

LA RELACION BILATERAL CON LOS ESTADOS UNIDOS EN EL

GOBIERNO DE CARLOS MENEM

ALGUNAS PERSPECTIVAS Y HECHOS SOBRESALIENTES

Anabella Busso *

* Profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Becaria del CONICET. Miembro del Departamento de América del Norte del IRI.

En los años noventa el sistema internacional muestra nuevos rasgos políticos y económicos que perfilan los cimientos de una nueva estructura internacional.

El fin de la guerra fría y el tránsito hacia un nuevo orden cambian el contexto de la política exterior, llevan a una redefinición de los intereses nacionales, e inducen a los hacedores de política a revisar y establecer nuevos objetivos que, consecuentemente, implican nuevas definiciones del rol del Estado.

La llegada al poder del Presidente Menem coincidió, desde una perspectiva global, con el colapso del orden de posguerra y, desde una perspectiva internalista, con una profunda crisis económica cuya nota sociológica más destacada eran dos nuevas sensaciones compartidas por la sociedad civil argentina: la de haber tocado fondo en lo económico y la creciente desconfianza hacia la clase política.

En función de superar este contexto negativo, la idea de "vivir en sintonía con la época" se fue perfilando como una de las principales características del nuevo gobierno. Pragmatismo, reforma del Estado, privatizaciones, descentralización, desregulación, redefinición del rol de las Fuerzas Armadas y reorientación de las relaciones internacionales son, entre otros, los nuevos signos del fin de siglo y la nuevas tendencias políticas y económicas aplicadas por el gobierno argentino a partir de 1989.

Además, en opinión de los nuevos hacedores de política exterior, para lograr dicha sintonía con los nuevos tiempos el campo doméstico y la conducta externa de nuestro país debían apuntar a un mismo objetivo y no podían diferenciarse. En este sentido ambos cancilleres han confirmado la necesidad de unificar dichos campos de acción. Como afirmó Cavallo "recrear las instituciones económicas (nacionales) era una determinación que no podía carecer de correlato en materia externa"² o, en palabras de Di Tella, "... buena parte de la política exterior es la exposición lógica de las políticas internas..."³.

Así la administración Menem planteó desde su inicio una política exterior en clave económica que guardaba un lugar de privilegio para las relaciones bilaterales con Estados Unidos.

En este capítulo trabajaré, entonces, sobre el principal eje seleccionado por el actual gobierno para el manejo de

los asuntos externos: la relación con los Estados Unidos. En función de ello analizaré el vínculo bilateral desde tres perspectivas relacionadas entre sí y sólo separables a los fines analíticos: las dimensiones político-diplomática, económica y estratégico-militar, realizando una revisión de las decisiones y acontecimientos desarrollados desde la llegada al poder de la administración Menem, pero con especial énfasis en los ocurridos a lo largo de 1993.

POLITICA Y DIPLOMACIA EN LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS.

Para quienes diseñaron la política exterior a partir de 1989, entre ellos el ex-Canciller Cavallo, nuestro país había tenido una actitud defensiva en su conducta externa que debía ser superada. Por tanto se planteó poner en práctica una diplomacia activa y dinámica, destinada a la defensa de los intereses nacionales y a ubicar adecuadamente al país en el concierto internacional⁴.

El interés nacional fue entendido como la necesidad de recomponer la economía doméstica y buscar el bienestar de la población vía un modelo de economía popular de mercado. De esta manera se pensaba que una adecuada reinserción en la economía mundial, no podría realizarse sin la apoyatura política de la potencia hegemónica regional, aunque se sabía que la mayor tarea recaería en el cumplimiento de los deberes domésticos.

Esta idea de dejar atrás todo aquello que no contribuyera a mejorar las relaciones, se reflejó en el estilo de diplomacia que se eligió y en la composición de la agenda bilateral que quedó conformada por temas complejos cuya resolución, en ocasiones, resultó cara a los sentimientos de muchos sectores de la sociedad civil argentina.

A pesar de las relaciones poco cordiales que existieron en otras épocas de la historia bilateral entre gobiernos peronistas y las autoridades estadounidenses, el gobierno de Menem recibió desde su inicio un amplio apoyo por parte del gobierno de los Estados Unidos. Las causas de esta actitud comprenden varias cuestiones:

* en primer lugar, es necesario señalar que el gobierno radical había mejorado sustancialmente los vínculos con Washington que se encontraban profundamente deteriorados debido a las discrepancias por derechos humanos y política nuclear durante la administración Carter, y como consecuencia de la Guerra del Atlántico Sur durante el gobierno de Reagan⁵;

* en segundo lugar, la continuidad democrática posibilitó la creación de un campo propicio para lograr la optimización de las relaciones con Washington;

* en tercer lugar, hechos como la alianza con el liberalismo y los anuncios sobre cambios en la política económica, constituían síntomas claros del giro que se iba a producir en política exterior;

* en cuarto lugar, la normalización de las relaciones con Gran Bretaña y la recuperación del diálogo y la negociación diplomática, fue un paso positivo no sólo para mejorar los vínculos con Europa, sino también para consolidar las relaciones con Estados Unidos.

Actores y estilos diplomáticos: su incidencia en las relaciones bilaterales.

Una nota distintiva del escenario diplomático sobre el que se estructuró la relación de alineamiento está constituida por las "llamativas" personalidades de importantes actores involucrados que han logrado imprimirle características especiales al diálogo bilateral.

No se puede dejar de reconocer el peso específico que en este nuevo escenario de la relación bilateral ocupó el

Embajador Terence Todman, quien conjugó un estilo diplomático activo en defensa de los intereses norteamericanos, a la vez que se convirtió en uno de los primeros funcionarios norteamericanos que concedió al presidente Menem una cuota de confianza.

Igualmente cabe destacar el alto perfil de su gestión, acompañado por un protagonismo casi diario en las cuestiones domésticas de nuestro país.

La acción diplomática de Todman en Argentina estuvo guiada por dos metas centrales: la desactivación del Cóndor II y la aprobación de una nueva ley de patentes medicinales, sin contar con el permanente lobby en pos de un objetivo tradicional de todo embajador norteamericano como es la defensa de los intereses económicos estadounidenses, tanto privados como estatales.

Para alcanzar estos objetivos incluyó desde un sutil estilo diplomático hasta la aplicación de severas políticas de "linkage" destinadas a presionar al gobierno argentino.

En ese marco consiguió el desmantelamiento del Cóndor II, el envío de un nuevo proyecto de ley de patentes al Congreso por parte del Poder Ejecutivo, paralizó un embarque nuclear con fines pacíficos a Irán y defendió los intereses de las empresas norteamericanas. Con referencia a este último tema el hecho más relevante se produjo en 1989 cuando el Embajador desató el denominado "Swifgate" cuya consecuencia política más importante fue la reestructuración del gabinete nacional.

En la misma dirección, en 1992 durante una reunión con el Ministro Cavallo, donde se discutieron cuestiones vinculadas a la privatización de las comunicaciones (específicamente la adjudicación de los servicios de telefonía celular móvil) y el tema de Ecdadassa (la sociedad anónima que monopoliza los servicios de depósitos fiscales en Ezeiza), el Embajador realizó lobby en favor de las compañías estadounidense GTE y ATT que tenían intereses en el primer caso, mientras que insistió en el interés de Federal Express Corp. en integrarse a los servicios de depósitos fiscales⁶.

Ya en 1993, consciente de que su traslado era inminente, desplegó sus condiciones diplomáticas dándole un toque final a los temas de la agenda bilateral que le preocupaban y trabajó para el encuentro Menem-Clinton.

El 19 de julio de 1993 el nuevo embajador James Cheek asumió sus funciones. Elogió las reformas económicas y las privatizaciones encaradas por el gobierno de Menem sumando su promesa de "fortalecer las inmejorables relaciones bilaterales". En cuanto a estilo diplomático Cheek parece dispuesto a desarrollar una diplomacia más tranquila y callada con un menor nivel de exposición que Todman.

Los temas que constituyen la agenda del nuevo representante norteamericano están vinculados al área comercial y de inversiones, como ser patentes medicinales, frecuencias de vuelo de las compañías de aviación norteamericanas y mayor seguridad jurídica para las inversiones de las empresas de ese origen. Por otra parte, desde su arribo debió enfrentar los reclamos del gobierno argentino sobre subsidios agrícolas y cuestiones vinculadas al área de defensa como ser la venta de los aviones Skyhawk y su equipamiento con radares de última generación.

A pesar de sus diferentes estilos ambos embajadores se abocaron a la defensa de los intereses económicos privados norteamericanos, respetando una vieja tradición diplomática del Departamento de Estado. Esta tendencia se acentuó en la medida que el déficit comercial norteamericano se ha convertido en uno de los síntomas más claros de las dificultades económicas de este país ante la Comunidad Europea y Japón.

Las visitas de alto rango: símbolo de un progresivo estrechamiento en el ámbito político-diplomático.

Uno de los aspectos más importantes de la dimensión político-diplomática fue la concreción de visitas de alto rango. De esta manera se pretendía alcanzar una fluida relación de Jefe de Estado a Jefe de Estado, siendo éste uno de los modos de relacionamiento predilecto del mandatario argentino. Entre dichos encuentros se destacan los tres viajes del Presidente Menem a los Estados Unidos y las visitas de Dan Quayle y, posteriormente, George Bush a nuestro país.

El primero de dichos encuentros se realizó entre el 25 y el 29 de septiembre de 1989 en Washington. De esta manera Menem se constituyó en el primer presidente peronista que visitó Estados Unidos. La agenda fue muy compleja e incluyó temas como: búsqueda de apoyo norteamericano en las negociaciones de la Argentina con el Club de París, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; el aprovisionamiento de equipos militares argentinos a terceros países; la venta del avión IA 63 Pampa; la cuestión de la energía nuclear; la ratificación de TLATELOLCO, la desactivación del Cóndor II; la situación política en Panamá y Centroamérica; Colombia y el narcotráfico; la normalización de relaciones con Gran Bretaña; la crisis de Oriente Medio y el terrorismo. La resolución de varios de estos temas se alcanzó a lo largo de la primera mitad del gobierno menemista.

El 13 de marzo de 1990 visitó nuestro país el Vicepresidente norteamericano Dan Quayle en visita no oficial. Fue él quien confirmaría la futura gira de Bush por América Latina. Por otra parte declaró que su país estaba dispuesto a ser un "socio pleno" de Argentina, una vez que se concretara el plan de reformas económicas.⁷

El 6 de diciembre de 1990 Bush llegó a Buenos Aires. Era la primera vez que un primer mandatario norteamericano visitaba Argentina desde 1960 cuando lo había hecho Dwight Eisenhower. Esta visita realizada dos días después del motín "carapintada", aunque estaba inserta en el marco de una gira latinoamericana, apareció como un gesto de apoyo a la democracia argentina. La presencia del Presidente norteamericano brindó una ocasión para que éste afirmara su respaldo al gobierno de Menem y, muy especialmente, a su política económica.

En agosto de 1991 arribó al país, pero esta vez en visita oficial, Dan Quayle acompañado por una comitiva de empresarios presidida por David Rockefeller. El motivo principal de esta visita era promocionar la Iniciativa para las Américas y firmar convenios de cooperación con el gobierno argentino sobre uso del espacio con fines pacíficos, financiamiento para un estudio de factibilidad para inversiones mineras en el país y desarrollo del turismo.

Fue portador de la "gran confianza" de Bush en el gobierno argentino y ratificó su apoyo al Plan Cavallo. Paralelamente a la visita se produjo un hecho significativo, el gobierno de Estados Unidos anunció que el Eximbank estaba dispuesto a financiar las operaciones comerciales argentinas en el mediano plazo.⁸

Después de dos años de alineamiento por parte de Argentina, el gobierno de Estados Unidos comenzaba a vislumbrar una mayor credibilidad internacional en el país, mientras se consolidaba, lentamente, entre sus funcionarios, la idea de que los cambios políticos y económicos implementados por la administración Menem serían permanentes.

En noviembre de 1991 se concretó la más importantes de las visitas oficiales del presidente Menem a los Estados Unidos.

Este viaje puso en evidencia el grado de excelencia que alcanzó nuestra relación con este país. Cabe destacar:

- a) la aprobación y el apoyo a las medidas de ajuste económico, de reordenamiento financiero y de reforma del Estado a las que se encuentra abocado el gobierno argentino;
- b) la positiva intermediación en el proceso de negociación de la deuda externa argentina;
- c) la reanudación de programas de cooperación en el área de defensa;
- d) el renacer, luego de cuatro años de postergaciones, de la disposición de ambos gobiernos para iniciar nuevamente las reuniones de planeamiento político para intercambiar opinión sobre temas regionales, internacionales y de interés común;
- e) y las señales positivas de empresas estadounidenses ante la posibilidad de inversiones en el país tal como lo demostraron la misión de empresarios organizadas por la OPIC (Overseas Private Investment Corporation) que visitó el país en abril de 1991 y la delegación de hombres de negocios que acompañó al Vicepresidente Quayle en agosto del mismo año⁹.

Los frutos económicos más destacados del viaje fueron el apoyo norteamericano para conseguir el crédito de facilidades extendidas del FMI, la firma del Acuerdo de Garantía de Inversiones, la reunión con los petroleros de Houston quienes prometieron invertir en Argentina y el anuncio de directivos del Eximbank adelantando la reapertura de una línea de créditos para nuestro país.

Luego de haber generado una fluida y personalizada relación política con la administración Bush, el gobierno de Carlos Menem debió realizar a fines de 1992 y principios de 1993 una nutrida acción diplomática destinada a generar lazos con Bill Clinton. El tipo de relación que se había utilizado hasta el momento, basada en el privilegio de los vínculos Jefe de Estado a Jefe de Estado, generó una dinámica que la administración Menem no logró desactivar en el marco de un año eleccionario en los Estados Unidos, donde el triunfo del candidato demócrata aparecía prácticamente como un dato dado.

En este marco se desató una disputa entre la Cancillería y Diputados de la provincia de Buenos Aires para concretar el encuentro. Independientemente de quienes hayan logrado la entrevista, lo cierto es que el contacto con la nueva administración norteamericana, concretado entre los días 28 y 30 de junio de 1993, se logró de forma menos traumática de lo esperado y Menem se convirtió de esta forma en el primer mandatario latinoamericano recibido en reunión privada por Clinton desde su asunción.

El sesgo económico perfiló las horas iniciales de Menem en Washington pero esencialmente fue apoyo político lo que el gobierno argentino recogió en este viaje.

En este marco, el Presidente Menem manifestó nuevamente su posición ante la situación en Haití y su rechazo al régimen de gobierno cubano, mientras que Clinton, por su parte, aprovechó la oportunidad para plantear un tema que sería caballito de batalla del Embajador James Cheek: el aumento de las frecuencias de vuelos entre Argentina y Estados Unidos para las aerolíneas estadounidenses¹⁰.

En cuanto a las cuestiones centrales de la agenda bilateral se destacan, por un lado, el interés norteamericano para una pronta aprobación de la Ley de Patentes y, por el otro, un tradicional interés argentino, la desaparición de los subsidios agrícolas.

En el área de defensa Camilión insistió con las virtudes del Pampa 2000, tratando de incentivar la compra de dicho avión por parte del gobierno norteamericano¹¹. Finalmente, el presidente argentino también aprovechó la

oportunidad para reclamar por el retraso en la venta de los aviones Skyhawk y se quejó de la injustificada oposición de Inglaterra a esta operación¹².

Desde una perspectiva política el viaje tuvo como rédito que el nuevo presidente demócrata ungiera a Menem, tal como lo había hecho George Bush, como "un líder en la región". En cierta forma, los norteamericanos especulan con que el actual gobierno argentino puede convertirse en un ejemplo a exhibir, una especie de "efecto modelo", ante otros países latinoamericanos. El ajuste económico, la adhesión al libre mercado, las políticas de no proliferación, implementadas en un marco de considerable consenso social, constituyen uno de los logros más valorados por Washington.

A modo de cierre de este punto me parece oportuno destacar algunas consideraciones de orden político. A pesar del modelo de relación diplomática privilegiado por el Presidente Menem, caracterizado por la relación Jefe de Estado a Jefe de Estado, la ductilidad del mandatario argentino -o dicho en otras palabras, su capacidad para manejar la coyuntura política sin alterar los objetivos de largo plazo- le permitió cubrir el salto de una administración republicana -a la que se había apostado sistemáticamente durante cuatro años, e incluso, durante la campaña electoral norteamericana- a una demócrata, sin demasiados traumas en la relación bilateral.

La positiva relación con la nueva administración demócrata fue puesta de manifiesto en numerosas declaraciones de funcionarios norteamericanos. En este sentido, Christopher afirmó "Hoy el cambio en América Latina frecuentemente proviene de líderes inspirados: de hombres como los presidentes Salinas y Menem, quienes han dirigido las reformas económicas más drásticas que sus sociedades jamás hayan visto..."¹³.

Ser nombrado en igualdad de condiciones que el presidente de México -país latinoamericano privilegiado por el gobierno norteamericano, unido económicamente a los Estados Unidos desde hace tiempo y ahora en forma institucionalizada a través del NAFTA-, constituye un reconocimiento y un logro de envergadura muy valorado por Menem en el marco de su política de alineamiento.

En la arena estrictamente política las relaciones del actual gobierno con la Embajada norteamericana en Buenos Aires, dejaron una asignatura pendiente vinculada a lo que Escudé llama las micro relaciones bilaterales. En este sentido, la corrupción -tema que Washington ha puesto en la mira-, los problemas en torno a la seguridad jurídica y la aparición de ciertas tendencias a la consolidación de un modelo político hegemónico, han provocado una cuidadosa cautela en la declaraciones tanto de Todman como de Cheek, referidas al tema de la reforma constitucional y la reelección presidencial. Esta situación puede interpretarse como una falta de apoyo por parte de la Embajada de Estados Unidos si se la compara con la contundencia con que los Embajadores han defendido otras decisiones del gobierno menemista. Dicha actitud parece revertirse en el marco del acuerdo alcanzado entre el oficialismo y la oposición pero, sin duda, la ausencia de un apoyo definido por parte de las autoridades de Estados Unidos constituyó una importante decepción para el gobierno nacional y fue, entre otras, una de las causas que puede haber impulsado a Menem a buscar un consenso entre los dos partidos mayoritarios.

La actividad gubernamental desarrollada hasta la actualidad para afianzar el alineamiento en el campo político-diplomático, ha cumplido el objetivo de crear un ambiente positivo en el ámbito de las relaciones bilaterales. Sin embargo, este logro sin dudas necesario, no garantiza la obtención de beneficios concretos por parte de Argentina. La resolución favorable de temas complejos de la agenda bilateral demandará -siempre dentro de este modelo de política exterior- la continuidad de la política de alineamiento en el largo plazo y la consolidación de la reforma económica liderada por el Ministro Cavallo.

LA DIMENSION ECONOMICA. EJE ESTRUCTURADOR DEL NUEVO VINCULO CON ESTADOS UNIDOS.

La búsqueda de una sólida relación económica entre Argentina y los Estados Unidos que involucre comercio, finanzas, inversiones y renegociación de la deuda externa constituye, sin dudas, el principal de los impulsos para la política de alineamiento.

La idea es que el alineamiento ha traído sus frutos de la mano de los apoyos económicos, pero estos no son de ninguna manera apabullantes. Por otra parte, un número importante de avances en la relaciones económicas bilaterales son el fruto de la política de estabilidad económica, o sea de nuestros propios esfuerzos, más que de los apoyos externos. Es en este sentido que la figura de Cavallo se convierte en el principal referente argentino para los sectores económicos norteamericanos, ya sean públicos o privados.

El apoyo político para ingresar al Plan Brady y los votos positivos de los representantes norteamericanos ante las solicitudes argentinas en los organismos multilaterales de crédito son la muestra más concreta de apoyo económico. Los acuerdos "Cuatro más Uno" y el de "Garantía de Inversiones" firmados en 1991 son evaluados como los primeros pasos para avanzar tanto en el área de las inversiones como en la promoción del libre comercio. Sin embargo las inversiones, la política de subsidios agrícolas y las posibles sanciones comerciales en caso que no se apruebe una nueva ley de patentes constituyen las asignaturas económicas pendientes en la política de entendimiento entre Argentina y Estados Unidos.

El conjunto de estrategias políticas para abordar los temas económicos conflictivos se ha caracterizado por fuertes presiones por parte de los norteamericanos cuando se trata de la defensa de sus intereses como lo demuestra el caso de las patentes medicinales. En lo que a la Argentina se refiere, este es el espacio que se ha guardado -a diferencia de otros- para discutir con más fuerza nuestros intereses siendo el tema de los subsidios agrícolas el ejemplo más elocuente.

Comercio Bilateral.

Las relaciones comerciales de Argentina con Estados Unidos no han escapado a las generalidades que caracterizan el comercio entre países desarrollados y en desarrollo. Barreras arancelarias y para-arancelarias, así como la venta de productos agrícolas a precios subsidiados a países clientes de Argentina por parte de los Estados Unidos, problemas de calidad (fundamentalmente fito y zoonosanitarios) y prácticas comerciales desleales por parte de Argentina, han provocado desencuentros que pretenden solucionarse, o al menos encaminarse, a través de la política de alineamiento.

Estados Unidos es un socio comercial importante para Argentina, situación que se profundizó a lo largo de los años ochenta. A pesar de ello, dada la alta diversificación regional del comercio argentino, la participación de los Estados Unidos en esos flujos es relativamente baja (situación que cambia en 1993) si se la compara con la de otros países latinoamericanos.

A lo largo de los últimos años el balance de las cifras del comercio exterior fue más beneficioso para los norteamericanos que para nosotros. Entre 1980 y 1988, tuvimos un saldo negativo promedio para la Argentina de U\$S 275 millones anuales. A finales de 1989 la situación se revirtió obteniendo un saldo positivo en nuestra balanza comercial bilateral (U\$S 1.148 millones de exportaciones contra U\$S 878 millones de importaciones). Finalizado el primer año del gobierno de Menem se había logrado aumentar las exportaciones por un valor de U\$S 520 millones más que el año anterior y la balanza volvió a dar positivo con U\$S 806 millones a favor¹⁴.

En abril de 1991 con el establecimiento de la ley de convertibilidad, y a pesar de las especulaciones sobre que el comercio con los norteamericanos sería una de las bases para el crecimiento, se produjo el desencanto. Las exportaciones cayeron considerablemente, las importaciones se duplicaron y la balanza volvió a inclinarse para el lado norteamericano por un valor de U\$S 624 millones. En 1992 la Argentina exportó U\$S 1.388 millones - cifra sólo superada por la de 1990- pero las importaciones, con un peso decisivo de bienes de capital, ascendieron a U\$S 3.205 millones. El saldo negativo -U\$S 1.817 millones- fue el más alto de los últimos 13 años¹⁵.

Durante 1993 el creciente saldo comercial negativo (se calcula 1600 millones de U\$S) se convirtió en uno de los principales temas de agenda. Por tal motivo, la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales ha elaborado el "Plan de Promoción de Comercio e Inversión. Estados Unidos 1994" que tiene como objetivo revertir el déficit comercial en el corto plazo, a través del aumento de las exportaciones¹⁶.

Un aspecto negativo en la relación bilateral comercial es que Argentina no aprovecha adecuadamente el Sistema General de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos. Para 1991 de los 4000 productos que integraban la lista incluida en SGP, nuestro país sólo utilizaba 300. Por tal motivo se inició una tarea conjunta de difusión entre la Embajada de los Estados Unidos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación que, a través de sus representantes, organizaron encuentros con distintos centros productivos del país¹⁷.

Por otra parte, en septiembre de 1993 la Embajada de los Estados Unidos inició una serie de visitas a distintas provincias argentinas presididas por el Director Regional para Argentina y el Cono Sur del Departamento de Comercio de Estados Unidos, Randolph Mye, con el objetivo de contactarse con distintos sectores empresariales y fomentar el intercambio comercial¹⁸.

Uno de los desacuerdos más importantes en el ámbito comercial entre ambos países lo constituye la práctica de subsidios agrícolas implementada por sucesivos gobiernos norteamericanos. Las consecuencias más importantes de esta política para nuestro país son la disminución de los precios internacionales de los granos y la pérdida de mercados que, anteriormente, eran clientes tradicionales de la Argentina.

En este punto es importante señalar algunos aspectos distintivos de la negociación política tanto de Argentina como de Estados Unidos. Por una parte, existe una importante distancia entre el discurso y las acciones por parte del gobierno norteamericano. Su prédica en el GATT y el Grupo CAIRNS contra los subsidios no es acompañada por una política consecuente. Continúa subsidiando y lo hará hasta encontrar algún tipo de respuesta por parte de la Comunidad Europea, independientemente de los daños que su política cause a los países que comparten la posición norteamericana en los organismos y grupos internacionales. Esto pone en evidencia las dificultades para negociar, a pesar del alineamiento, cuando se trata de la defensa de los intereses comerciales norteamericanos.

Por su parte, el gobierno argentino ha tomado este tema como caballito de batalla de sus reclamos tanto ante los Estados Unidos como ante la Comunidad Económica.

Las inversiones norteamericanas en Argentina: entre las expectativas y la realidad.

Las expectativas de la administración Menem, generadas en torno a la política de alineamiento con los Estados Unidos, no fueron alcanzadas en su plenitud en el plano de la participación de empresas norteamericanas en el proceso de privatizaciones.

Las inversiones norteamericanas se dirigieron, principalmente, hacia las áreas de petróleo y gas, pero las grandes empresas como Bell en teléfonos y American Airlines en aeronavegación comercial se retiraron o faltaron a la cita de las privatizaciones.

De acuerdo a cifras provenientes de la Subsecretaría de Privatizaciones, hasta julio de 1993, el total invertido por capitales de Estados Unidos asciende a U\$S 967,47 millones de los U\$S 7.627 millones que se han recaudado por empresas públicas privatizadas, esta cifra significa el 12% del total¹⁹.

Por otra parte, nuestro país ha promovido reuniones con la OPIC (Overseas Private Investment Corporation), declarándose abierto para la inversión norteamericana garantizada contra riesgos cambiarios y cambios bruscos en los parámetros macroeconómicos.

Si orientamos el análisis hacia las inversiones de menor monto, según fuentes de la Cámara de Comercio Argentino-Norteamericana, existe actualmente un considerable número de pedidos de informe sobre el mercado argentino que están siendo solicitados por pequeñas y medianas empresas de los Estados Unidos. Estas comenzarían a tener una importancia considerable dentro de las inversiones extranjeras como en el pasado tuvieron las multinacionales.

Por su parte los gerentes de las empresas multinacionales plantean que están apostando al futuro en el marco de las reformas económicas implementadas por el gobierno nacional, que continúan invirtiendo y que, de ninguna manera, van a perder el liderazgo. A modo de ejemplo señalan: COCA-COLA invirtió en los últimos 4 años 110 millones de dólares en promedio anual; CARGILL 70 millones de dólares desde 1989; SWIFT ARMOUR 125 millones de dólares en la Planta de Rosario²⁰.

En el ámbito de la cooperación bilateral para promover inversiones recíprocas se firmó el "Acuerdo de Protección y Garantía de Inversiones" que fue negociado por Menem y Bush en ocasión del viaje del presidente argentino a los Estados Unidos en noviembre de 1991. En este marco Argentina ha eliminado discriminaciones para las inversiones extranjeras, otorgándoles un trato igualitario con las nacionales. Además se establece que las inversiones y las actividades vinculadas a ellas estarán sujetas al derecho de cada una de las partes.

De acuerdo a informaciones oficiales, el mencionado Acuerdo es el primero en su género que los Estados Unidos concluyen con un país latinoamericano, y representa un hito fundamental para impulsar las inversiones norteamericanas hacia la Argentina²¹. Por otra parte, pero siempre vinculado al comercio y la inversión, la Iniciativa para las Américas -anunciada por Bush en junio de 1990- incluía la posibilidad de negociar acuerdos de libre comercio con países o grupo de países. En este marco se firmó en junio de 1991 el "Acuerdo Relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión" entre los Estados signatarios del MERCOSUR y el gobierno de los Estados Unidos conocido públicamente como "Cuatro más Uno" o "Acuerdo del Jardín de las Rosas".

Los acuerdos marco sobre comercio e inversión no incluyen compromisos concretos de liberalización, aunque si proporcionan un contexto dentro del cual pueden explorarse los conflictos dominantes en las relaciones comerciales de los países firmantes. En este sentido, el "Cuatro más Uno" establece la creación de un Consejo sobre Comercio e Inversión, integrado por miembros de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos y por delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países que conforman el MERCOSUR, y una agenda compleja de acción inmediata que actúa como guía de las negociaciones que debe desarrollar el Consejo.

Desde una perspectiva estrictamente argentina los temas más controvertidos de dicha agenda son los subsidios

agrícolas y el logro de una solución respecto a los derechos de propiedad intelectual (fundamentalmente las patentes medicinales).

Desde una perspectiva política, existen distintas opiniones en torno a las eventuales ventajas que Argentina puede obtener a través de este acuerdo. En un primer momento se argumentó que las negociaciones conjuntas de los cuatro países del MERCOSUR frente a Estados Unidos otorgaban una base de poder más adecuada para abordar los temas más conflictivos de las relaciones económicas en general y del arduo camino hacia un área de libre comercio en particular. Posteriormente aparecieron opiniones que afirmaban que Argentina estaría en condiciones de acelerar la firma de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos y que este se había retrasado porque lo intentaba a través del MERCOSUR. Sin embargo, en la reunión cumbre de presidentes del MERCOSUR, realizada en diciembre de 1992 en Montevideo, se acordó la idea de trazar una estrategia común para convencer a Clinton que no cierre el mercado norteamericano al MERCOSUR tras la posible ratificación del NAFTA. Esta decisión refuerza la opinión de quienes sostienen que Argentina continuará negociando un área de libre comercio con Estados Unidos desde la alianza y no en forma individual.

Finalmente, corresponde hacer una referencia al rol político asumido por los Estados Unidos en el marco de las negociaciones argentinas para el ingreso al Plan Brady. La administración Bush colaboró activamente en el proceso de negociaciones apoyando a la Argentina frente al FMI. El apoyo público otorgado por Nicholas Brady al Plan Cavallo, en noviembre de 1991 hizo que el FMI otorgue el crédito de facilidades extendidas que actúa como la llave para el tan buscado ingreso al Brady.

El patentamiento de productos medicinales.

La discusión en torno al patentamiento de productos medicinales en Argentina se inserta claramente en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, independientemente que al reclamo de patentamiento se sumen otros laboratorios extranjeros.

El comercio internacional de servicios y productos de alta tecnología, las cuestiones vinculadas a la inversión en el comercio y la protección de los derechos de propiedad intelectual, conforman un conjunto de temas nuevos de notable interés para los países desarrollados y en especial para los Estados Unidos.

Dentro de esta corriente, la cuestión de la propiedad intelectual, en su amplia gama de elementos (patentes, marcas, derechos de autor, secretos comerciales) se ha convertido en uno de los ejes de la "guerra comercial" entre los centros de poder, así como también entre las naciones desarrolladas y los países de incipiente desarrollo industrial y tecnológico. Este tema repercutió de modo especial en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales²².

La diversidad de intereses existentes en dicha Ronda entorpecieron las negociaciones, provocando estancamiento y dificultades a partir de 1988.

El frente de países en desarrollo que en un principio se opuso al tratamiento de este tema en el marco del GATT fue disminuyendo su perfil a medida que otras cuestiones estratégicas fueron ascendiendo en la agenda de sus respectivas políticas económicas. Las iniciativas sobre alivio de la deuda a cambio del reconocimiento de patentes, la apertura unilateral de sus economías y el acercamiento a los Estados Unidos y/o los resultados favorables en las negociaciones en tropicales y agricultura para los exportadores netos de aquellos, influyeron sobre la forma de esta negociación²³.

Los países desarrollados consideran que sus crecientes inversiones en investigación y desarrollo son dañadas por la reproducción, copia y adaptación de los procesos y productos que se realizan en algunos países en desarrollo generando difusión gratuita de tecnología. En este marco el patentamiento de productos farmacéuticos ocupa un lugar tope en la actual agenda de negociaciones.

Tomando como referencia el caso argentino, jurídicamente hablando, el no patentamiento de fármacos en nuestro país se ampara en la Ley 111 de Derecho de Propiedad de Medicamentos sancionada en 1866. La misma no prohíbe el patentamiento de los procedimientos, pero sí el de los productos²⁴. En este marco aparecen crecientes demandas por parte de las corporaciones farmacéuticas norteamericanas sobre Washington para que defienda sus intereses. Ante esta realidad, el interés del gobierno de Estados Unidos para modificar la legislación argentina se incrementó en forma coincidente con la llegada de Menem al gobierno. Nace así un complejo proceso decisorio en el que intervienen múltiples actores con intereses contrapuestos.

Cabe destacar que la política norteamericana referente al tema que nos ocupa no fue elaborada especialmente para América Latina ni para Argentina, sino que tiene carácter global y responde a varias causas. Entre ellas se destacan el lobby implementado por determinadas corporaciones norteamericanas, las preocupaciones por el creciente déficit comercial y el reconocimiento de que el desarrollo tecnológico y la capacidad de innovación norteamericana están en caída con respecto a Japón y Alemania, afectando sus posibilidades de consolidación hegemónica.

Dentro de un marco de políticas de presión bi y multilaterales, las autoridades de Estados Unidos han realizado importantes vinculaciones temáticas, entre otras, comercio internacional-propiedad intelectual, propiedad intelectual-deuda externa. En tal sentido, la Representante Comercial de la administración Bush, Embajadora Carla Hills, mencionó la posibilidad de condicionar las iniciativas sobre el alivio de la deuda de países del Tercer Mundo a la predisposición de los mismos para proteger las patentes y los derechos de autor de origen estadounidense²⁵. Finalmente, y en referencia al caso específico de Argentina, el gobierno norteamericano ha seleccionado el mecanismo de presiones político-económicas en el marco de los vínculos bilaterales.

Durante el gobierno de Menem, la presión de las autoridades norteamericanas se incrementó provocando una jerarquización del tema en el ámbito de las relaciones bilaterales. La posición de la administración Bush fue expresada y defendida a lo largo de toda la gestión del Embajador Todman y, puntualmente, en junio de 1990 en la visita de Carla Hills²⁶.

En el marco de una política exterior que privilegia una relación de pleno entendimiento con la Casa Blanca, la actual administración ha dado muestra de estar dispuesta a cambiar la posición tradicional de Argentina frente al tema patentamiento. La prueba más contundente es el Proyecto de Ley que el PEN ha enviado al Congreso destinado a modificar la legislación vigente.

Se desarrollaron arduas discusiones en torno al tema. Estas provienen de las distintas percepciones que tanto funcionarios como actores privados tienen sobre los posibles efectos del patentamiento. Sin embargo, la paulatina consolidación del grupo pro patentamiento se convirtió en una realidad a medida que las presiones norteamericanas se fueron acrecentando.

La situación actual podría caracterizarse como de estancamiento en tanto los Estados Unidos continúan presionando, mientras siguen existiendo dudas entre algunos legisladores argentinos, quienes tienen en sus manos la resolución del problema.

LA DIMENSION ESTRATEGICO MILITAR: ESCENARIO DE IMPORTANTES CAMBIOS.

Las cuestiones estratégico-militares tampoco han escapado al influjo del alineamiento. El nivel de coincidencias entre los objetivos de seguridad internacional de los Estados Unidos y los cambios operados en este orden en Argentina, es bastante alto.

Los objetivos fijados por la nueva administración demócrata para la política de seguridad internacional en la posguerra fría, mantienen una línea de continuidad con lo planteado por Bush²⁷. Ellos son: reestructurar las Fuerzas Armadas para una nueva era, trabajar con los aliados para la expansión y consolidación de la democracia en el extranjero y restablecer el liderazgo económico de América en la faz interna y en el mundo²⁸.

Desde una óptica estrictamente estratégico-militar identifica cuatro grandes amenazas: la expansión del desorden en la ex-URSS; la difusión de armas de destrucción masiva, nucleares, químicas y biológicas, tanto como los medios para proveerlas; las tensiones permanentes en distintas regiones como la península de Corea y Medio Oriente; y el crecimiento intensivo de la rivalidad étnica y la violencia separatista²⁹.

De este marco referencial me interesa remarcar dos ideas muy fuertes en el actual discurso norteamericano que han sido llevadas a la acción política y que, por cierto, han influenciado considerablemente las relaciones bilaterales de Argentina con los Estados Unidos.

La primera de ellas es el rol otorgado por el gobierno de Estados Unidos a la continuidad democrática en la región y en el mundo. En este sentido, las últimas dos administraciones han señalado que la defensa de la libertad y la promoción de la democracia y el libre mercado, no son sólo un mero reflejo de los valores domésticos, sino que son valores vitales para su interés nacional.

Actualmente, la operacionalización de la defensa de la democracia es atribuida a los organismos internacionales. En el marco regional esta labor ha dado lugar a una revitalización de la OEA (evidenciada a través de una reforma de su Carta), reotorgándole la condición de nuevo ámbito de consenso para el logro de estos objetivos.

La segunda idea, se vincula con la firme decisión norteamericana de evitar la difusión de armas de destrucción masiva en los países en desarrollo, así como aumentar el control de las empresas radicadas en los estados centrales que participan de los negocios de transferencia legal e ilegal de tecnología. En líneas generales la política de defensa de la administración Menem ha sido bastante coincidente con los nuevos -y aún en discusión- ejes de la seguridad internacional en la posguerra fría que, por cierto, se asemejan considerablemente a los objetivos de seguridad norteamericanos para este período.

En este sentido, "la política del actual gobierno argentino ha planteado vincularse a las pautas internacionales de control y verificación de armas de destrucción masiva -a través de los diferentes regímenes de control- y, al mismo tiempo, definir e implementar su política de defensa como netamente defensiva. Junto a esto busca cambios en la OEA que estandaricen estos principios en el ámbito americano"³⁰.

Además, se ha comprometido:

* a la defensa de la democracia (con una acción conjunta con los Estados Unidos y Canadá, impulsando la reforma de la carta de la OEA y liderando la oposición al régimen castrista en Cuba);

* ha buscado aumentar la cooperación bilateral (a través de la firma de acuerdos y a través de los intercambios y los operativos de entrenamiento conjuntos entre las Fuerzas Armadas de ambos países);

* ha consolidado también la cooperación en el orden multilateral, fundamentalmente a través de la ONU (primero con el envío de naves al Golfo y luego con una mayor participación en los operativos de paz de dicha organización);

* ha intentado evitar todo tipo de conflictos, haciendo hincapié en el abandono del desarrollo de armas de destrucción masiva (desactivación del Proyecto Cóndor II y reorientación de la política nuclear cristalizada en la ratificación de TLATELOLCO y en el establecimiento como objetivo principal de adherir a los principios de la Organización Internacional de Energía Atómica, dos cuestiones históricamente reclamadas por Washington);

* ha aumentado el grado de coincidencias en torno al modelo de lucha contra el narcotráfico;

* y, como reconocimiento de todo lo anterior, ha intentado establecer un linkage económico para lograr la reestructuración de las Fuerzas Armadas. En este campo se ha trabajado para lograr una buena "performance" entre los participantes de la licitación que el gobierno norteamericano organizó para la compra de aviones de entrenamiento, en la que Argentina participa con el IA Pampa 2000. Y al mismo tiempo se ha conseguido que la administración demócrata deje de lado las presiones británicas y concrete la venta de los Skyhawk con los radares de última generación.

Si analizamos la implementación de estos cambios desde la óptica de la política burocrática se detecta que los mismos han sido fuertemente respaldados por el Ministerio de Economía y por el de Relaciones Exteriores, mientras que Defensa se ha sumado a los mismos ofreciendo, en ocasiones, mayor resistencia.

Signos de cambio en el ámbito estratégico-militar.

Los acontecimientos que simbolizan el cambio en el ámbito estratégico-militar a lo largo de la administración menemista incluyen desde el levantamiento de sanciones por parte de otros países, hasta la reestructuración de las Fuerzas Armadas y la modificación de políticas que fueron históricamente catalogadas como conductas tradicionales tanto a nivel doméstico como a nivel internacional. En este sentido, la implementación de dichos cambios fue "dolorosa" para los sectores afectados directamente (como por ej. la Fuerza Aérea en el caso del Cóndor II), para la sociedad civil que -en cierta forma- los vivió como una alteración de los patrones culturales argentinos y para el mismo gobierno, que fue modificando su posición a medida que la aparición de linkages con cuestiones económicas y políticas -fundamentalmente los aplicados por Estados Unidos- se convirtió en una traba de peso para la efectivización de la reforma económica.

Entre los hechos más significativos del giro en las cuestiones estratégico-militares que se derivan directa o indirectamente de la política de alineamiento con los Estados Unidos se destacan:

El levantamiento de la Enmienda Humphrey-Kennedy, recibido con beneplácito por el gobierno argentino. La misma estaba en vigencia desde 1978, a raíz de las violaciones a los Derechos Humanos que se registraron durante el gobierno militar y que nos imposibilitaba el ingreso al mercado norteamericano de armamentos.

La suspensión de la enmienda fue interpretada por el gobierno argentino como una muestra del "excelente consenso" que tiene Argentina en el exterior y como una demostración de confianza hacia nuestro país por parte de los Estados Unidos³¹.

El 17 de septiembre de 1990 el Poder Ejecutivo Nacional anunció el envío de una fuerza naval y tropas al Golfo Pérsico para participar en el bloqueo contra Irak.

Esta decisión, si bien jurídicamente se sustenta en las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, desde una perspectiva política estuvo ligada al alineamiento con Estados Unidos. Por otra parte, la aún hoy discutida cooperación argentino-iraquí en el proyecto Cóndor, echó una sombra sobre la confianza de Washington en Buenos Aires, que vio en la tecnología argentina uno de los orígenes del misil Tamuz-1, que constituye parte de arsenal con que Bagdad amenaza a Oriente Medio³². La participación en una coalición internacional contra Hussein contribuía, parcialmente, a demostrar la voluntad del actual gobierno argentino de no mantener contactos que pudieran involucrar transferencia de tecnología misilística.

Finalmente, el presidente Menem a un año de iniciado su gobierno había dado muestras de estar dispuesto a participar en el nuevo diseño de seguridad internacional de la posguerra fría, en el cual Washington jugaba un rol central. La Guerra del Golfo se convertía en el primer gran desafío estratégico militar del período y Argentina decidió participar, abandonando una conducta tradicional de nuestra política exterior cual era la neutralidad ante los conflictos bélicos que no la afectaban directamente.

La creciente importancia y el nuevo rol otorgado a la participación de las Fuerzas Armadas en los operativos de paz de la ONU como muestra de adhesión al resurgimiento del paradigma de seguridad colectiva.

La República Argentina tiene una importante tradición de participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (desde los sesentas, cuando envió un contingente para la Operación del Congo).

Esta práctica está siendo revisada en la medida en que se la comenzó a pensar como un instrumento más de la política exterior en general y del alineamiento con Estados Unidos en particular. El compromiso activo con las operaciones de paz parece ser una característica destacada de la actual política de defensa argentina y puede señalarse como una nota distintiva por dos motivos. Desde una perspectiva externalista, este cambio busca aumentar las coincidencias con la estructura de seguridad para la posguerra fría que auspicia la ONU bajo un claro impulso político norteamericano. Desde una perspectiva interna, hasta la llegada de Menem al poder la política de defensa fue pensada, fundamentalmente, como una política doméstica. Esto tenía como consecuencia que las Fuerzas Armadas tuvieran una conducta corporativa que les permitía fijar sus propias políticas en forma independiente del poder civil. Ahora se encuentran involucradas o entrelazadas con las acciones externas de nuestro país, mientras que las hipótesis de conflicto internas tienden a desaparecer. Esto provoca que sus acciones deban diseñarse teniendo en cuenta un marco referencial de políticas -donde la política exterior ocupa un lugar de relevancia- que es pensado y ejecutado por civiles, favoreciendo la sumisión del poder militar al político.

El incremento de la cooperación a través de la firma de nuevos acuerdos y la reactivación de prácticas preexistentes, especialmente con Estados Unidos. Son símbolos de esta tendencia la firma en agosto de 1991 del Acuerdo Marco entre la NASA y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), para la Cooperación en el Uso Civil del Espacio Ultraterrestre; el Memorandum de entendimiento entre la NASA y la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT) para la realización del proyecto SAC-B (Satélite de Aplicaciones Científicas)³³; la reanudación en 1991 de los programas de cooperación en el área de defensa, tales como la participación conjunta de las Armadas de ambos países en el operativo UNITAS y la firma, el 17 de octubre de ese año, del convenio por dos millones y medio de dólares no reintegrables para reacondicionar cuatro aviones Hércules C 130 de la Fuerza Aérea Argentina³⁴.

En cuanto a la política nuclear Washington acogió favorablemente el giro realizado por Argentina. Especialmente los acuerdos firmados con Brasil en 1991 y, a lo largo de 1992, cuando comenzaron las tratativas para modificar TLATELOLCO, que tuvieron como fruto la ratificación del tratado por parte de nuestro país. En este

marco, el 3 de septiembre del mismo año se inició un Acuerdo de Cooperación Nuclear con Estados Unidos.

Las visitas de alto rango también ocuparon un espacio importante en la dimensión estratégico militar de las relaciones bilaterales.

El 20 de febrero de 1992 llegó al país el Secretario de Defensa de la administración Bush, Richard Cheney.

Los resultados se mantuvieron dentro de un marco protocolar y previsible. Cheney declaró su acuerdo por la desactivación del Cóndor, dialogó con González sobre la privatización de las empresas del área de defensa y presentó un modelo de Fuerzas Armadas para el continente caracterizado por "el control civil sobre los asuntos militares; la reducción de las Fuerzas Armadas a lo necesario para la defensa, como para que no se conviertan en una amenaza para sus vecinos y el uso de la fuerza militar como último recurso para la solución de los problemas"³⁵.

En noviembre de 1992 llegó a nuestro país el General Colin Powell con el objetivo de demostrar el interés de Washington por las cuestiones de defensa del Cono Sur. Los resultados de la visita incluyeron el acuerdo para intensificar el intercambio de oficiales entre ambos países y el inicio de tratativas para adquirir armamentos y equipos en los Estados Unidos a un precio razonable³⁶.

El reequipamiento de la Fuerza Aérea y la venta de aviones argentinos a los Estados Unidos constituyen un capítulo interesante de la dimensión estratégico-militar.

En cuanto al reequipamiento, desde una perspectiva internacional, el mayor problema lo crearon los británicos quienes no cesaban en sus presiones sobre Washington para que detenga la operación y para evitar que los aviones Skyhawk A4M lleguen a la Argentina con radares de última generación y, en el ámbito latinoamericano, los chilenos que argumentaban que esta compra afectaría el equilibrio militar en la región.

En nuestro país las principales dificultades surgieron a partir de octubre de 1992 a raíz de disidencias internas en la Fuerza Aérea. Algunos, dudaban de la conveniencia tanto técnica como financiera de tal reequipamiento, mientras otros planteaban el tema del desequilibrio regional originado después de Malvinas como una importante razón que fundamentaba la concreción de dicha compra. Finalmente, el Presidente terminó apoyando en forma reiterada la compra de los aviones poniendo fin al conflicto.

Uno de los desarrollos tecnológicos más ambiciosos de la Fuerza Aérea Argentina es el avión de entrenamiento IA-63 Pampa.

En este marco las relaciones bilaterales en el ámbito estratégico-militar presentan un gran desafío a través de su venta: tratar de ganar una pequeña parte del mercado norteamericano de aviones de entrenamiento.

Por su parte, la administración Menem acompaña a la Fuerza Aérea Argentina en su intento de concretar la operación. Esta actitud se sustenta en cuestiones técnicas -la calidad del avión- y políticas pues se parte de la base que habiendo reorientado las políticas misilística y nuclear, entre otras, es hora de recibir algún tipo de concesión por parte de los Estados Unidos.

El misil cóndor II: una historia conflictiva en las cuestiones estratégico-militares.

El problema creado en torno al Misil Cóndor II ilustra sobre las exigencias que plantea la realidad estratégica de la posguerra fría a países como la Argentina, enfrentados con la necesidad de adecuar su política exterior y de

defensa a los cambios operados en el sistema internacional³⁷.

En líneas generales las conjeturas que explican el nacimiento, desarrollo y desactivación del proyecto Cóndor pueden resumirse de la siguiente manera:

* El nacimiento del proyecto Cóndor II está estrechamente ligado con la guerra de Malvinas. Esta afectó cuestiones psicológicas y culturales caras a los aviadores argentinos, impulsando la decisión de diseñar un programa para la Fuerza Aérea del 2000 basado en el desarrollo científico tecnológico del sector aéreo espacial.

* Dicho proyecto pudo avanzar, entre otros motivos, por la transferencia de tecnologías e insumos provenientes de países desarrollados.

* A diferencia de un gran número de cuestiones militares la continuidad del proyecto Cóndor II no se vio afectada por el cambio de régimen político.

* Las nuevas percepciones norteamericanas sobre la amenaza en la posguerra fría fueron determinantes y actuaron como un elemento catalizador en el proceso decisorio que condujo al desmantelamiento del proyecto Cóndor II.

* La decisión de desmantelar y destruir el misil se produce en el marco de las crecientes presiones del gobierno norteamericano que aplicó una clara política de vinculación de cuestiones. Dicha política ligaba directamente la destrucción del misil con el apoyo a la política económica nacional (abarcando tanto aspectos financieros como comerciales), la cooperación militar y la transferencia de tecnología.

* en el marco de las relaciones bilaterales de Argentina con Estados Unidos las ventajas de haber desactivado el proyecto Cóndor II se reflejarán más en el ámbito económico (continuidad del apoyo de Washington) que en el área militar o en la transferencia de tecnología.

* La desactivación del Cóndor II corre el riesgo de convertirse en un antecedente por el cual otros intentos argentinos de desarrollar tecnología sensitiva reciban presiones para su cancelación por parte de los países desarrollados. Esta es, entonces, la mayor desventaja de la decisión adoptada³⁸.

La no proliferación de armas de destrucción masiva es un objetivo prioritario y de orden global para la política exterior norteamericana. En este marco, los argumentos de los norteamericanos para exigir el desmantelamiento del proyecto Cóndor II son:

* que el mismo fue pensado desde su nacimiento como un misil y no como un lanzador de satélites;

* que su desarrollo enfrentaba una fuerte oposición británica, porque una vez terminado podía alcanzar las Islas Malvinas;

* que contaba para su desarrollo con la asociación de empresas alemanas (fundamentalmente COSEN que actuaba como el principal socio de la Fuerza Aérea) que se encargaban de conseguir el financiamiento y la tecnología recurriendo a mecanismos ilegales para la transferencia de la misma (incluida tecnología norteamericana). El no poder controlar fehacientemente a los alemanes constituía una de las mayores preocupaciones para los Estados Unidos. No hay que olvidar que a partir de abril de 1987 Alemania se había comprometido con los principios del MTCR y, a pesar de ello, COSEN una subsidiaria de la empresa estatal

MBB (Messerschmidt-Boelco-Blohm que se privatizó recién en 1989) era el principal motor del Cóndor II extendiendo la alianza a Oriente Medio a través de Egipto, el tercer socio en cuestión;

* los norteamericanos afirman la participación financiera de Irak en el proyecto a cambio de la transferencia de tecnología misilística, y sostienen que algunos funcionarios radicales conocían la operación. Esta política era interpretada como transgresora en la medida que ofrecía a Irak la posibilidad de armas de destrucción masiva, acción -según el gobierno de Estados Unidos- que ni los norteamericanos emprendían a pesar de la gran cantidad de armamento convencional que le vendieron a ese país en los ochenta. De esta manera se afectaba los intereses estratégicos estadounidenses en Oriente Medio porque se podía provocar un desequilibrio militar en la región.

Los ministros Cavallo y Di Tella entendieron el problema desde la misma óptica que los norteamericanos y, además, privilegiaron la política económica y el modelo de política exterior sobre los requerimientos militares y tecnológicos que argumentaban las Fuerzas Armadas y constituyeron una dupla que se enfrentó con Defensa en forma permanente.

La Fuerza Aérea, por su parte, trató de resistir las presiones norteamericanas y mantener la continuidad del proyecto. Cuando quedó claro que tal objetivo era imposible se comenzaron a buscar estrategias alternativas destinadas a conservar el know how o, en su defecto, lograr un linkage para compensar los efectos políticos, técnicos y económicos, generados al interior de la Fuerza Aérea por el desmantelamiento del Cóndor.

Una de las notas características del proceso decisorio que condujo a la desactivación del Cóndor II fue que arrastró con él -aparentemente en forma definitiva- el fin de varias políticas tradicionales en Argentina tales como la no ratificación de acuerdos internacionales sobre control y verificación de armas de destrucción masiva, la autonomía de los entes encargados de realizar las investigaciones espaciales y la inexistencia de un sistema de control estricto de tecnologías sensitivas.

Desde una perspectiva política se podría evaluar que para consolidar las relaciones con los Estados Unidos, y en función de la prioridad que el gobierno de ese país le otorgaba a la desactivación del misil, no alcanzaba con detener el proyecto, sino que había que modificar todo el contexto de políticas y reglamentaciones vinculados con la importación, exportación y producción de tecnología sensitiva. En este marco la administración Menem produjo un giro altamente significativo tanto por el número como por la calidad de los cambios operados, y más profundo aún si se lo compara con el comportamiento tradicional del país en esta materia.

Algunos de los cambios que se destacan son:

* la creación en mayo de 1991 de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), que significaba que el control de las actividades espaciales en todos los órdenes (científico, técnico, industrial, comercial, administrativo y financiero) pasaba al poder civil 39;

* la adhesión en mayo de 1991 al "Régimen de Control de Tecnología Misilística" (MTCR). Argentina ingresó formalmente al MTCR el 23 de agosto de 1993 al entregar en Washington al gobierno de Estados Unidos su nota de adhesión a ese foro. De esta forma ese gobierno invitó a la Argentina a participar formalmente de la reunión que dicha organización realizó en Interlaken, Suiza, el 29 de noviembre de 199340;

* el establecimiento en abril de 1992, un "Régimen de Control de Exportaciones Sensitivas" que reglamenta un estricto control sobre esas ventas al exterior;

* el ingreso en junio de 1992 al "Grupo Australiano", el cual establece controles en materia de exportaciones de sustancias químicas y biológicas;

* el avance, entre el 29 de abril y el 1 de mayo de 1992, en la asociación argentina al "Comité de Coordinación para el Control Multilateral de Exportaciones" (COCOM)⁴¹;

* la firma en febrero de 1993 del Memorándum de Entendimiento entre Estados Unidos y Argentina. Por el mismo, nuestro país accedió al tratamiento favorable de los Estados Unidos respecto a las exportaciones de tecnología estratégica de ese país⁴².

REFLEXIONES FINALES.

Cuando en los años cuarenta George Kennan analizaba la política de contención selectiva llevada adelante por la administración Truman, consideraba que cada uno de los grandes hechos políticos que la conformaban no se alejaban del modelo de contención que él mismo había propuesto, pero la sumatoria de esos acontecimientos daba como resultado una política agresiva que trascendía notablemente los límites de su propuesta original.

Una percepción similar, pero de dirección opuesta, es la que siento al evaluar las relaciones bilaterales de Argentina con Estados Unidos bajo la administración Menem. El estudio por separado de cada uno de los grandes temas de la agenda, acentúa la idea del alineamiento y la correspondiente pérdida de autonomía. Pero, al analizar el conjunto de la relación bilateral, la suma de las políticas y los hechos que se dan dentro de la misma, se percibe como resultado -al menos desde mi perspectiva- una realidad más compleja que el mero hecho del alineamiento irrestricto e ingenuo, a diferencia del resultado que surge del análisis individual de cada uno de los temas de la agenda.

Esta diferencia entre los casos particulares y el conjunto de la relación bilateral puede verse con mayor claridad si analizamos el por qué y el cómo de la política de alineamiento, cuáles son los temas sobre los que Washington ha presionado y las distintas estrategias de negociación aplicadas por el gobierno argentino para enfrentar esas presiones.

La política exterior menemista ha avanzado en cambios, tanto en cuestiones de forma como de sustancia, con respecto a las anteriores formulaciones de política exterior argentina. Uno de sus principales ejes, la reformulación de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, se caracteriza -entre otras cuestiones- por tener un fuerte impacto psicológico en la tradicional cultura política argentina, generando resistencias al interior del oficialismo, rechazos por parte de algunos partidos de oposición e interesantes debates académicos.

Un elemento que contribuyó a acentuar las críticas a la política exterior se vincula con el estilo y la forma de implementarla. El énfasis discursivo con que la administración se refiere a la relación con los Estados Unidos, la excesiva confianza en las relaciones Menem-Bush - Memen-Clinton, las concesiones innecesarias, las decisiones unilaterales de política exterior que no toman en cuenta a nuestros principales socios regionales, la contundencia del retiro de No Alineados son, entre otras, muestras de un estilo diplomático sobreactuado, que surge como consecuencia del rol protagónico asumido por el Presidente y el Canciller Di Tella.

Otro hecho destacable es que la iniciativa de estos cambios corresponde al gobierno de Menem y no al de los Estados Unidos. O dicho en otras palabras, los cambios obedecen más a consideraciones surgidas de la propia realidad argentina que a renovadas o particulares presiones norteamericanas hacia nuestro país. En todo caso, la debilidad política y económica por la que atravesó Argentina a fines de 1989, acrecentó la necesidad de

mantener una relación estrecha con los Estados Unidos en búsqueda de apoyo económico y, por otra parte, magnificó el ejercicio de las presiones norteamericanas que, de todos modos, hubiesen existido, mediara o no el alineamiento.

En este sentido, merece destacarse que los temas sobre los cuales ha operado la diplomacia norteamericana - recurriendo generalmente al uso del linkage- constituyen sin dudas políticas globales de los Estados Unidos hacia el resto del mundo. La no proliferación misilística, la defensa de la propiedad intelectual, la difusión del sistema democrático liberal y las políticas de mercado y el seguimiento y sanción de determinadas prácticas comerciales, son aplicadas -en función de las relaciones de poder- a una gran cantidad de estados entre los que se encuentra Argentina pero, de ninguna manera, fueron diseñadas y ejecutadas para nuestro país en particular.

En cuanto a la capacidad de la diplomacia norteamericana para influir sobre la política doméstica argentina, no puedo dejar de hacer referencia a la personalidad y al rol desempeñado por el Embajador Terence Todman, quien manejó un sutil y activo estilo diplomático en defensa de los intereses norteamericanos, a la vez que se convirtió en uno de los primeros funcionarios estadounidenses que advirtió en el Presidente Menem una vocación de cambio estructural para la Argentina, que aumentaba las coincidencias con Washington a diferencia de los anteriores gobiernos peronistas.

Por otra parte, y aunque por razones de espacio no fueron desarrolladas en el trabajo, en el marco de alineamiento global con los Estados Unidos, no puede dejar de advertirse la elaboración -por parte del gobierno argentino- de distintas estrategias de negociación para los temas más complejos de la relación bilateral.

Desde una perspectiva política se intentó, como punto de partida, dejar de lado todas aquellas cuestiones que no contribuyeran a mejorar los vínculos bilaterales, o que pudieran dañar el objetivo central de la política exterior menemista: lograr el apoyo norteamericano para reinsertar a la Argentina en la economía mundial.

Esta no era una tarea fácil. El Presidente debía superar la tradicional desconfianza del Departamento de Estado hacia la Argentina, hacia el peronismo y, en este caso particular, hacia su persona que no contaba con el apoyo de la prensa norteamericana. Es en este sentido que la figura de Cavallo aparece como un soporte de peso para el gobierno argentino, en la medida que se convierte en un importante referente para el gobierno de los Estados Unidos.

Cumplida esta etapa -que contó con la funcionalidad puntual de un discurso "mielero", la personalizada relación entre Menem y Bush y una diplomacia activa en pos del alineamiento- se fueron creando espacios para implementar nuevas estrategias de negociación. Si bien esas estrategias no intentaban de ninguna manera romper el alineamiento, si buscaban operar en favor de ciertos objetivos, o al menos, ejercer un efecto retardatorio sobre algunas decisiones que no contaban con consenso interno. Finalmente, es necesario destacar que desde la perspectiva de la política burocrática, las mencionadas estrategias no siempre contaron con el aval de todo el gabinete nacional, por el contrario, en ocasiones, causaron arduas disputas al interior del mismo.

Pasando al análisis de los casos donde se pusieron de manifiesto los intentos de negociación se destacan: la oposición a las políticas de subsidio agrícolas, las patentes medicinales y el misil Cóndor II.

La defensa de los intereses agrícolas argentinos en contraposición con la política de subsidios norteamericana, constituyó un punto donde el gobierno argentino no cedió en sus reclamos. Por otra parte, en función de la importancia otorgada al tema se intentó vincular la resolución de temas caros a los intereses norteamericanos - como las patentes medicinales- a un cambio en la política de subsidios por parte de los Estados Unidos.

En el caso de las patentes medicinales y ante las crecientes presiones norteamericanas, se partió de un compromiso con los Estados Unidos, por el cual el Poder Ejecutivo Nacional enviaría al Congreso un proyecto de ley de patentes pero, no se comprometía sobre el destino que ese proyecto seguiría en la Legislatura. De esta manera, sin tensionar las relaciones con Estados Unidos -ya que se cumplió con lo acordado-, se abrió la puerta para que quienes se oponen al patentamiento -ya sea funcionarios o empresarios- recuperaran un espacio de lobby que habían perdido y logaran retrasar el tratamiento del tema en el Congreso. Primero el Ejecutivo lo envió a la Cámara de Diputados donde su aprobación era improbable -a tal punto que se venció el plazo legislativo para su tratamiento y tuvo que pasar al Senado-. La llegada a este cuerpo se produjo cuando los senadores oficialistas ya no votaban sin discusión todo lo que llega del Ejecutivo. De esta manera, es muy probable se le impriman cambios al proyecto, destinados a aumentar los márgenes de consenso con los laboratorios nacionales. En el caso del Cóndor II el gobierno nacional y la Fuerza Aérea conocían desde un principio que en este tema Washington no haría ningún tipo de concesiones. La política misilística argentina era considerada transgresora de las normas -tácitas e implícitas- de la seguridad internacional que Estados Unidos quiere establecer para la posguerra fría. Por tanto, quienes pretendían defender la continuidad del proyecto se concentraron en tratar de evitar la destrucción de las distintas partes del misil y lograr su reciclado. Pero, a pesar de la fuerte disputa que se dio entre Cavallo y Di Tella -que favorecían la desactivación del proyecto- y el Ministro González -que intentaba evitarla o, al menos retrasarla-, se sabía que antes o después el proyecto iba a terminar, pues la decisión política ya había sido tomada. Argentina no estaba -y creo que no lo estará por varios años- en condiciones de soportar las presiones políticas y económicas que Washington hubiese aplicado en caso que el proyecto continuara.

Corresponde también hacer una referencia a la política nuclear. Si bien esta se modificó en la dirección solicitada por Washington (Acuerdo con OIEA, ratificación de TLATELOLCO), lo bueno de la estrategia de negociación utilizada, es que se basó en el acuerdo con Brasil en el primer caso y con América Latina (fundamentalmente Brasil, Chile y México) en el segundo. En este sentido, los cambios no aparecen como una concesión unilateral, sino como el fruto de un acuerdo regional.

Independientemente que se acuerde o no con la desactivación del Cóndor y con la nueva política nuclear, lo real es que en el ámbito misilístico y nuclear los Estados Unidos se han hecho sentir. Argentina ha adherido a los más importantes acuerdos de no proliferación de armas y espera, como reconocimiento al giro de sus políticas, alguna señal de Washington. La venta de los A4-M Skyhawk equipados con radares de última generación es una decisión adecuada en función de los cambios operados en nuestro país, mientras que la posible compra por parte de Estados Unidos del Pampa 2000 sería otro justo reconocimiento.

La política exterior implementada por Menem hacia Washington ha roto el histórico desacuerdo entre Argentina y Estados Unidos y entre el peronismo y los Estados Unidos. En el mediano plazo, la construcción de confianza creada a partir de la política menemista brinda un nuevo marco para la resolución de disputas. Para que ella prospere quedan pendientes, la disposición de Washington para transformar su apoyo político a nivel discursivo en acciones y la búsqueda permanente, por parte del gobierno argentino, de alternativas de negociación que nos permitan defender las cuestiones más caras a nuestra política exterior y nuestra política económica internacional.

NOTAS:

1. Discurso pronunciado por el Ministro Domingo CAVALLO en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), Síntesis de 19 meses de gestión (8/7/91 al 31/1/91) en "Centro de Economía Internacional", Buenos Aires, primera quincena de mayo de 1993, Nro. 43, p.17.

2. DI TELLA, Guido, "La República Argentina en el nuevo contexto internacional" en Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, año 1, Nro. 1, Buenos Aires, 1992, p.9.

3. Algunas de estas ideas fueron tomadas del discurso pronunciado por el Ministro Domingo Cavallo en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) op. cit, p.18.

4. Existen discrepancias académicas con referencia a la evaluación de los resultados de la relación bilateral bajo el gobierno radical.

Para algunos autores el balance de dicha relación con posterioridad al "giro realista" del Canciller Caputo es favorable. A pesar de los disensos metodológicos se logró establecer una relación madura que dejó el camino sin piedras para la profundización del vínculo bilateral. Otros, consideran que las confrontaciones políticas (conflicto centroamericano, negativa para ratificar TLATELOLCO, oposición para votar la iniciativa norteamericana respecto de la condena de la violación de los derechos humanos en Cuba) perjudicaron la relación quitando espacio para la confrontación en el ámbito económico.

Para la profundización de este debate ver los artículos de Carlos Escudé, Roberto Russell y José Paradiso en BOUZAS, Roberto y RUSSELL, Roberto (comps) Estados Unidos y la transición argentina, ed. Legaza, Buenos Aires, diciembre de 1989; BOLOGNA, Alfredo. B, "Dos modelos de inserción de Argentina en el Mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem", Cuadernos de Política Exterior Argentina, Rosario, diciembre de 1991 y los comentarios del Embajador Lucio García del Solar al ensayo de Carlos Escudé, "Salto cualitativo de la política exterior argentina", en RUSSELL, Roberto (comp), La política exterior argentina en el nuevo orden mundial, GEL, Buenos Aires, 1992.

5. "Otra vez la embajada en escena", Diario Clarín, Buenos Aires, 13 de marzo de 1992, pág. 2.

6. Diario La Capital, Rosario, 13, 14 y 15 de marzo de 1990.

7. Diario La Capital, Rosario, 6 y 7 de agosto de 1991.

8. Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, Primero de Mayo de 1992. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, 1992, p. 45.

9. "Fuerte respaldo político de Clinton a Menem", Diario Clarín, Buenos Aires, 30 de junio de 1993, p. 2 y 3.

10. "Los temas calientes que saltaron a la mesa". Diario Clarín, Buenos Aires, 30 de junio de 1993, p. 3.

11. MAC KAY, María Luisa, "Ases en la manga de dos presidentes", Diario Clarín, Buenos Aires, 1 de julio de 1993, p. 3.

12. Discurso pronunciado por el Vice-Secretario de Estado norteamericano Clifton R. Wharton en representación del Secretario Warren Christopher ante el Consejo de las Américas, "Christopher Esboza la Política de Estados Unidos hacia América Latina", Washington, 3 de mayo de 1993.

13. BUALDE, Carlos, "Las cifras de la relación carnal", en revista Noticias, Buenos Aires, 4 de julio de 1993, p. 104.

14. Ibidem, p. 104.

15. Para más datos sobre este punto consultar Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, "Plan de Promoción de Comercio e Inversiones. Estados Unidos, 1994", Buenos Aires, 1993.

16. Funcionarios de estas tres reparticiones participaron de la conferencia "El sistema general de preferencias de los Estados Unidos", organizada por la Cámara de Exportadores de Rosario, Rosario, 23 de abril de 1992. El objetivo de la misma fue, tal como señalé en el texto, difundir el sistema y las formas de acceso al mismo en distintas ciudades del país. Dicho evento contó con la presencia de John Reddle, por entonces Consejero Comercial de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires.

17. La autora asistió a la reunión organizada por la Federación de Comercio e Industria de Rosario con la presencia de Randolph Mye, Director Regional para Argentina y el Cono Sur del Departamento de Comercio de Estados Unidos, quien explicó los objetivos de su gira por varias provincias argentinas, Rosario, 16 de septiembre de 1993.

18. BUALDE, Carlos, op.cit. p. 106.

19. Ibidem, págs 106 y 107.

20. Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1ero. de mayo de 1992, p. 45.

21. ROFFE, Pedro, "La propiedad intelectual y el comercio internacional: las negociaciones multilaterales en el GATT", Integración Latinoamericana, Nro. 151, Buenos Aires, noviembre de 1989, pág. 24.

22. Ibidem, p. 411.

23. Ibidem, p. 5.

24. The Wall Street Journal, 12 de abril de 1989.

25. Para conocer en detalle la posición del gobierno norteamericano referente a este tema, ver declaraciones de la Embajadora Carla Hills en ocasión de su visita a Buenos Aires, Diario Clarín, Buenos Aires, 9 de julio de 1990.

26. La continuidad parece marcar la línea que seguirán los equipos de Defensa y Exterior de la administración demócrata. Quizás, el dato más relevante del nuevo presidente -y que puede involucrar algún cambio- es que por primera vez llega a la Casa Blanca alguien que no ha vivido la Segunda Guerra Mundial, con todo el valor sociológico que esto implica. Tanto Clinton como la mayoría de su equipo gobernante pertenecen a la generación de la posguerra y sus vivencias de juventud están mucho más relacionadas con la crisis de los valores que originó la Guerra de Vietnam que con las gestas heroicas de la lucha contra el nazismo. BUHIGAS, José Luis, "El Cambio de Clinton", Revista Española de Defensa, enero 1993, págs.70-72.

27. CLINTON, Bill, "A democrat lays out his plan", Harvard International Review, Summer 1992.

28. Ibidem, págs. 10 a 12.

29. DIAMINT, Rut, "Las condiciones de la seguridad hemisférica", ponencia presentada en el Primer Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Huerta Grande, Córdoba, 4 al 7 de noviembre de 1993, pág. 16.

30. Diario La Capital, Rosario, 1 de octubre de 1989.

31. "Sombra de Cóndor", Diario Clarín, Buenos Aires, 9 de agosto de 1990, pág.3.

32. Estos datos fueron tomados del Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa. Primero de mayo de 1992, op. cit., pág. 45.

33. Ibidem, págs. 45 y 46.

34. "Para Cheney el fin del Cóndor fue una decisión soberana de Argentina", Diario Clarín, Buenos Aires, 21 de febrero de 1992, pág. 15.

35. "Powell no se opone a que la Argentina integre la OTAN", Diario Clarín, Buenos Aires, 12 de noviembre de 1992, pág. 24.

36. ABRIANI, Arturo D., "El Cóndor II: Proliferación y Percepciones", mimeo, Buenos Aires, 1991.

37. Estas conjeturas son parte de un trabajo en elaboración, cuya autoría me corresponde, titulado "Alineamiento con Estados Unidos y proceso de toma de decisión en la política exterior argentina: el caso Cóndor II".

38. Poder Ejecutivo Nacional, Decreto Nro. 995, Buenos Aires, 28 de mayo de 1991.

39. "Ahora sí el MTCR", Diario Clarín, Buenos Aires, 24 de agosto de 1993.

40. Estos datos fueron tomados del "Informe sobre política en materia de no proliferación de la República Argentina", preparado por la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico, Buenos Aires, 1992, págs. 5 a 7.

41. Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa. 1 de mayo de 1993. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, Pág.22.

1 La autora agradece a las asistentes de investigación María Fernanda ARPINI y Patricia ROJO su valiosa colaboración en la recolección y sistematización de la información.