistimos a una creciente diferenciación de los países latinoamericanos entre sí. América Latina se caracteriza por diversas realidades subregionales con diferente peso relativo en lo político, económico y estratégico. En la actualidad podemos identificar diferentes configuraciones: el espacio de América del Norte que absorbe a América Central y el Caribe, la subregión andina, el eje Argentina – Brasil y algunas unidades más autónomas como Chile. Señala que este cambio es un cambio en la naturaleza de lo que América Latina es y será en el siglo XXI. Ella, dividida en lo cada vez menos homogéneo, se podría proyectar al futuro concertada en la diversidad. Esto es cooperando en áreas específicas con intereses circunscriptos.<sup>35</sup>

**P**or su parte, Tokatlian afirma que la novedad es la división de América del Sur en dos: los países andinos por una parte y el Cono Sur por otra. En este sentido señala que los primeros se caracterizan por una profunda crisis en sus sistemas democráticos, desmoronamiento del Estado, perdurabilidad de la capacidad de influencia de la corporación militar, alarmante índices de marginalidad, pobreza e inseguridad, degradación ambiental, y creciente presencia del narcotráfico. La región sureña, sin desconocer sus dificultades graves, parece estar mejor dotada para asegurar la continuidad de orden demo-



***Estamos asistiendo al fin de la era de las tendencias regionales y, probablemente, dejemos de hablar de América Latina y comencemos a hablar de varias y distintas Américas Latinas***

crático e intentar la búsqueda de crecimiento con equidad.<sup>36</sup>

**D**esde la perspectiva de Bruce Bagley vamos a ver una diferenciación cada vez mayor entre los países de América Latina, tanto económica como políticamente. Algunos progresarán hacia el capitalismo avanzado, otros permanecerán estancados, y otros más caerán del tercer al cuarto mundo de los países irremediamente pobres.<sup>37</sup>

Esta estratificación cada día más aguda entre los países de la región implica que algunos de ellos tengan una agenda cada vez compartida con los Estados Unidos que no incluye sólo temas en común, sino cuestiones culturales y hábitos de vida<sup>38</sup> y otros intenten establecer algunas diferencias. Los países andinos son

34 Algunos autores señalan que la desaparición de la idea de una América Latina única puede ubicarse a inicios de la década de los 90 cuando México decide iniciar las negociaciones para el Área de Libre Comercio de América del Norte, institucionalizando una relación de privilegio con los Estados Unidos que, dicho sea de paso, ya existía en los hechos. Otros hacen hincapié en las subdivisiones regionales que aparecen como consecuencia de los efectos de la globalización y la aplicación de políticas económicas neoliberales, cuyas consecuencias se aprecian con mayor claridad en la segunda mitad de los 90.

35 VARAS, Augusto, *De la coerción a la Asociación. ¿Hacia un nuevo paradigma de cooperación hemisférica?, Cono Sur*, vol IX, N°4, Santiago de Chile, septiembre – octubre 1991.

36 TOKATLIAN, Juan, "Sudamérica está partida en dos", *Diario Clarín*, Buenos Aires, 11 de febrero de 2000.

37 Estas ideas de Bruce Bagley fueron tomadas del artículo de Andrés Oppenheimer, "El futuro de América Latina: varias Américas Latinas", *El Universal*, Miami, enero de 2000.

una muestra de la primera de estas tendencias, mientras que Brasil es la manifestación más clara, al menos a nivel del discurso, de la segunda.

Una de las principales consecuencias de esta estratificación es la dificultad de encontrar una agenda externa regional común y una voluntad política de acción conjunta. Además, las diferencias mencionadas acentúan los deseos y las posibilidades de que algunos estados de la región como Brasil y México se disputen el rol de poderes hegemónicos subregionales e intenten, a través de estrategias diferentes, convertirse en los interlocutores de cada subregión frente al gobierno norteamericano, situación que puede obligar a un país como la República Argentina a tener que tomar decisiones que la acerquen a algunos estados del continente y la alejen de otros.<sup>39</sup> En este marco, la administración De La Rúa encontrará algunas dificultades para llevar adelante principios como la amistad con todas las naciones y el especial aprecio y solidaridad para con los países latinoamericanos.

### ***c- América Latina a inicios del nuevo milenio: los temores de letargo o fracaso frente a los avances alcanzados en el transcurso de la post Guerra Fría.***

La región latinoamericana hasta mediados de los 90' fue considerada una región que estaba progresando en temas centrales tanto domésticos como internacionales. Los procesos de democratización, los índices de crecimiento eco-

nómico que permitían identificar algunos de sus países como mercados emergentes, los avances de los procesos de integración existentes y la creación de nuevos, la reactivación del sistema interamericano y la cooperación hemisférica aparecían, entre otros, como indicadores positivos. En ese marco la Argentina figuraba en la lista de los países con mayores logros. Mantuvimos la continuidad democrática, tuvimos índices de crecimiento significativos, participamos activamente en los procesos de reforma del sistema interamericano y fuimos miembros activos de la creación del Mercado Común del Sur que se convertiría en el principal proceso de integración de América del Sur. Sin embargo, a partir de mediados de la década de los 90', y más específicamente a partir de 1997, los avances de la región comenzaron a detenerse. La influencia de diferentes crisis financieras (Tequila en 1995, Asiática en 1997), el deterioro de la calidad democrática con escasa participación de la sociedad civil y el incremento de la pobreza instalaron un manto de sombra sobre regional.

En este marco un informe de Dialogo Inter- Americano señala "El hemisferio occidental vive tiempos de prueba. Las grandes tendencias que durante los últimos doce años dieron forma a los asuntos hemisféricos –nos referimos al retorno a la democracia en América Latina y el Caribe, al giro decisivo hacia una economía de mercado y al fortalecimiento de la cooperación interamericana- muestran hoy signos de estancamiento. En su conjunto, estas tendencias generaron profundos cambios en la política y la sociedad latinoameri-

<sup>38</sup> No me refiero al nivel de bienestar sino a determinadas preferencias que son más estadounidenses que de tradición latinoamericana: gustos alimenticios, vestimenta, etc.

<sup>39</sup> Para un análisis de las estrategias de Brasil y México como líderes latinoamericanos frente a los Estados Unidos ver SMITH, Peter, Talons of the Eagle. Dynamics of U.S. – Latin American Relations, Oxford University Press, 1996, cap. 12.

<sup>40</sup> Dialogo Interamericano, "Las Américas en el milenio: tiempos de prueba", Informe del Foro Sol M. Linowitz, Washington, 2000. [www.iadialogo.org](http://www.iadialogo.org)

cana e imprimieron un nuevo rumbo a las relaciones interamericanas. Pero hoy crece el escepticismo en torno a sí la democracia y la economía de mercado serán capaces de satisfacer las demandas ciudadanas de buen gobierno, crecimiento económico sostenido, justicia social y seguridad urbana. Para la mayoría de los latinoamericanos la democracia y el mercado deben todavía probar sus virtudes. Por otra parte, la cooperación regional ha disminuido.”<sup>40</sup>

Esta situación de carácter regional afecta también a la Argentina y e instala dudas sobre cuál será el grado de compromiso de los Estados Unidos para cooperar con los principales problemas que enfrenta la región.

#### **d- El fenómeno de la “Nueva Guerra”.**

Nuestro continente enfrenta hoy un fenómeno de violencia que Mary Kaldor ha denominado “Nueva Guerra”. Esta modalidad, incentivada aún más por el fenómeno de la globalización, posee características distintivas entre las que se destacan: a- el deterioro de la línea divisoria entre lucha revolucionaria, el crimen organizado y la violación de los Derechos Humanos; b- la desintegración del Estado y la consecuente disminución de la capacidad estatal de usar legítimamente la fuerza; c- los objetivos ideológicos que caracterizaban a la guerra tradicionales se eclipsan en tanto no existen metas de liberación nacional que incluyan a sectores amplios de la sociedad, sino que se tiende a reafirmar los particularismos que acentúan la fragmentación y la exclusión; d- las estrategias de combate involucran a grupos armados

que combinan tácticas de guerrilla y contrainsurgencia y, a través de estas tácticas, intentan dominar a los sectores de la población que acuerdan y aniquilar a los que discrepan; e- las unidades que se enfrentan no son claras ni permanentes, se entrecruzan guerrilleros, para militares, fuerzas policiales, narcotraficantes, ejércitos regulares y mercenarios y los esquemas de alianza y enfrentamiento son cambiantes; f- las fuentes principales de financiamiento son los secuestros, extorsiones, contrabando, etc. <sup>41</sup>

**C**olombia constituye el caso típico de esta clase de guerra en América Latina. De acuerdo a Alvaro Herrero este caso se ha vuelto relevante para las relaciones bilateral de Argentina con los Estados Unidos en su dimensión estratégico - militar con los Estados Unidos por dos razones distintas aunque íntimamente ligadas. Por un lado, el fenómeno del narcotráfico continúa creciendo rápidamente y ante el posible escalamiento del accionar bélico, en parte debido a la implementación del Plan Colombia, existe el riesgo que las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico extiendan o trasladen parte de sus actividades al Cono Sur. Por ello los Estados Unidos han presionado insistentemente para que las fuerzas armadas tomen un rol activo en la lucha contra las drogas. Sin embargo, la postura argentina es contraria a dicha participación. Esto fue señalado tanto por el Ministro López Murphy como por el Presidente De la Rúa. Asimismo, el titular de la cartera de Defensa, expresó que “si cambia la característica de la amenaza, entonces tendría que cambiar el marco legislativo para enfrentarla.”<sup>42</sup> Esto significa que en el corto plazo, y

<sup>41</sup> La totalidad de esta información fue tomada del artículo de Juan TOKATLIAN, Colombia y la “Nueva Guerra”, Diario Clarín, Buenos Aires, 13 de mayo de 2000.

<sup>42</sup> Diario La Nación.. Buenos Aires, “López Murphy: El narcotráfico es una amenaza estratégica”. Hay que tener en cuenta que la Ley de Seguridad Interior de nuestro país prohíbe la participación de las Fuerzas Armadas en hipótesis de conflicto internos como sería el caso de la lucha contra los narcotraficantes.

en tanto y en cuanto las características del problema del narcotráfico no varíen, no existen posibilidades de que los militares tomen cartas en temas vinculados al narcotráfico (salvo inteligencia externa y apoyo logístico). Por otro lado, el caso de Colombia ha tomado un gran protagonismo en materia de seguridad regional, causando preocupación no sólo en los Estados Unidos sino en toda la región. Los países que lindan con Colombia han reforzado sus fronteras para evitar las incursiones de los grupos armados (paramilitares y guerrillas). Estados Unidos, por su parte, ha sondeado distintas alternativas para el caso que el proceso de paz no avance y recrudezcan los enfrentamientos armados. En este contexto, Argentina puede jugar un rol importante, y los Estados Unidos han intentado sumarla a una eventual coalición militar.<sup>43</sup>

**S**i bien hasta el momento la administración De La Rúa no ha comprometido ningún tipo de participación argentina ni frente a las autoridades norteamericanas ni a las colombianas, existe la posibilidad que ante un empeoramiento de la situación Washington insista en la conformación de una alianza regional que brinde apoyo al Plan Colombia. En este caso Argentina deberá decidir entre las solicitudes norteamericanas y la posición de Brasil que es el país del Cono Sur que lidera la oposición a la postura norteamericana.

### ***A modo de cierre***

Sin pretender arribar a conclusiones elaboradas se pueden remarcar algunas líneas de análisis que resulten útiles para realizar un seguimiento de las relaciones exteriores de nuestro país con los Estados Unidos en las dimensiones

bilaterales y multilaterales a partir del gobierno de la Alianza.

En primer lugar, y en función de los datos relevados hasta el presente, corresponde señalar que el cambio de gobierno no ha traído consigo variaciones significativas en las relaciones con los Estados Unidos. En este sentido, es evidente que continúa predominando una agenda externa de perfil claramente económico, situación que pone de manifiesto que la política exterior continuará siendo elaborada en "clave económica". Estados Unidos, independientemente de quien gane las próximas elecciones, continuará privilegiando las economías de mercado y la defensa de los intereses de sus empresas en el extranjero. Además, como se destacó en puntos anteriores la característica "intermística" de la política exterior americana incrementará cada vez más la influencia de los actores domésticos sobre las cuestiones internacionales, sometiéndolas a los vaivenes de los múltiples intereses sectoriales que existen en ese país.

Sumado a la preponderancia de la agenda económica y de los temas propios de las micro relaciones bilaterales nuevos condimentos en el espacio estratégico militar agregarán complejidad en tanto involucrarán no sólo los contactos con Estados Unidos, sino con otros importantes países de la región. La posición a asumir frente a una posible profundización de la crisis colombiana constituye el ejemplo más claro.

**L**as diferencias con respecto al gobierno anterior se concentrarán en la variación del estilo diplomático. Este será más moderado, cauteloso y recurrirá, con mayor frecuencia, a los funcionarios de carrera tal como lo demuestra la designación de Guillermo

González, como nuestro Embajador ante los Estados Unidos. Por otra parte, hasta el presente la decisión de recurrir a un estilo menos sobreactuado en el manejo de la política exterior ha generado resultados positivos y negativos. Entre los primeros podemos mencionar la disminución de riesgos que genera en el mundo diplomático la utilización de expresiones moderadas y entre los segundos la pérdida de dinamismo en la participación Argentina, fundamentalmente en los temas hemisféricos, la cual podría resultar negativa para la defensa de nuestros intereses porque nos obligaría a elegir siempre sobre propuestas elaboradas por otros países. Esta situación es más preocupante aún si se la compara con el nivel de participación y generación de alternativas que Argentina había alcanzado a lo largo de los 90' en los organismos internacionales y los movimientos de concertación política regionales.

**Q**uizás uno de los datos más significativo es el ligado a las modificaciones de las condiciones domésticas. Si bien los últimos años del gobierno menemista abarcaron un período de fuerte deterioro de la situación económico – social también es cierto que, durante los primeros once meses de gobierno, la Alianza no ha puesto en marcha políticas económicas diferentes a las del gobierno anterior a la vez que enfrenta la necesidad de alcanzar un mayor grado de desarrollo de la economía nacional, para mejorar los índices

de desempleo y frenar el incremento de la pobreza. En este sentido, las necesidades domésticas serán un dato que el gobierno deberá tomar en cuenta cuando negocie cuestiones ligadas a la compleja agenda económica (fundamentalmente comercio e inversiones). Para ello necesitará tanto claridad y decisión política como soporte técnico – profesional y, simultáneamente, tendrá que acordar posiciones comunes al interior de la Alianza cuando se presenten áreas de desacuerdo. Esta

situación parece la más difícil en función de los fuertes desacuerdos que enfrenta la coalición gobernante. No debemos olvidar que si bien el debate enriquece la democracia, también es cierto que en el mundo de las relaciones internacionales, donde las decisiones del poder político y económico aún superan ampliamente a las políticas de cooperación, la falta de consenso al interior de la fuerza gobernante puede ser tomada como un signo de problemas de gobernabilidad. En este sentido, el gobierno debería esforzarse en diseñar y ejecutar una política exterior que, articulada con las necesidades internas, contribuya –entre otras cuestiones- para que la sociedad argentina recupere la confianza en las instituciones democráticas, se incrementen los mecanismos de participación de la sociedad civil a través de medios pacíficos, se reinicie la recuperación económica, se revaloricen los procesos de integración económica y se valoren las acciones cooperativas a nivel multilateral.



***El cambio de gobierno no ha traído consigo variaciones significativas en las relaciones con los Estados Unidos.***

