

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE KIRCHNER

EDICIÓN PREPARADA POR EL
CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO / C.E.R.I.R.

Alfredo Bruno BOLOGNA
Graciela BONOMELLI
Anabella BUSO
Marta CABEZA
Miryan COLACRAI
María Julieta CORTES
Carlos CHERNIAK
José FERNANDEZ ALONSO
Gladys LECHINI
María Elena LORENZINI
Carla OLIVA
Ruben PAREDES RODRIGUEZ
Laura VILOSIO
Graciela ZUBELZU

VOLUMEN II - Tomo IV



CERIR
CENTRO DE ESTUDIOS EN
RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO


UNR
EDITORA
COLECCIÓN
ACADÉMICA

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE KIRCHNER

**TOMO IV
Volumen 2**

Edición preparada por el CERIR
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales
de Rosario

UNR Editora
Universidad Nacional de Rosario
Rosario - Argentina

La política exterior del Gobierno de Kirchner: tomo IV. volumen 2 /
dirigido por Alfredo Bruno Bologna - 1a ed. - Rosario:
UNR Editora - Universidad Nacional de Rosario, 2006.
v. 2, 366 p. ; 23x16 cm.

ISBN 950-673-583-2

1. Política Exterior. I. Bologna, Alfredo Bruno, dir.
CDD 327

Obra Completa

ISBN 10: 950-673-581-6
ISBN 13: 978-950-673-581-4

ISBN 10: 950-673-583-2
ISBN 13: 978-950-673-583-8

© Alfredo Bruno Bologna (Director). 2006
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

El CERIR agradece la colaboración de la Fundación para los Estudios
Internacionales.

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Impreso y hecho en Argentina. Printed and made in Argentina

Diseño del logo del CERIR: *Arquitecta Patricia Lechini*



REUN
RED DE EDITORIALES
DE UNIVERSIDADES
NACIONALES



**EDITORIALES
DE LA A.U.G.M.**
ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES
GRUPO MONTEVIDEO



IMPRESO EN LA ARGENTINA / PRINTED IN ARGENTINA
UNR EDITORA - EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
SECRETARIA DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

ÍNDICE

Prólogo	7
INSERCIÓN EN EL ESPACIO GLOBAL	
• La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas. <i>Anabella Busso</i>	11
• La Unión Europea y la República Argentina: nuevos protagonismos de los Estados Nacionales. <i>Marta Cabeza</i>	129
• El nuevo rol de China en el Sistema Internacional y su impacto en las relaciones con Argentina. <i>Carla V. Oliva</i>	163
• La Política Exterior argentina hacia Rusia: la necesidad de una mirada estratégica ante nuevas oportunidades. <i>Graciela Zubeizú</i>	199
• Japón y Argentina. Un estado presente en un país ausente. Pérdidas de posiciones en los precarios espacios compartidos. <i>Graciela Bonomelli</i>	243
• Argentina-África: de la política por impulsos a la no política. <i>Gladys Lechini</i>	283
• La Política Exterior argentina hacia Medio Oriente: una región que necesita una redefinición. <i>Rubén Paredes Rodríguez</i>	311
• De los autores	363

PRÓLOGO

El Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) presenta el cuarto tomo del Programa de Seguimiento de la Política Exterior Argentina donde se abordan los dos primeros años de la Administración Kirchner.

La conflictiva situación por la cual atravesó nuestro país desde la renuncia del presidente Fernando De la Rúa en diciembre de 2001 y los frecuentes cambios en el ejecutivo hasta las elecciones de abril de 2003 mostraron un cuadro de inestabilidades que complicó el seguimiento de ese período.

De todos modos en cada uno de los capítulos temáticos se hace referencia a la gestión desarrollada por los gobiernos anteriores al del presidente Kirchner. El impacto que tuvo esta discontinuidad en la gestión ejecutiva, también generó ciertos retrasos en la edición de este nuevo volumen, si se toma como referencia lo acontecido con los tres primeros.

La obra que se presenta es el resultado del trabajo en equipo con la colaboración de miembros de la carrera del investigador científico, becarios y personal de apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), como así también de docentes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales que intervienen en el Programa 202 de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Asimismo y siguiendo la tradición de años anteriores, se incluye en este tomo la participación de autores invitados a quienes queremos expresar nuestro agradecimiento por su colaboración.

También deseamos reconocer la tarea desempeñada por las Magíster Lidia Gatti y Carla Oliva, y desde la secretaría del CERIR a Laura Marsol, por el apoyo operativo y las revisiones de estilo para esta publicación.

ALFREDO BRUNO BOLOGNA
Director Ejecutivo

INSERCIÓN EN EL ESPACIO GLOBAL

LA PRESIDENCIA DE KIRCHNER Y LOS VÍNCULOS CON ESTADOS UNIDOS. MÁS AJUSTES QUE RUPTURAS*

Anabella Busso

Las relaciones con Estados Unidos durante el gobierno de Kirchner deben ser analizadas desde una perspectiva que supere la visión que se ha construido en torno a ellas fruto del discurso presidencial, los análisis de algunos medios de comunicación y las expectativas de la sociedad.

Durante el pico de la crisis de 2001 y 2002, y aún hoy, la sociedad argentina comenzó a reclamar cambios sobre el conjunto de las políticas públicas y, en ese marco, la política exterior y los vínculos con Washington no constituyeron una excepción. Identificado como un espacio privilegiado a partir de los 90 –a través del alineamiento de Menem y de relaciones maduras pero muy cercanas del corto gobierno de De La Rúa– Estados Unidos se constituyó en uno de los referentes externos que, para muchos, explicaba parte de la crisis nacional. Su condición de superpotencia y de referente del capitalismo y la globalización, su influencia en el FMI y el Banco Mundial y el perfil de la administración Bush actuaron como sustento de cuantiosas explicaciones que reclamaban un nuevo rumbo en el vínculo bilateral. Así, el gobierno dejó trasuntar el nacimiento de una nueva etapa y nuestro imaginario colectivo subrayó la idea que Kirchner había iniciado un cambio estructural en los vínculos con Washington¹.

* La autora agradece la labor como asistente de investigación desarrollada por la Lic. María Eva Pignatta quien realizó la recolección y sistematización de los datos que conforman nuestra base empírica sin la cual este artículo no hubiese sido posible.

1 Fomentando esta idea el presidente sostuvo «Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros ali-

Sin embargo, más allá de las apariencias, los hechos demuestran que es posible realizar otras lecturas o, al menos, que es necesario tener en cuenta otras perspectivas a los efectos de realizar un análisis más completo e integrado. En este marco sostenemos a modo de hipótesis tres afirmaciones que trataremos de sustentar a lo largo del trabajo. A saber:

- no existió una ruptura o cambio estructural en la política exterior hacia Estados Unidos, sino una estrategia de ajuste;
- la posición del gobierno republicano frente al sector financiero transnacional facilitó las negociaciones de nuestro país para la salida del default; y
- el inicio de la segunda administración Bush y la salida del default generan un escenario distinto al que se dio entre mayo de 2003 y enero-febrero de 2005. En dicho escenario no sólo aparecen datos que podrían enmarcar un cambio, sino que instalan la necesidad de que nuestro país diseñe y ejecute una política exterior post-default y una relación con Washington que ya no estará formateada por las negociaciones para refinanciar la deuda.

Para el tratamiento de estos supuestos recurrimos a una serie de conceptos sobre política exterior, diferencia entre cambio y ajuste, relación Estado y mercado, entre otros, que serán explicitados a lo largo del trabajo. Desde una perspectiva empírica abordaremos el vínculo bilateral a través del análisis de tres dimensiones básicas de la política exterior: la político-diplomática, la económica y la estratégico-militar, todo ello sin olvidar las lógicas referencias al contexto nacional e internacional vigente en el período de análisis (25 de mayo de 2003 a octubre de 2005). La primera hipótesis encontrará sustento empírico en el apartado político-diplomático y el estratégico, mientras que la segunda se desarrolla al analizar la dimensión económica. La última se trabajará en un espacio final donde analizaremos los cambios surgidos con posterioridad a la salida del default en Argentina y la reelección de Bush en Estados

neamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen. Nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y justicia social». Discurso de Asunción ante la Asamblea Legislativa, Buenos Aires, 25 de mayo de 2003.

Unidos. De esta forma esperamos relevar un conjunto de hechos que apoyen nuestras afirmaciones y, a su vez, contribuyan al objetivo general que impulsa este libro que es el de contribuir a un seguimiento detallado de distintos aspectos de nuestra política exterior.

1. La dimensión diplomática: reflexiones sobre aspectos contextuales para el análisis del vínculo bilateral

Durante el período en estudio los contextos a tener en cuenta son sustancialmente distintos en el caso argentino que en el estadounidense, mientras nuestro país debatía cómo salir de una de las crisis más profundas de su historia, en Washington la disputa se concentraba entre quienes proponían una política exterior claramente imperial y quienes pretendían rescatar y mantener algunas de las tradiciones generadas a lo largo de la dimensión externa de la historia política americana.

El contexto argentino

En mayo de 2003 Argentina aún permanecía bajo una situación donde, entre otras cuestiones, se destacaban los problemas de liderazgo político, gobernabilidad y crisis económico-social². A pesar que la administración y gestión de gobierno durante la transición a cargo del Presidente Duhalde fue mejorando progresivamente, la sensación de anomia no había desaparecido y tampoco se habían calmado los reclamos por una atención adecuada del Estado y los políticos a los problemas de la población.

En este contexto y en vinculación con nuestro tema de estu-

2 Si bien no podemos analizar todas las dimensiones que cruzaron una de las mayores crisis de nuestro país como fue la de 2001-2002 debemos dejar en claro que, desde nuestra perspectiva, dicha crisis fue integral y abarcó profundos desequilibrios culturales, morales, políticos, institucionales, sociales y económicos. Estos últimos eran los más evidentes y dolorosos pero no podían ser considerados como las únicas causas del proceso de decadencia de nuestro país. Éste se había iniciado 25 años atrás con la última dictadura y había continuado en el proceso de democratización con una clase política que no estuvo a la altura de las circunstancias a lo que se sumó un proceso de globalización cuyas consecuencias negativas en lo cultural, económico y social repercutieron fuertemente sobre el mundo en desarrollo.

dio podría afirmarse que la idea del gobierno fue plantear la política exterior como un instrumento que contribuyera a la solución de los problemas domésticos. Expresiones del Presidente tales como «pensar el mundo en argentino»³ hacen explícita esta tendencia. Consecuentemente la definición de política exterior que subsume esta realidad va más allá de la definición tradicional —que entiende a la política exterior como «el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, militar-estratégica y económica y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral»⁴ y se proyecta sobre aquellos conceptos que profundizan su condición de política pública y su necesaria conexión con las cuestiones domésticas. En este sentido, como afirma Lafer, la política exterior debe estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales. Traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino, que es —a su juicio— la tarea de la política exterior como política pública, implica la evaluación de la especificidad de esos problemas, necesidades e intereses. Esta evaluación se basa en la visión, más o menos explícita, de cómo realizar el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple⁵.

Para poder pensar sobre las necesidades e intereses de los que nos habla Lafer, el gobierno argentino consideró que era necesario *superar en forma definitiva los problemas de liderazgo, gobernabilidad y crisis económico-social que caracterizaban la coyuntura política del momento*, enfocándolos particularmente y reinstalando la «centralidad de la política» como instrumento para la solución de las dificultades nacionales.

Los problemas de liderazgo y gobernabilidad en su relación

3 Discurso de Asunción del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa, *op. cit.*

4 RUSSELL, Roberto, «Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas», en edición preparada por RUSSELL, Roberto. *Política exterior y toma de decisión en América Latina*, GEL, Buenos Aires, 1990, pág. 225.

5 LAFER, Ceiso, *La identidad internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002, pág. 21.

con las cuestiones externas fueron enfrentados a través de una participación presidencial directa en el diseño y ejecución de la política exterior y de la política económica internacional; mientras que el sustento de ese nuevo liderazgo se buscó en el apoyo de la opinión pública a través del cual también intentó consolidar su poder político⁶. En ese contexto la política externa hacia Estados Unidos en los primeros meses de gobierno fue un resorte exclusivo del Presidente.

A esta fuerte participación presidencial se agregó un estilo discursivo que se caracteriza por ser frontal y destacar las necesidades de la población argentina a lo que se sumó una recuperación de componentes identitarios que se habían debilitado a lo largo de los '90. Así se vuelven a mencionar conceptos como dignidad nacional e intereses nacionales, entre otros. Estos contenidos fueron acompañados por un reparto de culpas entre los actores domésticos (especialmente el gobierno de Menem) e internacionales tales como el FMI, el sector financiero transnacional, empresas privatizadas e, inclusive, algunos gobiernos de los países centrales a los que se les atribuyó responsabilidades en la crisis económica y las dificultades para la renegociación de la deuda.

En cuanto al estilo del discurso se ha señalado que en ocasiones, éste ha sido sobreactuado aunque desde la perspectiva de los contenidos esta sobreactuación es opuesta a la de los '90 en tanto destaca la autonomía, la posibilidad de decir que no, los errores de los organismos multilaterales, etc.

Asimismo, se pudo observar una predilección presidencial por las negociaciones diplomáticas que recurren a la discusión directa –cara a cara– la cual se aplicó como modalidad privilegiada para los vínculos con el FMI, las empresas privatizadas y parte de las relaciones con Washington⁷.

Esta estrategia fue considerada necesaria para encarar la situación de un país con serias dificultades domésticas e internacio-

6 El Presidente Kirchner privilegió esta estrategia de construcción y consolidación de su poder político en forma conjunta a alianzas transversales por encima de la consolidación de los vínculos al interior del partido justicialista.

7 Los enfrentamientos se concentraron generalmente con funcionarios del FMI y de Estados Unidos proclives a criticar al gobierno de Kirchner como Anne Krueger y Roger Noriega.

nales no sólo porque contribuía a instalar en la agenda internacional los temas más importantes, sino porque abarcaba «los temas de la gente». Desde la perspectiva de las necesidades políticas y sociológicas domésticas la situación ameritaba sobreactuar en el discurso frente al FMI o frente Washington. Sin embargo debemos tener en claro que dicha sobreactuación no deja de ser una herramienta coyuntural y un instrumento que podría –nótese que usamos el potencial– limitar la colaboración de otros funcionarios públicos, entorpecer la tarea inter-agencias propia de la gestión de un Estado moderno e instalar la idea de que el Presidente tiene tendencia a abrir frentes de conflictos innecesarios.

La *crisis socio-económica* se ligó a las cuestiones internacionales y a las relaciones con Washington a través de la renegociación de la deuda. Este apareció como un tema central al cual se subsumieron otras dimensiones de la política exterior.

La estrategia del gobierno en este ámbito estuvo ligada principalmente a una modificación del estilo negociador acopiando de esta manera los instrumentos utilizados para incrementar el liderazgo y la gobernabilidad a los utilizados para enfrentar las cuestiones económicas internacionales. Así, esta nueva estrategia de negociación también tuvo una fuerte presencia presidencial y un discurso frontal, pero contó con un soporte técnico / político proveniente del Ministerio de Economía y la Cancillería⁸ y se basó en establecer objetivos de máxima que no serían modificados sustancialmente después de haber sido anunciados públicamente. La diferencia central con los '90 se basó en subrayar que, a pesar de nuestras debi-

8 El soporte del Ministerio de Economía y la Cancillería constituye a nuestro entender un salvataje permanente para la estrategia presidencial ya que existió una sustancial diferencia entre el modo en que se manejaba Kirchner y la actitud firme, pero calma del Ministro Lavagna y la apoyatura política internacional tejida por la Cancillería. Este marco permitió que cuando las tensiones llegaban al máximo existiesen actores políticos importantes que pudieran relajar el ambiente y continuar la negociación. Por otra parte, resulta interesante destacar que existió continuidad entre Duhalde y Kirchner tanto en el lugar de supremacía que el tratamiento de la deuda tuvo sobre el conjunto de la política exterior como en la estrategia inter-agencia para su tratamiento. Esta última se hizo evidente en enero de 2003 cuando la acción de la Cancillería consiguió el apoyo de los países europeos y de Estados Unidos con el objetivo de alcanzar finalmente un acuerdo transitorio después de un año de negociaciones.

lidades, la Argentina aún podía decir que no en un proceso de negociación. Según el Ministro de Economía Roberto Lavagna «sin crecimiento con inclusión social no hay capacidad de pago durable en el tiempo» siendo éste el supuesto en el que se basó la lógica de negociación aplicada por la Argentina⁹.

Los contenidos políticos de la negociación ponen en evidencia cambios y ajustes. Siguiendo a Russell entendemos por cambio «el abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y/o formas de hacer política» y por ajustes a las «variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y a las adecuaciones de objetivos frente a una o varias cuestiones de la agenda de política exterior. Los ajustes son de carácter cuantitativo mientras que los cambios son de naturaleza cualitativa»¹⁰. Finalmente, y a los efectos de complementar las opciones conceptuales, creemos que las continuidades están representadas por la permanencia de determinados criterios básicos para diseñar y ejecutar la política exterior.

En forma consecuente con estos conceptos, los cambios se evidencian en la política destinada a instalar a nivel internacional que el pago de la deuda no podía sofocar el proceso de reactivación económica y generación de empleo¹¹ así como en la búsqueda del apoyo latinoamericano a esta propuesta; mientras los ajustes se hacen presentes en la permanencia –aunque con alteraciones en la regularidad– de los vínculos con Washington y en la decisión de no declarar el default a los organismos multilaterales de crédito.

9 LAVAGNA, Roberto, «Hacia otra dimensión de país», Revista Archivos del Presente, año 10, número 37, Buenos Aires, 2005, pág. 37.

10 RUSSELL, Roberto, *Democratización y Política exterior en Argentina: impacto de la variable cambio de régimen*, mimeo, Buenos Aires, 1990. El concepto de ajuste es tomado de HERMANN, Charles, "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, 1990, 34, págs. 3-21.

11 En referencia a este tema el Presidente Kirchner declaró «No pagaremos deuda a costa del hambre y la exclusión de millones de argentinos, generando más pobreza y aumento de conflictividad social para que el país vuelva a explotar. Sería bueno que recordaran cuánto daban por sus acreencias en el 2001, cuando gobierno, instituciones, políticos, el país, todo se caía». Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa, Buenos Aires, 1 de marzo de 2004.

Todas estas características fueron presentadas como una alternativa destinada a cubrir un trayecto que unía dos situaciones dispares: en los '90 nuestro país había sido señalado como un buen alumno en la instauración del modelo neoliberal recomendado por los organismos internacionales y ahora pasaba a ser un país que presentaba un modelo de negociación alternativo basado en pautas considerablemente opuestas.

La suma de datos provenientes del discurso y las acciones consolidan la idea de que la política exterior en general, y las relaciones con Estados Unidos en particular, estuvieron formateadas por las negociaciones para la salida del default.

Este contexto fue acompañado por algunas decisiones políticas que intentaron mostrar una mayor autonomía –especialmente frente a Washington–. Dichas decisiones fueron, en su mayoría, tomadas durante el gobierno de Duhalde pero fueron continuadas y enfatizadas bajo la gestión de Kirchner. Entre ellas se destacan: el fortalecimiento de las relaciones con el gobierno de Hugo Chávez, el apoyo a Cuba a través de la abstención en la Comisión de DDHH de las Naciones Unidas, la negativa al apoyo para la guerra en Irak y la interrupción de los ejercicios conjuntos con las Fuerzas Armadas estadounidenses debido al pedido de inmunidad solicitado por Washington, el cual se contraponía a nuestros compromisos con la Corte Penal Internacional¹².

Este conjunto de políticas fue acompañado por otras que intentaban equilibrar la balanza y que, en cierta forma, sustentan nuestra idea de que siempre se intentó ajustar más que cambiar el vínculo con Estados Unidos. Entre ellas se destacan las actividades específicas realizadas por la Embajada Argentina en Washington destinadas a cambiar la imagen que se tenía de nuestro país como consecuencia de la crisis y del abandono de la política de alineamiento, a saber: mostrar en Estados Unidos la política de DDHH como parte de la columna vertebral de la gestión a través de la cual se intentaba, desde una perspectiva internacional, incrementar el

12 Cabe aclarar que los temas estratégicos militares señalados más arriba pertenecen, entre otras pocas cuestiones de la dimensión estratégico militar, a aquellos que modificaron la tendencia establecida en los '90. Como veremos en el apartado dedicado a dichas problemáticas este ámbito se caracterizó fuertemente por la continuidad.

prestigio presidencial; las acciones frente a los *think thanks* y grupos empresarios lideradas por el Embajador Bordón y el rol otorgado en este campo a la Primera Dama, quien en numerosas ocasiones, visitó Estados Unidos para disertar frente a auditorios predominantemente de perfil demócrata.

El contexto político en Estados Unidos

Para analizar adecuadamente el contexto político generado por la administración Bush y su influencia sobre América Latina en general y las relaciones bilaterales con Argentina en particular debemos realizar, al menos, tres subdivisiones temporales. La primera abarca el período que va desde enero de 2001 al 11 de septiembre del mismo año, la segunda se inicia en esta fecha y se prolonga hasta el final del primer mandato y la tercera, comienza con la reelección del Presidente Bush y se prolonga hasta nuestros días¹³.

La llegada a la Casa Blanca de George W. Bush en enero de 2001 involucra un desplazamiento de los ejes de política exterior estadounidenses establecidos por la administración Clinton y la consolidación de una fuerte disputa sobre cómo diseñar y ejecutar la política exterior. Si bien en un inicio la administración se mostró homogénea en cuanto a su predilección por ciertos instrumentos realistas tales como la acumulación de poder militar, dicha homogeneidad no fue tal. Así numerosos autores hicieron referencia a la tradicional disputa entre «halcones y palomas» y otros comenzaron a realizar descripciones sobre la creciente influencia del grupo de los «vulcanos»¹⁴.

Desde una perspectiva más compleja Nye afirma que durante la primera administración, el gobierno estaba profundamente dividido entre quienes querían eludir las restricciones del marco institucional posterior a 1945, que Estados Unidos contribuyó a construir, y quienes creían que los objetivos estadounidenses se alcanzarían mejor dentro de ese mismo marco. Los «wilsonianos de de-

13 Para más detalles sobre la primera y la segunda etapa ver BUSO, Anabella, *La política exterior americana a partir de la administración de George W. Bush: su impacto mundial y regional*, CEI-NEWSLETTER, Universidad Torcuato Di Tella, mayo- junio, 2003, <http://www.utd.edu/cei/actividades.htm>.

14 Esta palabra es usada en referencia al Dios Vulcano, versión latina de Hefesto o Hefaios, Dios del fuego y de la forja.

recha» neoconservadores y los «unilateralistas jacksonianos» —adoptando los términos acuñados por Walter Russell Mead¹⁵— se enfrentaron a los realistas tradicionales, más cautos y multilateralistas. En este marco el entonces Secretario de Estado, Colin Powell, sería el más jeffersoniano, y el vicepresidente, Cheney, y el jefe del Pentágono, Rumsfeld, los jacksonianos. Desde nuestra perspectiva a este último grupo podríamos sumar a la entonces Consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, y al Sub-Secretario de Defensa Paul Wolfowitz.

El enfrentamiento al interior del gobierno pudo apreciarse desde un inicio, pero ocupó un primer plano después de los atentados terroristas adquiriendo perfiles notorios mientras se discutía el documento sobre la estrategia de seguridad nacional y en la etapa previa a la guerra contra Irak. En ese marco, Dick Cheney y Donald Rumsfeld menospreciaron a la ONU como un «falso alivio»; los republicanos realistas tradicionales como Brent Scowcroft y James Baker instaron a adoptar un enfoque multilateral, y el discurso que el presidente Bush pronunció el 12 de septiembre de 2002 ante la ONU representó una victoria temporal para la coalición del secretario de Estado Colin Powell y el primer ministro británico Tony Blair. Sin embargo, la incapacidad de obtener una segunda resolución del Consejo de Seguridad y el éxito de la guerra, aseguraron el predominio de los jacksonianos y de los neowilsonianos¹⁶.

Otros autores¹⁷ hablan de la existencia de un «nuevo unilateralismo» y señalan que sus protagonistas se niegan a que Estados Unidos desempeñe el papel de un «dócil ciudadano internacional» y, por lo tanto, sostienen que debe perseguir sin tapujos sus propios intereses. Para ellos Washington enfrenta hoy nuevas amenazas que son de una naturaleza tan espantosa, que debe liberarse de las

15 Walter Russell Mead, en su libro *«Special Providence»*, ve una constante interacción en la política exterior de EE UU entre cuatro escuelas de pensamiento: la hamiltoniana (protección del comercio), la jeffersoniana (mantenimiento del sistema democrático), la jacksoniana (valores populistas y poderío militar) y la wilsoniana (predominio del principio moral).

16 NYE, Joseph, *Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak*, «Foreign Affairs en Español», julio - septiembre 2003.

17 Véase: *Ibidem*.

ataduras de las estructuras multilaterales que ayudó a construir tras la Segunda Guerra Mundial¹⁸.

Ikenberry afirma que desde el punto de vista de la doctrina estratégica, la propuesta de la administración Bush implica el abandono de los principios de contención, distensión y mantenimiento del equilibrio de poder así como del internacionalismo basado en la construcción de instituciones y alianzas multilaterales utilizado—con diferente énfasis— por sucesivos gobiernos estadounidenses desde la segunda post Guerra¹⁹. Consecuentemente, una reinterpretación de este autor nos permitiría decir que la resultante en términos de política exterior y de defensa no es una de las alternativas tradicionales de idealismo o realismo, ni ninguna de sus combinaciones, sino algo distinto.

Si bien la evaluación sobre si las nuevas tendencias tienen parangón histórico es importante, en este trabajo nos interesa destacar que todas estas diferenciaciones deben ser tenidas en cuenta al momento de analizar la dirección que Washington le impuso a la conducción de los asuntos externos a partir de enero de 2001. En primer lugar debemos destacar que a pesar de las mencionadas disputas gran parte de los funcionarios arrastraban convicciones y prácticas políticas comunes adquiridas durante la administración Reagan. En ese marco el primer dato, como afirma Roca, es que: «la opinión pública había votado a un presidente que fuese un *Clinton minus*—le gustaba lo que hacía Clinton, menos algunas cosas—pero después de una victoria ajustada en una elección muy cuestio-

18 Como consecuencia de esta línea de pensamiento los nuevos unilateralistas se resistieron deliberadamente a acudir a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) luego de que los aliados de Washington invocaran el Artículo 5, para ofrecer una legítima defensa colectiva a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre; trataron de minimizar el papel de la ONU en Irak antes y después de la guerra, y ahora hablan de un enfoque de «disgregación» respecto de Europa, más que del tradicional apoyo a la Unión Europea (UE). Como dijera Rumsfeld, son los problemas los que deben determinar las coaliciones, y no al revés. Algunos partidarios de esta postura no son remisos a un enfoque explícitamente imperial. En palabras de William Kristol, director de *The Weekly Standard*, «si la gente quiere decir que somos un poder imperial, pues que así sea», *Ibidem*.

19 IKENBERRY, John G., *America's Imperial Ambition*, «Foreign Affairs», Vol. 85, N°5, September / October, 2002.

nada, le apareció una administración *Reagan plus*. Porque los miembros esenciales del gabinete de Bush hijo, si bien trabajaron con Bush padre en la Guerra del Golfo, todos fueron hombres de Reagan, del *evil empire*»²⁰.

El segundo dato es que la línea dura –halcones, vulcanos o la articulación de wilsonianos neoconservadores con unilateralistas jacksonianos, o como queramos llamarla– robustecida a partir de los atentados terroristas siempre fue más poderosa. Consecuentemente, sus ideas también marcaron lo que en este trabajo hemos recortado como la *primera etapa de la gestión de George W. Bush: enero- septiembre de 2001*.

Las fortalezas de este grupo se pusieron en evidencia cuando buena parte de la política exterior se organizó sobre la base de consideraciones que Condoleezza Rice ya había adelantado en un artículo aparecido en *Foreign Affairs* durante la campaña electoral de 2000, donde planteaba su desacuerdo con la forma de entender y manejar la política exterior americana por parte de la administración Clinton, debido a su incapacidad para identificar el interés nacional. Destacaba que el ex-presidente no estableció prioridades y que optó por abordar cada tema en sus propios términos (crisis por crisis, día por día). Desde la perspectiva de Rice el no establecimiento de prioridad significaba admitir que la política exterior americana no puede abarcar todos los temas para toda la gente o, más aún, a todos los grupos de interés. Pero, a su entender, el abordaje de la administración Clinton tuvo una ventaja: si las prioridades no están claras ellas no pueden ser criticadas, sin embargo se paga un gran precio por esta modalidad. En una democracia pluralista como la americana, la ausencia de un «interés nacional» articulado o produce un campo fértil para quienes desean retirarse del mundo –aislacionistas– o crea grandes vacíos para ser llenados por grupos parroquiales y presiones transitorias²¹.

Desde su perspectiva, si bien reconoce que Estados Unidos ha encontrado dificultades para establecer su interés nacional en

20 ROCA, Eduardo, *La inseguridad absoluta*, de varios autores, «Archivos del Presente», año 7, N° 25, Buenos Aires, julio/agosto/septiembre de 2001, pág. 38.

21 RICE, Condoleezza, *Promoting The Nacional Interest*, «Foreign Affairs», Vol. 79, N° 1, January / February 2000.

ausencia del poder soviético destaca *la importancia de los períodos de transición en tanto estos ofrecen oportunidades estratégicas como la de poder afectar la forma del mundo que vendrá*. En su análisis subraya dos factores centrales entre las características de la postguerra fría: el colapso de la URSS y la revolución tecnológica con el consiguiente desarrollo de las industrias basadas en el conocimiento. Entiende que Estados Unidos es el prototipo de este modelo y como consecuencia de ello ha incrementado su poder económico y su influencia diplomática. Por ello el proceso de diseñar la nueva política exterior de la administración Bush *debía partir del reconocimiento de esta remarcable situación de poder y favorecer las tendencias seculares que están moviendo al mundo hacia economías abiertas y en menor medida hacia la democracia y la libertad, pero a través de una política exterior disciplinada y consistente que separe lo importante de lo trivial*²².

Partiendo de esta base se estructura un conjunto de ideas rectoras que están estrechamente vinculadas entre sí, que responden a la visión de un país hegemónico e incluyen supuestos ligados al «excepcionalismo americano». Consistentemente con lo anterior, entre enero y septiembre de 2001, la política exterior de Washington privilegió ideas tales como:

- guiar los asuntos externos por el interés nacional más que por el ideal nacional;
- trabajar en función de una agenda prioritaria;
- disminuir las intervenciones por ayuda humanitaria;
- revertir la causalidad en la relación intervención-defensa de la democracia. Se parte de la idea que Estados Unidos debe actuar internacionalmente buscando relaciones de libre comercio y mostrando una postura de fuerza por su capacidad disuasiva. Estas acciones generarían más libertad y democracia. Dicho de otra forma, la libertad y la democracia son un corolario de la defensa de los intereses nacionales americanos y no la causa de una intervención;
- establecer una jerarquía entre los estados entendiendo que las relaciones más relevantes son las que se dan con los actores más poderosos;

22 *Ibidem*.

- no desconocer que la política exterior está influenciada por actores domésticos e internacionales, pero otorgar a los funcionarios encargados de la conducción de la política exterior un rol decisivo. En este sentido, se pretende una mayor presencia del Estado y sus funcionarios en la identificación del interés nacional y en la conducción de las políticas para su defensa y una menor dependencia de los actores privados no gubernamentales, principalmente del sector financiero transnacional;
- abandonar las políticas de salvatajes económicos tanto unilaterales como multilaterales vía los organismos internacionales de crédito.

Sin embargo, para entender desde una perspectiva integral el diseño de la política exterior durante los primeros meses de la administración Bush no alcanza con esta descripción y menos aún si pretendemos analizar la influencia sobre Argentina. Es necesario incluir también elementos ligados a la dimensión económica de los asuntos externos. En este marco aparece un eje de debate vinculado con nuestra segunda hipótesis que refiere a *la forma sobre cómo, según el gobierno de Bush, deben manejarse las disputas por el poder mundial entre los actores estatales –en este caso particular EEUU– y los actores no gubernamentales transnacionalizados dentro de un mundo globalizado*, que abordaremos más adelante.

En cuanto al lugar que ocupó nuestra región en esta primera etapa podríamos afirmar que George W. Bush articuló la *política hacia América Latina* con su estrategia de campaña electoral para conseguir el voto hispano. En este contexto se enfatizaron tres cuestiones como muy significativas. En primer lugar aparecían las relaciones con México, al punto tal que algunos académicos señalaban el peligro de que toda la vinculación con la región quedase sometida a la lógica de las relaciones americano-mexicanas. En segundo lugar, la creación de un área de libre comercio continental y la consiguiente búsqueda de aprobación por parte del Congreso de la «*Trade Promotion Authority*» (también conocida como legislación rápida o *fast-track*) y por último la continuidad del aislamiento cubano.

A estas ideas centrales se sumaban otras tales como: la necesidad de que las negociaciones del área de libre comercio incluyeran tratativas para garantizar el autoabastecimiento energético para el hemisferio; un seguimiento de la política de Chávez en Ve-

nezuela tomando como criterio si este gobierno se encuadraba dentro de las pautas democráticas y mantenía relaciones tranquilas con sus vecinos; la reevaluación de la política hacia Haití; la continuidad del Plan Colombia y, de ser necesario, la ampliación de la asistencia económica sumada a la búsqueda de apoyo de otros países de la región para que Colombia enfrente a las fuerzas guerrilleras, las narco-mafias y los grupos para-militares y, finalmente, la reforma de los organismos de seguridad del sistema interamericano²³. Por otra parte, a lo largo del año 2001 algunos especialistas cercanos al partido Republicano subrayaron las primeras evidencias sobre una ausencia de política hacia la región y propusieron elaborar políticas que reconociesen el peso de Brasil en la región, la necesidad de otorgar asistencia financiera a la Argentina en función de lo que había sido su rol en los años '90 sobre todo en lo vinculado con la seguridad continental y mundial y, por último, la conveniencia de darle a Chile un acuerdo de libre comercio como reconocimiento a su liderazgo en el camino de la región hacia la apertura económica. Si bien estas recomendaciones fueron tomadas en forma parcial y selectiva todas ellas fueron constreñidas posteriormente como resultado de los atentados y la jerarquía otorgada a la «Guerra contra el Terrorismo».

La *segunda etapa* a la que hicimos referencia se inicia el 11 de septiembre de 2001 y constituye un punto de inflexión en la política interna y externa de Estados Unidos. La consolidación de la línea dura se apoyó en la envergadura y las particularidades de los ataques destacando que los mismos fueron masivos, estuvieron dirigido a la población civil, fueron concretado sobre territorio continental de EEUU, se llevaron adelante con instrumentos norteamericanos –sus principales empresas de aviación– y fueron ejecutados por personas que vivían dentro de la sociedad americana. Tales características, inexistentes a lo largo de la historia hegemónica de EEUU, habilitaron la interpretación de los ataques como un «acto de guerra» que debía ser contrarrestado con una modalidad de nuevo cuño llamada «Guerra contra el terrorismo», capaz de generar múltiples cambios.

23 PERRY, William, *U.S. policy toward Latin America*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, abril 19, 2001.

Por razones de espacio no podemos detenernos en un estudio puntual de dichos cambios, pero creemos conveniente subrayar los siguientes: la posibilidad de incrementar la legitimidad de la administración; el deterioro de las libertades individuales; el fortalecimiento del nacionalismo basado en los supuestos de excepcionalismo; el incremento de los componentes religiosos a nivel del discurso, la gestión administrativa y el proceso de decisión política; la recuperación del consenso bipartidista sobre política exterior; la elaboración de una nueva estrategia de seguridad nacional basada en «la acción preventiva»; el regreso de un modelo de toma de decisiones centralizado; las nuevas prerrogativas para las actividades de inteligencia; la guerra contra Afganistán y la forzada inclusión de la guerra contra Irak como un paso de la lucha contra el terrorismo²⁴.

Un análisis de *la influencia de los atentados terroristas sobre América Latina* implica partir del reconocimiento de la debilidad de los estados latinoamericanos como garantes de la seguridad interna. En ese marco el problema colombiano fue caracterizado por los Estados Unidos como una amenaza donde se articulan narcotráfico y terrorismo y, en consecuencia, se redefinieron los objetivos del Plan Colombia para lograr que los fondos asignados sean utilizados también en la lucha contra la guerrilla. Esta lógica también abarcó a la Iniciativa Andina que suministra recursos a varios países ligados a la subregión andina. Sin embargo, la distribución de esos recursos generó algunas diferencias políticas ya que de los 770 millones de dólares que Estados Unidos otorgaban al conjunto de los países andinos para la lucha contra el narcotráfico el 70% estaban destinado a Colombia mientras que otros Estados como Bolivia, Ecuador y Perú se quejan que esa ayuda tan masiva está generando el traslado, tanto de narcotraficantes como de guerrilleros hacia sus países sin que ellos cuenten con los recursos necesarios para enfrentar el problema.

Por otra parte desde una perspectiva que incluye a América del Sur en su conjunto se evidencia una profundización de la subdi-

24 En todos nuestros trabajos sobre la decisión del gobierno de Bush de ir a la guerra con Irak hemos sostenido que, más allá del discurso, ésta no se inserta en la lucha contra el terrorismo, sino que responde a razones geopolíticas consideradas centrales para el siglo XXI por el grupo de los Vulcanos.

visión de la región en tanto la zona andina es vista desde Washington como una amenaza real, existente y muy peligrosa –con una clara presencia de narcotráfico y guerrilla– mientras que el Cono Sur es clasificado como una zona de amenaza potencial, donde situaciones como la Triple Frontera, la debilidad estructural del Estado Paraguayo y el deterioro de las capacidades de control de las fuerzas de seguridad de la región aparecen como preocupantes.

Además, la región se enfrenta al efecto dominó del reclamo por más Estado proveniente de Washington y, como consecuencia de ello, a la necesidad de atender dos tipos de agendas diferentes: una agenda de seguridad vinculada al modelo de Estado apto para luchar contra el terrorismo; y una agenda de cambio político, social y económico reclamada por sus sociedades nacionales. Todo ello en el marco de una profunda crisis de debilidad de los estados nacionales. La sombra de dudas aparece, entonces, ligada a la posibilidad real de América Latina de atender esa doble agenda y a la disyuntiva de tener que elegir una de ellas en caso de no poder hacerlo. En este marco la capacidad de los gobiernos regionales para generar políticas que atiendan las necesidades internas y, a la vez, incluyan los reclamos de Washington en torno a la seguridad²⁵ será decisiva.

La guerra contra el terrorismo en general y la negativa de los países más importantes de la región para apoyar el ataque armado a Irak instalaron un futuro incierto para los vínculos regionales. En los escenarios de corto plazo la tendencia de marginación e indiferencia de la administración Bush hacia la región existente desde el 11 de septiembre se acentuó, siendo México el ejemplo más significativo en tanto pasó de ser el Estado mencionado en la campaña electoral como uno de los grandes aliados de Estados Unidos en América Latina a un escenario donde no recibió respuesta de Washington para los temas más acuciantes de su agenda bilateral, en especial las cuestiones migratorias y los temas conflictivos derivados del tratado de libre comercio. En este marco la posición de Argentina fue coincidente con la de los países más im-

25 No debemos olvidar que estas exigencias no sólo involucran cuestiones tradicionales de seguridad, sino también grandes cambios en el ámbito de controles bancarios sobre transferencias de fondo, seguridad en aeropuertos, seguridad en puertos, entre otros.

portantes de nuestra región, acompañando las posiciones de Brasil, Chile y México nuestro país mantuvo su compromiso en la lucha contra el terrorismo internacional, la necesidad de acordar dicha lucha en el marco de la ONU y la negativa a participar en el conflicto armado contra Irak. Esta postura se mantuvo tanto en el gobierno de Duhalde como en el de Kirchner.

Otros de los efectos más significativos de la política de fuerza de Washington en Irak fue el incremento del sentimiento antiamericano a nivel de la sociedad civil en distintos países de la región a partir de la guerra. Desde una respectiva general las encuestas muestran que el 80% de los latinoamericanos se manifestaron en contra de la guerra y el sentimiento antiamericano es sólo comparable al existente en los '70²⁶. Sin embargo, esas cifras varían entre los países de la región, siendo la sociedad argentina una de las que muestra mayor nivel de oposición, al menos a nivel del discurso, hacia los Estados Unidos.

Según las encuestas de Latinobarómetro en nuestro país se observa que las percepciones de la sociedad argentina sobre la potencia mundial se han deteriorado notablemente dando como resultado una muy baja aceptación de las políticas norteamericanas. Algunas de las preguntas realizadas en el estudio²⁷ son sumamente gráficas. Ante la pregunta sobre cuál es el país que considera como el mejor amigo de su propio país, en Argentina sólo el 3% de los encuestados mencionó a Estados Unidos, mientras que en países como El Salvador y República Dominicana el 60% mencionó a este país. Con porcentajes menos elevados que en Centroamérica y el Caribe, Chile y Brasil llegan a triplicar el porcentaje argentino. Con relación a la pregunta sobre como se evalúan las relaciones entre EEUU y su país, nuevamente Argentina se sitúa, junto a Venezuela y Bolivia, entre quienes hacen las evaluaciones más negativas. Mientras que en 1997, un 76% de los encuestados argentinos consideraban que las relaciones bilaterales entre EEUU y Argentina eran

26 Estos datos fueron tomados del artículo de OPPENHEIMER, Andrés, *Empezar a cicatrizar las heridas con la región*, Diario *La Nación*, Sección Exterior, Buenos Aires, 29 de abril de 2003.

27 LAGOS, Marta, Latinobarómetro, *La imagen de Estados Unidos ante América Latina Latinobarómetro 1995-2004*, presentado en la Conferencia de las Américas del Miami Herald, 30 de septiembre -1 de octubre de 2004.

buenas o muy buenas, en 2004 ese porcentaje disminuyó un 31%. En ese año sólo el 30% de los encuestados argentinos contestaron tener una opinión buena de los Estados Unidos, mientras que antes de estallar la crisis de 2001 estos porcentajes eran bastante más altos –en el 2000 del 53% y en su pico máximo, en 1997, del 58%–

A partir del 2002 comienza a decrecer la imagen y en 2003 llega a su punto más bajo. Esto puede relacionarse con la influencia que las políticas unilaterales adoptadas por parte de Washington luego de los atentados del 11 de septiembre tuvieron sobre la opinión pública en tanto sólo el 6% de los encuestados argentinos manifestó estar de acuerdo con la manera en que el gobierno de los Estados Unidos está manejando el conflicto en el mundo y el 3% con las acciones norteamericanas en Irak. En ambas preguntas Argentina se posiciona última en relación con los otros países de América Latina.

Finalmente, uno de los temas que se reinstaló en nuestra región es el debate sobre el rol de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad en la lucha contra las nuevas amenazas, principalmente terrorismo, narcotráfico y mafias transnacionalizadas. Desde Washington se fomenta una mayor participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones internas y la respuesta regional a tal reclamo es dispar dependiendo de las características geográficas y geopolíticas de cada país, a lo que se sumará el dato histórico sobre cómo se manejaron las Fuerzas Armadas en la década de los '70, cuando varios países bajo la forma de gobiernos burocrático- autoritarios o autoritarismo de otras características, afrontaron como tema central de su política hipótesis de conflicto interno con las consecuentes derivaciones sobre la violación de derechos humanos.

En el ámbito de los vínculos comerciales las negociaciones para la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA– cuya puesta en marcha estaba planificada para el 2005, se enfrentó a dificultades de distinta índole proveniente tanto de la desaceleración del interés de Estados Unidos como de los desacuerdos de Brasil y Argentina y la oposición de Venezuela.

América Latina como escenario de tensiones en la relación Kirchner - Bush

Dentro de la situación de desinterés bastante generalizada que la administración Bush ha demostrado sobre Latinoamérica a

partir de septiembre de 2001, existen algunas situaciones conflictivas que concentran la atención entre quienes atienden los asuntos continentales. Todas ellas tienen un denominador en común: *los crecientes escenarios de ingobernabilidad interna*. Así, Bolivia, Colombia y Ecuador se ubican en esta línea de análisis a la que se suma el caso venezolano, no sólo como un escenario con fuertes divisiones internas, sino también como un caso donde la personalidad y los objetivos políticos del líder local generan una especial resistencia en Washington. Este circuito de estados que transcurren por situaciones especialmente complejas no estaría completo si no incluimos el histórico conflicto entre Cuba y Estados Unidos.

La importancia para este trabajo de la situación subregional radica en que esta ha tenido influencia en las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos en tanto ha involucrado posiciones ideológicas opuestas entre ambos gobiernos mostrando posibles giros en nuestra política exterior que finalmente no fueron tales y, por lo tanto, la convierten en una fuente de sustento para nuestra hipótesis sobre el predominio de los ajustes sobre los cambios. Finalmente, este punto también será útil para argumentar a favor de que en la etapa post-default nuestro país necesitará diseñar una política exterior que incluya una nueva agenda político-económico y una relación con Washington que ya no estará formateada por las negociaciones para refinanciar la deuda.

El presidente Kirchner inició su gestión mostrando un acercamiento ideológico con Castro y Chávez, mientras que en el caso boliviano manifestó sus preferencias por el líder de la oposición Evo Morales. Por otra parte, la distancia entre las concepciones políticas de Uribe y el presidente argentino, así como las diferencias para encarar cuestiones de seguridad ligadas a las nuevas amenazas y la modalidad de los vínculos con Washington pusieron en evidencia que, si bien no se plantearía un escenario de conflicto con Colombia, tampoco se daría un acercamiento profundo. El caso cubano es quizás el que más repercusión tuvo en los primeros meses de gestión; el acercamiento entre La Habana y Buenos Aires, las visitas de Castro a nuestro país, las del Canciller Bielsa a Cuba, la negativa del gobierno argentino a una relación con los disidentes cubanos, la posición de Argentina en la Comisión de DD.HH. de la ONU son algunos de los temas que generaron tensiones con Washington.

En este marco la inquietud de Washington parece haber es-

tado ligada tanto al perfil que iba tomando la postura argentina como a sus dudas sobre las futuras acciones del presidente Kirchner. En última instancia, lo que más inquietaba en la capital estadounidense era si Argentina giraría, tal como lo mostraba el discurso interno, hacia la izquierda o si mantendría en una posición de centro.

La situación de *Colombia* se caracteriza por su complejidad y por su capacidad para convertirse en temas «parte aguas» no sólo en las relaciones de la región con Washington, sino también al interior de la misma. La demanda del Presidente Uribe de regionalizar la solución del conflicto generado por el narcotráfico y por la guerrilla —posición compartida por el gobierno americano— involucrando a otros países de la zona se constituyó en uno de los temas a resolver por parte de las Cancillerías latinoamericanas en el corto plazo. En este marco, los países del Cono Sur con capacidades relativas de influencia regional como Argentina, Brasil, Chile comenzaron a recibir crecientes demandas desde Washington. Sin embargo, hasta el momento las respuestas han sido negativas fundamentalmente porque no se desea participar del esquema de militarización del conflicto por el que optó Colombia. Si bien resulta entendible la perspectiva de Bogotá debido a la violencia que desencadenan actores como las FARC, los grupos para-militares y los narcotraficantes, los países que han sufrido altos niveles de violación a los DDHH debido a la existencia de hipótesis de conflicto internas durante gobiernos militares no desean abrir ninguna nueva participación de las Fuerzas Armadas en luchas de este tipo. Por otra parte, preocupa la ramificación hacia el sur de los problemas colombianos, la cual se va acentuando en forma paralela a la creciente militarización de la lucha al interior de ese país.

En cuanto a *la cuestión cubana* resulta necesario destacar que, tal como lo mencionáramos en apartados anteriores, la administración Bush desde la campaña electoral tuvo la idea de endurecer la política hacia la isla. Esta propuesta que sólo accedió a una instancia de flexibilización mínima en 2001²⁸, se robusteció en 2002 como contrapartida a la visita del ex Presidente Carter a La Habana y se endureció aún más cuando Washington anunció que analizaba

28 En el año 2001 el Congreso de Estados Unidos a través del mecanismo de enmienda excluyó el rubro alimentos del embargo comercial a la isla.

nuevas sanciones²⁹ para el gobierno de la isla, después que éste aplicara la pena de muerte a tres personas que se apoderaron de barcos de pasajeros y condenara hasta con 27 años de prisión a un grupo de 75 disidentes sin un juicio adecuado. Aquí se conjugan dos factores significativos: por una parte Estados Unidos considera que Cuba es el único caso de desobediencia que aparece en la geografía de América Central y el Caribe, la cual es evaluada como una extensión natural de su propia frontera y, por tanto, como un espacio que debería regirse con los mismos criterios aplicados para defender su seguridad nacional. Por otro lado, frente a la continuidad de una política de aislamiento por parte de Estados Unidos y al perfil más agresivo de la administración Bush, Castro decide reinstalarse como un caso importante de la agenda regional endureciendo la política hacia los disidentes, lo cual no sólo le generó inconvenientes con Washington, sino también con algunos gobiernos y aliados europeos. Esta situación ocasionó que la administración Bush insistiera sobre el tema en las relaciones bilaterales con los distintos países de la región, cuestión que fue muy evidente en el caso argentino debido a la posición inicial del gobierno de Kirchner³⁰.

Desde el comienzo de la presidencia de Kirchner se intentó fortalecer la relación bilateral con Cuba a través de diversas acciones que mostraban un fuerte acercamiento, lo que generó la atención del gobierno de Bush. El primer hecho a señalar fue la visita de Fidel Castro a la Argentina en ocasión de la asunción del Presiden-

29 Entre las posibles sanciones aparecen la suspensión de las remesas de ciudadanos cubano-americanos desde Estados Unidos hacia Cuba que suman aproximadamente mil millones de dólares anuales; la suspensión de los vuelos charter; el incremento de las presiones a través del fortalecimiento de las emisiones de radio y televisión anti-Castro y la suspensión del acuerdo bilateral de inmigración de 1994 por el cual se permite la emisión y concesión en cada año fiscal estadounidense –de octubre a septiembre– de 20.000 visas a cubanos.

30 En este contexto Powell sostuvo «Acudimos a nuestros amigos de la Organización de Estados Americanos para que cumplan con los ideales que compartimos y tomen una posición en defensa de la libertad, la democracia y los Derechos Humanos en Cuba... Esperamos que se nos unan en el desarrollo de un enfoque hemisférico común para respaldar a los cubanos dedicados a la construcción de una Cuba democrática y libre». Declaración tomada del artículo de Alberto Armendáriz *Para Powell, Cuba es una aberración*, Diario *La Nación*, Sección Exterior, Buenos Aires, martes 29 de abril de 2003.

te Kirchner y la concreción de una reunión entre ambos. Las repercusiones de la visita de Castro tanto en los medios de comunicación como sobre la sociedad argentina dan cuenta de que si bien ese vínculo no es estratégico, adquiere un significado especial, con cierta nostalgia ideológica para parte de la sociedad argentina y para parte del gobierno.

El acercamiento tuvo su continuación con la visita del canciller Rafael Bielsa a la isla, durante octubre de 2003, cuando acompañó al nuevo embajador, después de que nuestra delegación en La Habana estuviera un período considerable sin titular. En esa ocasión Bielsa se reunió con Fidel Castro, pero no visitó a los disidentes, argumentando que hubiera sido un acto de intromisión en los asuntos internos³¹. Ante esto último, Roger Noriega expresó su desilusión por la decisión del canciller de no reunirse con la oposición. Quizás esta desilusión estuvo vinculada a que si bien Noriega había descartado un endurecimiento de sanciones argentinas por el tema de DDHH contra Cuba, proponía una política de acercamiento a los disidentes, considerados agentes de cambio³². Posteriormente, el funcionario norteamericano también criticó la posible aceptación por parte de la Argentina de la propuesta cubana³³ de una quita del 75% sobre la deuda que mantiene con nuestro país desde 1974³⁴.

Otro entredicho tuvo lugar cuando faltaba menos de una semana para que se produjera el encuentro entre Bush y Kirchner en la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey. Noriega enfatizó sus críticas sobre el vínculo de Argentina con Cuba en ene-

31 Durante esta visita Bielsa anunció el reinicio del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal. También se firmaron diversos acuerdos: Acuerdo de Cooperación Política entre los Ministerios de Relaciones Exteriores, Convenio de Cooperación Cultural, Memorandum de Entendimiento entre los dos gobiernos, etc. Cfr. *Memoria detallada del estado de la Nación 2003*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Jefatura de Gabinete de Ministros, págs. 9, 10, 16 y 136.

32 *Sensible giro de los EE.UU. en su política contra Fidel*, Diario Clarín, 9 de agosto de 2003, pág. 30.

33 Cuba habría pedido una quita del 75% de la deuda, la misma quita que Argentina propuso a los acreedores privados.

34 Para el Jefe de Gabinete Alberto Fernández las declaraciones de Noriega fueron muy desafortunadas y opinó que no correspondían *El gobierno rechazó críticas de EE.UU. por sus relaciones con Cuba*, Diario Clarín, 20 de octubre de 2003, pág. 40.

ro de 2004 expresando estar preocupado y decepcionado por la relación de Argentina con Cuba. Sobre estas nuevas declaraciones el gobierno argentino no realizó un comunicado oficial, pero sí hubo una respuesta diplomática por parte del canciller Bielsa quien le manifestó al embajador Gutiérrez que lamentaba las declaraciones parciales y sesgadas de Noriega³⁵ y, además, se mostró sorprendido con las mismas porque coincidieron con la visita de numerosos legisladores estadounidenses a la Argentina³⁶.

En este marco Condoleezza Rice, la entonces Consejera de Seguridad estadounidense, bajándole el tono al entredicho afirmó que «cualquier relación tiene diferencias de políticas. Sin embargo, ello no debería ser un obstáculo para reconocer que Argentina es importante y ha salido de un pasado oscuro y ahora es una democracia. Es un recorrido que debemos reconocer».

Más allá del entredicho diplomático el tema de Cuba no fue incluido en la agenda del encuentro presidencial en Monterrey, donde sí estuvieron presentes la situación de Bolivia –luego de la crisis institucional que derivó en la caída de Sánchez de Lozada y en la cual Argentina y Brasil intervinieron directamente–, así como la necesidad de reanudar los ejercicios militares conjuntos³⁷. Finalizada la Cumbre de las Américas Noriega intentó bajarle el tono al incidente por sus declaraciones, aclarando que no había sido hecha una transcripción textual completa de todo lo que había dicho, por lo cual sus declaraciones habían trascendido fuera de contexto. Asimismo afirmó que su intención no fue crear un conflicto y que no hubo ningún espíritu de confrontación³⁸.

Después del encuentro con Bush en Monterrey Kirchner aclaró que no tenía pensado viajar a Cuba en febrero, como se había especulado posteriormente a la visita de Bielsa a la isla. Algunos

35 *EE.UU. criticó la relación con Cuba y hubo un entredicho diplomático*, Diario *Clarín*, 7 de enero de 2004, pág. 4.

36 Una encabezada por el republicano Dennis Hastert –quien fue recibido por Kirchner– y otra encabezada por el presidente de la comisión de agricultura, Thad Cochran. Ambas misiones mantuvieron diversas reuniones con funcionarios argentinos.

37 «Bush cita a Kirchner para hablar de la deuda y de la relación con Cuba», Diario *Clarín*, 7 de enero de 2004, pág. 3.

38 *EE.UU. ahora les baja el tono a las críticas por la política hacia Cuba*, Diario *Clarín*, 16 de enero de 2004, pág. 6.

interpretaron la decisión del presidente como un gesto político de flexibilidad luego de las críticas de Noriega a la política de Argentina hacia Cuba. Si bien esa evaluación fue rechazada por funcionarios del gobierno nacional, quienes también ratificaron la posición del gobierno argentino de abstenerse de condenar a Cuba en la votación de abril de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU como lo hizo en el 2003, es cierto que el perfil cubano de la política exterior argentina se atenuó. Además, la ratificación de la abstención no significaba un nuevo costo político en el vínculo bilateral con Estados Unidos ya que éste había sido afrontado por el gobierno de Duhalde que fue el que tomó la decisión de cambiar el voto de condena por el de abstención. Finalmente, los hechos acaecidos en torno al caso de la médica cubana que por una cuestión de reunificación familiar pretendía viajar a la Argentina terminó propiciando un doble conflicto: al interior de la Cancillería entre el canciller Bielsa y su segundo Jorge Taiana y con el gobierno cubano, que evaluaría la continuidad de esta gestión como una intromisión en sus asuntos internos.

Los casos de *Bolivia* y *Ecuador* también son cuestiones regionales con impacto en las relaciones bilaterales de Argentina con Estados Unidos y pueden, en caso de no manejarse adecuadamente, convertirse en problemas colaterales para la relación de nuestro país con Brasil. Las crisis regionales definidas como crisis de gobernabilidad son una de las preocupaciones de Estados Unidos en América Latina en tanto pueden generar escenarios de inestabilidad, potenciando finalmente a actores políticos y sociales claramente opuestos a los intereses y valores defendidos desde Washington. En este marco, aparecen los deseos del gobierno americano para que los Estados más importantes de la zona —entre ellos Argentina y Brasil— participen de los procesos de contención y estabilidad. Esta intención se fundamenta principalmente en que sus fuerzas armadas, incluyendo tanto a sus integrantes militares como civiles, se encuentran sobre-extendidas y sólo van a atender los focos más problemáticos o aquellos, como el caso de Irak, donde Estados Unidos forzó su participación y ahora no sabe cómo manejar la evolución del conflicto.

Los disturbios crecientes en *Ecuador* cuya crisis doméstica se agudizó sobre finales de 2004, cuando las manifestaciones de la población contrarias al régimen de Lucio Gutiérrez profundizaron

aún más la inestabilidad por la que transcurre este país desde hace más de una década, desembocó en una nueva sucesión presidencial. Los manifestantes de diciembre de 2004 reclamaban cambios en la Corte Suprema «cuya composición se forjó el 8 de diciembre de 2004, al margen de la Constitución, por iniciativa de Gutiérrez...»³⁹. Fue dicha Corte quien anuló los procesos judiciales de los ex Presidentes Bucaram y Noboa. Los manifestantes exigían que Gutiérrez abandone el cargo. La respuesta del Presidente fue establecer el Estado de Sitio en Quito y disolver la Corte, esto generó la salida de la gente a las calles y su posterior destitución por parte del Congreso. En este momento Brasil tomó una participación activa en la cuestión, otorgando asilo diplomático y territorial a Gutiérrez. Esta situación generó cierta irritabilidad en las relaciones con Argentina que también participaba en el proceso de negociación y sintió que Brasil estaba decidiendo unilateralmente el destino de la misma y forzando un rol protagónico para su diplomacia frente a Estados Unidos.

Por otra parte, las protestas sociales que terminaron con la caída de Sánchez de Lozada en *Bolivia*, la posterior renuncia del Presidente Mesa y el consecuente fortalecimiento de los campesinos cocaleros y las comunidades indígenas, pero fundamentalmente, la consolidación de la figura de Evo Morales para las próximas elecciones incrementaron la importancia del tema en la agenda de Washington.

El marco del conflicto boliviano fue un escenario donde la postura del Presidente Kirchner interpretó roles cambiantes. Si bien desde Buenos Aires siempre se apostó a la continuidad institucional y a la resolución pacífica de los conflictos al interior de ese país podemos destacar que cuando la presidencia estaba a cargo de Sánchez de Lozada, las diferencias ideológicas jugaban un papel significativo, que se trasuntó en el diálogo del presidente con la oposición liderada por Morales, situación que coincidió con sus primeros meses de gobierno y con las dudas existentes en Washington sobre el perfil predominante que daría al conjunto de las políticas públicas, especialmente a la política exterior. En ocasión de la XIII Cumbre Iberoamericana de presidentes y jefes de gobierno que

39 ACOSTA, Alberto, *Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos*, «Revista Nueva Sociedad», N° 198, Caracas, julio - agosto de 2005, pág. 44.

se llevó adelante en Bolivia en noviembre de 2003 Kirchner se encontró con el dirigente cocalero. La «excesiva» emoción manifestada por Kirchner ante Evo Morales, así como su presunta actitud displicente ante la Cumbre fue objeto de críticas por parte de periodistas y políticos argentinos.

En breve la posición de Argentina se modificó. La asunción del Presidente Mesa coincidió con el deseo argentino de apoyar claramente la continuidad de la democracia en Bolivia y Kirchner, junto con otros representantes argentinos, fue en varias ocasiones un actor regional estabilizador. Esta labor fue evaluada positivamente en Washington y, en cierta forma, otorgaba a nuestro país una tarea más central que la cumplida por Brasil dentro del mismo proceso. Dicha tendencia se mantuvo durante la tercera gran crisis que enfrentó Bolivia con la renuncia del Presidente Mesa en marzo de 2005⁴⁰.

La problemática boliviana es una de las más complejas y de difícil solución de América Latina. Con componentes estructurales como la extrema pobreza, los reclamos de la comunidad indígena que incluye al 60% de la población, el fortalecimiento del líder cocalero Evo Morales que defiende fuertemente los intereses del sector y genera la inquietud de los sectores medios y altos; la presión de los grupos más débiles que buscaban la nacionalización de los recursos energéticos o el aumento de las regalías por su explotación y las reivindicaciones de autonomía de ciertas regiones como Santa Cruz de Sierra; Bolivia no parece tener una alternativa de salida en el corto plazo. Consecuentemente, la colaboración internacional para garantizar la gobernabilidad tampoco parece ser una tarea coyuntural.

Para colaborar con esta situación Argentina continuó con una rica agenda bilateral que viene cumpliéndose sin interrupciones desde la asunción del Presidente Néstor Kirchner. En ocasión de la

40 Luego de anunciar su renuncia, Mesa fue ratificado por el congreso, incluso el MAS, que era oposición, votó por su continuidad. Parecía que el único que podía garantizar la gobernabilidad era Mesa. Sin embargo, esta situación duró poco. El diputado Evo Morales, no hizo caso al pedido de Mesa de «frenar» las protestas. Es así que las movilizaciones y bloqueos se recrudecieron. Mesa tampoco logró ningún tipo de adhesión, ni pudo contar con una mayor base de apoyo del poder legislativo.

visita del Canciller boliviano a mediados de 2005, ambos países ratificaron el interés en retomar, a la brevedad posible, las negociaciones sobre el proyecto del gasoducto del noreste argentino. Asimismo, Argentina aspira a contar con la plena participación de Bolivia en el proyecto del gasoducto sudamericano, que permitirá integrar las reservas gasíferas de América del Sur⁴¹. Por otra parte, en ocasión de la última Asamblea de ONU, Kirchner mantuvo un encuentro con el Presidente Eduardo Rodríguez Veltze –responsable de comandar la transición hasta las elecciones de diciembre–, quien se comprometió a aumentar el envío de gas a nuestro país.

Después de la dureza de los acontecimientos que acompañaron la caída de Sánchez de Lozada –importante aliado de Estados Unidos– la administración Bush apoyó la gestión de Mesa en tanto esta fue percibida por la Oficina norteamericana de Democracia, DDHH y Trabajo como garante de los derechos humanos, situación básica para intentar un período de gobernabilidad. Sin embargo siguió destacando los problemas de corrupción, instituciones débiles, oposición política violenta y recursos limitados, entre otros. Por otra parte, si bien la prioridad de EEUU fue promover la estabilidad política y económica insistió en mantener una política de tolerancia cero en el tema de las drogas, lo que fomentaba aún más las demandas sociales en un contexto donde toda propuesta extranjera generaba irritación.

Mientras Roger Noriega argumentaba que «debía ser la población y las instituciones democráticas quienes debían alcanzar el consenso en cuanto a cómo explotar los recursos de gas natural, en cuanto a cómo incluir las aspiraciones de la población indígena...»⁴², Estados Unidos siguió postulando la participación de los países de la región como actores centrales de la negociación y ga-

41 Estos datos fueron tomados de «Reunión bilateral entre los cancilleres de la Argentina y Bolivia»: Información para la prensa N° 226/05, 21/7/05 en: www.mrecic.gov.ar. Página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Fecha de Consulta 22/9/2005.

42 NORIEGA, Roger, *The State of Democracy in Latin America*, Statement Before the U.S. House of Representatives Committee on International Relations Subcommittee on the Western Hemisphere, Washington DC, 9 de marzo de 2005, en: <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2005/q1/43221.htm>, Página Oficial del Departamento de Estado de EEUU, fecha de consulta 20/08/2005 (la traducción es propia).

rantes de la gobernabilidad. En ese marco, la administración Bush, ha recalcado las iniciativas de nuestro país para lograr la democracia, la estabilidad y la paz en la región. En el caso específico de Bolivia, destaca la activa labor de la diplomacia argentina en dicho país. «En Bolivia, Argentina ha apoyado al gobierno de Mesa y firmó un acuerdo comercial... que le permitiría a Bolivia ganar más de 500 millones a través de exportaciones»⁴³. Esta opinión continúa vigente para la etapa transcurrida desde la renuncia de Mesa.

El caso *venezolano* constituye quizás el más preocupante en términos de las relaciones con Estados Unidos. Los actuales vínculos entre Argentina y Venezuela se podrían considerar como de alto nivel. Existe entre ambos gobiernos una buena relación, tanto en términos políticos como económicos, especialmente en el ámbito comercial y de inversiones, que abarcan desde el comercio de ganado en pie hasta venta de buques petroleros. Por otra parte, Venezuela es ahora país socio del MERCOSUR situación que confirma la propuesta de Chávez de fortalecer los vínculos entre los gobiernos de América del Sur para buscar mejores términos de inserción de nuestros países en el escenario mundial.

Los presidentes de ambos estados se han encontrado en varias ocasiones y durante la visita de Chávez a Buenos Aires en agosto de de 2005 se comprometieron a profundizar el intercambio comercial, impulsar la integración regional y avanzar en acuerdos de desarrollo común⁴⁴. Asimismo, durante la última Asamblea General de la ONU, volvieron a reunirse y reconfirmaron las líneas de trabajo mencionadas más arriba abordando temas como la integración

43 *Ibidem*

44 Ambos presidentes firmaron un convenio de 12 millones de dólares por el cual la empresa estatal argentina Astilleros Río Santiago se compromete a construir dos buques petroleros para el grupo estatal Petróleos de Venezuela (Pdvs), con opción al armado de dos más en un futuro próximo y también señalaron con beneplácito los resultados alcanzados a partir de la efectiva instrumentación del contrato suscripto entre las empresas INVAP y MEDIX y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Venezuela. Por otro lado Argentina continuará contribuyendo al desarrollo del sector ganadero en Venezuela, a principios de 2005 se produjo la primera exportación de ganado en pie. *Comunicado conjunto de los presidentes de la República Argentina y de la República Bolivariana de Venezuela*. Información para la prensa N° 256/05 en: www.mrecic.gov.ar Página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Fecha de consulta 22/09/05.

sudamericana, los convenios energéticos firmados por Pdvsa, entre otros.

Esta situación se convierte en preocupante para los vínculos bilaterales con Washington en la medida en que las evaluaciones del gobierno americano sobre Chávez son mayoritariamente negativas. Decimos mayoritariamente, en tanto hasta el momento Hugo Chávez no ha generado ningún tipo de problemas con la provisión de petróleo hacia Estados Unidos y, en aquel país, existen funcionarios que hacen una clara diferencia entre el discurso y la acción. No obstante, de acuerdo a Riordan Roett, si bien para el gobierno de Bush la región es de interés marginal existen tres cuestiones que llaman la atención de Washington: droga, terrorismo y petróleo. En este marco la figura de Chávez preocupa porque posee un plan donde se destacan puntos conectados con estas cuestiones: una política energética para América del Sur, una posición contestataria articulada en torno a su propuesta de Revolución Bolivariana y una comprensión clara de lo que ocurre en los países andinos. En este contexto, a Estados Unidos le preocupa las diferencias ideológicas y la estrecha relación con Castro, el uso que Chávez realiza de los fondos provenientes del petróleo (lo acusan de financiar parte de las actividades de Evo Morales en Bolivia y de las FARC en Colombia, desestabilizando a las débiles democracias regionales) y de estar generando islas de influencia para su revolución a través de la compra de bonos de deuda en Ecuador y en Argentina⁴⁵. Además, durante el año 2005 Chávez ha iniciado un plan de rearme, comprando fusiles a Rusia y aviones a Brasil, que es interpretado por algunos expertos como un proceso de militarización de su política, su sociedad y su cultura que preocupa especialmente a Washington debido a que la cantidad de fusiles adquiridos supera considerablemente en número a los efectivos venezolanos que harían uso de los mismos. Esto ha ampliado el sustento de quienes argumentan que parte de estas armas podrían ser derivadas a grupos guerrillero en los países vecinos. Finalmente, las preocupacio-

45 Las ideas expuestas en este punto fueron tomadas de la conferencia dictada por el Dr. Riordan Roett, Sede de Gobierno de la UNR, 17 de agosto de 2005. La misma fue organizada por la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y por el Instituto de Desarrollo Regional.

nes se incrementaron aún más cuando se conoció el interés de Venezuela por adquirir un reactor nuclear argentino.

Por otra parte, el tema Venezuela ha comenzado a participar de la política doméstica americana generando ciertas dificultades al interior de las fuerzas sociales que apoyan a Bush. Recientemente un representante de la derecha religiosa que contribuyó enormemente a su reelección, el Reverendo Pat Robertson, hizo un llamado a asesinar al presidente Hugo Chávez, demostrando que las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela han comenzado a formar parte de la política doméstica americana. Tal desatino obligó al gobierno de Bush a condenar estas declaraciones lo que le causó la acusación de ser demasiado blando.

Desde una perspectiva política el gobierno de Estados Unidos pretende dos objetivos: evitar un acercamiento estrecho entre el resto de los países de la región y Venezuela y especialmente con Argentina o Brasil que podrían aportar un sustento importante a Caracas, y tratar que estos gobiernos jueguen un rol contenedor de Chávez y sus políticas.

Si bien no es probable que Buenos Aires y Brasilia se sumen a los actos de desmesura innecesarios generados por Chávez — ambos países necesitaron y podrían necesitar de esa estrategia para sus propias negociaciones, motivo por el cual no estarían en condiciones de excederse— también es cierto que no liderarán una postura de oposición. En ese marco será necesario acordar qué se entiende por «contener» al líder venezolano y, además, también resultará ineludible que Washington demuestre cierta coherencia en sus acciones. Si pretende subrayar su compromiso con la democracia regional y denunciar las supuestas acciones desestabilizadoras de Chávez, deberá también reconocer que —más allá de la existencia de una oposición fuerte— el presidente venezolano ha enfrentado exitosamente las urnas y ha sido avalado por un plebiscito, mientras que la primera actitud del gobierno americano ante el golpe de estado que intentó derrocarlo fue reconocer como autoridad a los golpistas. Si esto no ocurre, las acciones del presidente venezolano continuarán porque como dicen los americanos no es una figura débil «tiene plan, tiene dinero, tiene *charm* y, además, tiene buenos vínculos con China».

La tarea diplomática de Argentina, Brasil y en algunos casos Chile como garantes de la estabilidad democrática en América del

Sur es un tema importante que debe ser analizado permanentemente tanto por su importancia en el marco de las relaciones bilaterales como por su impacto en los vínculos con Washington y, además, porque algunos elementos del contexto coyuntural son muy cambiantes.

Así cuando iniciamos la recolección de datos para esta investigación nos encontrábamos con una situación donde Brasil tenía el rol protagónico como garante de la gobernabilidad, las posibles acciones y alianzas de Kirchner generaban dudas en Washington, mientras que el gobierno americano discutía sobre el nivel de su participación en Latinoamérica. Hoy nos enfrentamos a una situación donde estos componentes se han modificado: el gobierno de Lula transita por una crisis doméstica profunda que afecta las condiciones políticas del liderazgo brasileño; Kirchner mejoró su imagen en Estados Unidos en función de las acciones argentinas en Bolivia (lo que incluye una relación predominantemente institucional con el gobierno por encima de cualquier vínculo con la oposición) y en Haití, a lo que se suma el reacomodo de las relaciones con Cuba y la supuesta política de contención hacia Chávez y; finalmente, Estados Unidos ha optado por un retiro (no se sabe si definitivo o transitorio) de América del Sur en lo que refiere a actuar directamente en aquellos temas que mezclan diplomacia y seguridad. En este contexto necesitamos la acción coordinada entre Argentina y Brasil y el rechazo a cualquier esquema de competencia.

2. Política y diplomacia: enumerando los hechos

A continuación se detallan un conjunto de hechos que intentan, por una parte ampliar la base empírica que sustenta nuestras hipótesis y, por la otra contribuir al objetivo general de seguimiento de la política exterior establecido en el programa de investigación del cual forma parte este libro.

Algunos temas en el nivel de las micro relaciones bilaterales

Según Escudé las micro relaciones bilaterales⁴⁶ se articulan en torno a una cantidad de problemas puntuales a cargo de múlti-

46 ESCUDÉ, Carlos, *La política exterior de Menem y sus sustento teórico implícito*, Revista «Carta América Latina / Internacional», Buenos Aires, 1991.

ples actores públicos/privados. La principal diferencia entre las macro y las micro relaciones radica en que aquéllas dependen de la voluntad del más débil en el sentido de ajustar sus objetivos a los de la gran potencia regional, en cambio las micro relaciones dependen tanto de la voluntad de la parte más débil como de la más poderosa.

Mayores exigencias en materia de visas

La lucha contra el terrorismo implicó un aumento de las medidas de seguridad en materia migratoria. Desde el 9 de agosto de 2003 comenzó a regir la medida dispuesta por el gobierno de Estados Unidos de exigir visa a los viajeros en tránsito que utilicen los aeropuertos de ese país para dirigirse a otros destinos. Quedaron exceptuados de esta norma los residentes de 27 países de Europa, Asia y Oceanía, pero tienen que utilizar un pasaporte que pueda leerse electrónicamente. En este marco se implementó un nuevo programa denominado US-VISIT (*US-Visitor and Immigrant Status Indicator Technology*) por el cual cada viajero que ingrese a su territorio debe someterse a un examen biométrico para comprobar su identidad. Este consiste en el escaneo de las huellas digitales y una foto, información que será comparada con la registrada en la embajada que concedió la visa⁴⁷.

Argentina, que hasta mediados de los '90 contó con una situación de privilegio entre los países latinoamericanos –los ciudadanos argentinos que visitaban EEUU por negocios o turismo podían ingresar sin visa– fue perdiendo esa condición lentamente y, como el resto de los países, también se vio afectada por las nuevas medidas fruto de los ataques terroristas de 2001. La Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires anunció que a partir del 17 de mayo de 2004 comenzaría a tomar huellas dactilares electrónicamente a través de un escáner a todos los solicitantes de visa, según lo establece la Sección 303 del Ley de Refuerzos de Seguridad de Frontera e Ingreso con Visa (*Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*) sancionada por el Congreso. Además, desde los atentados terroristas se suspendió el programa TWOV «tránsito sin visa» para Argentina, como para otros países, por lo que los pasaje-

47 Diario *Clarín*, 24 de diciembre de 2003.

ros en tránsito debe obtener una visa C para realizar escalas en EEUU. Quienes ya tienen visa B1 o B2 (Turismo y negocios) vigente no requieren visa C.

En numerosas ocasiones existieron manifestaciones de argentinos en el sentido de que la obtención de visas se había convertido en una limitación importante y que ese escenario se había complicado no sólo con los ataques terroristas, sino con la expulsión de población que generó la crisis local de 2001-2002. Sin embargo, según un artículo publicado por el embajador Lino Gutiérrez⁴⁸, el porcentaje de emisión visas es casi el mismo que tenían antes de los atentados del 11 de septiembre. De acuerdo a lo anunciado por la sede diplomática el gobierno de EEUU ha realizado fuertes inversiones en personal, tecnología, instalaciones y procedimientos para agilizar el otorgamiento de visas. Desde septiembre de 2001 el número de funcionarios consulares se duplicó, y para el caso de los estudiantes --que siempre debieron gestionar visas-- se implementó un nuevo programa llamado SEVIS (Sistema de Información para Estudiantes y Visitantes de Intercambio) que fue acompañado con el establecimiento de centros de asesoramientos --conocidos como *Education USA*-- para dar información a los estudiantes.

Sin embargo el incremento de los controles y exigencias en materia de seguridad en los aeropuertos ha tenido consecuencias inesperadas: el Canciller Bielsa, fue demorado en el Aeropuerto de Miami, escala de su viaje desde Nueva York a Puerto Príncipe. Según informó el vocero del canciller sólo fue demorado ocho minutos por un miembro de la seguridad del Aeropuerto, pero información periodística señala que el incidente duró varias horas. El vocero del Departamento de Estado expresó sus disculpas al funcionario, lamentando cualquier inconveniente innecesario ocasionado a él o a su comitiva.

Más allá de los inconvenientes que puedan sufrir o no quienes quieran viajar a Estados Unidos, también existen los problemas que enfrentan quienes se encuentran en situación irregular. El número de inmigrantes argentinos irregulares es preocupante. El Cónsul argentino en Los Ángeles anunció que hay un promedio de tres

48 GUTIÉRREZ, Lino, *EEUU, Un lugar donde estudiar*, Diario *Clarín*, 4 de octubre de 2004, pág. 17.

argentinos por semana detenidos por su situación ilegal y en un 90% de los casos son deportados⁴⁹.

Turismo

Un informe de la Oficina consular del Departamento de Estado advirtió a los turistas estadounidenses sobre la situación de seguridad en la Argentina y realizó recomendaciones para quienes viajen al país. Se mencionaron: terroristas en la triple frontera, bombas en bancos, piqueteros no violentos en calles y autopistas, ladrones y secuestros express.

Luego de una reunión con Kirchner, el canciller Bielsa y el Secretario de Turismo Enrique Meyer dieron una conferencia de prensa donde expresaron el malestar del gobierno argentino por el informe publicado en internet. Si bien el canciller señaló que entendía la preocupación del gobierno estadounidense por la seguridad de sus ciudadanos, subrayó que del informe surge una imagen distorsionada de la Argentina.

Posteriormente Bielsa se reunió con el Embajador Lino Gutiérrez, quien se comprometió a elevar al Departamento de Estado el escrito del Gobierno argentino⁵⁰ que rectifica lo expresado por el informe, con el objeto de que se modifiquen los datos. Gutiérrez por su parte se encargó de señalar que de ninguna manera el informe desalienta el turismo norteamericano hacia la Argentina.

Derechos Humanos

Como sostuvimos más arriba el tema de los Derechos Humanos fue privilegiado por Kirchner como un componente central tanto de la política interna y externa y, además, Estados Unidos fue escenario de varios actos del Presidente ligados a esta cuestión. En ese marco los informes de Washington sobre DDHH y democracia ge-

49 *Inmigración ilegal: arrestan a tres argentinos por semana en EEUU*, Diario Clarín, 21 de febrero de 2005.

50 El documento entregado por Bielsa a Gutiérrez contenía datos y estadísticas que refutaban las referencias del informe del Departamento de Estado. El documento fue compilado por la Cancillería con aportes de cada área oficial aludida. En relación a la triple frontera Argentina dice que no tiene conocimiento sobre actividades terroristas, si la CIA lo tuviera debe dar ese dato en los foros correspondientes y no por internet. Además de la triple frontera el informe hace hincapié en seguridad aérea, delito contra turistas y salud.

neraron inquietud y, en ocasiones, reacciones por parte del gobierno argentino.

Durante los tres primeros años de la administración Kirchner dos informes sobre democracia y derechos humanos se dieron a conocer por parte de la Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo del Departamento de Estado de EEUU. El primero data de mayo de 2004⁵¹ y allí se señala que si bien el gobierno argentino generalmente respetó los derechos humanos existieron acusaciones de abusos y asesinatos por parte de las fuerzas policiales y de seguridad. Además, se subrayan los casos de corrupción como un problema que afecta a nuestro país.

A partir de este diagnóstico el documento refiere a la estrategia del gobierno americano que busca combatir la corrupción, los abusos de derechos humanos y promover las instituciones democráticas, leyes y prácticas políticas y económicas sustentables y responsables en la Argentina. Señala que durante 2003 una de las prioridades fue el mejoramiento del sistema judicial que se tradujo en proyectos destinados a dar respuesta a este tema, así como la búsqueda de una mayor transparencia y participación civil en el proceso político⁵².

En marzo de 2005 se dio a conocer el nuevo informe publicado por el Departamento de Estado llamado «Apoyando la democracia y los derechos humanos: la labor de EEUU 2004/2005». Este último informe tuvo repercusiones negativas dentro del gobierno nacional. Se señalan entre otras cuestiones que Argentina afronta un grave problema de tráfico ilegal de personas, también advierte sobre la corrupción, los abusos y torturas policiales y la margina-

51 El informe se denomina *Supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record 2003-2004*, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 17 de mayo de 2004.

52 Entre las iniciativas sostenidas por EEUU cabe mencionar el proyecto de cooperación denominado «La justicia en cambio» que reunió en el 2003 al Ministro de Justicia, ONG, y otras organizaciones de la sociedad Civil. Asimismo se han desarrollado diversos programas de conferencistas y de visitantes. Incluso el Subsecretario Principal para la Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, Michael Kozak, visitó Buenos Aires en 2003 para discutir con autoridades argentinas maneras de hacer de la Comisión de NU de DDHH una herramienta más efectiva para la defensa de los DDHH. Véase: *Supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record 2003-2004*, Op. Cit.

ción indígena. El encargado de manifestar la molestia oficial fue el Director Nacional de Migraciones, quien afirmó: «el informe no es preocupante, porque como suele suceder con estos reclamos, puede promover intereses que nosotros desconocemos. Mañana pueden querer vendernos un escaner para el control de personas. Además, el ejemplo que Estados Unidos da en migraciones no es el más adecuado, cuando ellos tienen tantos problemas en la frontera con México»⁵³.

En este informe Argentina figura entre los países que no cumplen por completo con los estándares mínimos de respeto de los DDHH integrando el llamado anillo dos, una categoría intermedia, que señala que se registran problemas, pero que se intenta dar soluciones. Sin embargo, hay que tener presente que en el informe dado a conocer en 2004 también se hacía referencia a casos de tráfico de personas e incluso era mucho más amplio y crítico en otros aspectos vinculados a cierta falta de respeto por los derechos humanos.

Visitas y encuentros

En este apartado haremos referencia a las principales visitas y encuentros entre funcionarios argentinos y estadounidenses, en muchos de los cuales se abordaron los temas que hemos venido exponiendo. Corresponde destacar que el número de encuentros es significativo en cuanto a la cantidad y jerarquía de los funcionarios involucrados. En este sentido los encuentros diplomáticos muestran una relación distinta a la de los períodos anteriores: si bien no son tan intensos como en épocas del alineamiento, son considerablemente más fluidos que los existentes durante el último período de gobierno de la Alianza FREPASO-UCR. Para confirmar esta tendencia es importante tener en cuenta que en este trabajo las distintas visitas aparecen subdivididas en las tres dimensiones de análisis.

Primer encuentro entre Bush y Kirchner

El 17 de julio de 2003, mientras realizaba su gira europea, el Presidente Kirchner fue sorprendido por una información de la Cancillería argentina donde le notificaban que el Presidente George W.

53 Diario *La Nación*, 29 de marzo 2005.

Bush había adelantado la fecha para su encuentro al 23 de julio cuando estaba previsto para el mes de septiembre.

Los motivos del adelantamiento no fueron aclarados por el gobierno americano y, por tal motivo, se especuló sobre diversas causas entre las que se encontraba la idea de que Bush se tomaría sus vacaciones en agosto; que a Washington le interesaba concretar la reunión antes de septiembre para que ésta no se superpusiera con la Asamblea General de Naciones Unidas y con el mes donde supuestamente el FMI estaría cerrando el acuerdo de tres años con Argentina; que existía la posibilidad de que Tony Blair – que había conocido a Kirchner dos días antes en el marco de la reunión de la Tercera Vía– cuando arribó a Washington le hubiese comentado a Bush la supuesta «química» que se había desarrollado con el Presidente argentino; la creencia de la administración republicana de que se estaba dando un «giro europeo» en la política exterior argentina y, finalmente, la importancia que el Presidente Bush le da a los contactos personales con otros mandatarios. Sin embargo, ninguna de estas conjeturas fue confirmada antes, durante o después de la visita.

En ese marco las declaraciones del Departamento de Estado y de la Cancillería al momento de anunciar oficialmente el encuentro fueron muy moderadas. El vocero de la Casa Blanca, Scout McClellan afirmó «Estados Unidos y Argentina comparten una muy larga y estrecha cooperación en temas bilaterales, hemisféricos y globales. Ambos líderes debatirán la importante alianza bilateral entre Estados Unidos y Argentina, así como mecanismos tendientes a trabajar juntos a fin de impulsar el crecimiento económico y la prosperidad, promover la paz, la libertad y la estabilidad». Por su parte la Cancillería declaró: «De esta manera, continúa la acción de política exterior emprendida por el gobierno nacional para exponer al más alto nivel y ante los principales países amigos y socios de la Argentina los lineamientos del gobierno, establecidos el 25 de mayo pasado, y maximizar las posibilidades de cooperación y desarrollo tendientes a superar la difícil situación económico-social por la que atraviesa nuestro país, en particular la de aquellos sectores de la población más afectados».

A los efectos de cumplir con todos los requisitos diplomáticos y burocráticos se adelantó el acto de presentación de cartas credenciales del nuevo Embajador argentino en Washington, José

Octavio Bordón, para que pudiera asistir oficialmente a la reunión de Kirchner con Bush. Es oportuno destacar que si bien fue la Casa Blanca la que decidió adelantar el encuentro es poco usual que el Departamento de Estado acelere este tipo de trámites en forma tan significativa.

En Argentina con anterioridad al viaje los medios de comunicación y el debate político se concentraron fundamentalmente en dos puntos: cuál era la posición general del gobierno de Kirchner frente a Estados Unidos y qué temas se destacarían como componentes de la «agenda abierta» que abordarían los mandatarios.

En cuanto al primer tema consideramos que algunas declaraciones de funcionarios de primer nivel trataron de disminuir los efectos de una lectura que destacaba a Kirchner como un militante de izquierda y a su gobierno como una administración poco predispuesta al diálogo con Washington. En ese contexto el propio Presidente declaró antes de viajar «las relaciones con Estados Unidos son vitales para nuestro país siempre y cuando sean maduras, sinceras y amplias». Por otra parte, el Canciller Bielsa dijo que «se sentiría muy contento si desaparece una enorme cantidad de eslóganes, etiquetas y prejuicios que van desde el eje Buenos Aires-Caracas-La Habana, pasando por un profundo sentimiento antinorteamericano que habría en el pueblo argentino, y terminando con que el Presidente Kirchner es un Presidente de izquierda, cosa que es todo un anacronismo». Además, el Canciller agregó que todo intento de arrinconar a Kirchner debe ser desbaratado y que él como funcionario aspira a que quede claro que se puede tener una relación con Estados Unidos «donde haciéndonos cargo de las diferencias de escala, conserváramos en la charla bilateral el margen indispensable de *dignidad* que todo país serio desea tener en una relación con un país mayor». Finalmente, el Ministro del Interior Aníbal Fernández destacó que «un no alineamiento automático no significa el desalineamiento automático».

En cuanto a la preparación para abordar la agenda sobre la cual se desarrollaría el encuentro también se hicieron especulaciones que luego no se concretaron. De cualquier manera dichas especulaciones no surgieron del vacío, sino que respondían a los objetivos y temas predominantes en los asuntos externos tanto de Estados Unidos como de Argentina. Consecuentemente, se especuló que el Presidente Bush insistiría con temas como la lucha con-

tra el terrorismo, la participación argentina en una fuerza multinacional bajo el mando de la coalición en Irak, la lucha contra el narcotráfico —incluyendo a las fuerzas armadas—, la inmunidad para civiles y militares estadounidenses; los reclamos por patentes y situaciones particulares vinculadas a los casos de Colombia, Cuba y Venezuela. Por otra parte se señalaba que la Argentina prefería una agenda de perfil institucional y económico que abordara la continuidad y calidad democrática en la región, la lucha contra la corrupción, la búsqueda de apoyo por parte de Washington para el acuerdo con el FMI y las negociaciones comerciales bilaterales y las multilaterales que involucran al ALCA.

A pesar de estas preocupaciones la reunión entre ambos mandatarios fue cálida en cuanto a la relación y distendida en términos de temas tratados⁵⁴. Según las declaraciones particulares de distintos funcionarios el encuentro podría caracterizarse como exitoso. El Presidente argentino afirmó «las expectativas están totalmente colmadas... Las relaciones son perfectas. La conversación de hoy marcó que se puede tener una relación seria, clara y que se puede hablar con sinceridad» y la ausencia de temas ríspidos fue reconocida por Kirchner cuando afirmó «no hubo condicionamientos». La posibilidad de lograr el respaldo de Estados Unidos para avanzar en un acuerdo definitivo con el FMI fue evaluado con diferente intensidad por argentinos y estadounidenses. Para Kirchner, el apoyo fue contundente mientras que para la Casa Blanca el Presidente Bush respaldaría lo que acuerden Argentina y el FMI, pero no intermediaría en las negociaciones. Sin embargo, se supo que durante el diálogo entre los mandatarios Kirchner explicó las urgencias económicas de Argentina y la necesidad de que las exigencias del Fondo no detengan la incipiente reactivación. En ese marco aclaró «yo peleo hasta el último centavo» a lo que Bush respondió «Le pido que negocie con el Fondo hasta la última moneda y que pelee duramente». El Presidente argentino también explicó las pro-

54 Bush recibió a la delegación argentina acompañado por la Consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice; el Representante Comercial, Robert Zoellik; el Secretario de Tesoro, John Snow; el Secretario de Estado, Colin Powell y los Embajadores —saliente y entrante— ante Buenos Aires, James Walsh y Lino Gutiérrez. Por su parte el Presidente Kirchner estuvo acompañado por su esposa, el Canciller Bielsa; el Embajador Bordón; el Ministro Lavagna; el Jefe de Gabinete Alberto Fernández y el Jefe de la SIDE Sergio Acevedo.

puestas para insertar a la Argentina en el mundo y la importancia del MERCOSUR en esta tarea. Ambos mandatarios reconocieron la necesidad de luchar contra el terrorismo internacional.

Durante el segundo día de su visita el presidente se reunió en Nueva York con directivos de compañías norteamericanas con intereses en Argentina agrupados en el Consejo de las Américas. Si bien el presidente expresó su voluntad de convertir a la Argentina en un país predecible, es decir, normal, tuvo que pedirles paciencia y tiempo a los empresarios quienes le preguntaron específicamente sobre la futura política de tarifas, la eventual revisión de los contratos de las privatizaciones, la ley de patentes, los impuestos y las retenciones que algunos de ellos consideran gravosas para sus inversiones en nuestro país. En sus respuestas el Presidente dejó claro que no tiene ninguna vocación de re-estatizar las empresas de servicios, pero que la decisión de llevar adelante revisiones de contratos busca mejorar su transparencia.

En líneas generales podríamos afirmar que la impresión que Kirchner dejó entre los empresarios americanos fue, en términos comparativos, mejor que la que dejó entre los empresarios europeos. Según Susan Kaufman Purcell, Vicepresidenta del Consejo para las Américas, «El Presidente estuvo muy bien. Su mensaje fue básicamente que la Argentina quiere ser revolucionaria en el sentido de ser normal, donde se respeten las reglas de juego y la previsibilidad trasmite confianza a la gente». Por su parte David Rockefeller señaló que Kirchner «provocó una buena impresión entre los empresarios. Las palabras son buenas y ahora todos quieren saber cuán bien gobierna».

Después el Presidente y su esposa visitaron la zona denominada *Ground Zero* donde estaban emplazadas hasta el 11 de septiembre las torres gemelas acompañados por amigos y familiares de las víctimas argentinas de los atentados. Posteriormente, Kirchner se reunió en la sede del consulado argentino con las más significativas organizaciones judías argentinas y americanas. Esta reunión buscó sumar un nuevo gesto a la política iniciada por el Presidente con su presencia en el acto de la AMIA y la decisión de abrir los archivos de las fuerzas de seguridad ligados a cuestiones de esta causa.

Los logros alcanzados a nivel diplomático en esta visita fueron generales y transitorios en tanto Estados Unidos sólo los consi-

deraría seguros a medida que la relación con el gobierno avanzase en los hechos más que en las declaraciones. Consecuentemente, podríamos afirmar que este primer encuentro sirvió para disminuir la desconfianza que Kirchner despertaba en Washington, ya que existían dudas sobre si su gobierno giraría hacia el modelo de Hugo Chávez o hacia el estilo de los Presidentes Lagos y Lula; para instalar la idea de que el Presidente argentino puede lograr un nivel significativo de gobernabilidad, situación que a Washington le interesa debido a que, como sostuvimos más arriba, siempre evaluó la crisis argentina como fundamentalmente política; para lograr el apoyo de Washington en las negociaciones con el FMI y, finalmente, para equilibrar los vínculos con Estados Unidos en comparación con Chile —que firmó su acuerdo de libre comercio— y con Brasil cuyo presidente había tenido una reunión muy exitosa con Bush dos meses antes. Todo ello sin dañar las relaciones en el marco del MERCOSUR ya que el Presidente Kirchner se encargó de destacar la importancia del mismo para nuestra política exterior.

Visita a la Argentina de Roger Noriega

El entonces Secretario Adjunto para Asuntos Hemisféricos de los Estados Unidos, Roger Noriega visitó la Argentina durante la tercera semana de agosto de 2003. Ésta fue la primera gira al exterior desde que fue confirmado por el Senado en su cargo, en reemplazo de Otto Reich. La embajada de Estados Unidos en Buenos Aires anunció la visita de Noriega «como una continuación del positivo diálogo entre la Argentina y EEUU, que iniciaron los presidentes Néstor Kirchner y George Bush en el encuentro que mantuvieron en la Casa Blanca en 23 de julio último»⁵⁵.

El gobierno tuvo que compatibilizar la coincidencia de las visita de Roger Noriega y de Hugo Chávez. Un día antes de reunirse con Noriega, Kirchner pronunció un duro discurso en el que afirmó que «no se puede seguir condenando a nuestros pueblos a la pobreza y a la marginación para simular el cumplimiento de una deuda impagable»⁵⁶. También firmó un documento conjunto con Chávez

55 Citado en *Otra visita: un enviado de Bush*, Diario Clarín, 17 de agosto de 2003, pág. 12.

56 *Kirchner se puso duro con el FMI en la trama crucial de la negociación*, Diario Clarín, 20 de agosto de 2003, pág. 6.

pidiendo una reducción en el capital de la deuda y tasas de interés más justas.

Noriega se reunió con varios funcionarios del poder ejecutivo. El 19 de agosto se encontró con el entonces Ministro de Justicia, Gustavo Béliz y con el Ministro de Defensa José Pampuro. Con Béliz analizó los avances de las medidas adoptadas por el gobierno argentino contra la corrupción, uno de los temas que preocupa a Estados Unidos. En el encuentro con Pampuro, Noriega se encargó de aclarar, en vista a que el país se encontraba en medio de fuertes negociaciones con el FMI para lograr un acuerdo a mediano plazo, que su «visita no es para imponer una decisión del FMI, sino para profundizar las relaciones y la amistad con la Argentina»⁵⁷. En este encuentro abordaron temas de incumbencia para el ministerio de defensa: el pedido de Estados Unidos de otorgarles *inmunidad* a sus tropas ante la Corte Penal Internacional, la situación de la firma estadounidense *Lockheed Martin* y cuestiones relacionadas con la *Conferencia Especial sobre Seguridad* que se desarrolló en octubre.

El tema de la deuda de setenta millones de dólares del estado argentino con la empresa estadounidense *Lockheed Martin*, la cual administra una fábrica de aviones militares en Córdoba, era de interés por parte del gobierno norteamericano. Sobre *Lockheed Martin* y la posible fabricación de aviones Pampa para venderle a Colombia dijo: «este tipo de joint ventures podría generar muchos empleos en la Argentina. Quieren empezar a fabricar cuanto antes. Argentina pagó la deuda que tenía con Lockheed (...)»⁵⁸.

Posteriormente, Noriega fue recibido en el Palacio de Hacienda por Roberto Lavagna. Allí el funcionario norteamericano expresó la necesidad de que Argentina avance en las negociaciones con el FMI y que se realice una reestructuración de la deuda en default. También volvió a insistir con el reclamo por el pago total de la deuda que el estado argentino mantiene con la firma *Lockheed Martin*, planteando que una vez saldada la deuda se retome la fabricación de aviones Pampa⁵⁹.

Con el presidente Kirchner conversó durante 25 minutos y

57 *Deuda: EEUU dice que no presiona*, Diario Clarín, 20 de agosto de 2003, pág. 7.

58 *Ibidem*

59 *Invitado con libreto propio*, Diario Clarín, 21 de agosto de 2003, pág. 18.

luego almorzó con Rafael Bielsa, el Jefe de Gabinete Aníbal Fernández y el Vicecanciller Martín Redrado.

De regreso a los Estados Unidos Noriega se refirió a Kirchner diciendo que «hay que medir a un líder (...) por el resultado de sus políticas. No por las palabras, sino por los hechos. Kirchner es un hombre muy abierto que quiere establecer relaciones correctas y maduras con EEUU»⁶⁰.

Llegada de nuevos funcionarios a la Embajada de EEUU

El 25 de septiembre de 2003 se presentó ante periodistas argentinos el nuevo encargado de negocios de la Embajada de Estados Unidos, Hugo Llorens. Por su parte, Lino Gutiérrez —reemplazante de James Walsh— presentó el 15 de octubre al Canciller Rafael Bielsa copia de sus credenciales, en una reunión de media hora en el salón Dorado del Palacio San Martín. Este fue el primer encuentro formal entre ambos. En la conferencia de prensa el nuevo embajador afirmó que el gobierno de Bush mantiene relaciones maduras y activas con la Argentina y que las relaciones se basan en valores comunes como son la defensa de la democracia y las libertades. Sobre la suspensión del ejercicio conjunto Águila III que iba realizarse en Mendoza dijo que hubiera preferido que se hiciera, pero a la vez entendía la existencia de dificultades institucionales, en referencia a la oposición del congreso a otorgarle inmunidades a los soldados estadounidenses.

Por su parte Bielsa destacó que la diplomacia comercial obtuvo un nuevo sistema generalizado de preferencias para que puedan exportarse 20 productos a los Estados Unidos que significarán exportaciones por 280 millones de dólares⁶¹.

Encuentro de Bielsa con James Hill

Del 17 al 19 de diciembre de 2003 el Senador republicano por Florida Bill Nelson y el Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, el general James Hill visitaron Buenos Aires. Fueron recibidos en audiencia por el Canciller Bielsa, el Vicecanciller Martín Redra-

60 *EEUU exige definiciones económicas a la Argentina*, Diario Clarín, 27 de agosto de 2003, pág. 16.

61 *Para EEUU 'se está generando un proceso de confianza' hacia Argentina*, Diario Clarín, 16 de octubre de 2003, pág. 7

do, el Embajador Jorge Taiana y el Subsecretario de Política Exterior, Embajador Juan José Uranga. También fueron recibidos en audiencia de cortesía por el Vicepresidente⁶².

Según un comunicado de la Cancillería se intercambiaron opiniones sobre las relaciones bilaterales, vinculadas a cuestiones políticas, de seguridad y económicas. También hubo una cena no oficial en la embajada norteamericana con la presencia de los mismos funcionarios norteamericanos, a la que fue invitado José Pampuro.

Visita de Representante Permanente de Estados Unidos ante la OEA

El Embajador John Maisto, visitó Buenos Aires y se reunió con Bielsa y con el Secretario de Política Latinoamericana, Eduardo Sguiglia, para discutir la agenda de la Cumbre de las Américas que se llevó a cabo en México entre el 12 y 13 de enero de 2004. Esta Cumbre Extraordinaria Hemisférica fue fijada fuera de calendario porque se pensó que entre la Cumbre de Québec y la Cumbre de Mar del Plata 2005 resultaba necesario un encuentro que permita actualizar temas. Algunas especialistas sostienen que la Cumbre intermedia fue una decisión de Estados Unidos, destinada a cubrir las falencias que podría presentar la de Argentina, en caso que nuestro país enfrentase una nueva situación de crisis o no pudiese avanzar lo necesario para manejar las condiciones en cuales se encontraba el país en ese momento.

Segundo encuentro entre Bush y Kirchner

Mientras se desarrollaba la *Cumbre de las Américas* en Monterrey tuvo lugar un encuentro entre los presidentes de Argentina y los Estados Unidos. La agenda oficial anunciaba que en la reunión bilateral los presidentes hablarían de la relación entre ambos países y de la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, se presumía que cuestiones ligadas a otros estados de Latinoamérica tendrían un lugar significativo. Temas como Bolivia, Cuba, Venezuela y la deuda aparecían como ineludibles. El crecimiento de Evo Morales era preocupante para Washington. Las relaciones de Argentina con

62 Memoria detallada del estado de la Nación 2003, Dirección de América del Norte, *Op. Cit.*, pág. 174.

Cuba y Venezuela también generaban cierta alarma en Washington, y por último la propuesta de quita del 75% a la deuda en default estaba en plena ebullición.

La reunión entre ambos presidentes tuvo lugar el 13 de enero. Según declaraciones de Kirchner fue una reunión muy franca y productiva donde Argentina planteó que se había cumplido correctamente todas las metas económicas. Bush por su parte ratificó el apoyo de su gobierno a la Argentina en las negociaciones con el Fondo y con los privados, pero también reclamó muestras de voluntad. Además se habló de la situación de Venezuela y Bolivia, pero el tema de Cuba y los entredichos por las declaraciones de Roger Noriega no fueron incluidos en el diálogo. Bush felicitó a Kirchner por su lucha contra la corrupción y comentó que había firmado un decreto por el cual no podrá entrar a EEUU ningún funcionario corrupto⁶³.

Visita de Otto Reich

En el marco de una gira por Brasil, Paraguay y Argentina, Otto Reich –ahora como enviado especial de la Casa Blanca– se reunió con el Canciller Bielsa el 25 de marzo de 2004. En el encuentro estuvieron presentes el Vicecanciller, Jorge Taiana, el Secretario de Comercio Exterior, Martín Redrado, acompañando a Reich estaban el Embajador Lino Gutiérrez y el ex Secretario de Defensa de la administración Clinton, William Perry.

Los temas abordados fueron el ALCA, la situación de Bolivia, Venezuela y Cuba. Si bien Reich dijo que no hubo ningún pedido de apoyo para que Argentina condene la situación de los derechos humanos en Cuba, en la votación de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que se realizaría a mediados de abril, fuentes oficiales expresaron lo contrario.

Reich dijo que «al igual que el presidente Néstor Kirchner dijo –en la Esma el miércoles– que se disculpaba por 20 años de silencio por parte de la democracia sobre la violación de DDHH en la Argentina, yo creo que las democracias de la región no deben mantener silencio ante 45 años de dictadura y de violencia en

63 *Bush dio un nuevo apoyo, pero pidió una señal clara por la deuda*, Diario Clarín, 14 de enero de 2004, pág. 4.

Cuba»⁶⁴, lo que refleja claramente la posición estadounidense más allá de si hubo pedido o no.

Encuentro entre Bielsa y Powell

En la Asamblea General de la OEA que se celebró en Quito (Ecuador) el 7 de junio de 2004, el Canciller Rafael Bielsa compartió el único almuerzo que celebró el Secretario de Estado norteamericano. Trascendió que el tema central del encuentro fue la situación de Haití. Colin Powell en esa oportunidad le habría mencionado «elementos de inteligencia militar» que no podían ser difundidos y que el canciller se encargaría de pasar a su par de Defensa, José Pampuro.

3. Economía y relaciones bilaterales

En función de la magnitud de la economía estadounidense y su impacto sobre América Latina, las relaciones económicas de la República Argentina con Estados Unidos ocupan, siempre, un lugar significativo. Cuestiones ligadas a las finanzas, el comercio y la inversión aparecen en forma regular en la agenda bilateral. Sin embargo, durante la gestión de Kirchner, la política exterior en general y los vínculos con Washington en particular fueron condicionados especialmente por la crisis de la deuda. Por tal motivo, en este apartado además de repasar temas de la agenda comercial dedicaremos un punto al análisis de la posición de los Estados Unidos frente al proceso de endeudamiento argentino y su incidencia en los espacios multilaterales, especialmente el peso de la posición de Washington en las negociaciones con el FMI.

Tal como señalamos al inicio de este trabajo, una de nuestras hipótesis afirma que la posición del gobierno republicano frente al sector financiero transnacional facilitó las negociaciones de nuestro país para la salida del default. Consecuentemente dedicamos una parte importante de esta sección a sustentar dicha hipótesis.

Negociaciones con el FMI: el peso de las finanzas en las relaciones bilaterales

El abordaje de la crisis financiera argentina en el marco de las

64 EE.UU. insiste en la condena a Cuba, Diario Clarín, 26 de marzo de 2004, pág. 16.

relaciones con Estados Unidos incluye varias cuestiones importantes: la postura de la administración Bush frente al sector financiero internacional, la indiferencia hacia América Latina con posterioridad a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la necesidad de que Argentina no entrara en default con los organismos multilaterales de crédito y el interés en evitar la expansión de los efectos negativos hacia el resto de los países vecinos.

Durante sus primeros meses el gobierno de transición de Eduardo Duhalde estuvo afectado por fuertes condicionalidades externas entre las que se destacaba la mezcla de presión de la diplomacia económica de Washington a través del entonces Secretario del tesoro Paul O'Neill con la indiferencia hacia América Latina en general y a la crisis argentina en particular. De ser el modelo de las reformas económicas promovidas por los organismos multilaterales de crédito y por Washington durante los '90, Argentina se transformó en el *test case* de la nueva política de rechazo a los planes de salvatajes económicos para los países con fuertes deudas externas⁶⁵.

En cambio, en el comienzo de la gestión de Kirchner hubo interés por parte de Bush en apoyar más explícitamente a la Argentina en las negociaciones con el FMI. Tal como sostienen Russell y Tokatlian: «no sólo se había producido un cambio de gobierno en Buenos Aires que requería una nueva cuota de oxígeno desde fuera, sino que Washington no podía seguir desconociendo el torbellino socio-político que sacudió a la región (...). Ignorar a una Argentina que había preservado la democracia en horas tan difíciles hubiese sido una pésima señal diplomática para el conjunto de América Latina. De su lado, el mandatario argentino podía no compartir la orientación política de la administración Bush, pero no estaba en condiciones de comenzar su gestión sin un acuerdo con los organismos multilaterales de crédito; un default con estos organismos hubiera llevado a la Argentina a profundizar tanto su aislamiento internacional como su crisis interna. Una mutua lógica pragmática, más que una visión principista o ideológica, de uno y otro lado, marcó el primer diálogo entre Kirchner y Bush»⁶⁶.

65 Las expresiones de Paul O'Neill deben interpretarse en un contexto de abandono de las políticas de salvatajes por parte de EE.UU. Véase *ut. infra*.

66 RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel, *Argentina, Brasil y Estados Unidos: El desafío de una esfera de cooperación*, Agenda Internacional, Año 1, Nº 2, Agosto-octubre-noviembre de 2004, pág. 22.

Los intereses pragmáticos de Washington aparecen en el diseño de la política exterior de la administración Bush durante los primeros meses de gestión. En este marco emerge un eje de debate ligado a la forma en que deben manejarse *las disputas por el poder mundial entre los actores estatales –en este caso particular EEUU– y los actores no gubernamentales transnacionalizados dentro de un mundo globalizado*. En función de una mayor claridad es útil recuperar algunos de los conceptos trabajados por Susan Strange quien destaca que la estructura de poder imperante en la era de la globalización se caracteriza por un proceso de difusión del poder estatal, esto es un proceso que ha minado la autoridad del Estado. En este sentido afirma que ha habido un cambio de la autoridad tanto hacia arriba como hacia los lados en lo vinculado a temas políticamente menos sensibles que, en nuestros días, son tratados por los organismos intergubernamentales y organizaciones privadas y comerciales. Por otra parte, existe un fenómeno menos generalizado de difusión de poder hacia abajo donde la autoridad central es reemplazada por las autoridades locales y regionales. Finalmente, Strange destaca que como consecuencia de la integración de la economía mundial en finanzas, transportes, comunicaciones y producción existen algunas responsabilidades importantes de la autoridad política que ningún Estado territorialmente definido está en posición de ejecutar completamente. Esta última característica no significa otra cosa que el ascenso de la autoridad no estatal en el ámbito de la economía política internacional con la creciente capacidad decisoria de las corporaciones internacionales, el sector financiero transnacional y las entidades supranacionales⁶⁷.

Además, este proceso de pérdida de la autoridad estatal fue acompañado por un gran incremento en las asimetrías de la autoridad entre los Estados. Dicho de otra forma, esto significa que mientras el gobierno de los Estados Unidos puede haber sufrido cierta pérdida de autoridad, la misma ha sido frente a los mercados y no frente a los otros Estados; en tanto que para los otros Estados, su vulnerabilidad ha crecido notablemente no sólo de cara a las fuer-

67 STRANGE, Susan, «El Estado Hueco», en la obra de MASI, Carlos (Comp.), *Postmodernismo y Relaciones Internacionales*, Santa Fe de Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana / Universidad de los Andes / Universidad Nacional, Colombia, 1998.

zas de los mercados mundiales, sino también frente al mayor alcance global de la autoridad de los Estados Unidos⁶⁸.

Como resulta del análisis internacional en la actualidad los principales problemas mundiales no son generados por un solo actor individual y de naturaleza estatal. En ese marco actores como el terrorismo y los grupos de interés económico no están absolutamente focalizados en un Estado o espacio específico, pero poseen la capacidad de desarticular el orden internacional actual, operando con mecanismos tanto anti como pro sistémicos. Consecuentemente, existen actores que sin impugnar el orden –esto es sin tener una ideología anticapitalista– disputan la conducción del proceso político / económico mundial ya que por su propia lógica de acumulación producen hechos que pueden ser desestabilizadores, tal como ocurre con las acciones del sector financiero transnacional y las corporaciones internacionales⁶⁹.

Durante los '90 en forma simultánea a la administración Clinton el rol desempeñado por el sector financiero transnacional fue central y su capacidad como grupo de presión internacional se incrementó, constituyéndose en uno de los ejemplos más significativos de la desaparición de las fronteras entre temas domésticos e internacionales y de pérdida relativa de la autoridad del Estado americano frente al mercado. Sin embargo, la consolidación del poder global de los EEUU frente al resto de los Estados del planeta fue, también, muy significativa, reafirmando la existencia de los dos fenómenos simultáneos señalados por Strange.

Esta situación se modifica a partir del gobierno de George W. Bush en tanto sus asesores opinan que si bien no es posible desconocer que la política exterior está influenciada por actores domésticos e internacionales hay que recuperar un rol central para el Estado americano, tanto en el establecimiento del interés nacional como en la fijación de criterios centrales para la conformación de un orden internacional en transición como el que dicho gobierno enfrentó al momento de ocupar la Casa Blanca. Para ello es necesario disminuir la dependencia de los actores privados no gubernamen-

68 Ibidem

69 Entrevista a MARINI, Gustavo, *Entre la impugnación al orden mundial unipolar y la competencia por conducirlo*, Revista *Desarrollo y Región*, Anuario 2002, IDR, Rosario, 2002.

tales y, principalmente, del sector financiero transnacional que aparece como el único actor capaz de desafiar la conducción de la política mundial frente a los EEUU. Es por ello que el primer Secretario del Tesoro, Paul O'Neill, se presentó como un defensor del sector de la producción enfrentado con el mundo financiero, llevó adelante políticas conflictivas con Wall Street y rechazó los planes de salvatajes económicos para los países con fuertes deudas externas entendiendo que los sectores privados que habían obtenido ganancias poco usuales debieron tener en cuenta que éstas estaban acompañadas por grandes niveles de riesgo. Desde esta perspectiva se argumentaba que *Estados Unidos no debía aportar fondos para el rescate de esos intereses financieros privados y tampoco debía habilitar un espacio de consolidación para sectores que podrían disputar una parte significativa de la conducción política y económica mundial.*

Desde nuestro punto de vista con el desplazamiento de O'Neill y la llegada de John Snow, Washington intentó incorporar al gobierno una figura que impulsara el crecimiento económico, que pudiera comunicarse mejor con los medios empresariales y el Congreso y que modificara el estilo de gestión pública del Tesoro tratando de mantener, en términos operativos, una mejor relación con Wall Street sin cambiar el supuesto central de la supremacía de la producción sobre las finanzas.

Esta forma de entender el vínculo con los sectores financieros por parte de la administración Bush fue central —y aún lo es— en el conjunto de su política exterior. Aunque en términos de visibilidad haya sido más clara antes de los atentados terroristas y luzca menos significativa con posterioridad a los mismos, no debemos dejar de tenerla en cuenta para entender el por qué del interés de Washington en apoyar a la Argentina frente a la renegociación de la deuda con el sector privado y frente a FMI a pesar del default.

Tal como expone Roberto Lavagna⁷⁰ tanto en la crisis del Tequila como en las sucedidas en el Sudeste Asiático, Rusia y Brasil, el FMI y el Tesoro norteamericano impulsaron un rol considerable

70 LAVAGNA, Roberto, «Política, Economía y Deuda», en BIELSA, Rafael, LAVAGNA, Roberto y ROSATTI, Horacio, *Estado y Globalización*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2005.

mente activo del organismo como prestamista de última instancia. Sin embargo, a partir de 2000 se comienza a considerar que esta estrategia de minimización de riesgos había acarreado un problema: la disminución de los incentivos de los inversores para evaluar cuidadosamente los riesgos a asumir (que se evidenciaban en el alto nivel de las tasas de interés a la cual se invertían los fondos). La garantía implícita de un rescate impedía, por un lado, que los inversores sufrieran las consecuencias de una mala evaluación y, por otro lado, resultaba en una «incorrecta» asignación de los recursos a nivel internacional. La posición asumida por parte del Gobierno de Estados Unidos a partir de 2000 se basó en estas consideraciones. Para Washington el esquema de salvatajes había generado incentivos perversos y era necesaria una vuelta a las leyes de mercado. A nivel discursivo se argumentó que las pérdidas por los salvatajes son asumidas por los contribuyentes de los países que más aportan en las instituciones financieras internacionales.

Los primeros cuatro meses de la gestión de Kirchner estuvieron signados por la necesidad de lograr un acuerdo de mediano plazo con el FMI⁷¹. El rol desempeñado por Washington en relación a las negociaciones de Argentina con este organismo fue de importancia y se manifestó en el respaldo otorgado tanto para el logro del acuerdo por tres años, como en las sucesivas revisiones.

A los efectos de destrabar la negociación, la propuesta impulsada por el Tesoro de Estados Unidos consistió en un acuerdo que, en lo formal, era de tres años, pero con metas y objetivos sólo para el primero. Así se pudo desbloquear la negociación⁷² y evitar que

71 Durante el período previo a la aprobación del acuerdo, las diferencias con el FMI se centraron sobre los compromisos políticos y económicos que debía adoptar la Argentina para poder acceder a la refinanciación. El principal punto en discusión fue el monto del superávit (ahorro) fiscal o primario que la Argentina debía alcanzar para destinar al pago de la deuda externa, es decir el monto que determina el nivel de quita en el pago de la deuda. Mientras que el Ministerio de Economía proponía un superávit que no supere el 3% del PBI, el FMI proponía un 4%. Otros temas como las compensaciones al sistema bancario, la eliminación de los planes de competitividad, las tarifas y el tratamiento de los servicios públicos, fueron objeto de discusión durante la negociación.

72 Italia, Francia y España exigían un compromiso más concreto por parte de la Argentina sobre cuándo y cómo se haría el aumento de tarifas. Canadá, Alemania e Inglaterra consideraban que el superávit del 3% no era sustentable para salir del default.

Argentina entre en default con el FMI. En este marco Argentina se comprometió a obtener un superávit del 3% del PBI —tal como lo proponía el gobierno desde el comienzo de las negociaciones— durante el año 2004, dejando para más adelante la fijación de metas para el 2005 y 2006⁷³.

En el espacio de las negociaciones bilaterales la postura de Washington subrayaba que el apoyo norteamericano debía ser acompañado por un conjunto de reformas estructurales en la economía argentina y con la presentación de un plan sustentable⁷⁴. Al interior de Estados Unidos las discrepancias entre la administración republicana y el sector financiero volvieron a aparecer. Mientras que el Subsecretario del Tesoro, John Taylor, afirmaba que «el objetivo del acuerdo es justamente proveer un marco para que Argentina

73 Para más detalles sobre el acuerdo alcanzado se puede consultar la página web del Ministerio de Economía donde se encuentran publicados los siguientes documentos: el Memorando de Política Económica, el Memorando Técnico y la Carta de intención, http://www.mecon.gov.ar/finanzas/sfinan/fin_acuerdo.htm

74 En agosto de 2003 Roger Noriega visitó Buenos Aires y, a pesar de negar que su visita respondiera a la necesidad de imponer una decisión del FMI y aclarar que no quería intervenir en las negociaciones con el organismo, en la conferencia de prensa indicó las pautas generales del acuerdo que Estados Unidos pretendía, entre las cuales se destacaban: —la inclusión de reformas estructurales como la reforma del sistema financiero y la seguridad jurídica, entre otras; —la previsibilidad y transparencia en un plan con medidas para generar crecimiento; — y que el acuerdo sea de largo plazo. Además, afirmó que existían razones favorables para que se llegue a un acuerdo entre Argentina y el FMI y expresó que «Kirchner tiene que comprender y atender las debilidades institucionales y estructurales que representan las raíces de esa crisis. Tal vez se necesite más transparencia del proceso, tal vez un poco más de explicación de su plan económico e institucional para tratar esos problemas». Diario *Clarín*, 21 y 27 de agosto de 2003, pág. 18 y 16 respectivamente. Luego del encuentro con Lavagna (agosto de 2003), John Snow, Secretario del Tesoro norteamericano, reiteró dos cuestiones: por un lado ratificó que Estados Unidos apoyaba políticamente un acuerdo con el FMI y por otro lado pidió un plan sustentable y coherente, lo que significaba que la Argentina cumpliera con los compromisos de instrumentar reformas estructurales. Por su parte el Subsecretario del Tesoro, John Taylor, afirmaba que las negociaciones con la Argentina estaban bien encaminadas y, a su vez, reconocía la existencia de puntos de desacuerdo, principalmente sobre el porcentaje de superávit fiscal. «Lavagna prometió a Estados Unidos que apurará las reformas», Diario *Clarín*, 8 de agosto de 2003, pág. 3.

pueda sentarse a discutir con sus acreedores», ciertos sectores financieros de Wall Street consideraban que el 3% del superávit no era suficiente para dejar conformes a los acreedores privados y que la negociación debía plantearse con mayores exigencias.

Partiendo del supuesto que existía voluntad política del lado argentino para implementar las reformas reclamadas, los funcionarios estadounidenses dejaron de lado los reclamos del sector financiero y plantearon que debería existir cierta flexibilidad de parte del FMI para responder al desafío que enfrentaba la Argentina. Así, durante el mes de septiembre de 2003, Meg Lundsager, la directora de los Estados Unidos en el FMI, expresó el apoyo de su país frente a la resistencia de los directores europeos cuando se discutía la aprobación del acuerdo⁷⁵. Posteriormente, cuando la negociación dio lugar a un acuerdo el Secretario del Tesoro, Snow, emitió un comunicado donde celebraba dicho logro y felicitaba al gobierno argentino y al FMI. Por otra parte, el Presidente Kirchner recibió un llamado de Bush, que lo congratuló por el acuerdo con el FMI.

Finalmente, la carta de intención fue aprobada por el directorio del Fondo el 20 de septiembre de 2003 en Dubai. Allí el gobierno argentino también presentó su propuesta a los acreedores privados que consistió en una quita del 75% del valor nominal. Estos, organizados en diferentes grupos –como el *Argentine Bondholders Committee (ABC)*, la *Task Force Argentina (TFA)*, el *Argentine Bond Restructuring Agency (ABRA)*, entre los más importantes– rechazaron de lleno la propuesta, anunciaron juicios contra la Argentina, cuestionaron principalmente que el superávit fiscal primario sea sólo del 3% del PBI, que la deuda con los organismos internacionales y los Boden no entren en la reestructuración y manifestaron su preocupación por si Argentina trataba de evitar el pago de los intereses acumulados desde la declaración del default.

La estrategia de negociación del gobierno argentino fue mixta: involucró un discurso duro contra los organismos multilaterales de crédito por parte del Presidente de la Nación que fijaba la línea rectora de la negociación y generaba consensos a nivel doméstico; articuló la postura política con el estilo calmo y seguro, pero contun-

75 *Discusión y fuerte presión de EE.UU. en el directorio del FMI*, Diario Clarín, 12 de septiembre de 2003, pág. 4.

dente del Ministro Lavagna encargado de llevar adelante las negociaciones técnicas; no fomentó el no pago de los compromisos asumidos con el Fondo y accedió a llevar al Congreso proyectos de ley reclamados por Washington y por el FMI⁷⁶. La idea era que la confrontación no llevara al abandono de la negociación.

En consecuencia, la ejecución de políticas que confrontan con las orientaciones de los organismos internacionales de crédito se realizó sin abandonar la negociación. Como afirma Isidoro Cheresky: «Un ámbito de acción gubernativa innovadora ha sido el de la relación con los organismos internacionales de créditos y monitoreo, en primer lugar con el FMI, y con los acreedores privados de deuda pública. La estrategia de cesación de pago ha colocado al gobierno en conflicto reiterado con los funcionarios de organismos crediticios externos, pero el resultado ha sido una politización de los acuerdos y decisiones que ha permitido salir de la lógica en que las decisiones nacionales debían someterse a los «imperativos del mercado». El criterio de pagar la deuda, pero sin un «ajuste» que prive al país de la posibilidad de inversiones públicas y de políticas sociales, constituía sin duda una innovación respecto a los criterios precedentes, que privilegiaban el pago en las mejores condiciones para los acreedores, con la idea de que así los inversores recuperarían la confianza en el país e invertir, produciéndose así un proceso espontáneo de reactivación económica. Esta politización ensanchó el margen de decisiones del Estado nacional y contribuyó a restablecer un sentido de dignidad para los argentinos»⁷⁷.

Las revisiones trimestrales del FMI sobre el cumplimiento de las metas establecidas en el acuerdo firmado en septiembre de 2003 necesitaron de negociaciones llenas de marchas, contramarchas y vaivenes típicos de un proceso en el que se enfrentaban diferentes

76 El Congreso –apoyando al gobierno– votó dos leyes que involucraron reformas a la Ley de Entidades Financieras y en la Carta Orgánica del Banco Central. Un aspecto a señalar de las reformas es que otorgan mayor autonomía al BCRA para prestarle al Tesoro un 10% del total de la recaudación anual. Véase: Ley 25.780, Reformas a la Ley de Entidades Financieras y a la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada el 27 de agosto de 2003 y publicada en el Boletín Oficial, el 8 de septiembre de 2003.

77 CHERESKY, Isidoro, *Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política Néstor Kirchner cumple un año de gobierno*, Revista «Nueva Sociedad», N° 193, Caracas, septiembre -octubre de 2004, pág.10.

posiciones con intereses contrapuestos. *Hasta el momento hubo dos revisiones aprobadas y una tercera que quedó pendiente*⁷⁸ «Estados Unidos combinó una mezcla de apoyo y presión que se puso claramente de manifiesto a partir de 2004. En efecto, el gobierno de Bush jugó un papel moderador entre los países más duros del G7 con la Argentina para facilitar las negociaciones con el FMI, al tiempo que ejerció fuertes y crecientes presiones en defensa de los bonistas privados estadounidenses»⁷⁹.

Para la primera revisión el gobierno pudo mostrar un sobrecumplimiento de las pautas fiscales y monetarias, pero otros temas⁸⁰ fueron los que incidieron para que se postergara la aprobación de las metas. Las exigencias de algunos miembros del G7 – Italia, Francia, Alemania y Japón– sobre definiciones económicas – entre ellas tarifas– y la insatisfacción sobre el lento avance de las negociaciones con el sector privado, así como también la negativa del gobierno argentino para aumentar el superávit fiscal y de esa manera mejorar la oferta a los acreedores, reforzaron esta postergación. Tal como lo explicara el Ministro Roberto Lavagna, la demora en la aprobación se debió a que algunos sectores duros dentro del Fondo –vinculados a bancos y acreedores privados– querían cambiar lo acordado en septiembre de 2003 y que se destinen más fondos a pagarle a los acreedores⁸¹. Argentina insistió con el criterio de bolsillo único: si Argentina pagaba a los organismos internacionales no le quedaba plata para pagarles a los privados.

En este sentido Kirchner afirmaba en su discurso en el cierre de la Cumbre de Monterrey en enero de 2004: «Intentamos clausurar un ciclo histórico que culminó en la más colosal crisis moral, cultural, política, social y económica, que nos arrastró hasta el fondo de un profundo abismo. La solvencia fiscal, la prudencia monetaria, la flexibilización cambiaria, el fortalecimiento del consumo in-

78 Para consultar los documentos oficiales de ambas revisiones véase la página: http://www.mecon.gov.ar/finanzas/sfinan/fin_acuerdo.htm

79 RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel, *Op. Cit.*, Pág. 22.

80 Los temas que postergaron el acuerdo se vinculan con el alargamiento de los plazos de la renegociación de la deuda con los privados, la aprobación del paquete antievasión en el Congreso, la sanción de una ley que autorice el aumento de las tarifas de los servicios públicos y la compensación a los bancos.

81 *Al final se impuso la negociación política*, Diario *Ciudad*, 10 de enero de 2004, Pág. 5.

terno y la inclusión social, más una agresiva política exportadora, son pilares de nuestro programa económico.

Sin embargo sufrimos presiones, incompreensión, indefiniciones y demoras de parte de los organismos internacionales que parecen no entender nuestra necesidad de crecer para resolver el problema de nuestra deuda de una manera eficaz (...). Asumiendo que nuestra deuda es un problema central mantene-mos una posición que nos interesa aquí reafirmar: no podemos pagar de un modo que lesione las perspectivas de crecimiento económico y la gobernabilidad generando más pobreza, hambre, exclusión y conflictividad social. Esto ya se hizo y el resultado fue poner al país al borde de la ruptura institucional y la desintegración social».

Más allá de la cantidad significativa de abstenciones⁸² y la consecuente división de posiciones entre los miembros del G7, la *aprobación de la primera revisión* se concretó en enero de 2004, siendo la apoyatura norteamericana un factor decisivo. Tal como lo reflejan las declaraciones del Ministro de Economía y del Canciller Bielsa⁸³ este apoyo fue real y estuvo vinculado a la necesidad de que Argentina no entrara en default con los organismos internacionales y que la crisis de nuestro país no aumentara los niveles de ingobernabilidad regional. Para el FMI esto también hubiera tenido una fuerte impronta negativa, ya que sus números hubieran quedado en rojo, teniendo que explicar el abandono a un país que sobrecumple las metas fiscales y monetarias.

En este marco Escudé sostiene que actualmente el margen de maniobra es mucho mayor que en la década del '90 y esto es consecuencia de la debacle de las organizaciones intergubernamentales, del fracaso de Estados Unidos en la postguerra iraquí, de

82. Estados Unidos, Francia y Canadá apoyaron a la Argentina, mientras que Italia, Inglaterra, Japón, Holanda, Suiza y Austria entre otros, se abstuvieron. De los 20 directores del FMI, la aprobación fue votada por 12, los restantes 8 se abstuvieron.

83. El Ministro Lavagna reconoció este apoyo afirmando que «el papel de Estados Unidos fue muy positivo. Tuve varios diálogos con John Snow y tanto él como el Subsecretario John Taylor y Horst Köler tuvieron un papel importante, decisivo». Por su parte el Canciller Bielsa sostuvo en un reportaje «...es un momento fantástico para la Argentina. Porque Estados Unidos no quiere que nada se desmadre y se salga de cauce», *Reportaje al Canciller Bielsa*, Diario *Clarín*, 9 de febrero de 2004, Pág. 5.

la confirmación de que el poder de EEUU es insuficiente para convertirlo en vector ordenador del planeta. Desde su perspectiva: «... con el mundo en estado de desmadre, el terrorismo transnacional es la única de las grandes transgresiones que los poderosos están en condiciones de castigar de una manera directa y convincente. La guerra global contra el terrorismo agota los recursos represivos de Estados Unidos y sus aliados, ampliando los márgenes de manobra en casi todos los demás ámbitos (...). La pérdida de la capacidad de sanción por parte de los Estados Unidos y de instituciones como el FMI es un dato nuevo, que modifica dramáticamente las recetas normativas para los estados periféricos que sufren la crisis más agudamente»⁸⁴.

Las negociaciones para el logro de la *segunda revisión* estuvieron marcadas por una creciente y más fuerte presión sobre la renegociación de la deuda con los privados por parte del G7, incluyendo a Estados Unidos. En este sentido tanto Snow como Taylor afirmaron que el comienzo de un diálogo constructivo con los acreedores privados era una de las condiciones para que el FMI aprobase la segunda revisión⁸⁵, es decir que se supeditaba la aprobación de la segunda revisión al inicio de las negociaciones con estos últimos.

Durante estas negociaciones Washington actuó de puente entre Argentina y el FMI, John Taylor mantuvo abiertos los canales de comunicación con Buenos Aires, el G7 y el FMI. El Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, J. Derham contó en una entrevista que «trataron de ser constructivos fundamentalmente por razones económicas (...) llegar a un acuerdo era importante para el gobierno de Argentina, para el FMI, los países del G7 y los acreedores»⁸⁶.

Producto del papel moderador de Estados Unidos y también de los gestos concretos del gobierno argentino –como el pago del vencimiento de 3.072 millones de dólares, la designación de las

84 ESCUDÉ, Carlos, *A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global*, Agenda Internacional, Año 1, Nº 1, junio-julio-agosto de 2004, págs. 15 a 19.

85 BARÓN, Ana, *Más presión de los países ricos por la renegociación de la deuda*, Diario Clarín, 6 de febrero de 2004, pág. 3.

86 *Estados Unidos apoya el criterio de que para pagar la deuda hay que crecer*, Diario Clarín, 21 de marzo de 2004, pág. 6.

entidades para formar el sindicato de bancos, el aumento de las tarifas de gas y luz a los grandes usuarios y el anuncio de que habría una propuesta con algunas modificaciones a los acreedores privados— la *aprobación de la segunda revisión* fue, a diferencia de la primera, apoyada unánimemente por los países ricos.

La *tercera revisión* estaba prevista para junio de 2004, pero no se concretó y las negociaciones se mantuvieron más de un año congeladas, luego de que en agosto de 2004 Argentina pidiera suspender hasta nuevo aviso el programa vigente.

En este marco Lavagna dejó entender que el acuerdo no estaba caído ni suspendido, sólo postergado. La mayoría de los analistas argumentaron que las conversaciones comenzarían una vez que la Argentina saliera del default. Finalmente, el gobierno logró la reestructuración de la deuda con los tenedores de boncos obteniendo una aceptación mayor al 75%, lo que permitió que se concretara el canje en febrero de 2005. Al momento de escribir este artículo se plantea un escenario complejo: por una parte el gobierno argentino pretende retomar la revisión sin ceder a las presiones de los *holdouts* —como se les llama a los fondos que no entraron en la reestructuración— y no reabrir el canje, mientras que algunos miembros del directorio del FMI pretenden que no se acuerde con la Argentina hasta que se resuelva el tema. Este año hay vencimientos por cinco mil millones de dólares, lo que plantea la necesidad de lograr una refinanciación y concretar la postergada tercera revisión, pero antes se deberá hacer frente a las crecientes presiones provenientes del FMI, así como del Tesoro norteamericano, para dar una solución a los acreedores que no entraron en el canje.

Si bien EEUU acompañó a nuestro país en las negociaciones con el FMI, existen analistas que afirman que entre agosto y septiembre de 2004 los países del G7 habrían iniciado reclamos ante Washington para que reconociera la posición de estos estados en las negociaciones que Argentina debería encarar con el Fondo. Esto habría llevado a una cierta prescindencia de EEUU en las negociaciones, lo cual posibilita un mayor espacio de influencia para los sectores duros del FMI. Se especula con que el presidente Kirchner utilizaría el escenario de la IV Cumbre de las Américas —a celebrarse en Mar del Plata— y su reunión con Bush para reactivar el apoyo norteamericano.

Comercio entre Argentina y Estados Unidos

El fin de la convertibilidad y la consecuente devaluación de la moneda argentina derivaron en una fuerte disminución de las importaciones argentinas desde Estados Unidos revirtiendo el perfil deficitario de la balanza comercial que había caracterizado las relaciones comerciales durante los '90. Comparando las cifras del intercambio comercial entre ambos países durante 2001, 2002 y 2003 se observan diferencias significativas. De acuerdo a la Fundación Exportar en 2001 las importaciones argentinas desde los Estados Unidos sumaron 3.737 millones de dólares y las exportaciones 2.840, con un saldo negativo para la Argentina de 897 millones. En 2002 las exportaciones argentinas hacia Estados Unidos sufrieron una pequeña disminución sumando 2.798 millones de dólares y en 2003 se incrementaron a 3.034. Las importaciones argentinas desde Estados Unidos en 2002 disminuyeron a 1.788 millones de dólares y en 2004 se incrementaron a 2.113 millones de dólares. Durante los últimos dos años el saldo en la balanza comercial fue favorable a la Argentina con 1.010 millones de dólares en 2002 y 921 en 2003. Estas tendencias se proyectaron en la misma dirección para el 2004⁸⁷.

Las cifras citadas presentan algunas diferencias con las publicadas en el *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*⁸⁸ realizado por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR en sus siglas en inglés) en el 2004. Cabe señalar que más allá de las diferencias de números, ambos informes marcan las mismas tendencias en el intercambio comercial Argentina-Estados Unidos. Según el USTR, el déficit con la Argentina fue de 734 millones de dólares en 2003 y 1600 en 2002. También hay diferencias respecto a las exportaciones e importaciones, el informe señala que las exportaciones estadounidenses a la Argentina alcanzaron los 2.400 millones de dólares y las importaciones desde la Argentina llegaron a 3.200 millones.

87 Datos tomados de «Intercambio comercial entre Argentina con Estados Unidos», Fundación Exportar, Equipo Técnico, julio de 2004.

88 *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers- Argentina*, USTR, 2004, disponible en http://www.ustr.gov/assets/document_library/report_publications/2004/2004_national_trade_estimate/2004_nte_report/assets_upload_file568_4735.pdf Fecha de consulta: el 15 de julio de 2004.

El informe *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*⁸⁹ publicado en marzo de 2005 señala que en 2004 el déficit comercial de Estados Unidos con Argentina fue de 359 millones de dólares, lo que implica una disminución de 473 millones en relación a 2003. Estados Unidos aumentó sus exportaciones hacia nuestro país en un 39%, llegando a 3.4 billones y haciendo que el mercado argentino se posicionara en el lugar 31 como mercado de más importancia para los productos exportables estadounidenses. Las exportaciones argentinas hacia EEUU también subieron en un 18.3%, llegando a 3.7 billones de dólares.

Según datos de la Fundación Exportar la participación de las exportaciones argentinas a Estados Unidos dentro del total exportado por nuestro país fue del 10.35 % en 2003. Entre las principales exportaciones de Argentina a Estados Unidos durante el bienio 2002-2003 se destacan: aceites crudos de petróleo, gasolininas de aviación, aleaciones de aluminio, cueros y pieles de bovino, fuel, metanol, preparaciones y conservas de carnes, jugo de manzana de valor Brik superior a 20, peras frescas, bombones, caramelos, confites y pastillas sin cacao, maderas, etc. Durante los primeros siete meses de 2004⁹⁰ la participación del NAFTA en las exportaciones argentinas fue del 13,1% (2.553 millones de dólares), ubicándose en tercer lugar después de la Unión Europea con el 18,7% y después del MERCOSUR con el 18,1%; por detrás del NAFTA se ubica Chile con el 10,9%. La participación de las importaciones provenientes del NAFTA en el mismo período se ubicaron en el 19,2% (2.303 millones de dólares), también en tercer lugar, detrás del MERCOSUR (37,0%) y la Unión Europea (19,2%).

La agenda comercial de Argentina y Estados Unidos

En la relación Argentina - Estados Unidos, entre las principales cuestiones comerciales se destacan tres temas: las negociacio-

89 *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers- Argentina*, USTR, 2005, disponible en http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2005/2005_NTE_Report/asset_upload_file710_7452.pdf Fecha de consulta: el 26 de abril de 2005

90 Datos extraídos de: «Intercambio comercial de Argentina. Datos de exportaciones-importaciones enero-julio de 2004» Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones, Comercio Internacional y Culto, Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales.

nes multilaterales para la conformación del ALCA, la continuidad de algunas disputas comerciales y la aparición de nuevas, y el sistema generalizado de preferencias.

Cuestiones comerciales multilaterales: negociaciones para la conformación del ALCA

Durante el período analizado se realizaron diversos encuentros multilaterales y bilaterales en relación a la conformación del ALCA. La presencia de fuertes desacuerdos entre Estados Unidos y América Latina junto con las posiciones divergentes entre los propios países de la región imposibilitaron que se concretara el acuerdo tanto en la forma como en la fecha prevista (enero de 2005).

Los temas más conflictivos son los subsidios agrícolas, patentes, servicios, compras gubernamentales, inversiones extranjeras y telecomunicaciones. Tanto de parte de Argentina como de Brasil, entre otros, se reclama el levantamiento de los subsidios al agro que Estados Unidos otorga. Como sostuvo el Canciller Bielsa durante la Cumbre de Cancún «...prácticamente Argentina basa su economía en la agricultura, al igual que toda América Latina, y un comercio más justo permitirá alivio en el pago de la deuda externa, pues de cada tres dólares que se obtiene por exportación, uno es para pagar la deuda...»⁹¹. La oposición a los subsidios es común a los miembros del MERCOSUR que impuso como condición para discutir el ALCA terminar con los subsidios al agro.

El gobierno norteamericano no quiere tratar este tema en el ALCA, alegando que el mismo corresponde al ámbito de la OMC. Según dichos de Robert Zoellick, ex-representante comercial de los EEUU, «Estados Unidos rechaza cualquier desarme unilateral», es decir que el gobierno norteamericano no suspenderá los subsidios agrícolas hasta que la UE haga lo propio⁹². De parte de Estados Unidos el interés se aboca a otros temas como inversiones extranjeras, compras gubernamentales, telecomunicaciones, propiedad intelectual, entre los más significativos. El MERCOSUR, reaccionando ante las pretensiones de Washington, también pretende

91 *Bielsa pide un comercio justo para poder pagar las deudas*, Diario Clarín, 12 de septiembre de 2003, pág. 10.

92 *El Mercosur cargó contra EE.UU. por el área de libre comercio*, Diario Clarín, 4 de octubre de 2003, pág. 24.

discutir en el ámbito de la OMC cuestiones sensibles a sus propios intereses como son la liberación de los servicios (financieros, bancarios, etc.) y las reglas de protección a las inversiones extranjeras.

En cada uno de los encuentros que se han llevado a cabo, cualquiera fuera el escenario, estos temas fueron ineludibles y la falta de acuerdos en los mismos imposibilitaron el avance de la negociación bajo la fórmula del «*single undertaking*». Las diferentes reuniones acordadas para abordar estos temas no alcanzaron los objetivos esperados. La Reunión de Viceministros de Comercio Exterior realizada en Trinidad y Tobago el 2 de octubre de 2003 caminó hacia el fracaso en tanto no pudo acordarse el tratamiento de los temas de subsidios agrícola.

Ante la creciente paralización de las negociaciones y con el objetivo de salvar el acuerdo tanto el MERCOSUR como los Estados Unidos tendieron a flexibilizar posiciones y marcharon a una minicumbre entre representantes de ambas partes previa a la Cumbre del ALCA en Miami⁹³. Sin embargo las concesiones realizadas no fueron suficientes para destrabar la negociación.

Como consecuencia de esto el gobierno de EEUU manifestó que retiraría los subsidios a las exportaciones, pero continuaría con los que protegen la producción; esto si bien fue un avance, no conformó a los integrantes de MERCOSUR.

La Cumbre del ALCA en Miami –celebrada en diciembre de 2003– trajo los obstáculos para alcanzar un acuerdo global y sólo logró una propuesta de un acuerdo limitada a la que se denominó «*ALCA light*». Este acuerdo consistió en una propuesta de ALCA a dos niveles: el primer nivel constituido por un acuerdo «paraguas» o base que define los derechos y obligaciones para todos los paí-

93 El MERCOSUR realizó concesiones en temas como propiedad intelectual e inversiones extranjeras. Estados Unidos había iniciado la reunión anunciando que en el marco del ALCA aceptaba eliminar los subsidios a la exportación. Este país destina 20 millones de dólares en subsidios directos para sus embarques, los que estaría dispuesto a dismantelar, pero también destina 6.000 millones de dólares a créditos, garantías y seguros para la exportación, los que no serían dismantelados. Tampoco se eliminarían los subsidios internos que Estados Unidos otorga a sus propios productores y que llegan a 20.000 millones de dólares. Washington argumenta que comenzará a dismantelarlos cuando lo hagan los europeos.

ses signatarios; el segundo nivel conformado por acuerdos bilaterales y multilaterales entre los países dispuestos a tomar más compromisos que los establecidos en el acuerdo base. Se puede decir que éste era, tal vez, el único resultado posible en un contexto de fuertes asimetrías, pues lo que se logró en Miami fue posibilitar que cada parte eligiese lo que desee. Desde nuestra perspectiva esta decisión deja de lado el principio de «*single undertaking*».

Para lograr la firma del acuerdo en las condiciones más beneficiosas, cada una de las partes trató de fortalecer su posición generando así una suerte de presión gravitante, tanto de parte de Estados Unidos como de Argentina y Brasil; esto se ve en los diferentes acontecimientos protagonizados por los mismos, por ejemplo: Estados Unidos firmó con Chile el 10 de septiembre de 2003 un tratado de libre comercio; y en diciembre del mismo año un acuerdo comercial con los países de Centroamérica, el que fue ratificado en el segundo semestre de 2005. De parte de los integrantes del MERCOSUR la estrategia se orienta a fortalecer el proceso de integración propio y conformar posiciones conjuntas sobre temas de interés como los subsidios con otros países; así en la cumbre de Cancún celebrada en septiembre de 2003 se crea el grupo de los 22, que integra las geografías de Asia, África y América Latina.

En noviembre del mismo año se da a conocer un borrador preparado para una propuesta de integración sudamericana, que consiste en un acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, que regiría a partir del 2005 y que establece el arancel cero en los intercambios comerciales. En diciembre el presidente de Brasil propuso un área de libre comercio con el G-20, China e India. En la cumbre del MERCOSUR realizada en diciembre en Montevideo, se admitió el ingreso de Perú como estado asociado en un intento de consolidar la integración subregional. En este marco también el MERCOSUR trató de avanzar en lograr un tratado de libre comercio con la Unión Europea, aunque no se alcanzaron logros significativos justamente por desacuerdos en temas agrícolas.

Esta carrera de fortalecimiento para presionar a la contraparte, tuvo como consecuencia un estancamiento en el desarrollo del acuerdo.

Ya en 2004 durante las negociaciones previas a la realización de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, la incorporación del ALCA a la agenda suscitó la fuerte oposición de la diplomacia brasi-

leña. Argentina, en este caso, no compartió la posición brasileña de no querer firmar una declaración donde figuraba el compromiso de los 34 países con los plazos para la conclusión de las negociaciones del ALCA como lo pretendía Estados Unidos⁹⁴. En cambio Argentina y Brasil acordaron oponerse a la propuesta de Estados Unidos, Canadá y Chile de firmar ya bases económicas obligatorias para el área de libre comercio. Finalmente Estados Unidos negoció con Brasil hacer una mención tibia al tema ALCA, sin hablar de compromisos, sino de esfuerzos.

El 3 de febrero de 2004 tuvo inicio en Puebla una nueva ronda de negociaciones sobre el ALCA que convocó a los viceministros de comercio exterior del hemisferio. La falta de acuerdo respecto a los subsidios agrícolas volvió a estar presente. Martín Redrado, afirmó que «no daremos consenso a ningún conjunto común de derechos y obligaciones si el tema agrícola no está incluido en términos que resulten aceptables»⁹⁵. La reunión finalizó sin poder llegar a un acuerdo sobre un paquete de derechos y obligaciones en nueve áreas de negociación destinadas al establecimiento del acuerdo. La postura del MERCOSUR en Puebla fue que sin acuerdos para negociar el tema agrícola, el resto de las áreas tampoco podían ser tratadas. El MERCOSUR pretendía una eliminación arancelaria para los productos industriales y agrícolas, la eliminación de los subsidios a las exportaciones y toda práctica cuyo efecto sea equivalente a éstos⁹⁶.

En el último tramo del primer semestre de 2004 el tema ALCA entró en un nuevo *impasse*, y no hubo indicios de que se retome un ritmo acelerado hasta por lo menos luego de las elecciones generales de los EEUU⁹⁷. En el segundo semestre las opiniones siguieron

94 *Por el inicio del ALCA, surgieron diferencias entre Brasil y Argentina*, Diario Clarín, 12 de enero de 2004, pág. 7.

95 *Por el agro, se frena la negociación del ALCA*, Diario Clarín, 6 de febrero de 2004, pág. 5.

96 *Otra cumbre por el ALCA terminó sin llegar a acuerdos*, Diario Clarín, 7 de febrero de 2004, pág. 19.

97 El tema del ALCA no escapó a la campaña electoral de Estados Unidos, así estuvo presente en las internas del Partido Demócrata. El candidato John Kerry afirmó que en caso de ser elegido presidente ordenaría una revisión de todos los acuerdos comerciales para asegurar que las partes cumplen con las obligaciones establecidas sobre los temas de medio ambiente y legislación laboral y agregó que no firmará ningún nuevo acuerdo hasta que se realice

reflejando el pesimismo reinante en el tema, así a fines de septiembre P. Allgeier declara que «... Sería milagroso que el ALCA se pusiera en marcha en enero...»⁹⁸. El mismo funcionario estadounidense declara en noviembre «... francamente, en este momento nuestra conclusión ha sido que la imagen (de Brasil) de lo que sería un acuerdo deseable es diferente a la nuestra...»⁹⁹.

Durante la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), realizada en Chile en noviembre de 2004, hubo un fuerte ataque de Estados Unidos hacia los países del MERCOSUR por el ALCA. Fue el entonces Representante Comercial Robert Zoellick quien expresó: «el mensaje de la APEC a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay es claro. En el ALCA hubo socios no ambiciosos y debimos conformarnos sólo con un acuerdo base que no fue prolífico», al mismo tiempo que tuvo elogios para Chile y los países asiáticos por abrir sus economías. Enseguida el ex presidente Eduardo Duhalde —como titular de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR— respondió la crítica afirmando que mientras haya subsidios agrícolas que impidan el libre comercio, no hay posibilidades del ALCA¹⁰⁰. Tres días después de estas declaraciones el embajador de EE.UU. en Brasil John Danilovich admitió que no habría pacto para enero y que era posible un ALCA sin Argentina ni Venezuela, dos de los países que han expresado más reticencias al mismo¹⁰¹.

esa revisión y que los nuevos acuerdos, como el ALCA, deberán tener niveles muy altos de protección del medio ambiente y de leyes laborales. Asimismo señaló que apoya un control más estricto en patentes y *copyright*.

98 *Sólo un milagro pondrá en marcha ALCA en enero: EEUU*, *Agencia Reuters*, 23 de septiembre de 2004, en Selección de Noticias Comercio Internacional y Negociaciones Comerciales, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN)/ Flacso, Año 2, N° 90, Buenos Aires, 24 de septiembre de 2004.

99 *Desacuerdos entre USA y Brasil frenan posibilidad de concretar creación de ALCA*, *El Observador*, Venezuela, 28/10/2004, en Selección de Noticias Comercio Internacional y Negociaciones Comerciales, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN)/ Flacso, Año 2, N° 95, Buenos Aires, 28 de octubre de 2004.

100 *EEUU cree posible un ALCA sin Argentina ni Venezuela*, *El Cronista*, 23 de noviembre de 2004, en Selección de Noticias Comercio Internacional y Negociaciones Comerciales, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN)/ Flacso, Año 2, N° 99, Buenos Aires, 26 de noviembre de 2004.

101 *Ibidem*.

Disputas comerciales

Durante el período que nos ocupa se produjeron ciertos hechos de carácter conflictivo en materia comercial, entre los cuales aparecen cuestiones ligadas a temas aerocomerciales, la comercialización de carnes, asuntos fitosanitarios y controles de seguridad.

La existencia de una disputa por las *tasas aeroportuarias* entre las aerolíneas estadounidenses y las locales es el primer hecho al que haremos referencia. El origen de la situación se remota al decreto 570 de Eduardo Duhalde que determinó la redolarización de las tasas aeroportuarias, transformándose en el único caso que contradice la pesificación establecida por la Ley de Emergencia Económica. Lo dispuesto por este decreto generó reclamos por parte de Aerolíneas Argentinas y una medida cautelar —dispuesta por la Jueza Nacional en lo Contencioso Administrativo, Dra. María José Sarmiento, a cargo del Juzgado Federal nº 11, el 3 de Septiembre de 2002— modificó sus efectos determinando la pesificación 1 a 1 de la tasa que paga Aerolíneas Argentinas en Ezeiza. Bajo el amparo de esta medida judicial Aerolíneas Argentinas quedó habilitada a abonar las tasas en pesos, mientras que el resto de las empresas paga la misma cifra pero en dólares.

A partir de esto, las aerolíneas estadounidenses apelaron en otros juzgados, pero sin resultados favorables. También denunciaron a su gobierno ser discriminadas cada vez que aterrizan en Ezeiza, ya que deben pagar tasas aeroportuarias casi tres veces más altas que las que paga Aerolíneas y pidieron un castigo comercial equivalente cuando esta empresa aterrice en suelo estadounidense. Hasta el presente Washington argumenta su reclamo en la presunta violación del Acuerdo de Transporte Aéreo que Argentina firmó en los '90 y, esto, podría ser el paso previo para una sanción comercial contra Aerolíneas Argentinas. Cabe aclarar que si bien Aerolíneas Argentinas está controlada por accionistas españoles aparece como una línea de bandera argentina¹⁰².

También se han producido diferencias en el ámbito de la *seguridad operacional de la aviación* con consecuencias comerciales.

102 Véase: *Estados Unidos intimó a la Argentina por la pelea de las tasas en Ezeiza*, Diario Clarín, 13 de septiembre de 2003, pág. 26, y *EEUU, en la pelea entre Aerolíneas y Eumekian*, Diario Clarín, 17 de octubre de 2003, pág. 27.

Desde el año 2002, cuando Estados Unidos dispuso la baja de categoría (de 1 a 2) de la Argentina en materia de seguridad operacional de la aviación, se congeló el nivel de acceso de operadores aéreos de bandera argentina a aeropuertos de ese país a las frecuencias y rutas efectivamente operadas a esa fecha, al mismo tiempo que en la práctica implicaba pérdida de pasajeros norteamericanos, seguros y leasings más caros, entre otros efectos negativos.

Como consecuencia de esta decisión nuestro país realizó intensas gestiones diplomáticas durante 2004 tendientes a recuperar la categoría 1, a la vez que intentó incrementar la calidad de nuestra seguridad operacional. En vinculación con este último punto el Comando de Regiones Aéreas suscribió, en mayo de 2004, un Memorando de Cooperación con la Administración Federal de Aviación de Estados Unidos –FAA por sus siglas en inglés–, a los efectos de recibir asistencia técnica en la materia y, de esta forma, facilitar la recuperación de la mentada categoría 1. Durante 2004 hubo seis misiones de técnicos estadounidenses que formularon recomendaciones y diversas especulaciones sobre la recuperación de la categoría 1 antes de finales de 2004¹⁰³.

Finalmente, en octubre de 2005 y a menos de un mes de realizarse la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Estados Unidos recalificó al sistema aeroportuario argentino, el que recuperó la categoría 1.

Otro tema conflictivo en la vinculación comercial con Estados Unidos fue el relacionado a la *comercialización de carnes y productos bovinos*. Sobresalen dos hechos que afectaron la misma: por una parte un rebrote de aftosa en la Argentina y por otro, el surgimiento de casos de encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en Estados Unidos.

Durante el segundo semestre de 2003 Argentina esperaba una visita sanitaria de Estados Unidos para comenzar el proceso de reapertura del mercado de carnes en tanto nuestro país había cumplido un año sin que se presentaran nuevos focos de aftosa, tal como lo establecen las normas estadounidenses para que se puedan iniciar los embarques. Sin embargo, Washington suspendió la

103 *Memoria anual del estado de la Nación 2004, Op. Cit.*, pág. 381 y *Argentina volvería a categoría uno en seguridad aérea*, *Infobae*, Buenos Aires, 9 de agosto de 2004.

misión sanitaria debido al surgimiento de un nuevo foco de aftosa en la provincia de Salta¹⁰⁴, diferenciándose de la UE que aceptó el criterio de regionalización del país y mantuvo abierto el mercado europeo para la producción proveniente de zonas sin aftosa o libres de aftosa con vacunación. El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria --SENASA-- teniendo en cuenta el criterio de la UE, envió una invitación al gobierno norteamericano para que realice una inspección en la Patagonia a los fines de que esa zona sea reconocida como zona libre de aftosa sin vacunación¹⁰⁵.

En marzo de 2004 se efectuó una reunión de la instancia bilateral para la consideración técnica de temas sanitarios y fitosanitarios de interés para Argentina y EEUU: el Consejo Consultivo Agroalimentario. Producto de esta reunión se posibilitó orientar el proceso de reingreso de carnes bovinas argentinas al mercado americano¹⁰⁶. Durante el 2004 fueron verificadas, asimismo, las visitas del Subsecretario Jim Butler del Departamento de Agricultura de los EEUU a la Ciudad de Buenos Aires y del Presidente del SENASA, Jorge Amaya, a la Ciudad de Washington¹⁰⁷.

En relación a los productos avícolas desde 2002 Argentina prohibió la importación de pollo desde los Estados Unidos, luego de que surgiera un brote de la enfermedad de Newcastle (*Newcastle's disease*). En agosto de 2004 Estados Unidos solicitó a Argentina que restaure el acceso al mercado argentino de carne de pollo y productos avícolas para aquellas regiones que se encuentran libres de enfermedad, sin embargo hasta el momento no hubo respuestas

104 PERSOGLIA, Sergio, Aftosa: *EE.UU. suspende una misión sanitaria*, Diario *Clarín*, 11 de septiembre de 2003, pág. 19.

105 *Negocian la entrada de miel, carnes y acero a los EEUU*, Diario *Clarín*, 24 de octubre de 2003, pág. 10. En la *Memoria anual del estado de la Nación 2004* se informa que lo que refiere a la zona situada al sur del paralelo 42° se lograron avances en los análisis de riesgo para la carne de cordero con hueso que constituye el producto cárnico más significativo de esa zona.

106 *Memoria anual del estado de la Nación 2004, Op. Cit.*, pág 380. También se hace referencia a que como consecuencia de ese encuentro el SENASA remitió información técnica a su par de Estados Unidos (APHIS) con el fin de que la misma sea utilizada en los estudios de análisis de riesgo tendientes a la reapertura del mercado para las carnes argentinas procedentes desde el norte del paralelo 42°.

107 *Ibidem*

por parte de Argentina y la medida, según señala el informe realizado por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos¹⁰⁸, afecta a cinco millones anuales de potenciales exportaciones estadounidenses de productos avícolas.

Cuando en diciembre de 2003 la Secretaría de Agricultura estadounidense, Ann Vaneman, confirmó la existencia de un caso de EEB –o mal de la vaca loca– en el estado de Washington varios países decidieron suspender temporalmente la importación de carnes provenientes de Estados Unidos. En el caso específico de la Argentina el brote de casos de «vaca loca» en territorio norteamericano implicó que se intensificaran las restricciones para importar carnes provenientes desde allí en tanto ya, desde mediados de 2001, se había frenado la importación de productos de origen bovino desde los Estados Unidos por considerarlo como un país de riesgo nivel II, es decir, con probabilidad remota –pero no descartable– de existencia de casos clínicos o subclínicos de EEB debido a ingreso masivo de animales y genética provenientes de Gran Bretaña, lugar donde se dieron los mayores casos de esta enfermedad¹⁰⁹. Ante la confirmación de un caso de EEB en los Estados Unidos, el SENASA redujo la calificación oficial de los EEUU de nivel II a nivel III –lo que significa que se registran casos esporádicos de EEB, en un número inferior a diez en un millón, o bien que existe alta probabilidad de que se produzcan tal cantidad de casos–. Esta calificación significó el cierre de las importaciones de productos como carne, derivados de origen bovino, semen, embriones y animales en pie¹¹⁰.

La lucha contra el terrorismo llevada adelante por la actual administración Bush también afectó los temas comerciales, ya que medidas como la Ley de Seguridad de la Salud Pública, Prevención y Respuesta contra el Bioterrorismo, más conocida como *Ley contra el Bioterrorismo* implicaron un aumento de los controles a las exportaciones de alimentos para garantizar que los productos ali-

108 *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers-Argentina*, USTR, 2005, disponible en http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2005/2005_NTE_Report/asset_upload_file710_7452.pdf (consultado el 26 de abril de 2005), pág. 11.

109 Véase Resoluciones del Senasa N° 117/02 y N° 1052/02.

110 Véase: Diario *Clarín*, 26 de diciembre de 2003.

menticios que ingresen a los Estados Unidos no contengan ningún agente que pueda ocasionar daños a los consumidores de esta nación.

La *Food and Drug Administration* (FDA) tiene, según lo establecido por la ley desde diciembre de 2003, poder para exigir información previa, requisar y hasta rechazar cualquier entrada de productos alimenticios que no se ajusten a la nueva norma. La nueva legislación establece: 1. que para ingresar a EEUU, las exportaciones de productos alimenticios deben ser notificadas previamente ante la FDA, respetando determinados plazos; 2. que las empresas que manufacturen y/o procesen, empaquen o retengan alimentos para consumo humano o animal en los Estados Unidos estarán obligadas a registrar y archivar por el plazo de dos años toda la información sobre el tratamiento previo y posterior que experimenta cada partida de alimentos; 3. que las instalaciones en el extranjero deberán designar un agente en Estados Unidos, quien deberá residir o tener un domicilio comercial en ese país y estar físicamente presente para los propósitos de registro; 4. que la FDA tiene facultades para detener y hasta eliminar cualquier embarque de alimentos que presente pruebas creíbles para considerarlo una amenaza grave para la salud.

La aprobación de esta nueva ley modificó la forma y los tiempos de las importaciones estadounidenses de productos alimenticios. El 20% del total de las importaciones de este país son de productos alimenticios afectados por esta legislación, la cual establece que cada uno de los puertos de entrada de alimentos autorizados en Estados Unidos debe examinar una muestra del 2% del total de las importaciones alcanzadas por la nueva ley. La consecuencia de este tipo de control es que, en ocasiones, se convierte en una traba creciente para acceder al mercado norteamericano cumpliendo un efecto similar al de una barrera para-arancelaria.

Según los análisis del Centro de Economía Internacional¹¹¹ se prevé que esta nueva ley imponga obstáculos a los pequeños exportadores y cause una baja de las importaciones norteamericanas. El valor de las exportaciones argentinas a Estados Unidos que

111 *Nueva reglamentación aduanera de los estados Unidos. Ley de Bioterrorismo*, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, extraído de cei.mrecir.gov.ar

están sujetas a esta reglamentación fue de 575 millones de dólares en 2002 y de 442 millones de dólares durante los primeros nueve meses de 2003. Ante la preocupación de los exportadores de alimentos argentinos sobre el posible aumento de los costos de exportación a Estados Unidos por estas nuevas medidas, el Subsecretario de Integración Económica, Eduardo Sigal, afirmó que: «si estas medidas realmente afectan o encarecen los costos de exportación, se le pedirá al gobierno estadounidense algún tipo de compensación por el perjuicio causado»¹¹².

A fin de alertar sobre las normas claves que entraron en vigencia una delegación de la FDA, encabezada por Melinda Plaisier, visitó Buenos Aires la primera semana de septiembre de 2003. Si bien la ley de bioterrorismo comenzó a regir el 12 de diciembre, Estados Unidos estableció un período de adaptación que se extendió hasta agosto de 2004. Durante este período los exportadores debían cumplir con todos los requisitos —estar inscriptos en la FDA, tener un representante en los Estados Unidos, y notificar a este país cualquier embarque— pero contaron con la ayuda de una guía emitida por la FDA y la aduana¹¹³. Al momento de escribir este artículo no estamos en condiciones de evaluar el impacto de estas nuevas exigencias sobre las exportaciones argentinas, aunque ya se conocieron algunos inconvenientes vinculados a una exportación de limones¹¹⁴.

El Sistema Generalizado de Preferencias y la modificación a la ley de patentes: la historia del garrote y la zanahoria

El tratamiento de la agenda comercial con Estados Unidos estuvo cruzado a lo largo de toda la década de los '90 por el interés de Washington en que nuestro país modificara su legislación sobre propiedad intelectual. Entre los actores que más presionaron en esta dirección se destacaron los laboratorios medicinales americanos —con la compañía de los europeos— que junto al gobierno de

112 *La ley antiterrorismo afecta ventas a EEUU*, Diario Clarín, 23 de septiembre de 2003.

113 *Ya rige ley de EEUU*, Diario Clarín, 19 de diciembre de 2003.

114 En 2004 un embarque argentino de limones con destino a Canadá fue «destruido» en territorio norteamericano a causa de una denuncia anónima sobre la existencia de sustancias tóxicas en tal embarque. La denuncia resultó ser falsa.

Washington aplicaron un lobby permanente sobre el Poder Ejecutivo Nacional y ejecutaron una política de vinculación de cuestiones que incrementó las disputas al interior del Ejecutivo y entre éste y el Congreso. La aprobación de la nueva Ley de Propiedad Intelectual en 1995 incluía varias de las demandas estadounidenses, concediendo más de lo que nos exigía la OMC, pero no dejó totalmente conforme a Washington que continuó aplicando su estrategia de presiones. Así en mayo de 1997 Estados Unidos suspendió un 50% de los productos argentinos beneficiarios del SGP (Sistema Generalizado de Preferencias) porque la ley de propiedad intelectual no era congruente plenamente con los intereses norteamericanos.

Durante el gobierno de transición de Eduardo Duhalde se logró el ingreso de 57 productos argentinos al SGP estadounidense. Este ingreso fue positivo en términos comerciales pero, de acuerdo a ciertos análisis, estuvo vinculado con las negociaciones sobre una nueva modificación en la legislación vigente sobre protección de la propiedad intelectual que se concretó a fines de 2003¹¹⁵, bajo la presidencia de Néstor Kirchner, constituyéndose en un muestra más de la continuidad de la estrategia de Washington en esta cuestión más allá de algunas concesiones otorgadas transitoriamente, que recuerdan el tradicional estilo del garrote y la zanahoria o, dicho de otra forma, la continua presencia de contenidos conflictivos y cooperativos como eje de su modalidad de negociación.

Un repaso de los hechos confirma esta tendencia. En abril de 2002, luego de tres años de consultas formales, Argentina y Estados Unidos alcanzaron un acuerdo en materia de patentes y datos de prueba. El acuerdo se notificó a la OMC en junio de 2002 y desde mayo a diciembre de 2003 la Dirección de Solución de Controversias Económicas Internacionales (DISCO) continuó el seguimiento del proyecto de reforma tendiente a modificar parte de la ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad N° 24.481.

La nueva norma implica una ampliación de los derechos sobre las patentes, alcanzando a todo el proceso de fabricación. También se establece la inversión de la carga de la prueba, es decir que

115 La ley de Patentes de Invención N° 24.481—modificada parcialmente por la ley 24.572— fue nuevamente modificada bajo el gobierno de Néstor Kirchner por la ley N° 25.859, aprobada por el Congreso de la Nación el 4 de diciembre de 2003 y publicada en el Boletín Oficial el 14 de enero de 2004.

es el demandado el que tiene que demostrar que el procedimiento que utiliza para obtener el producto es diferente del procedimiento patentado¹¹⁶. Además se establece la aplicación de medidas cautelares por parte de la justicia y el patentamiento de microorganismos, patentes transitorias y protección de datos de prueba contra un uso comercial ilegal¹¹⁷.

A pesar de estas modificaciones a la legislación sobre patentes, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) –volviendo a la idea de garrote– incluyó a Argentina en la *Priority Watch List*, esto es en la lista de países que no otorgan un nivel adecuado de protección a los derechos de propiedad intelectual o que directamente no aplican esta protección. El informe señala que si bien el gobierno argentino enmendó su ley de patentes para dar protección a los productos obtenidos en los procesos de patentamiento luego de un acuerdo con Estados Unidos en mayo del 2002, el sistema de derechos de autor, de patentes y los regímenes de protección de datos argentinos, no cumplen con las obligaciones nacionales. Por otra parte, el informe destaca la existencia de piratería en varios sectores de la industria¹¹⁸.

Durante su visita al país la asesora de alto nivel en biotecnología del Departamento de Estado, Madelyn Spirnak, señaló la prioridad que la administración Bush otorga la cuestión de la propiedad intelectual. En este sentido, la funcionaria norteamericana hizo referencia a un tema que preocupa al gobierno de Estados Unidos: el conflicto entre la multinacional Monsanto y los productores argentinos por el pago de regalías para las semillas de soja transgénica¹¹⁹.

116 Ver art. 4 de la ley N° 25.859 donde se establece dicho cambio a través de la modificación del art. 88 de la ley 24.481 y su modificatoria de 1996.

117 Ver art. 2 de la ley N° 25.859 donde se establece este cambio con la modificación del art. 83 de la ley 24.481 y su modificatoria de 1996.

118 El documento llamado *Special 301 Priority Watch List*, publicado el 3 de mayo de 2004, puede consultarse en la página web del USTR: <http://www.ustr.gov>

119 Monsanto pretende que los productores agrícolas argentinos no sólo paguen regalías por el uso de la semilla sino que también abonen derechos por el uso de la tecnología de la soja RR (*Roundup Ready*). Esta postura es rechazada por el sector agropecuario y por la Secretaría de Agricultura, quienes sólo admiten el derecho de la empresa a cobrar por la venta de sus semillas. Véase: *EEUU mira de cerca el caso Monsanto*, *Diario Cronista Comercial*, 13 de abril de 2005.

Esta pelea se resolvió temporalmente luego de la reunión del Consejo Agropecuario del Sur (CAS) –que agrupa a Argentina, Chile, Brasil, Bolivia, Paraguay– donde se acordó el pago de compensaciones a Monsanto por la soja cosechada como un mecanismo transitorio¹²⁰.

El tema de las patentes ha sido objeto de iniciativas conjuntas entre Argentina y Brasil que presentaron una iniciativa en la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) –con el respaldo de varios países latinoamericanos– a favor de cambios en el sistema de patentes. La OMPI dispuso analizar medidas para que las patentes y derechos de autor beneficien más a países en desarrollo¹²¹.

Por otra parte, y esta vez recordando a la zanahoria, el 1 de julio de 2004, a través de una Proclama Presidencial, George W. Bush perdonó la aplicación de *Competitive Need Limitations* para algunos productos argentinos como aceite de jojoba, mezclas para panadería y repostería, tortas y residuos de aceite de maní y de girasol. La aplicación de estos *waivers minimis* significa que estos productos a pesar de haber alcanzado un umbral máximo de participación en las importaciones totales de Estados Unidos –lo que conlleva a la eliminación de las preferencias– seguirán beneficiándose del ingreso con arancel cero al mercado americano. De acuerdo a los análisis del gobierno argentino esta actitud de Washington es fruto de la tarea conjunta entre gobierno y empresas que participaron de la revisión anual 2003 del SGP. La Cancillería también destacó que entró en vigor el acuerdo por el cual se incluye en el SGP algunas posiciones de artesanías textiles argentinas, lo que beneficiará a numerosos artesanos de Noroeste argentino y de Neuquén que pertenecen a comunidades particularmente afectadas por la pobreza y la marginación¹²².

120 *Salida transitoria para Monsanto*, Diario *Cronista Comercial*, 2 de mayo de 2005, en Newsletter LATN, Año 3, No. 119, 6 de mayo de 2005, Buenos Aires, Argentina.

121 *Patentes e países em desenvolvimento*, *Gazeta Mercantil*, Brasil, 5 de octubre de 2004, en Selección de Noticias Comercio Internacional y Negociaciones Comerciales, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN)/ Flacso, Año 2. N° 92, Buenos Aires, 8 de octubre de 2004.

122 *Memorias anual del estado de la Nación 2004*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Secretaría de Comercio y Relacio

El 29 de marzo de 2005, el *Federal Register* de los Estados Unidos publicó el inicio de la revisión anual del Límite de Necesidades de Competencias del SGP que se realiza sobre los datos resultantes del intercambio comercial de 2004. La lista I contiene los productos que durante el 2004 fueron exportados por montos mayores a 115 millones de dólares o que excedieron el 50% de las importaciones totales de EEUU, los que perderán la preferencia arancelaria a partir del 1 de julio de 2005, a menos que medie –como ocurrió en 2004– un *waiver*. Este anuncio afectó una sola posición arancelaria para la Argentina (cueros para tapicería) y según información proporcionada por la Fundación Exportar, ya se está gestionando el correspondiente *waiver*.

La Lista II señala aquellos productos que están por sobre el 50% del Límite de Necesidades de Competencia, pero su monto en dólares es reducido, por lo que su elección para un *waiver minimis* es factible. En el caso de Argentina están comprometidas las siguientes posiciones arancelarias: materias vegetales para trenzado, mezclas comestibles que contengan aceite de soja, preparaciones conteniendo carne vacuna, mezclas de panadería, pulpa de damasco, tortas y residuos resultantes de la extracción de aceite de maní y girasol, desinfectantes, cuero crudo, curtidos vegetales y precurtidos.

La Lista III incluye los productos que perdieron el trato preferencial en el pasado, pero que podrían ser redesignados. Para Argentina estos productos son: cortes de carne vacuna, glucosa y jarabe de glucosa, fructuosa y jarabe de fructuosa y pasta de manzana, pera y membrillo¹²³.

Otras cuestiones comerciales

El 23 de octubre de 2003 el subsecretario de Comercio, Peter Allgeier, llegó a Buenos Aires. El mismo día se reunió con Lavagna y participó de una cena en la embajada norteamericana. También participó de la reunión del Consejo Bilateral de Comercio e Inver-

nes Económicas Internacionales, Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR, págs. 379 y 380.

123 Fundación Exportar, *Revisión anual del límite de necesidades de competencias*, 29 de marzo de 2005, en www.exportar.org.ar/modules/sgp/sgp.htm, consultado el 7 de abril de 2005.

cias de apelación, Washington deberá ahora remover los aranceles que impidieron desde 1995 el ingreso de tubos para la industria petrolífera¹²⁶.

4. Cuestiones vinculadas a la dimensión estratégico-militar

En este apartado haremos referencia a cuestiones vinculadas con la dimensión estratégico-militar de la política exterior, las cuales se encuentran influidas por la política llevada adelante por Estados Unidos a nivel global, donde los temas de seguridad adquirieron una mayor importancia y características particulares que se reflejan también en las relaciones bilaterales entre Buenos Aires y Washington.

Sin embargo, consideramos que en los aspectos estratégicos-militares no existió una ruptura o cambio estructural en la política exterior hacia Estados Unidos, sino una estrategia de ajuste, tal como sostuvimos en nuestras hipótesis. Es posible que la existencia sólo de ajustes se explique más por las acciones argentinas que por el perfil de la política americana, debido a que nuestro país adoptó en los '90 la decisión de adherir a los regímenes de no proliferación, trabajar para consolidar las medidas de consolidación de confianza con los países vecinos, e incrementar la participación en las OMP. Todas estas medidas son adecuadas para un país democrático, y, consecuentemente, son valoradas positivamente por el conjunto de los gobiernos democráticos, más allá de las valoraciones que los funcionarios realicen sobre un mayor o menor alineamiento con Washington.

La creciente «securitización» de la agenda de política exterior norteamericana luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ha tenido impacto en la región. A nivel regional se destaca: 1. la reducción de los montos de cooperación para el desarrollo; 2. el creciente involucramiento de las Fuerzas Armadas de la región en cuestiones vinculadas a la lucha antiterrorista; 3. la conversión de los temas sociales –como las migraciones– en cuestio-

126 *Triunfo comercial de Argentina frente a EEUU*, Diario *Clarín*, 30 de noviembre de 2004, pág. 17.

nes de seguridad; 4. la promoción de una solución principalmente militar al conflicto colombiano¹²⁹.

Dentro de un contexto de condicionamiento de los temas de la agenda interamericana a las prioridades de seguridad de Estados Unidos se presenta un aspecto provechoso: la preocupación de Estados Unidos en fortalecer el Estado de Derecho para incrementar las condiciones de gobernabilidad de la región, a fin de evitar, por ejemplo, que los terroristas utilicen el sistema financiero y político para alcanzar sus objetivos.

A nivel subregional, en el marco de las relaciones entre los países del MERCOSUR y Estados Unidos, incluso se plantea que las dificultades financieras por las que atravesaron los países de la región y la posibilidad que estas lleguen a afectar los intereses de Estados Unidos en materia de seguridad condujeron a que Washington desempeñe un papel decisivo en las negociaciones financieras que involucraron a los países de la subregión¹³⁰, como lo demuestra especialmente el caso argentino. En este sentido se considera que el énfasis en cuestiones de seguridad asociadas a la preocupación por las áreas sin ley y por la gobernabilidad ha tenido en los países del MERCOSUR externalidades positivas¹³¹.

A estas consideraciones deben agregarse otras que completan el análisis. No deben soslayarse las evaluaciones de la administración Bush acerca de la necesidad de disminuir la dependencia de los actores privados no gubernamentales y, principalmente de actores como el sector financiero transnacional, tal como lo explicamos en el apartado sobre las cuestiones económicas.

Por otro lado, y específicamente en el área estratégico militar, se observa la conjugación de cuestiones que han suscitado desacuerdos, así como temas o áreas en las que se tiende a conformar, en términos de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, esferas de cooperación¹³².

129 FUENTES SAAVEDRA, Claudio, Columna de opinión publicada en *La Tercera*, Chile, 9 de octubre de 2004.

130 Véase: LABAQUI, Ignacio, *Estados Unidos y los países del MERCOSUR después de los atentados del 11 de septiembre*, en FUENTES, Claudio (Ed.), *Bajo la mirada del halcón. Estados Unidos - América Latina post 11 de septiembre de 2001*. Flacso, Chile, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2004.

131 *Ibidem*, pág. 74.

132 RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel, *Op. Cit.*

Las relaciones entre Argentina y Estados Unidos dentro de la dimensión estratégico militar se han desarrollado en dos sentidos, en ocasiones entrecruzados: con una mayor cooperación en cuestiones de seguridad prioritarias para Estados Unidos y compartidas por el gobierno argentino –entre las que se debe mencionar las acciones argentinas en Haití, los acuerdos alcanzados con la NASA, la participación argentina en la *Initiative Proliferation Security* (IPS), la instalación de oficina de cooperación y otros componentes que conforman las microrrelaciones entre ambos países– con conflictos en cuestiones donde se plantean posiciones divergentes entre ambos gobiernos. En este marco debe señalarse que temas como la triple frontera y el plan de radarización si bien son materia de cooperación, también involucran la necesidad de superar en la negociación puntos muy controvertidos.

Las principales cuestiones conflictivas comprenden la participación de las FFAA en asuntos de seguridad interna como el narcotráfico y la solicitud estadounidense sobre el otorgamiento de inmunidades a sus soldados en territorio argentino, temas que trascienden a la administración Kirchner en tanto han atravesado a administraciones anteriores¹³³.

Inmunidad, triple frontera y participación de las FFAA en asuntos de seguridad interna: Ítems de una agenda conflictiva

El pedido por parte de Estados Unidos sobre el otorgamiento de inmunidad a sus tropas ante la Corte Penal Internacional ha sido un tema recurrente en el ámbito de las cuestiones estratégico militares de las relaciones argentino-estadounidenses. El reclamo americano al gobierno argentino data de la administración Duhalde, específicamente de agosto de 2002 cuando Washington solicitó a la Argentina la firma de un «convenio de inmunidad» para que sus efectivos no puedan ser reclamados por la Corte Penal Internacional (CPI), de la cual Argentina es integrante. A partir de la creación de la CPI Estados Unidos pretendió que cada país en el que sus tropas participaran de algún ejercicio aplique el artículo 98 del Tratado de Roma, que permite a los países signatarios firmar acuerdos bilaterales con

133 El pedido de inmunidades fue realizado bajo la presidencia de Duhalde, mientras que el tema de la participación de las FFAA en cuestiones de seguridad interna ha sido objeto de divergencias desde la administración de Menem.

terceros países a través de los cuales se otorga inmunidad a los ciudadanos de ese país contra toda jurisdicción de la CPI. Aplicando una política de vinculación de cuestiones la Casa Blanca amenazó con retirar sus soldados tanto de los Operaciones para el Mantenimiento de la Paz como de las Fuerzas Multinacionales de Paz que están en funcionamiento y, a su vez, no enviar misiones (integradas por militares y civiles) a ningún país que se negase a firmar un acuerdo bilateral que garantice por escrito su inmunidad.

Bajo el Gobierno de Duhalde se intentó encontrar un atajo jurídico que cumpliera con las exigencias estadounidenses y que, a su vez, no contradiga los principios de la CPI y que no necesite pasar por el Congreso. Dentro de este marco se barajó la posibilidad de aplicar a las tropas estadounidenses la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares de 1961; sin embargo esta fórmula no prosperó.

Durante la gestión de Kirchner este reclamo de Estados Unidos se presenta como un tema aún pendiente de resolución, pero con dos componentes nuevos: una política de sanciones impuesta por Washington de la cual Argentina fue exceptuada y la decisión del gobierno nacional de encontrar una solución al problema que no involucre el otorgamiento encubierto de inmunidades totales. En julio de 2003 el gobierno norteamericano suspendió la ayuda militar a 35 países miembros de la CPI que no firmaron aún la inmunidad que la Casa Blanca pretende. Sin embargo, el gobierno de Bush decidió eximir a tres categorías de países: los países de la OTAN, los países aliados extra OTAN y Taiwán. Es decir que por el momento Argentina, debido a su status de aliado extra OTAN, mantendrá la ayuda militar norteamericana que fue suspendida a otras naciones de la región.

Washington reclamó la inmunidad para los soldados estadounidenses como requisito para que se pudieran continuar los ejercicios militares conjuntos. En este marco, la atribución del Congreso de la Nación de permitir el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la nación así como la salida de las fuerzas nacionales —tal como lo señala el inciso 28 del artículo 75 de la Constitución Nacional— fue considerada el obstáculo fundamental. Según este artículo, el Poder Ejecutivo debe informar al Legislativo en caso de que exista algún tipo de inmunidad para las tropas extranjeras. La ausencia de una ley que regule esta cuestión fue un inconveniente que impidió la realización de ejercicios militares con EEUU en terri-

torio argentino durante 2003, lo cual generó ciertas críticas por parte de funcionarios estadounidenses.

A mediados de agosto de 2003, en una reunión en la que participaron el Canciller Bielsa y el Ministro de Defensa José Pampuro junto a los integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación se intentó consensuar un marco para impulsar la aprobación de dos iniciativas necesarias para la realización de los ejercicios conjuntos previstos para octubre del mismo año (Águila III). Una de las iniciativas era un proyecto de ley marco que regula la autorización para el ingreso y egreso de tropas; la otra se refería a los operativos conjuntos y proponía dar inmunidad con alcances funcionales.

A pesar de los esfuerzos del gobierno en lograr el apoyo del Congreso para el otorgamiento de las inmunidades, esto no se logró y el ejercicio Águila III fue suspendido. En cambio sí fue aprobada la ley que regula el ingreso de tropas extranjeras al país y la salida de fuerzas nacionales, dando un marco legal a esta cuestión que durante largo tiempo no había sido tenido en cuenta¹³⁴.

Ya con la ley en vigencia el Poder Ejecutivo presentó al Congreso un pedido de autorización para la participación de fuerzas militares argentinas en tres ejercicios combinados que se desarrollaron entre junio y septiembre de 2004. En cumplimiento con la ley

134 La ley 25.880 fue sancionada el 31 de marzo de 2004, promulgada el 21 de abril de 2004 y reglamentada por decreto 1157/04 de 2 de septiembre de 2004, allí se fija el procedimiento conforme al cual el Poder Ejecutivo Nacional debe solicitar al Congreso de la Nación la autorización para la entrada de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida de fuerzas nacionales fuera de él. En el caso de ejercicios combinados, el PEN deberá enviar al Congreso el programa anual de ejercitaciones de ese tipo y debe hacerlo por medio de un proyecto de ley (Art. 5). Si ocasionalmente la actividad no hubiese sido registrada en la programación anual, el proyecto de ley para autorizar deberá ser por lo menos 4 meses antes y si esto no fuera posible por circunstancias especiales, el mayor tiempo posible antes de la fecha de pedido. En situaciones particulares, como ser, razones de ceremonial, emergencia por catástrofes naturales, operaciones de búsqueda y rescate para salvaguardar vidas humanas, en casos de salidas de fuerzas donde la actividad constituya fines operativos, entre otros, el Poder Ejecutivo podrá permitir el acto sin aprobación del Congreso de la Nación (Art. 6). El proyecto de ley de pedido debe ir acompañado de un anexo, que es una preforma o instructivo donde se debe volcar información básica, incluyendo si hay un requerimiento de inmunidad.

25.880 y en un intento de alcanzar una mayor previsibilidad y planificación con relación a los ejercicios militares combinados con fuerzas armadas de otros países se presentó al Congreso el Plan Anual de Ejercicios Combinados para el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2004 y el 31 de agosto de 2005. Al no haber ejercicios programados que impliquen entrada de tropas estadounidenses al territorio argentino, no se realizó ningún pedido de inmunidades. Todos los ejercicios combinados en los que Argentina participa junto con fuerzas de Estados Unidos –«Unitas XLV -2004- Fase Pacífico», «PANAMAX-2004», «Unitas XLVI-2005-Fase Pacífico», «PANAMAX-2005» y «SALITRE 2004»– son realizados fuera del territorio argentino¹³⁵. La ausencia de ejercicios conjuntos podría ser explicada por las dificultades que se hubieran presentado en el Congreso para la obtención de la aprobación de las inmunidades que, además, se conjugó con la voluntad política expresada por parte del gobierno nacional de no otorgar dichas inmunidades.

Tanto la sanción de esta ley como la redacción y el envío al Congreso de un Proyecto de Ley con un Plan Anual de Ejercicios Combinados –por primera vez en la historia– son considerados logros para el Ministerio de Defensa¹³⁶. Sin embargo los ejercicios conjuntos en nuestro territorio con fuerzas norteamericanas hasta

135 En 2004, además de los ejercicios programados con Estados Unidos fuera del territorio nacional, la Armada y la Fuerza Aérea trabajaron con unidades norteamericanas, pero en adiestramientos en otros países, como Chile y Perú. Es más, aviadorez navales hicieron ejercicios en el portaviones U.S. Ronald Reagan, en aguas internacionales frente a nuestra costa. Incluso legisladores visitaron ese navío, la última incorporación de la flota de los Estados Unidos. Esto sucedió en el mes de junio, cuando el portaviones partió de la base naval Norfolk de la costa Este rumbo a la base naval de San Diego. Dado que no podía pasar por el canal de Panamá dio la vuelta por el extremo sur del continente. En el trayecto el portaviones realizó operaciones de «toque y despegue» con los países que estaban en el trayecto y que poseían aviación naval. El ejercicio fue de importancia para Argentina porque desde que el portaviones ARA «25 de Mayo» fue desafectado definitivamente en 1996, Argentina no volvió a contar con un portaviones en su flota de mar y ésta era una buena oportunidad para el entrenamiento de los pilotos. El 17 de junio, cuando el portaviones navegaba por aguas internacionales a la altura de Bahía Blanca, se realizó el ejercicio conjunto Gringo Gaucho, en el que participaron aviones de la armada nacional.

136 *Memoria detallada del estado de la Nación 2004*, Ministerio de Defensa, Jefatura de Gabinete de Ministros, págs. 51 y 52.

el momento se han visto imposibilitados y desde la perspectiva estadounidense la sanción de esta ley constituye en palabras de un oficial norteamericano un «contratiempo» en la relación entre ambos países¹³⁷. Lino Gutiérrez se refirió a la suspensión del ejercicio conjunto Águila III declarando que hubiera preferido que se hicieran, pero que entendía la existencia de dificultades institucionales, en referencia a la oposición del Congreso a otorgarle inmunidades a los soldados estadounidenses. Los reclamos norteamericanos y las consideraciones sobre la necesidad de dar respuesta a este tema fueron recurrentes y se hicieron presentes en los diversos medios de comunicación argentinos¹³⁸.

En la reunión entre Rumsfeld y Pampuro en noviembre de 2004 —en el marco de la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Quito— se decidió retomar los ejercicios militares conjuntos entre ambos países adoptando la modalidad llamada «guerra virtual», es decir la utilización de simuladores y computadoras, sin movimiento de tropas¹³⁹.

137 Luego de la reunión bilateral que Pampuro y Rumsfeld mantuvieron cuando se desarrollaba la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en Quito (noviembre de 2004) un Oficial de Defensa estadounidense hizo referencia a que los temas tratados involucraron maneras de resolver un contratiempo en las relaciones entre EEUU y Argentina, en referencia a la aprobación de la ley que establece la notificación y aprobación de los ejercicios combinados. Citado en Miles, Donna, «US-Argentine Bilateral Focuses on Haiti», *American Forces Press Service*, 16 de noviembre de 2004, en la Página del Departamento de Defensa de los Estados Unidos: http://www.defenselink.mil/news/Nov2004/n11162004_2004111609.html (consultada el 7 de agosto de 2005).

138 El reclamo americano de inmunidad para sus tropas sigue estando presente en 2005. Así lo evidencian las declaraciones del Coronel David Mc Williams, director de Relaciones Públicas del Comando Sur, con asiento en Miami, cuando consultado sobre el tema observó «... todo despliegue de tropas para los ejercicios tiene que ser antecedido de un acuerdo de este tipo...» «...estamos obligados por ley de nuestro congreso a ello. Las condiciones específicas del acuerdo, la embajada (en Buenos Aires) es competente para tratarlos». Roger Pardo-Maaurer —Subsecretario Adjunto para la Seguridad Internacional del Departamento de Defensa— también se refirió a los ejercicios militares entre EEUU y Argentina suspendidos en octubre de 2003 y dijo que se debe tratar de «...ver la forma idónea de autorizar los ejercicios...», véase: «*EEUU sigue firme en su reclamo de inmunidades*», *Diario Clarín*, 27 de abril de 2005, pág. 12.

139 *Habrá maniobras militares «virtuales» entre Argentina y Estados Unidos*, *Diario Clarín*, 17 de noviembre de 2004, pág. 17.

Como sostuvimos anteriormente los pedidos desde Washington de inmunidad a sus tropas son parte de una política global que también se ha extendido a otros países de la región. Dentro del Cono Sur se destaca el caso de Paraguay. Este país, a través de una ley sancionada por el Congreso en mayo de 2005, otorgó inmunidad a las tropas estadounidenses para entrar y salir de su territorio con armamentos y operar en cualquier punto del mismo hasta diciembre de 2006. También el Congreso paraguayo autorizó la realización de ejercicios conjuntos, que involucran a tropas estadounidenses. A partir de esto fueron creciendo las versiones acerca de un presunto interés de la Casa Blanca de establecer una base militar en el Paraguay y de esa manera alcanzar un control sobre la región de América del Sur, que se ha convertido en una fuente de preocupación a raíz de la actual crisis boliviana, la frágil situación de Ecuador que en un período de nueve años tuvo siete presidentes y la crisis interna de corrupción que atraviesa el gobierno de Lula Da Silva. Estas versiones —que fueron negadas por el primer mandatario paraguayo— suscitaron ciertos reparos por parte del gobierno brasileño¹⁴⁰.

En relación a la crisis por la que atraviesa Bolivia, Rumsfeld —en su visita a Paraguay— señaló que existen pruebas sobre la participación de Venezuela y Cuba en la situación de este país. Afirmó que «la agresiva agenda de política exterior cubana, respaldada por los dólares venezolanos está teniendo una influencia que no ayuda en la región»¹⁴¹. También durante su visita a Perú en agosto de 2005 reiteró el reclamo por inmunidad ante el gobierno de Toledo, incluso se llegó a especular con que el tratado de libre comercio que Perú —junto con Colombia y Ecuador— negocia con EEUU que-

140 El canciller Celso Amorin en este sentido afirmó: «Creo que la cuestión de la seguridad y la defensa en América del Sur, cuando más sea garantizada por América del Sur, mejor para todos nosotros»; «No vemos las razones para que haya una base militar de EEUU en esta región», en *Las relaciones EEUU-Latinoamérica: La polémica ante la presencia de tropas de EEUU en territorio Paraguayo*, Diario Clarín, 13 de septiembre de 2005.

141 Citado en Miles, Donna, «Rumsfeld, Paraguayan President Discuss Mutual Concerns», *American Forces Press Service*, 17 de agosto de 2005, en la Página del Departamento de Defensa de los Estados Unidos: http://www.defenselink.mil/news/Aug2005/20050817_2462.html (consultada el 1 de septiembre de 2005).

daría sujeto a la condicionalidad del otorgamiento de inmunidades.

En la evaluación norteamericana sobre la situación de América Latina en materia de seguridad se evidencian ciertas diferencias de acuerdo a la subregión de la que se trate. Mientras que la zona andina es vista por Estados Unidos como una zona de amenaza real, existente y muy peligrosa, el Cono Sur es clasificado como una zona de amenaza potencial donde situaciones como la de la *Triple Frontera aparecen como preocupante*¹⁴².

La zona de la Triple Frontera ha sido caracterizada como un centro regional para las actividades lucrativas de grupos como Hezbollah y HAMAS, también para el tráfico de armas y drogas, el contrabando, el lavado de dinero y la producción y comercialización de mercadería pirata. Sin embargo, los informes que dan cuenta de la presencia de grupos islámicos fundamentalistas no han sido corroborados y en consecuencia la zona se configura en un área de amenaza potencial.

La caracterización de esta área compartida por Brasil, Argentina y Paraguay como una zona de amenaza potencial es consecuencia de la conjugación de diversos elementos: la presencia de una fuerte comunidad musulmana y árabe, la existencia de actividades ilegales, la debilidad en las funciones de control de las agencias de seguridad, entre otros elementos, que dan lugar a la conformación de «áreas sin ley». A esto se añaden las percepciones de funcionarios norteamericanos que, conjuntamente con diversos informes publicados por medios de comunicación norteamericanos e internacionales, apuntan a considerar a la zona como una amenaza real¹⁴³.

142 BUSSO, Anabella, «Estados Unidos y América Latina. La distancia entre la unipolaridad y los Estados fracasados», Desarrollo y Región Anuario/2002, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, Argentina.

143 Esta tendencia en las percepciones puede ser observada en las declaraciones realizadas por el Consejero General del Departamento del Tesoro, David Aufhauser, quien sostuvo que el entrenamiento y financiamiento terrorista seguía siendo un problema de la Triple Frontera. En igual sentido se expresó el Coordinador de Políticas de Operaciones Especiales y Combate al Terrorismo del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, Dorsey Edward Rowe, en una conferencia realizada en Montevideo el 3 de noviembre de 2003 donde afirmó que «hay organizaciones terroristas trabajando en Sudamérica» y que la triple frontera es un área preocupante, en «EE.UU. ve 'terroristas' en la región», Diario *Ciudad*, 5 de noviembre de 2003. Por su parte, el embajador Philip Wilcox declaró ante el Comité de Relaciones In-

En esta dirección el semanario Newsweek¹⁴⁴ reveló la existencia de un memo clasificado que sugería, con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre, la posibilidad de atacar la Triple Frontera.

Frente a la situación de la Triple Frontera y a los temores que genera los países de la zona han venido incrementando la cooperación. Ya desde 1998 Argentina, Brasil y Paraguay habían creado una Comisión tripartita como mecanismo de seguridad. Esta comisión a mediados de 2002 evaluaba que en la triple frontera no existía actividad terrorista propiamente dicha, pero que la posibilidad que desde esa zona se financien grupos extremistas que actúan en otros puntos del planeta era viable, por lo que se decidió intensificar los controles en este tema.

Atendiendo a esta preocupación, el grupo 3 + 1 constituido en 2002 por Argentina, Brasil y Paraguay, más Estados Unidos intenta abordar la problemática de seguridad en la zona y cooperar en la coordinación de tareas de control sobre cuestiones como tránsito de personas, tráfico de bienes. Estados Unidos participa otorgando asistencia y asesoramiento¹⁴⁵.

En diciembre de 2003 en Asunción se celebró una de las reuniones entre los tres países de la región seguida por otra reunión con todos los países integrantes del mecanismo 3+1. En este marco se produjo la visita programada del Coordinador Principal Adjunto de la Sección Antiterrorista del Departamento de Estado que viajó a Paraguay y recorrió la zona en cuestión. Durante en año 2004 el funcionamiento del mecanismo 3+1 fue analizado en ocasión de visitas de funcionarios norteamericanos¹⁴⁶.

ternacionales de la Cámara de Representantes que las actividades del Hezbollah en la triple frontera involucraron narcóticos, tráfico y terrorismo, en ABBOTT, Philip K, «*Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality?*», *Military Review*, September - October 2004. El jefe del Comando Sur de los EEUU James Hill también realizó declaraciones sobre el funcionamiento de actividades terroristas en la zona de la triple frontera. Frente a la Cámara de Representantes sostuvo que «grupos de radicales islámicos conducen tareas en el área limítrofe entre Argentina, Brasil y Paraguay», en «*Críticas de un jefe militar de EEUU*», *Diario Clarín*, 31 de marzo de 2004, pág. 10.

144 HOSENBALL, Mark, ISIKOFF, Michael, «*Fighting Terror by Attacking... South America?*», *Newsweek*, Vol. 144, Fascículo 6, 8/9/2004.

145 Memoria detallada del estado de la Nación 2003, *Op. Cit.*, pág. 204 y 205.

146 En la Memoria anual del estado de la Nación 2004 (*Op. Cit.*, pág. 360) se mencionan dos visitas en las que se analizó el funcionamiento del mecanis-

Si bien para Argentina el tema del terrorismo merece suma atención, nuestro país tiene una postura diferente a la de Estados Unidos en cuanto a los instrumentos para enfrentar este flagelo. Esto quedó evidenciado en la *Conferencia Especial sobre Seguridad*, que se realizó en el mes de octubre de 2003 en la ciudad de México, donde se adoptó la «Declaración sobre Seguridad en las Américas». En esta cumbre se abordaron tanto las cuestiones relacionadas con las amenazas a la seguridad tradicional como las llamadas nuevas amenazas como la lucha contra el terrorismo, narcotráfico, desastres naturales, epidemias, etc. En este marco se instaló el debate entre Estados Unidos y América Latina sobre el rol de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Argentina, Brasil y México se aliaron para impedir que el narcotráfico y el terrorismo sean tratados como cuestiones de defensa que involucran a las FFAA. Por otra parte, las reuniones preparatorias llevadas adelante encontraron la oposición del gobierno de los Estados Unidos a incorporar temas como el cambio climático y las minas personales. Este país fracasó al intentar que la Junta Interamericana de Defensa se ocupe de temas como el terrorismo y narcotráfico, en tanto los mismos continuarán siendo abordados por organismos específicos (CICTE --Comité Interamericano contra el Terrorismo-- y CICAD --Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas--).

Una agenda cooperativa diversificada: Haití, radares, PSI, Contenedores y acuerdos con la NASA

El comienzo de la participación argentina en las misiones de paz data de 1958, aunque es a partir de los años '90 que esta participación se convierte en un elemento central de articulación entre política exterior y de defensa y adquiere mayor relevancia en vinculación a una decisión de política exterior¹⁴⁷.

mo 3+1: la visita del Coordinador para Contraterrorismo de Estados Unidos, Embajador Cofer Black el 30 de enero de 2004 y la del Subsecretario Adjunto para el Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, Embajador James Derham el 17 de febrero del mismo año.

147 Tal como se afirma en un informe del Ministerio de Defensa «la participación argentina en misiones para el mantenimiento de la paz es una decisión de política exterior que tiene influencia en la política de defensa, en especial sobre el instrumento militar». Ministerio de Defensa/Estado Mayor Conjunto

Durante los primeros meses de 2004 en *Haití* se desató una crisis que llevó a que Aristide abandonara el país, en el marco de fuertes enfrentamientos entre diferentes grupos militarizados que tomaron diversas ciudades. El caso haitiano requirió del accionar del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas avallando primero la conformación de una fuerza multinacional interina y, después, implementando una Operación de Mantenimiento de la Paz (OMP) con el acompañamiento de la OEA.

La Fuerza Multinacional Provisional –autorizada por la resolución 1529 del Consejo de Seguridad de NU– arribó en marzo de 2004 a Haití y estuvo compuesta por tropas estadounidenses, canadienses, francesas y chilenas. La rapidez con que las fuerzas estadounidenses llegaron a Haití se vinculó con la necesidad de evitar que el conflicto desestabilice la región de la Cuenca del Caribe o genere una ola de inmigrantes haitianos hacia las costas de Florida. Siendo Haití uno de los pocos países franco parlantes del continente la participación de Canadá y de Francia se explica por las tradicionales preocupaciones de sus diplomacias sobre la cuestión haitiana¹⁴⁸. Lo novedoso fue la participación de las tropas chilenas que por primera vez actuaron a nivel de batallón en una OMP, ya que hasta ese momento sólo habían participado como observadores o sectores.

A los tres meses de iniciada la fuerza multinacional tuvo lugar un repliegue de la misma y comenzó la etapa de la operación de estabilización –establecida por la resolución 1542 del Consejo de Seguridad de NU y denominada MINUSTAH– bajo el mando militar de un general brasileño y con tropas brasileñas, argentinas y chilenas.

En junio de 2004, después de un largo debate en el Congreso, nuestro país decidió participar en esta OMP. Uno de los argumentos centrales de quienes se opusieron fue que esta decisión estuvo ligada a los intereses estadounidenses y constituía un intento del gobierno argentino de congraciarse con Washington, después de haberse negado a enviar tropas a Irak.

La presencia de fuerzas latinoamericanas en el escenario

de las Fuerzas Armadas/ Naciones Unidas, *Cascos azules argentinos. Desde 1958 construyendo la paz...*, 2005, Buenos Aires, pág. 18.

148 GASPAR TAPIA, Gabriel, «*Haití: ¿complemento o vacío hegemónico en América Latina?*», Revista Foreign Affairs en Español, Enero - Marzo de 2005.

haitiano donde se desarrolla la primera Operación de Paz en la región sin la participación de ninguna potencia, es objeto de diversos análisis. Han surgido interrogantes: «¿Estamos en presencia de un vacío hegemónico (deliberado) en el continente que abre espacio (u obliga) a una mayor participación de Brasil y de sus principales socios sudamericanos en la seguridad regional? ¿Se inaugura con esto un espacio de disputa entre Estados Unidos y el Cono Sur en materia de influencia regional? o ¿Estamos en presencia de una armónica "división de trabajo" entre países de intereses medios vs. la potencia global?» —se preguntaba el Subsecretario del Ministerio de Defensa de Chile¹⁴⁹.

Con relación a estos interrogantes corresponde realizar algunas consideraciones. En primer lugar la participación de fuerzas sudamericanas en Haití es vista con beneplácito desde Washington, que ha reconocido la cooperación regional en la pacificación de Haití. El reconocimiento del rol de las tropas argentinas en Haití se ha hecho expreso en diversas ocasiones. En el marco de la reunión bilateral que Pampuro mantuvo con el Secretario de Defensa estadounidense en Quito —cuando se desarrollaba la Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas— Rumsfeld elogió las contribuciones de los soldados argentinos en Haití y dijo estar complacido en cómo rápidamente los países latinoamericanos crearon una fuerza para reemplazar a la fuerza interina compuesta por EEUU, Francia y Chile¹⁵⁰. «Argentina está jugando realmente un rol vital en las Fuerzas Multinacionales de mantenimiento de la paz en Haití (...). Es un importante servicio al hemisferio, de lo que los argentinos pueden estar orgullosos» señaló Rumsfeld en su visita a la Argentina en marzo de 2005¹⁵¹.

Mientras que ciertos autores plantean que los ejércitos latinoamericanos bajo el mando brasileño cumplen funciones de interme-

149 *Ibidem*

150 MILES, Donna, «U.S.-Argentine Bilateral Focuses on Haiti», American Forces Press Service, Departamento de Defensa de EE.UU. En: http://www.defenselink.mil/news/Nov2004/n11162004_2004111609.html
Fecha de Consulta: 28/08/05

151 U.S.Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), News Transcript, en <http://www.defenselink.mil/transcripts/2005/tr20050322-secdef2321.html>
Fecha de Consulta: 30/08/2005.

diario del imperio contra la resistencia haitiana, desde la perspectiva del gobierno argentino la participación en Operación Multinacional de Paz, denominada MINUSTAH es uno de los logros de gestión¹⁵².

Si bien la cooperación latinoamericana en Haití le permitió a EEUU reservar recursos militares para sus prioridades en materia de seguridad situadas en el Golfo Pérsico, para Gaspar Tapia no se puede hablar de la existencia de un vacío hegemónico, sino del surgimiento de coincidencias en el hemisferio en materia de seguridad. También debe señalarse que las características de esta operación proporcionan una importante experiencia destinada a fortalecer la integración y la proyección política internacional de la región¹⁵³.

El accionar conjunto de los países de la región se ha expresado en la conformación de un «Plan Integral de Ayuda» a Haití – consensuado entre los cancilleres de Argentina, Chile y Brasil y el representante de la ONU en Haití– que fue presentado desde la presidencia del Consejo de Seguridad por el canciller Bielsa. En el mismo se propuso la creación de un grupo de trabajo que asiste al PNUD y al BID para avanzar con los programas de reconstrucción institucional del país.

Argentina asumió un perfil activo solicitando apoyo a Estados Unidos para destrabar los fondos destinados a Haití y para el envío completo de las tropas previstas. La participación del Ministerio de Defensa y de la Cancillería argentina en el conflicto haitiano da cuenta del estrecho vínculo entre la Política Exterior y la Política de Defensa.

La instalación de radares a lo largo del territorio nacional reclamada por Estados Unidos se inscribe en el intento de garantizar un mayor control a fin de evitar la existencia de escenarios propicios para actividades vinculadas al terrorismo y a los delitos transnacionales en general. En noviembre de 2004 en el marco de un encuentro bilateral con Rumsfeld el ministro Pampuro planteó que el gobierno nacional tenía un nuevo plan de radarización¹⁵⁴.

Durante 2004 el Ministerio de Defensa ha incentivado la reali-

152 *Memoria detallada del estado de la Nación 2004*, Ministerio de Defensa, *Op. Cit.*, pág. 51.

153 *Ibidem*.

154 Véase: «*Pampuro tendrá una reunión con Rumsfeld*», Diario *La Nación*, 6 de noviembre de 2004, pág.12 y «*Mensaje a EE.UU. por los ejercicios militares*», Diario *Clarín*, 8 de noviembre de 2004, pág. 6.

zación de un programa de construcción de radares que atienda el déficit que tiene nuestro país para el control aéreo de nuestras fronteras, con el objetivo de fortalecer la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. La prioridad es el control del límite norte donde se producen permanentemente vuelos clandestinos. Los radares necesarios para esta tarea son de tres dimensiones o de guerra.

A fin de desarrollar este proyecto el gobierno dejó sin efecto el «Plan Nacional de Radarización», implementado por decreto 145/96 y para el cual se había convocado un llamado a licitación internacional para la compra de estos radares que fue suspendido, y lo reemplazó por el «Sistema Nacional de Vigilancia y Control aeroespacial» (SINVCA), que fue promulgado por ley durante el mes de octubre de 2004. Dicho sistema apunta a «atender tanto a la seguridad del movimiento del tránsito aéreo comercial y general como a impedir la violación de la soberanía de nuestro espacio aéreo». La parte inicial del proyecto tiene como objetivo la construcción de once radares de monoimpulso, lo que ya está en marcha. La segunda etapa apunta a la modernización de tres radares 3D móviles de gran alcance.

El plan anterior creado bajo la administración Menem suponía una inversión de 800 millones de dólares que había ganado, en una polémica licitación, la empresa norteamericana Northrop que luego se asoció con la italiana Alenia. El plan de Kirchner es diametralmente opuesto al de Menem y se basa en su idea de revitalizar el desarrollo tecnológico nacional en áreas estratégicas y en este caso específico le daría un rol significativo a INVAP¹⁵⁵.

El proceso de radarización implementado por el gobierno argentino no sólo se trató en la reunión que ambos responsables de la defensa mantuvieron en Quito, sino que fue un de los temas abordados en ocasión de la visita realizada por Rumsfeld a Buenos Aires en marzo de 2005. En las declaraciones posteriores a este último encuentro Pampuro hizo referencia, congruentemente a lo planteado por el Presidente, al interés argentino en fortalecer su desarrollo científico y tecnológico como una de las claves del nuevo per-

155 En lo inmediato es sabida la presión de la productora Northrop Grumman para modernizar los radares que hay y proveer otros, pero el gobierno nacional quiere hacerlo por licitación.

fil productivo de país, al mismo tiempo que señaló darle la bienvenida a la cooperación tecnológica con los Estados Unidos¹⁵⁶.

Argentina se sumó al programa denominado *Proliferation Security Initiative* (PSI) en 2005. El mismo fue lanzado por Bush en 2003 y tiene como objetivo combatir el tráfico de armas de destrucción masivas y de los materiales para su construcción. A través de la «interdicción de cargamentos de armas de destrucción masiva, sus medios de transportes y de bienes de uso dual provenientes y/o con destino a grupos terroristas o Estados considerados 'motivo de preocupación en materia de proliferación'»¹⁵⁷. La participación argentina en la Reunión de Cracovia donde se celebró el primer año de la iniciativa fue agradecida a través de dos notas dirigidas al canciller Bielsa, la primera de parte del entonces Subsecretario de Control de Armas y Seguridad Internacional John Bolton –actual embajador de EE.UU. en NU– y la segunda del entonces Secretario de Estado, Colin Powell, reemplazado actualmente por Condoleezza Rice. En ambas notas se solicitaba la adhesión de Argentina a la Declaración de Principios de esta iniciativa, que finalmente se concretó en 2005. Para Condoleezza Rice «el peligroso comercio de armas de destrucción masiva sólo puede ser frenado a través de los esfuerzos coordinados y continuos de la comunidad internacional (...) Cuanto mayor sea el número de países activamente involucrados en la PSI, más segura estará la gente en todos lados»¹⁵⁸.

Otra de las iniciativas vinculadas a incrementar la seguridad en las que Argentina y Estados Unidos han cooperado es la *Iniciativa de Seguridad de Contenedores* (CSI por sus siglas en inglés). Durante 2004 se avanzó en las negociaciones para que Argentina ingrese a la iniciativa y en ese marco funcionarios aduaneros de Estados Unidos visitaron nuestro país¹⁵⁹. Luego del escándalo desa-

156 *Statements by U.S. Secretary of Defense and Argentine Minister of Defense*, March 22, 2005. U.S. Department of Defense, Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), en <http://www.defenselink.mil/transcripts/2005/tr20050322-secdef2321.html>

157 *Ibidem*, pág. 299.

158 Traducción propia, Declaraciones extraídas de MILES, Donna, «*Proliferation Security Initiative Marks Second Anniversary*». American Forces Press Service, en: http://www.defenselink.mil/news/May2005/20050531_1443.html
Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2005.

159 *Memorias anual del estado de la Nación 2004*, Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio internacional y Culto, *Op. Cit.*, pág. 380.

tado por el tráfico de cocaína hacia España desde el aeropuerto de Ezeiza (caso Southern Winds) el gobierno argentino implementó una serie de medidas destinadas a incrementar la seguridad aeroportuaria, ejemplo de esto fue el reemplazo de la PAM por la PSA. En marzo de 2005, después que el caso SW se hiciera público y frente a las crecientes preocupaciones en materia de lucha contra el narcotráfico expresadas por parte de Washington en relación al puerto de Buenos Aires y a los aeropuertos argentinos, la prensa anunciaba como inminente una más estrecha colaboración de la DEA (*Drug Enforcement Administration*) con nuestro país, así como la firma del acuerdo entre las aduanas de Argentina y EEUU en el marco de la SCI¹⁶⁰.

El informe anual realizado por Departamento de Estado sobre la lucha contra el narcotráfico¹⁶¹, dado a conocer en marzo de 2005, señala que los contenedores que pasan el sistema marítimo argentino constituyen el medio de transportes de narcóticos con mayores volúmenes. Dado que Argentina como miembro del MERCOSUR no puede inspeccionar contenedores provenientes de otros estados miembros, se considera a estos contenedores como una gran amenaza de tráfico. También se indica que la salida de drogas desde la Argentina se realiza a través de aerolíneas comerciales y de barcos cruceros de pasajeros y los destinos de estos cargamentos son principalmente Europa –en el caso de la cocaína– y Estados Unidos –en el caso de la heroína–. El zar antidrogas del gobierno de George Bush, John Walters, evaluó que «la Argentina aún no es un punto neurálgico para el tráfico de drogas producidas en los países andinos, pero sí figura entre nuestros puntos de preocupación»¹⁶².

En mayo de 2005 el titular de la AFIP, Alberto Abad y el embajador Lino Gutiérrez, en representación del titular del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos, firma-

160 Véase: «Agentes de EEUU, en la Aduana», *Diario Clarín*, Buenos Aires, 23 de marzo de 2005 y «Ayudaría la DEA a controlar el narcotráfico en el puerto», *Diario La Nación*, Bs. As., 14 de marzo de 2005

161 *International Narcotics Control Strategy Report -2005*, Department of State, Released by the Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March 2005

162 «Los narcos se esfuerzan por llegar a la Argentina», *Diario La Nación*, Buenos Aires, 13 de marzo de 2005.

ron el convenio por medio del cual Argentina se constituyó en el primer país latinoamericano en sumarse a la iniciativa de seguridad de los contenedores¹⁶³.

Por medio de este acuerdo se establece la colaboración recíproca para mejorar el control sobre los contenedores que se utilizan en el comercio exterior argentino, incluyendo el intercambio de agentes entre ambos países. Para la implementación de esta iniciativa Argentina adquirirá los escáner capaces de realizar controles no intrusivos —sin necesidad de abrir los contenedores—.

Con relación a este convenio Lino Gutiérrez señaló que «este acuerdo es un hito de las relaciones de ambos países y Argentina es el primer país latinoamericano en implementar este programa de seguridad portuaria que es uno de los aspectos vitales en la lucha antiterrorismo»¹⁶⁴. Para la firma de este acuerdo estuvo presente el Embajador Cresencio Arcos, director de Asuntos Internacionales del Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos, quien había iniciado a comienzos de 2004 las negociaciones con el gobierno¹⁶⁵.

El Delegado de la DEA en Argentina, Anthony Grecco, y el Ministro del Interior, Aníbal Fernández incrementaron sus contactos luego del caso SW. Allegados a Fernández afirmaron que el objetivo es aumentar los lazos efectivos con la DEA por los buenos resultados obtenidos con una experiencia piloto en el norte del país, donde la Gendarmería y la DEA trabajan en forma combi-

163 «Argentina y EE.UU. harán en conjunto el control de contenedores en el puerto», Clarín, 10 de mayo de 2005, «La aduana de EE.UU. ayudará en el puerto», Diario *La Nación*, Buenos Aires, 10 de mayo de 2005, «Control en el puerto de Buenos Aires», Diario *La Nación*, Bs. As., 17 de mayo de 2005.

164 *Ibidem*, Diario *Clarín*, 10 de mayo de 2005

165 Antes de concurrir a la cuarta reunión extraordinaria del CICTE que se desarrolló en Montevideo del 28 al 30 de enero de 2005, Cresencio Arcos junto al Representante de EEUU ante la OEA Embajador John Maisto y al Coordinador de la Oficina antiterrorismo del Departamento de Estado Cofer Black, visitaron Buenos Aires, donde se concretaron encuentros con el vicepresidente Daniel Scioli, así como con otros funcionarios del área de la seguridad del Ministro del Interior Aníbal Fernández y el Ministro de Justicia, Gustavo Béliz. También el Viceministro de Defensa, Jaime Garreta, los secretarios de Inteligencia, Héctor Icazuriaga, de Justicia, Pablo Lanusse, de Seguridad Norberto Quantín y de la Presidencia, Oscar Parrili.

nada en la frontera con Bolivia, donde se ubica una de las rutas básicas de entrada de estupefacientes¹⁶⁶.

El gobierno argentino firmó en septiembre de 2004 una Carta de Acuerdo sobre Control de Tráfico de Drogas y Aplicación de la Ley con Estados Unidos¹⁶⁷. Este acuerdo permite que nuestro país reciba asistencia por parte de Estados Unidos destinada al control del tráfico ilícito de estupefacientes. Por medio del primer instrumento complementario firmado el gobierno de Estados Unidos se acordó un aporte de cien mil dólares por parte de Estados Unidos.

En materia de cooperación espacial y durante la administración Kirchner se alcanzó la firma de un acuerdo de cooperación entre la CONAE (*Comisión Nacional de Actividades Espaciales*) y la NASA (*National Administration on Space Activities*) para la realización de la misión satelital SAC-D/Aquarius. Esta iniciativa se enmarca en el desarrollo por parte de la CONAE del Plan Espacial Nacional mediante la cooperación internacional asociativa –esto es, a través de acuerdos– que posibilita reducir los aportes solicitados al Tesoro Nacional para generar información sobre nuestro territorio¹⁶⁸.

El SAC-D integrará cámaras ópticas provistas por INVAP¹⁶⁹ y, además, un gigantesco radar en banda L llamado Aquarius que la NASA utilizará para el mapeo de la salinidad superficial oceánica, como parte de sus estudios científicos globales sobre la biosfera. Por su parte Argentina obtendrá importante información sobre sus propias pesquerías marítimas y sobre sus aguas subterráneas¹⁷⁰.

166 «Ayudaría la DEA a controlar el narcotráfico en el puerto», Diario La Nación, 14 de marzo de 2005.

167 Véase: *International Narcotics Control Strategy Report - 2005*, Department of State, Released by the Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March 2005, y *Memoria anual del Estado de la Nación 2004*, Op. Cit., pág. 206.

168 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Dirección de Prensa, Información para la prensa Nro. 079/2004, en <http://www.cancilleria.gov.ar/ministerio/prensa/7904.html>

169 Debe señalarse que si bien INVAP es el contratista principal del SAC-D/Aquarius, en su integración participarán también otros organismos pertenecientes al sistema científico - tecnológico nacional, así como se dará trabajo a numerosas empresas argentinas, en particular, PyMEs. En: «Se firmó el Acuerdo para construir el SAC-D/Aquarius en Argentina», 03-03-2004, <http://www.invap.net/news/novedades.php?id=20040304143351>

170 Véase «Misiones SAC», INVAP, en <http://www.invap.net/space/misionesSAC.html>

Este acuerdo firmado en marzo de 2004 entre la CONAE y la NASA marca la persistencia de los acuerdos de cooperación en materia espacial entre Argentina y EEUU, que se inicia en 1991 con la firma un Acuerdo Marco para la Cooperación en el Uso Civil del Espacio, que establece la coordinación de programas y/o proyectos espaciales, el intercambio de datos científicos y desarrollo de actividades de interés común. Con relación a las misiones satelitales conjuntas debe mencionarse que desde 1996 se han concretado tres misiones satelitales conjuntas –el SAC-B lanzado en 1996, el SAC-A lanzado en 1998 y el SAC-C de observación de la Tierra, lanzado en el 2000– y que negociaciones para la Misión SAC-D comenzaron durante la administración De La Rúa¹⁷¹.

Otras áreas de cooperación en el ámbito de la defensa involucran reuniones bilaterales, programas de capacitación y proyectos de cooperación en el área científico tecnológica. De acuerdo a la información disponible¹⁷² la X reunión del Grupo de Trabajo Bilateral sobre Defensa entre Argentina y Estados Unidos dio como primer resultado una profundización de la cooperación y del apoyo de Estados Unidos a los programas de entrenamiento y capacitación argentinos en materia de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Desminado Humanitario, Medio Ambiente, Cooperación para la Defensa, Ciencia y Tecnología, Asistencia a la Seguridad y Capacitación de Civiles. Los subgrupos encargados de cada uno de estos temas establecieron un programa anual de actividades, su coordinación y seguimiento correspondientes¹⁷³.

171 Véase: BUSSO, Anabella, «Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De la Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos», en la obra preparada por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), *La política exterior argentina 1998-2000. El cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?*, Ediciones CERIR, Rosario, 2001.

172 *Memoria detallada del Estado de la Nación 2004*, Ministerio de Defensa, Op. Cit., pág. 5.

173 Dentro del Subgrupo de Trabajo IV Capacitación de Civiles se acordó la realización de actividades de intercambio académico entre ambos países para 2005, entre las que se destaca la organización de un Seminario sobre Toma de Decisiones en situación de Crisis para funcionarios civiles y militares de ambos países en Argentina. El Subgrupo de Asuntos Ambientales también alcanzó un acuerdo para nuevas actividades de cooperación. Se realizaron Conferencias de divulgación de sistema de catalogación en dife-

Con relación a la capacitación de civiles durante el año 2004 se cumplió el Programa «Expanded lmet», ejecutado con fondos provenientes del Gobierno estadounidense. La implementación completa de este programa posibilitó la realización de cinco cursos móviles dictados por profesores de Estados Unidos y cuatro cursos dictados en ese país por medio de los cuales se capacitó a 244 agentes del Ministerio de Defensa y de otros organismos del estado cuyas funciones se relacionan con la defensa.

Las propuestas de cooperación para el desarrollo del área científica tecnológica aplicada a la defensa ha sido potenciada por el gobierno de Estados Unidos. Una muestra de ello es la apertura de una Oficina de Ciencia, Tecnología y Cooperación de Estados Unidos que, desde junio de 2004, funciona en el edificio libertador en la ciudad de Buenos Aires.

Como resultado del buen estado de las relaciones en el ámbito de cooperación para la defensa, durante la visita de Donald Rumsfeld se avanzó en cuestiones de interés a través de acuerdos de cooperación para la defensa que incluirán fondos para el financiamiento de tecnología misilística y aeroespacial argentina. Si efectivamente estos temas se convierten en áreas de trabajo conjunto con Estados Unidos estaríamos superando algunas de las limitaciones que Washington impuso a nuestro país en la etapa inmediata posterior al desmantelamiento del misil Cóndor II, cuestionando cualquier tipo de desarrollo sobre vectores y sus vehículos lanzadores. Otros proyectos de punta en los que Argentina está trabajando están ligados a prolongar la vida útil de los satélites en órbita, la producción de agua pesada y la realización de simuladores.

Finalmente, en el marco de la mencionada visita, Rumsfeld se habría comprometido a destrabar un acuerdo de «compre argentino» en el Pentágono que posibilitaría que empresas como la Lockheed puedan vender con su marca partes o piezas fabricadas por piezas locales¹⁷⁴.

rentes ámbitos, entre ellos en el «Subgrupo Asistencia a la Seguridad» en el ámbito de la X Reunión del Grupo de Trabajo Bilateral Argentina-EE.UU. En: *Memoria detallada del estado de la Nación 2004*, Ministerio de Defensa, *Op. Cit.*, págs. 12, 13, 16 y 38.

174 MAC KAY, María Luisa «Avances con EE.UU. en acuerdos de cooperación para la defensa», *Diario Clarín*, 23 de marzo de 2005.

Encuentros ministeriales

El Ministro de Defensa José Pampuro ha mantenido múltiples encuentros con funcionarios norteamericanos de la área. En este apartado se darán cuenta de las principales reuniones ministeriales y cuestiones abordadas en las mismas a los efectos de sustentar los temas de agenda que hemos señalado como prioritarios así como su tipificación en conflictivos o cooperativos. Finalmente, la información sistematizada pone en evidencia que el diálogo entre los funcionarios muestra la supremacía de la continuidad y los ajustes sobre los cambios respaldando nuestra hipótesis.

Primer encuentro entre Rumfeld y Pampuro

Durante la gira que Pampuro realizó a EEUU en diciembre de 2003 se reunió con diversos funcionarios¹⁷⁵. En el encuentro con el número dos del Departamento de Estado, Richard Armitage, estuvo presente el pedido de inmunidades, la situación de Irak y el tema de Malvinas en referencia a las gestiones que la Argentina estaba llevando adelante para que Gran Bretaña esclarezca si había material nuclear en alguno de los ocho buque ingleses que se hundieron durante la guerra.

El encuentro de Pampuro con el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld se caracterizó por el tratamiento de los temas bilaterales recurrentes de los últimos meses. Se abordó el pedido de inmunidades, la necesidad de retomar los ejercicios militares conjuntos, la situación de Irak y el posible envío de tropas¹⁷⁶. Pampuro volvió a repetir la posición argentina de no enviar tropas a Irak si no hay un gobierno iraquí en el poder y una operación tradicional de la ONU. Esta posición del gobierno de Néstor Kirchner muestra una continuidad con la posición asumida por nuestro país durante el gobierno de transición a cargo de Eduardo Duhalde.

175 De acuerdo a la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, durante su visita a Washington, Pampuro se reunió con el Vicesecretario de Estado, Richard Armitage, con el Secretario asistente para Asuntos Políticos y Militares, Lincoln Bloomfield; con el Director senior para Asuntos del Hemisferio Occidental del Consejo Nacional de Seguridad, Embajador Thomas Shannon y el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld.

176 «EEUU insistió ante Pampuro: quiere seguir con los ejercicios militares», Diario Clarín, 12 de diciembre de 2003.

Segundo encuentro entre Rumsfeld y Pampuro

Donald Rumsfeld, quien después de la reelección de Bush fue confirmado en su cargo, se reunió con el Ministro de Defensa Pampuro en el marco de la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Quito del 16 al 19 de noviembre de 2004. Este encuentro se constituyó en el primero con un funcionario de primera línea luego de la reelección. Previo a esta Conferencia Pampuro señaló que Argentina iba a mantener su postura tradicional sobre el rol de las Fuerzas Armadas, opuesta a involucrarlas en asuntos considerados de seguridad interior como el narcotráfico, a pesar de la posición en contrario de Washington. Algunos países de la región son más permeables a estas presiones, lo que genera que haya una multiplicidad de enfoques.

Como sostuvimos en el punto sobre radares, en el encuentro bilateral con Rumsfeld, el ministro Pampuro tuvo como uno de los temas el nuevo plan de *radarización* encarado por el Gobierno, una medida que siempre formó parte de los pedidos norteamericanos.

Allí se acordaron los futuros ejercicios militares conjunto entre ambos países, los que optaron por la alternativa llamada «guerra virtual», vía la utilización de simuladores y computadoras y sin movimiento de tropas¹⁷⁷. De esta forma se retoman los ejercicios conjuntos que quedaron congelados por negativa del gobierno argentino a conceder las *inmunidades* irrestrictas que reclama el gobierno estadounidense.

Trascendió que Rumsfeld le adelantó a Pampuro que «la seguridad internacional» sería uno de los ejes prioritarios del segundo mandato de Bush. En la oportunidad insistió en el interés de su país por la participación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas directamente en temas de seguridad interna. Otra cuestión tratada fue la situación de *Haití*, país al que Argentina envió tropas, en esta instancia Pampuro pidió que Estados Unidos trabaje para que la ONU complete el contingente prometido de seis mil hombres —sólo envió la mitad— y que los gobiernos de la región ayuden a encontrar una salida política a la crisis del país.

En esta misma Conferencia el representante de Colombia propuso crear una lista con grupos terroristas de América; Estados

177 «Habrán maniobras militares «virtuales» entre Argentina y Estados Unidos», *Diario Clarín*, 17 de noviembre de 2004, pág. 17.

Unidos respaldó la propuesta pero Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela se opusieron.

Otros temas de discusión fueron: la homologación de los sistemas de medición de los gastos de defensa; la cooperación regional para la investigación, ciencia y tecnología; entrenamiento e industria de la defensa.

Por otra parte los ejércitos de América intentaron llegar a acuerdos sobre la colaboración hemisférica para apoyar operaciones ante desastres naturales y políticas comunes para preservar los patrimonios culturales, naturales, bienes estratégicos y las grandes cuencas hidrográficas de la región.

Visita de Rumsfeld a la Argentina y tercer encuentro con Pampuro

En marzo de 2005 se produjo el tercer encuentro entre Donald Rumsfeld y José Pampuro. Los principales temas abarcaban la preocupación de Washington por la situación político-institucional de Bolivia y el proceso de radarización en Argentina. Del lado de Argentina se aspiraba a retomar los ejercicios militares conjuntos, frenados por la exigencia de inmunidades a los soldados estadounidenses.

Durante el encuentro de 22 de marzo se empezó a diseñar un protocolo de cooperación en producción para la defensa que se pretende concretar antes de fin de año. Argentina aspira tener listo para esa fecha un acuerdo amplio que garantice fondos para financiar proyectos de producción propia en tecnología misilística, aeroespacial de combustible y de equipamiento militar.

El tema de radares fue uno de los puntos abordados. Como ya dijimos, para Estados Unidos se trata de una cuestión de seguridad y control del narcotráfico, para Argentina es además una estrategia de producción pensada en años, según declaran funcionarios del gobierno. Además el Secretario de Defensa manifestó la voluntad política de Estados Unidos para retomar los ejercicios militares conjuntos trabados por el tema de inmunidades.

Sobre la región, Rumsfeld agradeció el apoyo presidencial al Presidente de Bolivia Carlos Mesa por la crisis que atraviesa su país. Destacó también la preocupación por el robo de misiles en Nicaragua y sondeó sobre la opinión que se tiene de Venezuela y la compra de armas de Chávez.

5. Análisis de la última hipótesis y reflexiones finales

La última hipótesis planteada en la introducción de este trabajo señalaba que tanto el inicio de una segunda administración Bush como la salida argentina del default generan un escenario distinto al que se dio entre mayo de 2003 y enero-febrero de 2005. En dicho escenario no sólo aparecen datos que podrían enmarcar un cambio, sino que instalan la necesidad de que nuestro país diseñe y ejecute una política exterior post-default y una relación con Washington que ya no estará formateada por las negociaciones para refinanciar la deuda.

En ese marco resulta importante destacar que si bien el presidente *Bush* consiguió su reelección por una diferencia de votos sobre el candidato demócrata que le permitió legitimar su gestión después de haber llegado a la Casa Blanca con resultados muy dudosos, también hay que subrayar que el apoyo a su segunda administración está atado a los avances en temas complejos como la evolución de la guerra en Irak y el manejo del déficit fiscal, a lo que se suman cuestiones no incluidas previamente en el análisis como los efectos desastrosos de las catástrofes naturales que afectaron al país¹⁷⁸ y problemas de legalidad y legitimidad vinculados con las argumentaciones usadas para justificar la destitución de Saddam que involucraron acciones considerados delitos federales tal como hacer pública la identidad de una espía de la Central de Inteligencia Americana¹⁷⁹.

178 El huracán Katrina puede ser descrito como una de las más grandes catástrofes que afectó a Estados Unidos. En ese marco gran parte de la población afectada manifestó su descontento con la calidad y los tiempos de la asistencia federal. El presidente fue criticado por la falta de preparación para atender este tipo de crisis y por su excesiva concentración en la guerra en Irak. Las imágenes sobre el desastre y las actividades de asistencia parecían más típicas de un país subdesarrollado que de la primera potencia mundial, situación que fue acompañada por un hecho con escasos precedentes: la solicitud de asistencia internacional por parte de Washington. Posteriormente, el huracán Wilma reinstaló la crítica de los habitantes de Florida. A nivel del análisis internacional, estos hechos se asocian con el proceso de calentamiento global y la negativa del gobierno americano para comprometerse con el protocolo de Kyoto.

179 Durante octubre de 2005 debió renunciar el Jefe de Gabinete del Vicepresidente de Estados Unidos, Lewis Libby, por ser identificado como el funcio-

Si bien por una parte el triunfo hizo que durante los primeros meses de 2005 Bush dejara en claro que continuaría aplicando sus políticas de ataque frontal para alcanzar sus objetivos, pasando por encima de las fuerzas de oposición, e inclusive de los miembros más débiles de su propio partido, porque esa estrategia le había generado un gran capital político¹⁸⁰; por otra las diferencias políticas al interior del bloque de sus principales aliados son ahora más claras que antes. Los tres núcleos centrales de ese apoyo —la derecha cristiana, los empresarios y los militaristas— se atribuyen como suya la victoria, ejerciendo presión sobre el mandatario en pos de sus intereses particulares, pero con el inconveniente de que esos intereses son muy dispares entre sí y ninguno de ellos está dispuesto a hacerle demasiadas concesiones al otro¹⁸¹.

nario que dejó trascender a la prensa el nombre de Valerie Plame, una espía de la CIA, lo que constituye un delito contra la sección 421 de la ley de Protección de Identidades de Inteligencia de 1982. El nombre de Plame habría sido revelado en venganza porque tras haber sido enviado a África, su esposo, el Embajador Wilson decidió hacer público que no existían pruebas de que Irak hubiese intentado comprar armas en Níger, un argumento que Bush utilizó en uno de sus discursos sobre el estado de la Unión para confirmar la peligrosidad de Saddam Hussein. Este escándalo conocido como «Plamegate» o «Ciagate» involucra la posibilidad de que otros funcionarios como el Vicepresidente o el principal asesor del Presidente, Karl Rove estén involucrados en este delito, lo que podría terminar desencadenando serios problemas para la administración Bush.

- 180 Dos cuestiones, entre otras, ponen en evidencia esta decisión. Una es la afirmación del Presidente en su discurso del 20 de enero de 2005 —día de la asunción— que destaca el espíritu de cruzada que le da a su gobierno. En el mismo se refirió a la misión moral de su país. «Estados Unidos va a clarificar continuamente ante cada gobierno y cada país la opción moral entre la opresión y la libertad». La otra es la conformación de su gabinete, la cual deja en claro el triunfo de las líneas duras sobre las moderadas. Entre los cambios en el gabinete que dan cuenta de esta tendencia se puede mencionar el desplazamiento de Colin Powell y su reemplazo por Condoleezza Rice como Secretaria de Estado, el nombramiento de John Bolton como embajador en la ONU —teniendo en cuenta que fue un fuerte crítico de la misma— y la elección de Paul Wolfowitz en el Banco Mundial. El desplazamiento de Roger Noriega como Secretario de estado Adjunto para el Hemisferio Occidental y su reemplazo por el Embajador Thomas Shannon constituye la única excepción, en tanto este último es un embajador de carrera menos ideologizado.
- 181 WALLERSTEIN, Emmanuel, «La reelección de Bush y sus implicancias para Estados Unidos y el mundo», Revista del Observatorio Social de América Latina, año V, N° 15, septiembre - diciembre de 2004.

La Derecha cristiana está básicamente preocupada por los asuntos internos de los Estados Unidos, fundamentalmente el matrimonio gay y el aborto. Para cambiar estas políticas necesita una enmienda constitucional y revertir un fallo anterior de la corte (Roe vs. Wade) y, en este contexto, la cuestión central pasa por ver cómo se manejan los cambios ligados con los cargos a cubrir por jubilación en la Corte Suprema que permitan una votación destinada a revertir tal fallo¹⁸².

Por otra parte los empresarios –identificados como conservadores económicos– pretenden volver al pasado en términos de sistema impositivo, regulaciones ambientales, procesos judiciales y costos de salud. En este marco destacan la necesidad de que los cambios impositivos instaurados durante la primera administración –que implican una clara disminución de los pagos de quienes más tienen– se hagan permanentes y que se sostenga la propuesta de reforma al sistema de seguridad social; en el ámbito de las cuestiones medioambientales se espera que el presidente pueda continuar manejándolas por decreto sin intromisión de la justicia y la misma expectativa se concentra en cuanto a los litigios de acción de clase o colectivos por los cuales las empresas deben dar cuentas por sus delitos ante una gran cantidad de afectados. Estas propuestas pueden, según Wallerstein, contar con menos oposición de los demócratas que de la facción de los capitalistas más sofisticados, seriamente preocupada por los posibles efectos de la caída del dólar y por la enorme deuda gubernamental sobre el mercado de acciones. Ante este escenario reclaman una reducción del déficit

182 *Ibidem*. En el marco de los objetivos de la derecha cristiana subrayados por Wallerstein el presidente Bush durante 2005 inició este proceso logrando la aprobación del jurista John Roberts como presidente de la Suprema Corte. Sin embargo en octubre del mismo año comenzó a enfrentar inconvenientes cuando su candidata, la abogada y asesora legal de la Casa Blanca Harriet Miers, se vio obligada a retirar su nominación a la Corte Suprema por los inconvenientes que enfrentaría su candidatura en el Senado de los Estados Unidos. En la actualidad Bush se enfrenta al dilema de proponer a un candidato claramente conservador para poder componer con su base electoral o, como ha subrayado el Senador Edward Kennedy «escuchar a todos los estadounidenses, no sólo a la derecha lejana» y postular a alguien que reúna cierto consenso general. L'ISSARDY, Gerardo, «Bush se quedó sin su candidata a la Corte», Diario *Clarín*, Buenos Aires, 28 de octubre de 2005.

fiscal y señalan que la forma más rápida de hacerlo es a través de una disminución del presupuesto militar¹⁸³. Siguiendo esta línea de análisis podríamos afirmar que, tal como lo desarrollamos en el apartado sobre la dimensión económica, los sectores financieros continúan siendo la porción económica que mantiene cierta tensión con la administración Bush. Durante su primer mandato la disputa se concentró en el abandono de los operativos de salvataje para los países en desarrollo con fuertes crisis financieras, tomado como política oficial de Washington desde la llegada de Bush y que ponía en evidencia la competencia entre el Estado americano y los grupos financieros transnacionales por la conducción de la economía mundial. Durante el segundo mandato la mencionada disputa puede incluir más temas de la agenda económica doméstica que cuestiones de economía internacional.

El tercer grupo señalado por Wallerstein es el de los militaristas. Identificados como «vulcanos», «halcones» o los «unilateralistas jacksonianos» como los hemos presentado al inicio de este trabajo, consiguieron imponer su objetivo durante la primera administración: lograr que Estados Unidos vuelva a ser una potencia hegemónica indiscutida a nivel global. Para ello el uso de la fuerza y la militarización de la política exterior aparecen como datos centrales para su consolidación dentro del gobierno. Los principales problemas que enfrenta este grupo están ligados a la evolución de la guerra en Irak donde los resultados no son los buscados y la posibilidad del retiro aparece como un costo inaceptable.

Las consecuencias más destacadas de este escenario habitan en ciertas fuerzas profundas de la política exterior americana, a saber: la tensión entre introversión y extroversión y la tradición aislacionista. Como señala Klingberg la política exterior americana se balancea entre períodos de extroversión, cuando los Estados Unidos orientan su atención y energía hacia el extranjero, y períodos de introversión, cuando se concentra en los problemas internos. El péndulo se balancea hacia lo interno después de las guerras y, consecuentemente, presidentes como Wilson, Truman (y podríamos incluir también a Bush padre) esperaron el tributo de su pueblo por el triunfo en la guerra. Sin embargo, encontraron el rechazo de los

183 *ibidem*

americanos, quienes demandaban de sus líderes la atención de las cuestiones internas¹⁸⁴. Si bien la guerra en Irak no está ganada ni terminada, la tendencia a la introversión puede ir consolidándose en tanto la población vaya incluyendo en sus evaluaciones si dicha guerra garantiza la defensa de sus cuestiones domésticas —incluida la seguridad nacional— o la perjudica. Por otra parte, la introversión tiene fuertes lazos con la tradición aislacionista que, en Estados Unidos, posee adictos de derecha e izquierda¹⁸⁵, quienes también demandan un regreso a casa y un privilegio de lo interno sobre lo internacional. En este marco es importante señalar que un país con el poder de Estados Unidos no puede volver a un aislamiento en sentido estricto, pero sí puede enfrentarse con la necesidad de atender su frente interno y disminuir considerablemente su sobre-extensión militar y el componente confrontacionista de su política exterior. Finalmente, debemos mencionar que el aislacionismo de izquierda surge en los Estados Unidos como consecuencia de la guerra de Vietnam. Actualmente los americanos se enfrentan a situaciones similares a la de aquella época: una guerra que no pueden ganar, un considerable número de soldados que no están convencido de la necesidad de participar en la misma y la pregunta sobre si el ataque a Irak fue una decisión acertada para defensa del interés nacional americano o no. Consecuentemente, de consolidarse la situación actual Bush podría enfrentar en el corto plazo el crecimiento de los sectores liberales de izquierda como una contra-reacción al extremo conservadorismo de derecha.

Hasta el presente el Presidente Bush ha contestado a cada una de las situaciones de crisis con respuestas cada vez más orientadas hacia sus convicciones conservadoras. Según Ted Jellen esta situación no tiene antecedentes. La conducta general de los presidentes americanos ha sido que cuando enfrentan inconvenientes

184 KLINGBERG, Franck, *Cyclical Trends in American Foreign Policy Moods: The Unfolding of America's World Role*, Laham, MD, University of America, 1983.

185 Para una descripción del aislacionismo de izquierda y derecha ver el trabajo de Irving Bristol, «La definición de nuestro interés nacional», en HARRIES Owen (Comp.) *El propósito de los Estados Unidos de América. Nuevos enfoques de la política exterior de Estados Unidos*, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1993. Esta compilación fue publicada anteriormente por la revista *The National Interest* en 1991.

internos tienden a corregir su política en dirección de las demandas de la oposición e, inclusive, de los independientes. Sin embargo las decisiones de Bush ante estos reclamos han sido profundizar la dirección que ya había tomado separando cada vez más sus propuestas de las de la oposición¹⁸⁶. A menos de un año de su reelección el presidente americano enfrenta la peor situación interna (Irak, huracanes, candidatos a la Corte Suprema, Plamegate, déficit fiscal, entre otros) de toda su administración. *Este escenario abre la posibilidad de que la estrategia de profundización del conservadurismo encuentre ahora más inconvenientes que antes y, por lo tanto, que la Casa Blanca enfrente la necesidad de aplicar algunos giros importantes a su política exterior.*

Otro ámbito de debate a nivel global está ligado a la pregunta sobre si la forma que los militaristas le dieron a la política exterior americana contribuiría a una consolidación del poder unilateral americano y la creación de un orden unipolar o, como opinan los críticos, esta política traería como consecuencia una aceleración de la crisis hegemónica de Estados Unidos siguiendo la tendencia histórica de que todos los imperios perecen. Como fruto de este debate y siempre y cuando la administración republicana lo tome en cuenta también se podrían abrir algunos espacios de cambio.

La relación bilateral con Argentina durante la segunda administración Bush se enmarca en la continuidad de la política Washington hacia la región establecida a partir del 11 de septiembre, donde América Latina aparece claramente como una zona no prioritaria. Esta dirección, como el conjunto de la acción externa americana, estará sujeta a la evolución de la política doméstica en Estados Unidos donde también es posible que el partido demócrata comience a reclamar una mayor atención hacia América Latina¹⁸⁷.

186 Esta caracterización de la conducta del presidente Bush fue realizada por el Profesor Ted Jellen en ocasión de su disertación frente a un conjunto de colegas de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de UNR, Rosario 9 de agosto de 2005.

187 Si bien durante la última campaña electoral ninguno de los dos partidos dio importancia a nuestra región existen especialistas que destacan que tarde o temprano por razones que hacen a la vida interna de los Estados Unidos, Washington otorgará más relevancia a la región. Ver HRINAK, Donna, «Cuatro años más para América Latina», Foreign Affairs en Español, enero - marzo 2005.

Por el momento la agenda propuesta por Washington para Argentina destaca los siguientes puntos:

- Argentina debería continuar desempeñando un papel internacional que apunte a la consolidación de la gobernabilidad en escenarios complejos como los casos de Bolivia y Venezuela. La cuestión boliviana adquiere especial interés dada la proximidad de las elecciones presidenciales y, en ese marco, si nuestro país no desempeña un rol activo –como lo hizo durante las crisis anteriores– Bush intentará fortalecer el campo de juego para Brasil lo que implica apoyar a Lula quien transita por una fuerte crisis doméstica. Por otra parte, se consolidaran los pedidos para que nuestro país contenga las acciones de Chávez entendiendo la contención como una política de imposición de límites a las aspiraciones y acciones del presidente venezolano o, en su defecto, que Kirchner demarque claramente hasta dónde llegarán los contactos y compromisos de Argentina con Chávez;

- nuestro país se enfrentará reclamos ligados con la actividad económica donde Washington insiste con que debemos garantizar una mayor seguridad jurídica a los inversionistas y trabajar en pos de la liberalización comercial;

- desde una perspectiva política las preocupaciones más destacadas en Washington se vinculan con la dirección que Kirchner puede llegar a darle a la política económica y a la política exterior y con la evolución en la conformación de los partidos políticos. En el primer caso el tiempo transcurrido ha disminuido el desconcierto de los hacedores de política americanos en tanto la conducta económica y externa de nuestro país se mantuvo dentro de lo previsible, o dicho en términos de nuestra hipótesis, se caracterizó más por la continuidad y los ajustes que por los cambios. Además, las posturas más desafiantes aparecieron ligadas a la renegociación de la deuda, pero como lo aclaramos en este trabajo dicha estrategia de negociación contó con el apoyo de Washington. Sin embargo, esto no significa que no persista algún margen de dudas. Como lo señaló Shifter el presidente todavía no se ha ganado la confianza de Washington y argumenta que allí a nadie le sorprendería si se sale del «buen camino».

En lo que refiere a los partidos políticos se sostuvo que académicos y políticos en Estados Unidos estaban preocupados por la debilidad de la oposición en nuestro país y por la posibilidad de

consolidación de un «partido hegemónico»¹⁸⁸. Si bien este es un tema no resuelto, lo cierto es que en nuestro país la subsistencia del sistema de partidos o su cambio por nuevas agrupaciones de centro derecha y centro izquierda que, en su gran mayoría provendrían de lo que los americanos erróneamente llaman partido hegemónico —el partido justicialista¹⁸⁹—, es una cuestión en discusión. Lo cierto es que los resultados de las elecciones de octubre de 2005 le han otorgado a Kirchner la legitimidad que buscaba y la posibilidad de optar por alguna de las alternativas existentes: liderar un proceso de consolidación del Partido Justicialista tratando de mantener la unidad, pero dando mayor protagonismo a los sectores de centro izquierda o separarse de esta estructura y presentarse como un referente de la centro-izquierda en la supuesta era pos-partidaria de la República Argentina.

En lo que refiere a la *Argentina* la salida del default marca un punto de inflexión caracterizado por el éxito de esta operatoria y la necesidad de iniciar una nueva etapa, donde la política exterior y, especialmente, los vínculos con Washington ya no estarán enmarcados exclusivamente por la renegociación de la deuda. A partir de este momento el vínculo entre el Ministerio de Economía y la Cancillería se concentrará en la búsqueda de inversiones, en la consolidación de una política exportadora y en las negociaciones con el FMI para el refinanciamiento de la deuda que se mantiene con el organismo y que no entró en default; mientras que los contenidos políticos de la agenda externa deberían potenciarse. Por otra parte,

188 No debe confundirse partido hegemónico con predominante, ya que tal como sostiene Osvaldo Iazzetta «la persistencia de un partido en el gobierno y la consiguiente falta de alternancia no bastan para considerarlo hegemónico». Deben tenerse en cuenta las diferencias entre ambos tipos: «en tanto el partido hegemónico adquiere esa posición apelando a restricciones y trabas en la competencia electoral, el predominante en cambio, se impone en una contienda libre que refleja no sólo la capacidad del partido triunfante para captar al electorado, sino la incapacidad de la oposición para coaligarse y generar una alternativa confiable y atrayente». IAZZETTA, Osvaldo, «*Nuestra democracia y la transición pendiente*», Desarrollo y Región Anuario 2003, Instituto de Desarrollo Regional, Nº 2, Rosario, Argentina.

189 Entre los autores que destacan esta posibilidad se encuentran el sociólogo Torcuato Di Tella, el politólogo Juan Aval Medina y, en el mundo de la política, el ex Vicepresidente Carlos «Chacho» Álvarez.

la situación interna alcanzada a través de las elecciones legislativas de octubre otorga a Kirchner un aval que estaba buscando desde que asumió, lo que conlleva la posibilidad de que el discurso de consumo interno ya no tenga que estar pensado exclusivamente en lograr ese apoyo, sino en mantenerlo lo que le daría al ejecutivo una mayor libertad en las decisiones y la posibilidad de unificar más lo dicho dentro y fuera de las fronteras del país.

En cuanto a los vínculos con Estados Unidos durante la *campaña entre Demócratas y Republicanos* el gobierno trató, aunque con algunos descuidos, de mantener una relación que garantizase futuros contactos cualquiera fuera el resultado.

Las elecciones en Estados Unidos tuvieron un impacto importante a nivel global. Parecía que el electorado había traspasado las fronteras estadounidenses y el mundo entero participaría de ellas manifestando a quien votaría. En ese marco, las sociedades latinoamericanas en general y la Argentina en particular mostraban sus preferencias por el candidato demócrata. Sin embargo la situación era más compleja para el gobierno de Kirchner en tanto desde el punto de vista ideológico coincidía más con Kerry, pero desde la perspectiva de la renegociación de la deuda externa en default le era más funcional la postura de Bush.

En ese marco parecen insertarse las declaraciones y acciones del gobierno nacional. Por una parte, las evaluaciones del Canciller argentino previas a las elecciones norteamericanas apuntaban a considerar que las relaciones con Estados Unidos durante la primera administración Bush fueron satisfactorias y que, en cambio, con un triunfo demócrata se presentaría algún grado de incertidumbre, aunque en América Latina los cambios serían menores. Entre los hechos que dan cuenta de una relación satisfactoria el Canciller destacaba que Argentina tiene un SGP de más de 300 productos y que los avances en materia comercial fueron superiores a los de la década pasada¹⁹⁰. En este mismo sentido Aníbal Fernández expresó «sería mentiroso decir que con Bush nos fue mal», reconociendo que Argentina recibió de parte de EEUU un trato acorde con el que el gobierno esperaba¹⁹¹.

190 Entrevista con el Canciller Rafael Bielsa, Diario *Clarín*, 17 de octubre de 2004, pág. 12.

191 Ver Diarios *Clarín* y *La Nación* del 4 de noviembre de 2004.

Por otra parte, las preferencias ideológicas quedan en evidencia en el ámbito de la participación que el gobierno argentino tuvo en las convenciones partidarias. La primera dama participó de la convención demócrata con una agenda muy densa¹⁹² y una importante difusión de dicha participación por los medios oficiales¹⁹³. El viaje también fue escenario para la proyección política de Cristina Fernández y para desarrollar una de las actividades más importantes que el gobierno le ha asignado en los vínculos con Estados Unidos: los contactos con los Think Tanks, fundaciones y agrupaciones políticas. En ese marco participó de un almuerzo organizado por el Instituto Nacional Demócrata, que es el brazo internacional del Partido Demócrata, cuyo objetivo es promover la democracia en el mundo. Allí fue agasajada por el llamado Forum de Mujeres, presidido por la ex Secretaria de Estado Madelaine Albright. Al almuerzo asistieron también la senadora de Nueva York, Hillary Clinton y otras funcionarias importantes¹⁹⁴.

192 Cristina Fernández de Kirchner, viajó a Boston invitada a la *convención demócrata* de julio donde se nominó oficialmente la fórmula Kerry / Edwards. Tuvo una cargada agenda política; comenzando por la entrevista con Robert Menéndez, representante por Nueva Jersey y asesor de John Kerry sobre asuntos latinoamericanos, a quien se le asignaba un rol significativo en caso que Kerry hubiese llegado a la Casa Blanca. Según la evaluación de la Senadora, la reunión fue importante por la visión que tiene sobre la problemática latinoamericana, donde considera que los problemas de estabilidad y seguridad que atraviesa América Latina tienen directa relación con la necesidad de superar la crisis económica y social que enfrentan los países. El tema de la deuda externa no quedó de lado. Además, dentro de las actividades programadas en su viaje la Senadora se reunió con su par Christopher Dodd —importante figura demócrata en el subcomité de Asuntos Hemisféricos del Senado— que fue uno de los políticos que más se ha ocupado de América Latina. Una vez terminada la convención Demócrata, Cristina Fernández viajó a Nueva York, donde se reunió con el Comité Ejecutivo del Freedom Center y con el editor del diario The New York Times, David Unger.

193 A modo de ejemplo Canal 7 transmitía una evaluación diaria que la misma senadora realizaba de sus actividades en Estados Unidos.

194 Las gobernadoras de Arizona Janet Napolitano y de Kansas, Kathleen Sabelius; la ex Primera Ministra de Canadá, Kim Campbell, la ex Ministra de Relaciones Exteriores de España, Ana Palacios y la ex Presidente de Irlanda, Mary Robinson. La Senadora Clinton se reunió con la Sra. Kirchner lo que fue tomado como un gesto político positivo. Previamente al almuerzo tuvo un encuentro con Mary Robinson, ocasión donde dialogaron sobre el pago de la deuda, el problema de los subsidios agrícolas, los procesos mi-

La representación en la convención republicana estuvo a cargo del vicepresidente Scioli quien puede mostrar un perfil ideológico más de centro. A su llegada fue recibido por el embajador argentino José O. Bordón y por el Cónsul en New York, Héctor Timerman y estuvo presente en la *clausura de la convención* en el Madison Square Garden, cuando se consagró la fórmula George Bush y Dick Cheney para las elecciones presidenciales de noviembre de 2004. La difusión de su participación en los medios argentinos fue considerablemente menor que la realizada durante la visita de la Senadora Fernández.

Con el presidente Bush reelecto se inician una serie de evaluaciones y contactos que ponen de manifiesto la vigencia de los temas que señalamos arriba como parte de la agenda propuesta por Estados Unidos para esta etapa y la predisposición de Argentina por mantener el vínculo a través de los mismos carriles que se venían transitando.

Desde una visión optimista el embajador Bordón expresó que con la nueva administración de Bush se abre una ventana de oportunidad para América latina y para la Argentina, ya que en la audiencia de Rice ante el Senado por su postulación como Secretaria de Estado, los senadores pidieron más atención hacia nuestra región en dos cuestiones: defensa de la democracia y libre comercio. Bordón también evaluó como positiva la designación de Robert Zoellick como número dos del Departamento de Estado. Algunos analistas destacan que esto podría favorecer las comunicaciones entre los cancilleres de la región y Rice, ya que Zoellick en la campaña electoral de 2000 tenía a su cargo América Latina y era quien contestaba las preguntas a los periodistas sobre la región. Asimismo, se destaca que en su ex condición de Representante Comercial fue él quien negoció los acuerdos de libre comercio con Chile y Centroamérica y tuvo un rol importante en la obtención del Trade Promotion Authority.

gratorios y coincidieron en que los derechos humanos trascienden las trasgresiones de gobiernos dictatoriales, como son las torturas, detenciones, asesinatos, incluyendo los derechos a la alimentación y a la Educación. Por otra parte, la Senadora Fernández le propuso a la ex presidenta de Irlanda, quien está liderando ahora una lucha contra los subsidios agrícolas en nombre de algunos legisladores africanos, que también trabaje con el congreso argentino en esta lucha contra los subsidios de Estados Unidos y la Unión Europea.

En cuanto a los temas que integrarán la agenda regional y bilateral podemos afirmar que, los más relevantes, aparecieron desde los inicios de la segunda gestión de Bush y fueron tratados también en los primeros encuentros entre funcionarios argentinos y estadounidenses. En este marco se destaca que Rice incluyó el tema Venezuela en su presentación ante el Comité de Asuntos Exteriores del Senado, donde sostuvo que Chávez, aunque elegido democráticamente, gobierna en una forma antiliberal, no constructiva y negativa para la región¹⁹⁵.

Esta agenda reapareció en el marco de los encuentros y comunicaciones de alto rango. Iniciando las visitas jerarquizadas de 2005 Scioli fue el primer miembro del gobierno argentino recibido por un alto funcionario de la Casa Blanca, el Vicepresidente *Dick Cheney*. En el encuentro (7 de febrero de 2005) Cheney se mostró impresionado por la recuperación argentina y también habló de la preocupación de Estados Unidos por Cuba y Venezuela. El senador demócrata Hill Nelson homenajeó a Scioli en una sesión plenaria en el Congreso, donde lo presentó como un amigo de Estados Unidos y como su amigo personal.

El 31 de marzo de 2005 el Canciller Bielsa se reunió con la Secretaria de Estado, Condoleeza Rice. Argentina solicitó apoyo de Washington en la reunión que en breve mantendría con G7 y con el FMI. Al ser éste el primer encuentro desde que Rice fuera nombrada, Bielsa y Bordón dieron una visión pormenorizada de la salida del default y la negociación con los acreedores. Según el vocero de la Cancillería los temas abordados incluyeron cuestiones regionales: Venezuela, Bolivia y Haití. Rice habría elogiado el rol de Argentina ante los conflictos de Bolivia y Haití y habría pedido la contención de Chávez en Venezuela. Otro tema tratado fue la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que, como es sabido no sólo presenta diferentes posturas a nivel global, sino que pone en evidencia posiciones encontradas entre Brasil y Argentina¹⁹⁶.

A finales de marzo de 2005 *Bush llamó telefónicamente a*

195 Ver Diarios *La Nación* y *Clarín*, Buenos Aires, 19 de enero de 2005.

196 El primero quiere ampliar el número de miembros permanentes y ocupar un asiento en representación de América Latina, mientras que nuestro país optó por la opción de miembros semi-permanentes que roten en su función de representación regional.

Kirchner. Lo que trascendió a la prensa es que en la charla Bush elogió la marcha de la economía argentina y manifestó «la importancia para la región de una Argentina próspera y fuerte»¹⁹⁷. También destacó la posición argentina en el conflicto en Bolivia y manifestó su preocupación por la «agresividad» que a su juicio está teniendo el presidente Chávez y por la compra de armas por una cifra millonaria a España, Rusia y Brasil. Finalmente, el presidente estadounidense confirmó la asistencia a la Cumbre de las Américas a celebrarse en Mar del Plata.

Podemos afirmar que durante el 2005 el gobierno argentino dio muestras que, más allá de los discursos de campaña electoral, estaba dispuesto a construir una relación madura con los Estados Unidos, lo que confirma nuestra hipótesis sobre el predominio de los ajustes sobre los cambios. Consecuentemente, siempre tratando de hacer un análisis costo / beneficio que incluya las repercusiones domésticas de las decisiones tomadas, su connotación ideológica y la necesidad de equilibrar la ideología con cierto pragmatismo a nivel de la política exterior, el gobierno comenzó a concretar ciertos giros: atenuó el vínculo con Cuba; se involucró con la institucionalidad de Bolivia; se comprometió con la OMP de Naciones Unidas en Haití; aplicó cierta contención al gobierno de Venezuela; jugó un rol mediador en la última Asamblea General de la OEA entre las posturas de Estados Unidos y las de Brasil, México y Venezuela en cuanto a los mecanismos de prevención de crisis y se comprometió para que nuestro país pueda cumplir con su compromiso de ser sede de la IV Cumbre de las Américas. Por otra parte, como sostuvimos en el análisis de la dimensión estratégico - militar más allá de las diferencias en torno a la guerra en Irak y las inmunidades solicitadas por Estados Unidos para sus soldados este ha sido el espacio de mayor continuidad con la década de los '90 cuando Argentina se comprometió con los regímenes de no proliferación, el fomento de medidas de generación de confianza a nivel regional, la cooperación científico-tecnológica con Estados Unidos en el ámbito tanto de las tecnologías convencionales como sensibles y la lucha contra las nuevas amenazas entre las que se destaca el terrorismo y el narcotráfico.

197 *Diario Clarín*, Buenos Aires, 30 de marzo de 2005.

Desde la perspectiva económica, nuestro país negoció su deuda en términos aceptables para Washington, mejoró la relación comercial y obtuvo concesiones en el SGP. En este marco de referencia la continuidad hasta nuestros días de las tensiones entre el sector financiero —los sectores capitalistas más sofisticados en términos de Wallerstein— y la administración Bush ponen de manifiesto que las mismas fueron —y aún son— lo suficientemente fuerte como para haber tenido efectos —en este caso particular beneficiosos para la Argentina— en el proceso de negociación de la deuda, situación que refuerza nuestra segunda hipótesis.

Los escenarios descriptos en el apartado final otorgan un sustento a nuestra última hipótesis. A pesar de su predilección por profundizar su perfil conservador, la administración Bush podría verse obligada a generar cambios en su política exterior en función de cuestiones ligadas a la política doméstica. Estos cambios tendrían influencia en las relaciones con Argentina en tanto Washington solicitaría incluir en la agenda bilateral temas —fundamentalmente políticos— de la agenda regional. Así el futuro de Bolivia y Venezuela aparecen en el centro de la escena.

Por su parte Argentina también transita por un escenario distinto. Ahora ha renegociado su deuda, el presidente ha logrado la legitimación que deseaba y, como sostuvimos más arriba, debería afrontar una agenda externa nueva donde los temas políticos deberían incrementar su relevancia en comparación con aquellos que podemos identificar como secuelas de la renegociación de la deuda. Sin embargo, utilizamos el potencial para referirnos al incremento de los contenidos políticos de la agenda externa debido a las declaraciones surgidas desde el seno del gobierno acerca del perfil de Canciller que privilegiaría el Presidente para reemplazar a Bielsa: un funcionario que se encargue de fomentar las exportaciones argentinas y de supervisar que las Embajadas y Consulados argentinos en el mundo apuntalen esta tarea. Si esto es así existen sólo dos alternativas: el presidente no quiere una política exterior activa, lo que significaría disminuir nuestra presencia regional en dirección opuesta a lo pretendido por Washington, o aspira a diseñarla y ejecutarla personalmente.

RESUMEN

Este artículo analiza las relaciones entre Argentina y Estados Unidos desde el período que se inicia en 2003 con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia hasta fines de 2005. El vínculo bilateral es abordado a través del análisis de tres dimensiones básicas de la política exterior: la político-diplomática, la económica y la estratégico-militar, todo ello sin olvidar las lógicas referencias al contexto nacional e internacional vigente en el período de análisis. En cada uno de estos apartados las hipótesis que guían el artículo encuentran fundamentos: en primer lugar que no existió una ruptura o cambio estructural en la política exterior hacia Estados Unidos, sino una estrategia de ajuste; en segundo lugar que la posición del gobierno republicano frente al sector financiero transnacional facilitó las negociaciones de nuestro país para la salida del default; y, como última hipótesis, que el inicio de la segunda administración Bush y la salida del default generan un escenario distinto al que se dio entre mayo de 2003 y enero-febrero de 2005. En dicho escenario no sólo aparecen datos que podrían enmarcar un cambio, sino que instalan la necesidad de que nuestro país diseñe y ejecute una política exterior post-default y una relación con Washington que ya no estará formateada por las negociaciones para refinanciar la deuda.

Palabras claves: POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA - ESTADOS UNIDOS - BUSH - KIRCHNER

ABSTRACT

This article analyzes the relations between Argentina and the United States from the period that begins in 2003, when President Néstor Kirchner took office, until the end of 2005. The bilateral link is approached through the analysis of three dimensions of the foreign policy: political-diplomatic, economic and military-strategic, considering the national and international context of the period studied. In each one of these sections the hypotheses that guide the article have the following basis: first, there is no structural break nor change in Argentina's foreign policy towards the United States other than an adjustment strategy; second, the position of the Republican administration towards the transnational financial sector

facilitated the negotiations of our country to overcome the default; finally, the beginning of President Bush second administration and the end of Argentina's default generate a different scene from the one that took place between May 2003 and January-February 2005. This new scene shows facts that not only could bring changes but also indicate the need of our country to design and execute a «post-default foreign policy» and a relation with Washington that is no longer guided by the negotiations to refinance the debt.

Key words: ARGENTINEAN FOREIGN POLICY - UNITED STATES
- BUSH - KIRCHNER

LA UNIÓN EUROPEA Y LA REPÚBLICA ARGENTINA: NUEVOS PROTAGONISMOS DE LOS ESTADOS NACIONALES

Marta Cabeza

Consideraciones iniciales

En las colaboraciones anteriores para esta obra grupal hemos comenzado el análisis haciendo referencia a la particularidad de la Unión Europea como actor internacional, con sus políticas comunitarias y sus políticas intergubernamentales. Justamente en el capítulo del Tomo III¹ se hizo mención a la Política exterior y de seguridad común, conocida como PESC, que describíamos como un embrión de futuras políticas comunitarias. Si bien era cierto que para lograr esos resultados antes se debería atravesar por un fortalecimiento de las decisiones intergubernamentales, debido al origen del «Alto Representante» que actúa en el ámbito del Consejo de Ministros, la tendencia mostraba una incipiente voluntad política europea de actuar en modo conjunto en el escenario internacional. La PESC, implementada con el Tratado de Maastricht de 1992, se propone llevar a la práctica políticas comunes sin pretender reemplazar las políticas exteriores de los Estados miembros, sino coordinarlas². Por otra parte, en diciembre de 1991 se cerraba un ciclo de perfeccionamiento del mercado único que fortalecía aún más las relaciones económicas y comerciales entre los Estados miembros y daba a las vinculaciones comerciales con el resto del mundo una impronta diferente, marcada por la cohesión de las decisiones comunitarias.

1 «La Unión Europea y la República argentina: una agenda en clave económica» en *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?* Autores Varios, Ed. CERIR, Rosario, 2001.

2 Es válido aclarar que, como tal, dicha coordinación no se ha logrado en temas relevantes para las políticas exteriores europeas.

Dada esta particularidad en las relaciones externas de la Unión Europea, y el hecho que los temas económico comerciales constituyen el centro del vínculo con la Argentina, los organismos comunitarios resultaron los protagonistas principales de la relación, incluso supliendo a los Estados nacionales. Es así que en los análisis anteriores veíamos que la relación entre Argentina y Europa Occidental estaba mediatizada en gran parte por la Unión Europea.

En esta oportunidad debemos hacer notar un cambio de tendencia reflejado en el regreso a la acción directa de los Estados nacionales, que si bien nunca se habían retirado totalmente, estaban un poco cubiertos por la coraza comunitaria. En el período bajo estudio, desde finales del 2001 hasta marzo del 2005, por las situaciones que se fueron creando en la Argentina (colapso político argentino y crisis de la deuda externa, sólo para citar algunos temas que serán tratados en este trabajo) los Estados europeos actuaron también directamente, en nombre propio y ya no mayoritariamente en nombre de la Unión.

Es así como los cambios en el accionar del Estado nacional hacen pensar en un regreso hacia su rol tradicional como centro de poder en las relaciones internacionales. Si bien el análisis de este fenómeno en el escenario internacional supera los objetivos de este trabajo podemos afirmar que la irrupción del nivel estatal también tiene lugar tanto en el mundo (la lucha contra el terrorismo enfocada en la superioridad militar y la acción unilateral por parte de Estados Unidos) como en la Unión en temas más generales (la toma de posiciones políticas opuestas durante la guerra de Irak, el fortalecimiento del eje Berlín-París, entre otros datos).

En la década del '90 las relaciones entre Argentina y la Unión Europea se basaban principalmente en las relaciones comerciales y los temas de la agenda respondían a esta realidad siendo las cuestiones más polémicas las que giraban en torno al proteccionismo europeo, al acceso al mercado de los productos agrícolas argentinos y a las cuestiones sanitarias que frenaban las ventas de carne. Estos temas siguen tratándose en la actualidad pero el escenario privilegiado para los mismos es la negociación bi-regional que tiene lugar entre MERCOSUR y Unión Europea. En las relaciones bilaterales, en el período que en esta obra se analiza, se verifica un agregado en las problemáticas que nutren la agenda de la relación bilateral: durante la grave crisis política y económica argentina los

contactos se establecieron para brindar apoyo político (o para quitarlo) con algunos casos puntuales de ayuda humanitaria y social y para respaldar el accionar de los inversionistas europeos presentes en el país. Con la asunción de los gobiernos de transición y finalmente con la llegada de Kirchner a la presidencia, el tema de la deuda y del canje de bonos se vuelve prioritario en la política exterior argentina y esto tiene consecuencias directas sobre las relaciones con la Unión Europea y sus miembros.

Por otro lado es necesario mencionar que las mencionadas negociaciones para la creación de una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea, si bien no son objeto de análisis directo en este capítulo, tuvieron su impacto en las relaciones entre Argentina y los miembros de la Unión ya que provocaron una concentración de los esfuerzos europeos en este proceso que hizo que la Unión se mantuviera relativamente alejada de los Estados del cono sur en forma individual.

La preponderancia de acciones estatales en las relaciones bilaterales Argentina-Unión Europea no implica de ningún modo que la Unión haya estado ausente y que no hayan surgido de sus instituciones distintas modalidades de participación, pero en un análisis comparativo, llevando la mirada hacia otros períodos históricos, lo que se evidencia es una primacía de las acciones por parte de los Estados miembros.

1. El final del gobierno de Fernando de la Rúa y la crisis política

A mediados del 2001 la debilidad de la política exterior argentina por los agudos problemas internos era evidente. También era muy notoria la falta de coordinación (y más grave aún, de acuerdo) entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía provocando, junto con otras causas, un debilitamiento en el proceso de integración con el MERCOSUR, que el Ministro de Economía Domingo Cavallo pretendía convertir en una zona de libre comercio³. También desde ese Ministerio se alentaban las tentacio-

3 Esto hubiese implicado un retroceso en los objetivos de la integración regional que ha partir del Protocolo de Ouro Preto (1994) se había propuesto la conformación de una Unión Aduanera, como paso intermedio para alcanzar un mercado único.

nes de actuar en solitario frente al ALCA a pesar del compromiso con los socios mercosureños de respetar el esquema «cuatro más uno». Las discrepancias continuas entre los restantes dirigentes del gobierno radical y el presidente De la Rúa y sus ministros se reflejaban en temas de política exterior tan tradicionales como el voto argentino sobre la cuestión de los derechos humanos en Cuba en el ámbito de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Los temas que eran parte de la agenda tradicional entre la Argentina y la Unión Europea –proteccionismo agrícola europeo, negociaciones en pos del acuerdo MERCOSUR y Unión Europea, inversiones europeas en Argentina– debieron transitoriamente ser dejados de lado ante la grave crisis política, económica y social que estalló plenamente el 20 de diciembre de 2001, seguida por la caída del Gobierno de la Alianza encabezado por Fernando de la Rúa.

Ante esta coyuntura comenzaron a surgir desde Europa algunas declaraciones de apoyo político y algunas propuestas de ayuda humanitaria directa. Uno de los países más activos fue Italia, que mostró múltiples gestos de solidaridad entre los que se encontraron donaciones masivas de alimentos y medicamentos, visitas de representantes regionales para verificar el grado de gravedad de la crisis y constantes declaraciones de apoyo al pueblo argentino, que involucró ya sea al Ministerio de Relaciones Exteriores italiano como al Ministerio de los Italianos en el Mundo. En el ámbito de este último se constituyó una unidad de crisis que recogió la ayuda que las distintas regiones de Italia destinaron al apoyo de italianos en Argentina¹. Con anterioridad, en medio de las dificultades argentinas, el 12 de diciembre de 2001, y en una de las muchas visitas a nuestro país que realizara el vicedecaniller italiano Mario Baccini, se firmó el Protocolo de Ejecución del Convenio Cultural y Científico que se había acordado en 1998 y que posteriormente había seguido su trámite para ser confirmado en los parlamentos nacionales. Este avance en las relaciones bilaterales quedó opacado por la gravedad de la situación y las declaraciones del vicedecaniller Baccini sobre el respaldo de Italia a Argentina en momentos tan difíciles. En sus conversaciones con la prensa también se mencionó la «justa tutela de los capitales italianos» presentes en Argentina, para lo cual se propuso «negociar las condiciones de algunas inversio-

nes y, asimismo, que se creen las condiciones para el ingreso de nuevos operadores»⁵. Por entonces, cuando la cesación de pagos de la deuda externa argentina aún no había sido declarada, la preocupación inmediata eran los capitales italianos invertidos en el país y las posibles pérdidas de las empresas por la recesión económica, sin sospechar que el principal conflicto surgiría por los bonos argentinos en manos de los ahorristas italianos que más adelante serían canjeados por el 25% de su valor nominal, tema que luego se analizará.

En esos días de crisis, no faltaron tampoco declaraciones italianas más alarmistas proponiendo repatriar a sus ciudadanos residentes en Argentina recordando --tardíamente-- las largas colas en los consulados originadas por los múltiples pedidos de doble ciudadanía.

Desde España también se hicieron declaraciones políticas ofreciendo ayuda para salir de la crisis económica y social reclamando sensibilidad al Fondo Monetario Internacional. El vocero del presidente del gobierno español, José María Aznar, intentó llevar tranquilidad a las empresas españolas con inversiones en Argentina señalando que las mismas «se han ido adaptando a la situación de crisis a lo largo de los últimos meses»⁶. Por su parte, el entonces líder de los socialistas José Luis Rodríguez Zapatero, declaró que «lo que está pasando en Argentina es un dato que confirma que el mundo no puede ser dejado a las fuerzas de la globalización del mercado»⁷.

Durante la agitada semana argentina en la que se sucedieron cinco presidentes las declaraciones europeas no cesaron. También Alemania y Gran Bretaña expresaron sus preocupaciones, aunque el economista jefe del *Dresdner Bank Lateinamerika* minimizó los riesgos de contagio de la crisis argentina porque «los inversores internacionales han aprendido a diferenciar los distintos países del continente». Las preocupaciones británicas se justificaban porque el *default* podía reducir el valor de las compañías que invirtieron en

5 «Queremos darle una mano a la Argentina», Diario *La Nación*, 19 de diciembre de 2001.

6 «España ofreció ayuda a la Argentina para salir de la crisis», Diario *La Nación*, 20 de diciembre 2001.

7 *Idem supra*.

Argentina, pero también intentaban tranquilizar a los accionistas asegurando que la situación de nuestro país era un «caso aislado». El gobernador del Banco de Inglaterra declaraba en plena crisis que tanto las instituciones como los bancos internacionales «sabían lo que ocurriría y se prepararon para el golpe», calculando las pérdidas por los préstamos a la Argentina⁸.

Aznar fue el primer mandatario extranjero en hablar con Adolfo Rodríguez Saa tras su designación como presidente interino. En esa comunicación Aznar le transmitió el apoyo de su país. El primer ministro británico, Tony Blair, hizo público su respaldo al gobierno con la confirmación que Gran Bretaña trabajaría con las instituciones financieras internacionales en busca de una posible solución para la crisis argentina. También el presidente francés Jacques Chirac envió una carta al presidente Rodríguez Saa donde le manifestó el apoyo de su país en un momento tan difícil. En estos días es que tiene lugar la tan nefasta declaración de cesación de pagos cuyas consecuencias se proyectaron hacia los años siguientes.

2. El gobierno de Duhalde como transición al restablecimiento de normalidad política

La Asamblea Legislativa, luego de la renuncia de Rodríguez Saa, eligió como presidente a Eduardo Duhalde quien encargó a Jorge Remes Lenicov el manejo de la economía. El Ministro, entre sus primeras decisiones, devaluó el peso declarando la conversión asimétrica de créditos y depósitos.

Desde Europa no faltaron los llamados a «redondear un plan creíble y sólido que pueda ser asumido por la comunidad internacional, la Unión Europea y el FMI» como reclamó Aznar en enero del 2002⁹, luego de la asunción de Duhalde. No lo hacía exclusivamente en nombre de España sino como la cabeza ejecutiva de la Unión Europea ya que en ese momento ejercía la presidencia temporaria de la misma. En medio de los «cacerolazos» populares, que también se hicieron sentir en las calles de Barcelona con una ma-

8 *Muchos británicos temen verse arrastrados por el «efecto Tango»*, Diario La Nación, 24 de diciembre de 2001.

9 *Aznar: «Hace falta redondear un plan creíble para Argentina»*, Diario La Nación, 10 de enero de 2002.

nifestación que pasó sin incidentes frente a oficinas de empresas con intereses en el país, entre ellas los bancos Bilbao Vizcaya Argentina (BBVA) y Santander Central Hispano (BSCH), se advertía cierta preocupación por la ola de «antiespañolismo» registrada en Argentina.

Por su parte Romano Prodi, el entonces presidente de la Comisión Europea, envió una nota al presidente Duhalde manifestando su confianza en que su gobierno «continúe la política de acercamiento a la Unión Europea» en el marco de las negociaciones que Europa mantiene con los países del MERCOSUR¹⁰.

Más frialdad se mostraba en Gran Bretaña donde los diarios opinaban que los mercados internacionales percibían la crisis argentina como un desastre local con pocas implicaciones en el resto del mundo. El diario británico *The Financial Times* señaló que los resultados en las bolsas del mundo mostraban que la crisis argentina no había afectado a las economías de otros países.

El presidente Duhalde nombró como Ministro de Relaciones Exterior a Carlos Ruckauf, quien apenas asumió, en declaraciones a la prensa refiriéndose a las relaciones con Europa y los Estados Unidos, propuso una «poligamia» en política exterior haciendo alusión a la mentada frase del entonces canciller Di Tella respecto a las «relaciones carnales» con Estados Unidos. En esta oportunidad Ruckauf calificó de «central» las relaciones con Unión Europea e hizo hincapié en la necesidad de transitar «todos los caminos en forma simultánea».

Entre una de sus primeras actividades, el canciller convocó a una reunión con todos los embajadores europeos en Buenos Aires declarando que las relaciones con el Viejo Continente tenían la misma importancia que el acercamiento con Estados Unidos. El encuentro tuvo lugar en la residencia del representante de España y al respecto, fuentes diplomáticas europeas informaron que durante ese almuerzo «no se habló de ninguna exigencia particular en relación con el plan económico, aunque alguna queja se escuchó de España».

El 22 de enero los quince miembros de la UE acordaron una posición unánime de apoyo al diálogo entablado entre el presidente

¹⁰ *Cautela española y apoyo italiano al plan económico*, Diario *La Nación*, 8 de enero de 2002.

argentino y el Fondo Monetario Internacional. El Consejo de Economía y Finanzas de la UE (Ecofin) adoptó una declaración que también menciona cómo desean que sea el plan de salvamento de la economía argentina, recomendando al gobierno argentino «el diálogo y la búsqueda de un crecimiento sano de la economía». La Unión se mostró dispuesta a otorgar ayuda técnica al gobierno argentino para el diseño y la aplicación de políticas monetarias, cambiarias y financieras. Mientras en Bruselas, el entonces vicepresidente del gobierno español y ministro de economía, Rodrigo Rato, en su carácter de presidente del Consejo de Economía y Finanzas de la UE, hacía público el documento, en Madrid subía la Bolsa y se daban a conocer los buenos resultados de Santander Center Hispano (SCH), que con Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), es uno de los grandes bancos españoles con filiales en Argentina.

En el marco de las conversaciones que el gobierno argentino llevó adelante con la Iglesia, las Naciones Unidas y los distintos sectores económicos, políticos y sociales del país, los representantes de la UE dieron un fuerte respaldo y los representantes españoles volvieron asegurar que las empresas de ese país no tenían pensado retirar sus inversiones.

El Presidente Eduardo Duhalde comenzó el 17 de mayo del 2002 una gira de tres días por Europa en busca del apoyo de los líderes que participaban en Madrid de la II Cumbre de América Latina y el Caribe con la Unión Europea, donde buscó profundizar las relaciones con el MERCOSUR, persuadir a los presidentes y empresarios europeos de invertir en la Argentina y abrir sus mercados a las exportaciones nacionales. La gira presidencial por Europa se proponía dos objetivos: el primero apuntaba a lograr que el plan argentino no tenga hostilidad política y que los dirigentes políticos europeos puedan entender lo que pasaba en Argentina y así ayudar a acelerar las negociaciones ante el FMI. El segundo objetivo era mejorar la inserción de nuestros productos en los mercados europeos, colaborando con la negociación multilateral en pos de una baja de aranceles y de la eliminación de los subsidios.

En la Cumbre Duhalde debatió junto con más de cuarenta presidentes y Jefes de Gobierno de Europa, América Latina y el Caribe, la situación internacional y la cooperación destinada a lograr una «asociación estratégica» entre ambas regiones. Los países del MERCOSUR se sirvieron de la ocasión para reclamar una

vez más por la eliminación de los subsidios a la agricultura europea que perjudica directamente las exportaciones del grupo.

Además Duhalde debió tranquilizar a los inversores españoles, que perdieron dinero con la devaluación aplicada por su gobierno, en una reunión en Madrid con representantes de este sector. Las inversiones españolas fueron las más importantes en la década del '90, sobre todo en los sectores bancario, energético, y de servicios públicos, al adquirir grandes empresas privatizadas durante el gobierno menemista. Frente a los cambios en la economía argentina con la salida de la convertibilidad y la entrada en *default*, las versiones que hablaban de un retiro masivo de capitales no se hicieron esperar. Ante esta situación, en los primeros meses del 2002 eran frecuentes las declaraciones tranquilizadoras de los funcionarios españoles y los apoyos políticos que intentaban evitar esa posibilidad.

Pero la conclusión más clara de esta gira europea fue la certeza con la que volvió el presidente: sin un acuerdo previo con el Fondo Monetario Europeo ni España ni Italia podrían brindarle abiertamente sus apoyos. Fue el mensaje repetido que recibió tanto del primer ministro español José María Aznar como del primer ministro italiano, Silvio Berlusconi y el presidente Carlo Azeglio Ciampi. En una conferencia de prensa ofrecida en Roma en su último día europeo, el presidente justificó esa exigencia en que «ya no vivimos en un mundo bipolar; si nosotros asumiéramos una posición autárquica respecto a la globalización, dificultaríamos la recuperación de la Argentina». A modo de balance de su viaje, el jefe del Estado reiteró que «no vinimos a pedir dinero, sino que vinimos a Europa a pedir mercados», luego aclaró que «la tradición de la Argentina ha sido históricamente la de que cada vez que estiró la mano fue más para dar que para pedir»¹¹.

El 13 de agosto del 2002 Italia anunció la concesión de una línea de crédito de cien millones de euros destinada al sector de pequeños y medianos empresarios y a proyectos relacionados con la salud¹². Este anuncio, en medio del *default*, fue el primer destello

11 «Duhalde: «Argentina debe cumplir con las exigencias del FMI en diez días»
La Capital, 22 de mayo de 2002.

12 Cada uno de los créditos disponibles va de un mínimo de 25 mil hasta un máximo de 2,5 millones de euros, con una tasa de interés anual del 5,5% y un plazo de reembolso de hasta 10 años.

de luz que parecía mostrar la salida del túnel alejado del mundo en el que el país se había encaminado. Italia fue el único país que dispuso un sistema de crédito a bajo costo sin previo acuerdo con el FMI. Si bien durante los primeros meses este préstamo tuvo inconvenientes para ser concretado porque no se confiaba en ningún organismo nacional que administrara los fondos, lentamente los créditos se fueron implementando.

En el ámbito político fue importante la resolución aprobada por el Parlamento italiano en septiembre del 2002 donde se comprometen activamente en la búsqueda de una solución a la crisis argentina y en la promoción de iniciativas dentro de la Unión Europea y en el ámbito internacional¹³. Entre otras cosas, Italia se comprometió a dar prioridad a la realización de un acuerdo interregional Unión Europea - MERCOSUR y a revisar el pedido para reestructurar la deuda pública argentina con Italia. El programa de ayuda también incluyó el respaldo a los productos argentinos exportables y la promoción cultural. El gobierno italiano instituyó un grupo de trabajo para afrontar la situación de emergencia de las empresas italianas que operan en nuestro país. Este grupo está conformado por el Instituto Italiano de Comercio Exterior (ICE), la Sociedad Italiana para las Empresas Mixtas en el Extranjero (Simest) y la aseguradora estatal a las exportaciones (Sace). El ICE instaló en su oficina de Buenos Aires un centro de asistencia gratuita para las empresas afectadas por la crisis, mientras que la Simest abrió una línea de crédito de treinta millones de dólares, cofinanciada por el Banco Nación, para subvencionar hasta un 40% del capital de nuevas sociedades mixtas italo argentinas.

La ayuda italiana también se dio en el ámbito multilateral con el anuncio el 11 de octubre del 2002 de un depósito en la UNIDO (Organización de Naciones Unidas para el desarrollo industrial) de una contribución voluntaria para el desarrollo y la internacionalización de las PYME argentinas que dará asistencia para la creación de fondos de garantía. Entre las principales áreas de implementación se encuentra la formación y asistencia técnica en los diversos eslabones de la cadena productiva y de distribución, el aumento de la productividad y facilidades para el acceso al crédito de parte de las PYME. Esta línea de crédito alcanza los seis millones de dólares

13 *Italia le tiende una mano a la Argentina*, Diario «InfoBae», 25 septiembre 2002.

(de los cuales cinco aporta el gobierno italiano y un millón la agencia de Naciones Unidas).

El 25 de octubre del 2002, en la tercera visita del vicedanciller italiano, Mario Baccini, en menos de un año, se trataron los dos temas más sensibles en la agenda bilateral, fruto directo del default y de la pesificación asimétrica: el reclamo de los ahorristas italianos tenedores de bonos de la deuda argentina y el de las empresas de servicios radicadas aquí que piden por un aumento de tarifas (Telecom, Camuzzi, Italgas, Impregilo). Además la visita sirvió para monitorear la marcha de los créditos que por más de cien millones de euros Italia otorgó a las Pymes y al sector de la sanidad.

Comenzaba a perfilarse la situación de crisis por la que atravesaría la relación de la Argentina con Italia cuando el canje de la deuda y la defensa de los intereses de los ahorristas italianos interfieren con fuerza, como palos en la rueda, en la agenda de los dos gobiernos.

Como adelantáramos, durante el gobierno de Duhalde surgió el tema de la deuda externa y la cesación de pago como principal origen de las diferencias argentinas con el entorno internacional, imponiéndose como «el gran tema de la política exterior».

Desde el 2000 y hasta la caída del presidente De la Rúa, el gobierno argentino emitió bonos intensivamente, con la aprobación del FMI y de Estados Unidos, dispersando aún más la deuda externa. Esto repercutió negativamente en la negociación ya que una deuda extremadamente bonificada es más difícil de pagar porque no es lo mismo tener que negociar con tres o cuatro grandes acreedores, a tener que salir a acordar con decenas de miles. El exceso de bonos emitidos por la administración de De la Rúa, tan sólo en Italia distribuyó títulos entre más de 430.000 tenedores, entre ahorristas particulares y fondos de inversión.

Habría que esperar a la asunción de un gobierno elegido por el pueblo para resolver el tema de la deuda y lograr la salida del *default*.

Avances en la relación con algunos países

Un mérito muy importante por parte de la cancillería argentina durante el complicado año y medio de gestión duhaldista, fue el resultado de las negociaciones con la Comisión Europea al lograr

que el Consejo de Ministros de la Unión presente una propuesta que extienda por el plazo de dos años el acceso preferencial al mercado europeo de importantes productos argentinos que se canalizan a través del Sistema General de Preferencias (SGP) y que representan exportaciones por valor de seiscientos millones de dólares anuales. El SGP en materia agrícola fue creado por los europeos en 1996 con el fin de beneficiar a países en crisis o con serios problemas de desarrollo. Los rubros escogidos cuentan con recortes tarifarios del quince al cien por ciento de acuerdo a la competencia que puedan representar para el mercado europeo. El 23 de diciembre de 2002 se decidió que Argentina se incluyera en la lista de países en crisis a los cuales se exceptúa la revisión del SGP. Esta revisión hubiera derivado en el alza de los aranceles para las importaciones europeas desde la Argentina de productos tales como hortalizas, frutas, grasas, aceites, cera y todos los provenientes de la actividad pesquera. Justamente la industria pesquera, especialmente en lo que se refiere a los embarques de camarones, langostinos y merluza, capta al menos cuatrocientos millones de los seiscientos que se encuentran bajo el SGP.

La solicitud a la Unión Europea se basó en señalar que dado que las estimaciones utilizadas no reflejaban el deterioro de las variables económicas sufridas por nuestro país en el año 2002, especialmente la caída del PBI; se postergara la aplicación del reglamento sobre SGP, debatido anualmente por la Unión Europea¹⁴. De no intervenir el gobierno argentino las evaluaciones realizadas en diciembre de 2001, cuando los valores de los productos argentinos por efecto de la paridad 1 a 1 eran sustancialmente más altos, hubieran provocado la salida de la Argentina del sistema de SGP.

A nivel de vínculos interparlamentarios, durante el 2002 se recibieron visitas de senadores y diputados europeos, oportunidades en las que, con distintos matices en el apoyo brindado al gobierno, el tema de las negociaciones de la Argentina frente al FMI estuvo presente, como un elemento en común, en las agendas de los funcionarios. Una delegación del grupo de amistad «Francia-América del Sur» del Senado francés, que se encontró de visita en el país desde el 28 de junio hasta el 4 de julio fue recibida por el

14 Diario *La Nación*, 23 de diciembre de 2002.

canciller Carlos Ruckauf, por el ministro de Economía, Roberto Lavagna, por Jorge Faurie, Secretario de Relaciones Exteriores, por Martín Redrado, Secretario de Relaciones Económicas Internacionales y por el embajador argentino ante la UE, Jorge Remes Lenicov. También desde el 1 hasta el 5 de julio una delegación del senado italiano se encontró de visita en el país. La comitiva italiana¹⁵ tuvo como objetivo tomar conocimiento directo de la situación política y socio-económica de la Argentina.

El 17 y 18 de julio una delegación del Grupo del Partido Socialista Europeo del Parlamento Europeo¹⁶ se reunió con diversas autoridades, dirigentes políticos y personalidades de la sociedad civil. Los parlamentarios europeos, además de tener una reunión de trabajo con funcionarios de la Cancillería encabezada por el canciller Ruckauf, estuvieron reunidos con el ministro de Defensa, Horacio Jaunarena y con el ministro de Economía, Roberto Lavagna. En el Congreso Nacional dialogaron con miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPC), y el vicepresidente del Senado, Marcelo López Arias.

Finalmente en enero del 2003 se logra la firma de un acuerdo de transición con el FMI, luego de superados los obstáculos que principalmente provenían de los cuadros técnicos del organismo de crédito. En esta puja fue importante la presión de los países centrales, Estados Unidos y los Estados europeos, que defendieron la posición argentina temiendo un efecto contagio en la región.

Como una consecuencia inmediata del acuerdo del país con el FMI, la aseguradora estatal para las exportaciones italianas, SACE, resolvió reanudar operaciones con la Argentina. La decisión del organismo financiero peninsular implicó «reasegurar, evaluando caso por caso, las operaciones de pequeños y medianos montos efectuadas para cubrir aquellas sociedades cuyos balances y cuyo proyecto como empresa resulten sanos y capaces para generar sufi-

15 Este grupo estuvo integrada por diez senadores de las comisiones de Relaciones Exteriores y Emigración, Trabajo y Previsión Social, Industria, Comercio, Turismo y Medio Ambiente.

16 La comitiva es encabezada por el presidente de la bancada socialista en el Parlamento Europeo, Enrique Baron Crespo (español), y la integran los eurodiputados Max van Berg (holandés), Marie-Hélène Gillig (francesa), Janni Sakelliarou (alemán), Claudio Fava (italiano), Emilio Menéndez Delvalle (español) y Norbert Glante (alemán).

cientes utilidades»¹⁷. El embajador de Italia en Argentina, Roberto Nígido, sostuvo que esta decisión representaba una señal importante de la confianza con la que desde la parte italiana se observan los compromisos asumidos por el gobierno argentino para superar la crisis. Lamentablemente, la relación con Italia se resentiría notablemente cuando la propuesta de canje de la deuda argentina fuera rechazada tan rotundamente tanto por los bonistas italianos como por el mismo premier Silvio Berlusconi.

Como se señaló, el clima enrarecido en el que vivió la Argentina durante todo el 2002 comenzó a neutralizarse: luego del acuerdo con el Fondo en enero del 2003 las señales positivas se multiplicaron y la presión internacional se relajó. La llegada de un nuevo gobierno que asumiría en mayo de 2003 abría expectativas positivas, dejando para la próxima administración la resolución de graves problemas como el aumento de las tarifas públicas y la reestructuración de la deuda privada.

3. La presidencia de Kirchner y los temas sensibles: inversiones y deuda

Néstor Kirchner asume la presidencia con la propuesta de implementar un cambio en la política que incluyó también giros en la política exterior, tratando de diferenciarse, al menos en el ámbito discursivo, de sus antecesores. Se intenta finalizar con una era, la de la política menemista que tuvo una actualidad que superó al mismo presidente Menem y se mantuvo durante el gobierno que lo sustituyó. Pero las variables financieras relacionadas con las negociaciones por el pago de la deuda externa condicionaron el diseño de la política exterior de Kirchner, otorgando debilidad a los proyectos expuestos en la plataforma de gobierno. En la misma se había presentado una política exterior basada en un proyecto nacional, popular, racional y progresista que se lograría apoyándose en las relaciones regionales, la defensa del multilateralismo y en una relación equilibrada entre la Unión Europea y Estados Unidos.

Hay en los discursos del presidente Kirchner una predisposición al cambio que no siempre logra aplicar en la práctica. En el ámbito que nos ocupa, esta intención fue llevada a la relación con

17 Revista *Mercado*, 30 de enero de 2003.

Europa tratando de diferenciarse de los gobiernos anteriores. Este objetivo fue uno de los que orientó la estrategia aplicada a la primera gira europea del presidente.

Antes de la gira de Kirchner por el Viejo Continente, el vicepresidente Daniel Scioli visitó Italia para explicar a los legisladores y empresarios italianos la nueva situación de Argentina, intentando transmitir una visión de confianza y optimismo y aclarar el rumbo y los objetivos del presidente argentino. La visita resultaba muy oportuna considerando que Italia se preparaba a asumir el semestre de presidencia europea. Esta situación fue explícitamente mencionada cuando Scioli se reunió con el presidente de la Cámara de Diputados italiana, Pier Ferdinando Casini, quien aseguró que Italia «quiere ser un puente entre Europa y América Latina, poniendo el eje en las grandes relaciones de amistad y de colaboración que tradicionalmente hemos tenido con Argentina»¹⁸. Pocos días después también el canciller Bielsa visitó Italia y se entrevistó con el Ministro de Asuntos Exteriores italiano, Franco Frattini, y con el Ministro para los Italianos en el Mundo, Mirko Tremaglia. Durante estas reuniones se firmó un Protocolo que modifica el Protocolo Ejecutivo del Tratado General de Amistad y Cooperación Privilegiada entre ambos países firmado en 1998.

La primera gira europea del presidente Kirchner

Del 11 al 18 de julio de 2003 se realizó la primera gira europea, en visita oficial, del presidente Kirchner y su esposa la senadora Cristina Fernández de Kirchner en la que recorrieron el Reino Unido, Francia y España, haciendo también un viaje a Bruselas para entrevistarse con Romano Prodi y con los principales comisarios europeos, entre ellos Pascal Lamy.

El presidente y la senadora junto con el canciller y otros funcionarios argentinos participaron en Inglaterra de la Reunión Cumbre de Gobiernos Progresistas. En el marco de este encuentro donde asisten los gobiernos que han elegido el capitalismo social como opción política, Kirchner se entrevistó con el primer ministro británico Tony Blair y con el canciller alemán Gerhard Schroder. Un propó-

18 *Muestras de optimismo de Scioli en Italia*, Diario *La Nación*, 1 de julio de 2003.

sito clave del presidente en los diálogos con el primer ministro británico era poder reabrir la discusión por el tema de la soberanía de las islas Malvinas. En parte logra su cometido al mencionar el conflicto en las dos ocasiones en la que tuvo oportunidad de encontrarse con Blair. Como era de esperar, ninguna concesión fue dada por el premier inglés, que sólo respondió a los argumentos argentinos con un diplomático «comprendo». Más fructíferos fueron los encuentros con los demás líderes europeos donde se comprometió el apoyo para una gestión renovada con el FMI y lograr así que la Argentina firme un acuerdo definitivo con el organismo. Por otra parte, Bielsa aseguró que «no hubo absolutamente ningún planteo» del canciller alemán respecto de las inversiones alemanas en el país, en especial de los ahorristas alemanes que tienen inversiones en bonos argentinos, aunque advirtió que se debe a «una cuestión protocolar» que hizo evitar «cuestiones que son particularmente contenciosas».

Luego la delegación argentina partió rumbo a Bruselas, donde Kirchner se reunió con el titular de la Comisión de la Unión Europea, Romano Prodi. Durante ese encuentro que el tema central pasó por las negociaciones de la UE con el MERCOSUR, en torno a una zona de librecomercio¹⁹. Del almuerzo con Prodi participaron, además, los ministros Rafael Bielsa y Roberto Lavagna la primera dama y el embajador argentino en Bélgica, Jorge Remes Lenicov. El concepto clave que orientaba estos encuentros era que Europa puede ser mucho mejor aliado de lo que fue hasta ahora. «Aunque no es materia de la Unión Europea, sino de cada uno de sus países miembros, el Consejo apoyará todas las gestiones de la Argentina ante el Fondo Monetario Internacional y otros organismos», dijo Romano Prodi. «Realmente hace falta lanzar mensajes, desde México hasta

19 Las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE para lograr una zona de libre comercio se iniciaron realmente en abril del 2000 (tuego de interminables etapas técnicas desde la firma del Acuerdo de Asociación Interregional en 1995) y llegaron a un *impasse* el 20 de octubre de 2004. Las causas del fracaso se deben buscar en la negativa de la UE en reducir los subsidios a sus exportaciones agrícolas y la presión por incorporar los llamados «temas de Singapur» (inversiones, compras estatales, reglas de competencia y acceso al mercado). Además la UE plantea la necesidad de la existencia de libre circulación de bienes dentro del MERCOSUR, eliminando el «doble cobro del arancel externo común» que se aplica en la actualidad.

la Patagonia, en el sentido de que Europa tiene una nueva actitud» respecto a América Latina, precisó el responsable del Ejecutivo comunitario al entrar a la sede de la Comisión. «Ha venido aquí y yo espero ir pronto a Argentina, porque la relación entre la UE y Argentina fue muy, muy débil, el año pasado, y no sólo con Argentina, sino con toda América Latina», aseguró Prodi. Estas afirmaciones muestran una vez más el bajo perfil que la Unión tuvo en estos últimos años frente a la Argentina en particular y América Latina en general.

Luego de estos encuentros Kirchner se trasladó a París para entrevistarse con el primer ministro Jean Pierre Raffarin y luego, con el presidente francés Jacques Chirac. Francia es, con más de diez mil millones de dólares, el tercer inversor en la Argentina, detrás de Estados Unidos y España, y las principales empresas galas concernidas por las tarifas de los servicios públicos son EDF (propietaria de Edenor), Suez (con Aguas Argentinas) y France Télécom (con Telecom Argentina). En París el ministro de economía argentino Roberto Lavagna se reunió con unos 120 empresarios franceses a los que les explicó la nueva situación de Argentina. Como era difícil de evitar, uno de los temas abordados fueron las tarifas congeladas de filiales de empresas galas en la Argentina desde la devaluación del peso a comienzos de 2002. Lavagna señaló a los empresarios que hay que tener en cuenta la política social, la necesidad de reembolsar las deudas y la modernización de la economía argentina. Por su parte, los empresarios franceses subrayaron que para que pueda materializarse esa modernización hay que evitar también que las empresas quiebren, en una alusión a la demanda de una suba de las tarifas.

En la última escala de su viaje, el mandatario argentino visitó Madrid, y se reunió con el jefe del gobierno español José María Aznar y el rey Juan Carlos. Kirchner también tuvo un encuentro con el entonces secretario general del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), José Luis Rodríguez Zapatero y luego, se entrevistó con empresarios españoles con inversiones en la Argentina.

En una agenda predominantemente económica y financiera también surgieron planteos de neto perfil político como el relacionado con las extradiciones de los militares argentinos acusados de violaciones a los derechos humanos por jueces europeos, específicamente por el juez español Baltazar Garzón. La posición argentina

sostiene que hay que arbitrar los medios para que sea la Justicia la que resuelva caso por caso en éstos y en los demás requerimientos que puedan provenir de los tribunales extranjeros. La opinión que se cierne por detrás de la derogación del decreto 1581/01 que rechaza «in limine» los pedidos de extradición y la modificación de la ley de extradición es la de promover que los juicios contra los militares acusados de delitos de lesa humanidad se continúen en el país. Esta posición intenta devolver a la esfera judicial una atribución que, considera la mayor parte del Gobierno, le es propia.

Un elemento más que se incorporará en la lista de prioridades bilaterales es el de la inmigración ilegal. Se estima en España que unos 235.000 argentinos viven en la península en situación irregular y aunque el gobierno argentino estima que son muchos menos –habla de 80.000– no es un tópico fácil. Las migraciones son un tema de interés global donde se entrecruzan distintos sentimientos e intereses. La pirámide poblacional en Europa está cada vez más mayoritariamente compuesta por ancianos lo que pone en riesgo el sistema de pensiones y deja una franja de trabajos sin oferta de mano de obra, pero por otro lado hay un rechazo de la opinión pública para seguir recibiendo inmigración no europea. El Viejo Continente podría necesitar a los emigrantes latinoamericanos, que tienen la ventaja de una mayor afinidad lingüística y cultural con una parte significativa de Europa. En este contexto los pronósticos para los argentinos en España son alentadores esencialmente por dos motivos: no conforman una de las colonias más numerosas (los ecuatorianos encabezan la lista) y, además, se caracterizan por el alto grado de capacitación técnica y profesional²⁰. La temática en la agenda bilateral aumentó su importancia cuando en diciembre del 2003 a raíz de una modificación en la Ley de Extranjería española se comienza a obligar a las compañías aéreas a revelar a las autoridades la identidad de los pasajeros que llegaron a España y no utilizaron después su billete de regreso al país de origen. Además limita considerablemente los derechos de los hijos y nietos de españoles. Ya que hasta ese momento existía una preferencia para los hijos y nietos que contaran con una oferta de

20 *Pronóstico optimista de Caldera para los argentinos ilegales en España.* Diario *La Nación*, 29 de octubre de 2004.

trabajo, pero esto fue cambiado por la norma, afectando indirectamente a miles de argentinos.

Volviendo al recorrido europeo de Kirchner, el jefe de la misión diplomática de Italia en nuestro país, embajador Roberto Nígido, explicó en declaraciones radiales que el motivo de la no inclusión de Italia en la gira europea del presidente se debe exclusivamente a cuestiones de incompatibilidad en las agendas: no fue posible hacer coincidir las fechas disponibles del presidente Kirchner con las del presidente Carlo Azeglio Ciampi. Sin embargo, durante este viaje fue a Roma por encuentros políticos el canciller Rafael Bielsa, quien fue recibido por su colega Franco Frattini. Aunque el objetivo de la visita fueron las negociaciones con el FMI, las relaciones bilaterales, y las relaciones MERCOSUR-Unión Europea, Bielsa aprovechó para firmar tres acuerdos que estaban pendientes: uno sobre la reválida automática de la licencia de conducir argentina en Italia; otro para la colaboración con una agencia aeroespacial en la construcción de nuevas familias de satélites, y para la instrucción de profesionales de esta especialidad en el centro Gullich de Córdoba; y un tratado de cumplimiento de condena para argentinos que cometen delitos en Italia.

Ante Frattini, Bielsa también enfrentó dos temas espinosos: el reclamo de los ahorristas italianos tenedores de bonos del Estado argentino, golpeados por el *default*, y el aumento de tarifas que pretenden varios grupos italianos con inversiones en la Argentina.

El canje de la deuda y las consecuencias no deseadas: la crisis en la relación con Italia

Durante el 2003, el mayor desafío del ministro de economía, Roberto Lavagna, quien continuó a cargo del Ministerio de Economía aún luego de la asunción de Kirchner el 25 de mayo del 2003, fue la negociación con el FMI. Un nuevo pacto era necesario luego de haber pagado durante el 2002 más de 4 mil millones de dólares en intereses a los organismos y ante el vencimiento del miniacuerdo que rigió desde enero hasta septiembre del 2003. Éste, junto con la presión de las empresas de servicios públicos privatizadas, fue uno de los temas económicos más controvertidos que le tocó afrontar al gobierno de Kirchner. Finalmente, el 11 de septiembre, luego de largas y entrecruzadas negociaciones entre la Argentina y

el FMI, se logró un acuerdo, aunque no habilitó fondos frescos para la economía nacional sino que se repactaron 8.700 millones de dólares y el país comprometió un superávit del 3% del PBI para el 2004, que fue alcanzado por la performance económica lograda.

Después del acuerdo, la Argentina sale al mundo a recomponer su deuda privada. El 22 de septiembre de 2003, Argentina estipula en Dubai, la oferta de pagar hasta el 25% los bonos privados en manos de ahorristas y fondos especulativos. Es decir, Argentina propuso la quita del 75% sobre los U\$S 78.000 millones en bonos. En el 2001 los tenedores extranjeros tenían U\$S 45.000 millones en bonos *defaulteados*, mientras que fronteras adentro, los especuladores acaparaban los 33.000 millones restantes²¹.

El Gobierno ofertó un pago del 25% de los bonos a quienes, haciendo especulaciones de alto riesgo, compraron esos títulos al 10 o 15% de su valor. En el peor de los casos, tendrán una ganancia del 70%, y aquellos que los compraron por el piso ganaran un 150% del dinero real invertido.

Estas decisiones argentinas, como era de esperarse, no fueron bien recibidas por los dueños de los bonos, aunque no todos coincidían a la hora de identificar los responsables. En Italia, el ministro Humberto Bossi, líder de la Liga del Norte, cargó las responsabilidades contra los bancos: «Colocaron los bonos conociendo los riesgos, pero eludiendo informar a los ahorristas, con el objetivo de aligerar sus carteras de bonos argentinos»²². En los mismos días, bonistas alemanes fueron a tribunales para cursar embargos sobre bienes argentinos como aconteciera ya en EEUU, pero la respuesta del juez fue que se vayan a quejar a los bancos que los engañaron y les ocultaron el peligro de comprar papeles emitidos por Machinea y Cavallo, estando a un paso de la quiebra. Este hecho

21 En Economía, identificaban a los tenedores de bonos desperdigados de la siguiente manera: de todos los títulos en cesación de pagos, capitalistas argentinos tienen el 38.4%, el 15.6% los italianos con más de 13.000 millones de euros, en Suiza poseen el 10.3%, EE.UU. el 9.1%, el 5.1% está en manos alemanas y el 3.1% son tenedores japoneses; desperdigados por el resto del mundo hay un 5.4%, y fondos no identificados poseen el 12.8% de la deuda, que sumado a los depositados en Suiza, se acumula un 23.1% de la deuda en fondos buitres y testaferrós de la banca alemana, italiana y japonesa.

22 *Los partidos políticos italianos quieren resarcir a los bonistas*, Diario Clarín, 14 de marzo de 2004.

se sentó como precedente en Frankfurt, donde un banco fue sentenciado a indemnizar a un bonista por haberlo asesorado mal escondiendo información.

En este escenario, España y su nuevo Jefe de Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, se convirtió en un intermediario amigo de Argentina en las negociaciones con el FMI, dirigido por otro español, Rodrigo Rato. El giro político que tuvo lugar en España con la asunción con la asunción del líder del PSOE tuvo consecuencias positivas en la relación bilateral con la Argentina. Ya en las dos visitas a España que el presidente Kirchner efectuara desde el inicio de su mandato, el entendimiento con José Luis Rodríguez Zapatero fue profundo y las ideas compartidas demostraron una clara afinidad política. Si bien el peso de España es relativo, al no integrar el Grupo de los Siete, su importancia no dejó de tener valor frente a la postura mucho más dura de Italia, liderada por Silvio Berlusconi y dispuesta a enfrentar la propuesta de canje, interfiriendo abiertamente en la negociación con los acreedores privados. Su posición se transfirió al G7, donde junto a Alemania, Japón y Gran Bretaña, plantearon los mayores obstáculos para que la Argentina pueda salir del *default* y lograr un acuerdo.

Las negociaciones con Italia se desarrollaron a nivel intergubernamental siendo los interlocutores directos los cancilleres Rafael Bielsa y Franco Frattini quienes se encontraron en varias oportunidades para buscar soluciones alternativas al problema. Mario Baccini, el viced canciller italiano, visitó nuevamente Argentina a principios de septiembre de 2004, tratando de lograr alguna solución al tema: el gobierno de Berlusconi no quería mostrarse inactivo y recibir los reproches de los casi 400 mil ahorristas italianos afectados.

En la compleja estructura de relaciones bilaterales con los Estados del Viejo Mundo, la relación con Italia fue una de las más perjudicadas por las consecuencias del canje de los bonos de la deuda argentina y los perjuicios sobre los ahorristas peninsulares. Aunque aquí también hay que saber leer entre líneas identificando lo que el gobierno italiano tiene que demostrar ante sus nacionales y las consecuencias a mediano plazo sobre la relación bilateral. En realidad, pueden identificarse dos posturas: la diplomacia italiana estuvo más cerca de la posición argentina pero la línea económica y política se asoció con los reclamos más duros del FMI. Ciertamente hubo momentos de alta tensión, por ejemplo cuando el em-

bajador argentino en Italia, Victorio Taccetti, en el encuentro con el vicecanciller Giampaolo Bettamio recibió expresiones de «grave preocupación» por las «consecuencias negativas» del canje de la deuda sobre los ahorristas italianos. Según las declaraciones del embajador, si bien «el objeto de la reunión era plantear la preocupación del Gobierno italiano, Bettamio dejó en claro que quería mantener las puertas abiertas del intercambio. Tengamos en cuenta que tenemos una relación muy importante desde el punto de vista comercial». Por otra parte, si bien es cierto que el canje de la deuda ha actuado como un factor de tensión en la relación bilateral hay otros ámbitos donde el acuerdo es mayor. La eventual reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se constituye en un área de coincidencias, ya que ambos países apoyan la propuesta de agregar al Consejo ocho miembros no permanentes, con posibilidades de reelección y mandatos más prolongados más el agregado de otro Estado con mandato de dos años no renovables.

Lamentablemente es la relación entre Kirchner y Berlusconi la que no está entre las mejores. Hay una antipatía mutua que de parte de Kirchner se explica por la poca admiración que siente el presidente argentino por el magnate de la televisión. Y el premier italiano se muestra como el primer ministro italiano más alejado de América Latina —y de la Argentina en particular— de las últimas décadas²³. En la negociación con los bancos y los bonistas el presidente italiano tuvo una participación directa presionando para que la postura intransigente del G7 se trasladara al FMI. La dura posición italiana provocó que la Argentina retire el compromiso de apoyo a Italia para que la ciudad de Trieste sea sede del próximo Congreso Científico Universal. El respaldo pasó a Zaragoza, España, luego de una solicitud que le hiciera en la OMU Rodríguez Zapatero al canciller Bielsa, y como un modo de agradecer actitudes más amistosas y comprensibles hacia el país.

Como contrapartida, la posición de Alemania y Francia dentro del G7 fue mucho más benévola hacia la Argentina que la postura italiana. Si bien con Francia hubo que superar momentos de tensión por el contrato de Aguas Argentinas, empresa de capitales franceses con amenazas de reprivatización, el apoyo francés a nuestro

23 MORALES SOLÁ, Joaquín *¿Una Argentina que dejó atrás el default?*, Diario *La Nación*, 14 de febrero de 2005.

país en el club de los más poderosos siempre se mantuvo. También con Alemania existieron altibajos que hicieron necesaria la presencia en Berlín del canciller Bielsa en diciembre del 2004 para que la relación bilateral se relajara, pero en general se encontró una comprensión hacia la posición argentina mayor a la italiana.

Visitas europeas a la Argentina y segunda gira presidencial

Una de las visitas a la Argentina más trascendentes en el período estudiado fue la del presidente español José María Rodríguez Zapatero. España es otro país con importantes inversiones y con antecedentes en mediaciones presidenciales para beneficiar a sus capitalistas. Hay buena predisposición de ambos presidentes aunque sigue presente el tópico de las tarifas públicas para las empresas privatizadas con capitales españoles que el gobierno argentino se niega a aumentar. También es cierto que el volumen total de inversión bruta española en Argentina comparte las características del volumen que se dirige a la totalidad del subcontinente, evidenciando caídas sucesivas. Entre las causas de esta tendencia se encuentra el agotamiento de los grandes proyectos en telecomunicaciones y energía y la finalización de las grandes privatizaciones.

Con menor repercusión en los medios nacionales y en el marco de una gira por el cono sur se realiza la visita de la presidenta de Irlanda, Mary McAleese, el 18 de marzo del 2004. Si bien el objetivo declarado de esta gira fue profundizar las relaciones entre la Unión Europea y esta región, en cuanto Irlanda presidió en el primer semestre del 2004 la Unión, durante la visita se desarrolló la Primera Reunión de Consultas Políticas entre la República Argentina e Irlanda. El mecanismo de consulta había sido acordado entre ambos gobiernos en el 2001, en ocasión de la visita a la Argentina del primer ministro de Irlanda, Bertie Ahern. Entre los temas de la agenda se abordaron la cooperación económica y comercial, la cooperación en materia judicial, la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo.

Durante la segunda mitad del 2004, el presidente Kirchner sale al mundo a conquistar apoyos para la operación del canje de la deuda privada y así convencer a los bonistas indecisos. Es en este contexto que se realiza la segunda gira del presidente y su esposa

por Francia con el telón de fondo del conflicto con Aguas Argentinas. Con este clima poco propicio se realizó la entrevista con el presidente francés Jacques Chirac, que prometió apoyar en los foros internacionales la posición argentina frente a la renegociación de la deuda externa. Este apoyo deberá leerse a la luz de los intereses franceses en Argentina, con la consecuente presión para favorecer a los inversionistas galos. Esto se hizo evidente en el caso de la compañía francesa Suez, principal accionista de la concesionaria Aguas Argentinas, que pudo contar con el respaldo del gobierno francés en sus diferencias con el gobierno argentino. En los primeros meses del gobierno de Kirchner la empresa sufrió la imposición de severas multas por incumplimiento del contrato y las disputas por el aumento de tarifas tuvo momentos de tensión que se activaron cuando la empresa francesa inició un juicio contra nuestro país en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, CIADI, tribunal del Banco Mundial²⁴. Finalmente el 5 de mayo del 2004 el gobierno alcanzó un acuerdo transitorio con la firma Aguas Argentinas donde se estipula que no habrá subas de tarifas y la empresa deberá invertir 242 millones de pesos en obras de expansión. Como contrapartida, los franceses se mantuvieron firmes en su negación de retirar la denuncia ante el Banco Mundial y en cambio, suspendieron también transitoriamente la cuestión de fondo, mientras que siguen los procesos administrativos. Para la firma del acuerdo estuvo presente el Vicecanciller francés Renaud Muselier, en una visita donde ya se podía palpar el cambio de clima con respecto a la anterior visita del Ministro de Economía francés, Francis Mer, en julio del 2003 cuando la tensión por el tema de las empresas privatizadas estaba en su momento más alto.

24 En el CIADI ya se iniciaron 32 juicios contra el país y hay otras 30 causas que están en «negociaciones amigables». Junto con la iniciada por Aguas Argentinas también están las de Telecom, Telefónica, Azurix, Camuzzi, Enron, Aguas del Aconquija, Electricité de France, CMS Energy, Siemens, Pan American Energy y Gas Natural que juntas suman 17 millones de dólares. El gobierno argentino espera poder detener esta amenaza mediante la renegociación de los contratos. *Esperan cerrar en abril la negociación con las privatizadas*, Diario *La Nación*, 17 de enero de 2005.

Reunión de la Comisión mixta Argentina-Unión Europea

Después de cuatro años sin encuentros, que confirman nuestro planteo inicial de un paso hacia atrás de la Unión Europea como protagonista principal en la relación europea con la Argentina, se desarrolló el 14 de diciembre del 2004 la sexta reunión de *la Comisión Mixta Argentina- Unión Europea*. Recordemos que el marco institucional de la relación con la UE está constituido por el Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica firmado en 1990. Dicho acuerdo se celebró por un período de cinco años y se considera automáticamente prorrogado si ninguna de las partes contratantes lo denuncia seis meses antes de su vencimiento.

En el mismo se establece que las reuniones de la Comisión Mixta tendrán lugar anualmente, en forma alternada entre Buenos Aires y Bruselas. Esta periodicidad no fue respetada y la Comisión Mixta se reunió de manera irregular. El anterior encuentro tuvo lugar en Buenos Aires en abril de 2000.

La declaración conjunta final de la VI Reunión expresó el interés de las partes en desarrollar discusiones con miras a intentar acuerdos bilaterales, referidos a temas comerciales y a otros, relacionados con áreas como la aviación civil, el medio ambiente, y la cooperación en materia de fraudes. Lo más interesante para destacar es que en este encuentro se sostuvo que «no hay incompatibilidad» entre la búsqueda de un acuerdo «más amplio y equilibrado» entre Europa y el MERCOSUR y la intensificación de la relación bilateral con Argentina.

El director general de Relaciones Internacionales de la Comisión Europea admitió que, en los últimos tiempos, la concentración en las gestiones por un acuerdo entre los dos bloques regionales hizo que se dejaran de lado las negociaciones con los países en particular. Pese a que se había fijado que la Comisión Mixta debía funcionar anualmente, no se realizaron encuentros durante cuatro años. El funcionario europeo señaló además que las relaciones de la Unión con Brasil tampoco se desarrollaron en los últimos años.

Los temas en común con la Unión, tratados en la Comisión Mixta, se relacionan con la tecnología y la sociedad de la información, la navegación satelital, los derechos humanos y la cooperación en el ámbito de las Naciones Unidas.

Nuevos encuentros, salida del default y normalización de la agenda

El ambiente de trabajo distendido en el que se desarrolló la reunión de la Comisión Mixta contrasta con declaraciones polémicas en torno a temas más sensibles para la opinión pública. A fines del 2004, la Unión Europea reclamó un ajuste en las tarifas de los servicios públicos privatizados, advirtiendo sin medias palabras que la demora puede afectar las relaciones políticas y económicas entre la Argentina y el bloque. Los temas económicos, en este caso, determinan las relaciones políticas. Recordemos que luego de la salida de la convertibilidad el gobierno argentino impidió un aumento de las tarifas de servicios públicos, que en la mayoría de los casos estaban dolarizados y bajo cláusulas de ajuste automático, y sólo permitió alzas puntuales de algunos suministros, entre ellos gas y electricidad, limitándoles al uso industrial y comercial. Paralelamente se inició un proceso de negociación de los sesenta y tres contratos vigentes que aún continúa. En respuesta a este accionar las empresas interpusieron juicios en tribunales internacionales, como los mencionados ante la CIADI del Banco Mundial y presionaron en el Fondo Monetario Internacional que siempre mencionó en los requisitos para avanzar hacia el acuerdo la renegociación de estos contratos.

Por este motivo es que nuevamente en el encuentro que tuvo el presidente Kirchner con el presidente francés Chirac, el 20 de enero del 2005, el tema de Aguas Argentinas estuvo presente como invitado de piedra y se abordó con sinceridad y sin rodeos. Como contrapartida a esta presión, el gobierno francés volvió a hacer explícito su apoyo a la Argentina en el FMI donde planteó «con absoluto convicción» que el país «había entrado en un proceso de recuperación definitiva»²⁵.

Entre el 25 y el 27 de enero del 2005 estuvo en la Argentina el presidente español José Luis Rodríguez Zapatero, como parte de una gira por el cono sur que también incluyó una visita a Brasil y Chile. En estos encuentros Kirchner intentó diferenciarse de los gobiernos anteriores y defendió su postura en cuanto al canje. Por su parte Rodríguez Zapatero aseguró nuevamente el apoyo de Es-

25 Admitieron que la negociación con Aguas Argentinas es compleja, Diario La Nación, 20 de enero de 2005.

pañía por la deuda externa en las negociaciones que Argentina realiza con los organismo multilaterales de crédito. Estos contactos, marcados por la buena relación establecida entre ambos mandatarios tuvieron como correlato la Misión inversora de PyMES españolas a la República Argentina que entre los días 25 y 26 de abril visitó el país. Entre las actividades más relevantes tuvieron lugar Rondas de Negocios y Mesas de Trabajo Sectoriales en materia agro alimenticia, de tecnología industrial, turismo y madera y muebles, seguidas de rondas de negocios entre empresarios de ambos países.

Ya para los primeros días de marzo del 2005 se había completado la operación de canje de la deuda externa y la Argentina sale del *default* e intenta volver lentamente a una situación de normalidad financiera. Se comienza también con la renegociación de los contratos con las empresas privatizadas tratando de no influir sobre el índice de precios que provoca preocupación. El gobierno de Kirchner salió fortalecido de la resolución del canje por la elevada aceptación (76,07%) que logró entre los acreedores privados.

4. La dimensión comercial de la relación

Si bien hasta aquí hemos seguido la argumentación relacionada al impulso que han tenido las vinculaciones entre Argentina y los Estados europeos, obviando en muchas oportunidad la intervención de los organismos de la Unión Europea, al hablar de los intercambios comerciales volvemos a situarnos en el nivel comunitario.

Entre los temas comerciales siempre candentes de la agenda bilateral con la Unión Europea se encuentran sin dudas los subsidios concedidos a los agricultores del viejo continente que tienen un triple efecto distorsivo sobre el comercio internacional perjudicando a la Argentina: cierran el mercado europeo para la entrada de productos agrícolas locales, sus productos subsidiados ganan terreno en los mercados de los terceros países y logran disminuir el precio internacional de los bienes producidos por nuestro país. En el capítulo del Tomo III de esta obra grupal se menciona la escasa *performance* de las exportaciones a la UE, que habían crecido menos que las exportaciones totales de la Argentina. Esta evolución encontraba sus causas en las barreras proteccionistas que Europa aplica como parte de la protección efectiva a sus agricultores.

En los años bajo análisis en el presente capítulo se da un

crecimiento de las exportaciones argentinas hacia la UE: del 11% del total en el 2002 se pasa al 19% del total en el 2003 y a un 17% en el 2004. La explicación de este crecimiento no debe buscarse en la caída de algunas de las barreras mencionadas más arriba sino en la revalorización del euro que aumenta el poder de compra europeo, y que, junto a la devaluación del peso argentino, repercute favorablemente en las ventas argentinas.

El fortalecimiento del euro frente al dólar provocó ventajas sectoriales pero también problemas para algunos abastecimientos destinados a la producción local. Desde la devaluación del peso la relación entre la moneda europea y el peso argentino pasó de 0,80 pesos a 3,60 pesos por cada euro, si tomamos las cotizaciones de fines del 2004. Como es claro, la contracara del aumento de competitividad de nuestras exportaciones es el encarecimiento de nuestras importaciones desde la zona euro. Los más optimistas pretenden encontrar algunas ventajas más estructurales como por ejemplo lograr el traslado de plantas o de líneas de producción que se instalen en el país como consecuencia de las ventajas cambiarias²⁶.

Las exportaciones argentinas a la UE en 2004 alcanzaron los U\$S 6.080 millones, que equivalen a casi el 18% del total de nuestras ventas al exterior, y se expandieron 14% en 2003 y 4,4% en 2004. El crecimiento de las exportaciones se explicó casi en su totalidad por las mayores ventas de carne y sus preparados, y «pellets» de soja. Estas exportaciones a la UE estuvieron compuestas en 2004 principalmente por manufacturas de origen agropecuario (58% del total exportado a la UE), productos primarios (25%) y manufacturas industriales (16%).

Las importaciones argentinas desde la UE alcanzaron en 2004 los U\$S 4.200 millones, que equivalen al 19% del total de las importaciones. Las mismas se expandieron un 54% en 2004, y correspondieron principalmente a bienes y accesorios de capital (46%), bienes intermedios (38%), y bienes de consumo (11%).

Entre los temas que determinarán una evolución positiva de las relaciones comerciales y económicas entre la Argentina y la Unión Europea se encuentran: la mejora en el clima de inversión (que dependen de la seguridad y la previsibilidad jurídica), la diversifica-

26 *Ventajas y desventajas del alza del euro*, Diario *La Nación*, 29 de noviembre de 2004.

<i>Intercambio comercial Argentina U.E</i>			
<i>En millones de U\$S</i>			
<i>Años</i>	<i>Importaciones argentinas desde la UE</i>	<i>Exportaciones argentinas a la UE</i>	<i>Saldo f/ Argentina</i>
<i>2001</i>	<i>4.467</i>	<i>4.943</i>	<i>476</i>
<i>2002</i>	<i>2.024</i>	<i>5.711</i>	<i>3.687</i>
<i>2003</i>	<i>2.969</i>	<i>6.692</i>	<i>3.723</i>
<i>2004</i>	<i>4.200</i>	<i>6.080</i>	<i>1.880</i>
<i>Variación porcentual</i>			
<i>2003/2002</i>	<i>46,7%</i>	<i>17%</i>	
<i>2003/2004</i>	<i>55,6%</i>	<i>18%</i>	

Fuente: elaboración propia con datos Eurostat y de la Delegación de la Unión Europea en Argentina

ción del comercio y de las inversiones, una mayor integración regional, el apoyo a un acuerdo UE-MERCOSUR, y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio.

Uno de los productos argentinos más ligados al mercado europeo y su compleja trama proteccionista es sin duda la carne vacuna²⁷. La UE es el principal mercado de las exportaciones argentinas de carne vacuna. Este mercado está influenciado directamente por las negociaciones en los ámbitos multilaterales en pos de la liberalización del mercado internacional. La presión ejercida dentro de la OMC para lograr que la Política Agraria Común (PAC) fuera modificada comenzó a dar sus frutos en el 2003 cuando los primeros cambios fueron implementados: si bien se mantiene el monto total destinado a subsidios cambia el modo de implementación intentando disminuir los efectos distorsivos sobre el mercado internacional.

Recordemos que el 13 de marzo de 2001 se cerró el mercado europeo para nuestras carnes luego de la más grave epidemia en la ganadería argentina que superó los 2.100 focos de aftosa y que provocó una crisis en toda la cadena de producción de ganados y

27 Por razones de espacio nos limitaremos a tratar el tema de la carne vacuna sin ignorar la existencia de otros rubros de gran importancia para la relación comercial.

carnes. Menos de un año después, el 1 de febrero del 2002 se reanudaron las exportaciones de carnes bovinas frescas como resultado de la recuperación de la confianza en la producción agroalimentaria argentina.

La Argentina tras la superación del problema de la aftosa tiene muy buenas perspectivas frente al mercado dadas por la modificación, aunque parcial e insuficiente, de la PAC y la incorporación de diez nuevos miembros que hacen planificar un aumento en la demanda europea de carne vacuna. Muchos mercados del mundo siguen manteniendo restricciones para la entrada de carne argentina refrigerada y también por este motivo, el destino de la Unión Europea se ha mantenido en los primeros lugares.

La situación sanitaria nacional tuvo un nuevo golpe en el 2003 cuando en septiembre se identificó un foco de aftosa confirmado en la región salteña de Tartagal. Pero en esta oportunidad la Unión Europea hizo conocer un comunicado aclarando su voluntad de mantener la «continuidad de las importaciones de carnes frescas bovinas – cuota Hilton– desde Argentina con excepción de los departamentos salteños de General San Martín, Rivadavia, Orán, Iruya y Santa Victoria, y el departamento Ramón Lista, en la provincia de Formosa»²⁸. Estas restricciones se eliminaron el 12 de enero de 2005.

Por otra parte, la confirmación del primer caso del mal de la vaca loca (BSE) en América del Norte a finales de 2003 provocó un alza sin precedentes del precio del ganado. Para completar el escenario comercial del ganado vacuno debemos mencionar el mejoramiento de la demanda de carnes desde Europa, luego de la segunda crisis de BSE desatada en octubre de 2000, lo que obligó a reducir sus exportaciones y por ende disminuir también el abastecimiento a terceros destinos con valores subsidiados.

Reflexiones finales

Los agitados días vividos en la Argentina desde finales del 2001 con la hecatombe económica, financiera y social, luego con el

28 Los departamentos afectados presentan características productivas de subsistencia y no poseen establecimientos que envíen animales para faena con destino a la exportación, con lo cual el impacto económico de la medida fue marginal.

gobierno provisional de Duhalde en el 2002 y las elecciones anticipadas en el 2003 provocaron, como era inevitable, heridas y cicatrices en las relaciones externas del país. Los intereses contrapuestos que se pusieron en juego hicieron reforzar viejas alianzas, surgir enfrentamientos antes impensados y generaron rencores por apoyos que no se brindaron y defensas que se hicieron esperar. La vinculación con España y Francia salió fortalecida, pero las heridas en la relación con Italia dejarán marcas que se irán cerrando a medida que callen los reproches mutuos y se sinceren los intereses en juego.

En cuanto a la problemática en torno al proteccionismo agrícola sería ingenuo suponer que la Unión Europea desee un escenario librecambista donde su sector agrícola se desorganice y debilite pasando a depender totalmente del comercio mundial y del suministro de alimentos por parte de países como Estados Unidos, Canadá y Argentina, entre otros. Por otro lado, la incorporación de los nuevos miembros de Europa del Este el 30 de abril del 2004 hace suponer que la PAC no se podrá desestructurar sin grandes contradicciones ya que justamente el ingreso a este gran sistema de subsidios era uno de los «premios prometidos» a los nuevos miembros. La participación en las decisiones europeas de estos países recientemente ingresados podría pesar negativamente en la vinculación con Argentina debido, entre otras causas, a su falta de experiencia comunitaria que impide propuestas de vinculaciones externas novedosas, al limitado conocimiento de algunos de los nuevos miembros acerca de nuestro país²⁹ y al hecho de que algunos de sus intereses –inversiones directas, por ejemplo– pueden situarlos como competidores directos de los intereses argentinos.

Como analizamos en el desarrollo del capítulo el rol de los Estados europeos, comparado con el accionar de la Unión Europea, frente a la Argentina se fortaleció y esto se explica en parte por la naturaleza de los temas de agenda que involucraban directamente los intereses de algunos ciudadanos europeos (el caso de Italia con los tenedores de bonos argentinos y los casos más importantes de inversiones extranjeras –francesas y españolas– y la renegociación

29 Entre los diez países que ingresaron, Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Estonia, Eslovenia, Chipre y Malta, hay países con relaciones bilaterales con Argentina de larga data y otros que no estuvieron tan vinculados a nuestro país.

de los contratos). Esto evitó que fuera la Unión Europea que tomara la bandera en las relaciones con Argentina y debieron ser los Estados nacionales más directamente involucrados quienes actuaran en las negociaciones.

Otro motivo no menos importante fue que la relación con el MERCOSUR «encapsuló» las relaciones de la Argentina con la Unión Europea. La negociación birregional le hizo sombra a las relaciones con la Unión Europea y hubo un «reparto de tareas» implícito: la Unión Europea negoció con el MERCOSUR y se generan espacios vacíos para que los países europeos vuelvan a vincularse en primera persona con la Argentina.

Estas consideraciones coyunturales podrían enmarcarse en un análisis más estructural y sostener que la PESC es la «más intergubernamental» del sistema político europeo, donde los gobiernos son más reticentes a cooperar en política exterior que a hacerlo en otras áreas³⁰. Los teóricos del «nuevo intergubernamentalismo» lo explican por el diferente papel que ocupan los actores no gubernamentales (fundamentalmente los *lobbies*) en el proceso y la naturaleza de los intereses en juego en la PESC, que no incluyen sólo el bienestar de la población sino también la preservación de la identidad y de la soberanía. Por este último motivo es que existe una tensión entre el impulso de cooperar y la necesidad percibida por cada Estado participante de mantener un perfil exterior identificable como propio³¹.

Muchos debates hacen referencia a la falta de peso político de la Unión Europea que no guarda relevancia con su importancia económica, apuntando directamente al conflicto de representatividad que el proceso de integración está atravesando. Si bien no es posible pensar en un desplazamiento de la influencia norteamericana en nuestra región, el peso de Europa dependerá del avance de su fortalecimiento político en el resto del mundo y se requiere para ello que asuma los compromisos que le corresponde al papel central que ya ejerce en el ámbito económico y comercial. Este fortalecimiento, si tiene lugar, tendrá indudablemente su impacto en las relaciones bilaterales con la República Argentina.

30 SALOMÓN, Mónica, *La PESC y las teorías de la integración europea: los aportes de los «nuevos intergubernamentalismos*, Revista *Cidob d'Afers Internacionals*, núm. 45-46, págs. 197/221, 1999.

31 *Idem supra*.

RESUMEN

En el presente capítulo se describe el cambio de tendencia en la relaciones entre la República Argentina y la Unión Europea, identificando un retorno al protagonismo de parte de los Estados nacionales europeos que ya no actúan mayoritariamente a través de la Unión sino en modo más directo. Esto se explica, entre otras causas, por el tipo de temáticas que nutrió la agenda bilateral en el período estudiado (fines de 1999 a mediados del 2005) y por el impacto que tuvieron en la vinculación bilateral las negociaciones entre la Unión y el MERCOSUR.

Las manifestaciones de apoyo durante la crisis argentina se dieron desde varias capitales de Europa y con distinto énfasis. En la transición hacia el restablecimiento de la normalidad política se devaluó el peso y el presidente Duhalde realizó una gira por Europa en busca de apoyo para el plan argentino de renegociación de la deuda externa frente al FMI.

Durante la presidencia de Kirchner el tema de la deuda externa continúa concentrando los esfuerzos en política exterior y la gira europea del presidente intenta presentar una postura argentina diferente a la de los gobiernos anteriores. El canje de la deuda privada provoca graves conflictos en la relación con Italia mientras que la cuestión de las empresas privatizadas y el solicitado aumento de tarifas enturbian la relación con Francia y España.

El fortalecimiento del peso político de Europa, o la falta de él, tendrá repercusiones en esta matriz de relacionamientos y en el rol de los Estados nacionales en la misma.

Palabras claves: ARGENTINA - POLÍTICA EXTERIOR - EUROPA - UE - RELACIONES BILATERALES - RELACIONES COMERCIALES - ESTADOS NACIÓN

ABSTRACT

This chapter describes the change of tendency in the relations between Argentina and the European Union by identifying a return to protagonism from the European Nation States that no longer act mainly through the Union but by themselves. Among other causes, this is explained, by the type of topics which prevailed over the bilateral agenda in the studied period (ending 1999 until middle 2005). It has

also been explained by the impact that the negotiations between the Union and the MERCOSUR had in the bilateral relations.

When Argentinian crisis happened, signs of support were shown by several European important cities with different emphasis. In the transition towards the reestablishment of political normality the Argentinian currency was devaluated and president Duhalde traveled to different European countries looking for support to the Argentinian plan of renegotiation of the external debt with the IMF.

During Kirchner Administration the efforts in foreign policy are focused on the external debt and the president's journeys to Europe try to present a different position from his predecessors.

The private debt exchange causes serious problems with Italy while the privatized companies and the required increase of tariffs make cloudy the relation with France and Spain.

The reinforcement of the political influence of Europe, or the lack of it, will affect this matrix of relations and the national State roll in the same one.

Key words: ARGENTINA - FOREIGN POLICY - EUROPE - EU - BILATERAL RELATIONS - TRADE RELATIONS - NATION STATES

EL NUEVO ROL DE CHINA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES CON ARGENTINA

Carla V. Oliva

Consideraciones iniciales

Este capítulo se propone analizar la Política Exterior Argentina (PEA) hacia la República Popular China en el período 2003-2005 tomando en consideración los condicionantes a la misma, asociados al nuevo rol de China en el sistema internacional, evaluando cómo dichos condicionantes impactan en las dimensiones político-diplomática y económico-comercial de las relaciones bilaterales y estableciendo cuáles son los nuevos temas de agenda que emergen en ese contexto.

Los condicionantes asociados al nuevo rol de China en el sistema internacional constituyen un factor clave en el diseño de las políticas exteriores de todos los Estados hacia ese país. China ejerce una influencia sustancial en las decisiones más trascendentes de la política mundial, puesto que es uno de los cinco miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con derecho a veto, es un poder nuclear y posee un ejército enorme actualmente inmerso en un proceso de modernización. China alcanza una importante relevancia como potencia asiática y constituye uno de los actores centrales para la definición del sistema internacional futuro. A esta importancia política se suma su relevancia en la economía mundial como productor de bienes intensivos en mano de obra, mercado de consumo en constante expansión y fuerza de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). Desde 2001, en virtud de su incorporación a la Organización Mundial de Comercio (OMC), la progresiva eliminación de las restricciones de acceso al mercado chino y la consecuente facilitación del ingreso de los productos chinos a otros

mercados, aceleran su crecimiento económico, generando un efecto de arrastre en el resto de las economías del mundo.

En definitiva, China es tanto una potencia asiática de primer orden, como una gran potencia económica emergente, cuya evolución influye decididamente en la estructuración del sistema. Sobre la base de su relevancia política y económica, se abordan determinadas cuestiones derivadas de su situación interna e inserción internacional como condicionantes del diseño de la PEA hacia ese país. Entre ellos se estudian la relación de la evolución política con la estrategia económica y las principales características de su crecimiento económico que inciden en su inserción externa.

En este capítulo se evalúa cómo impactan dichos condicionantes en las diferentes dimensiones de la PEA hacia China. En la dimensión político-diplomática se hace referencia a las visitas y los acuerdos firmados en el período bajo estudio, subrayando que, tratándose de indicadores que tradicionalmente señalan solidez en toda relación bilateral, se intensifican en 2004. En esta dimensión, se incluye como nuevo tema de agenda la cuestión de los residentes chinos en Argentina, y se establece su relevancia en el nivel bilateral e interno. En la dimensión económico-comercial, se analiza el desarrollo y la composición de los intercambios, se establecen las cuestiones más sensibles sujetas a negociaciones comerciales y se reflexiona acerca de las expectativas de atraer inversiones chinas como un nuevo tema de agenda.

El supuesto que orienta a este trabajo es que, en el período 2003-2005, las relaciones entre Argentina y China mantienen el perfil comercialista característico de la etapa 1989-2002. Estas relaciones ganan densidad en cuestiones directamente vinculadas al crecimiento económico de China, una variable clave en su nuevo rol en el sistema internacional. Argentina mantiene una política reactiva hacia China, que entre 1989 y 2002 llevó a seguir la tendencia internacional de mirar hacia ese mercado asiático como destino de las exportaciones, y entre 2003 y 2005, condujo a pensar en China ya no sólo como destino para la soja, sino también como un potencial inversor, en aquellos rubros en los que los chinos están fuertemente interesados en función de sus necesidades domésticas.

La Política Exterior Argentina hacia China: una percepción preliminar

En el trabajo publicado en la edición anterior, se remarcaba el perfil comercialista de las relaciones con China durante las administraciones Menem y De La Rúa. Este perfil se basaba en la valoración del inmenso mercado potencial de China y en la consideración de las oportunidades y beneficios que podría tener Argentina exportando hacia ese destino. La primacía de la visión comercialista se evidenciaba, principalmente, en los anuncios de los Jefes de Estado y sus Ministros de Relaciones Exteriores, en el nivel discursivo, y en la apertura del Consulado General en Shanghai, en el nivel de las acciones. No obstante, las estadísticas mostraban la escasa relevancia del comercio bilateral, de modo que las intenciones y acciones no parecían reflejarse en resultados concretos. Adicionalmente, las relaciones con China no eran prioritarias para la PEA, al valorarse su mercado en función del seguimiento de la tendencia mundial, mientras se priorizaban otros ejes de inserción internacional.

Desde la perspectiva comercial, el año 2001 representó un punto de inflexión en los vínculos, puesto que las exportaciones argentinas superaron, por primera vez, los mil millones de dólares. El incremento de los intercambios comerciales supuso una confirmación en el nivel cuantitativo del perfil comercialista tanto de las relaciones bilaterales como de la PEA hacia China. Sin embargo, se evidenciaba una fuerte concentración de las ventas argentinas a China en un solo producto, la soja, que acaparaba la mayor parte de las exportaciones. Entre 2001 y 2003, en la dimensión político-diplomática no se presencian avances sustanciales, fundamentalmente porque Argentina se encontraba inmersa en una crisis interna de carácter político, cuando luego de la renuncia del Dr. De La Rúa en diciembre de 2001, se sucedieron diferentes presidentes que no lograron mantenerse en el cargo, hasta la designación del Dr. Duhalde, quien gobernó al país como presidente provisional entre enero de 2002 y mayo de 2003. Uno de los acontecimientos más importantes durante este período de crisis interna fue la declaración de *default*, interviniendo notablemente en las relaciones exteriores del país desde ese momento. En tal sentido, la renegociación de la deuda con los acreedores externos se transformó en el tema

dominante de la agenda externa de Argentina, poniéndose el énfasis en los contactos con los países cuyos ciudadanos eran –y siguen siendo– los principales tenedores de bonos argentinos.

En cuanto a las relaciones con China, en 2003, las ventas argentinas a ese destino se duplicaron respecto al año anterior, superando los 2.500 millones de dólares. Este hecho, impulsado por el aumento de la demanda de soja de parte de China, muestra la influencia de su nuevo rol internacional en la estructuración de las relaciones bilaterales, en base a la importancia de los ingresos generados por esas ventas. Puntualmente, el crecimiento económico de ese país favorece el aumento de su demanda de materias primas como el petróleo, el acero y la soja, influyendo en las relaciones comerciales con los principales productores mundiales. En ese contexto, Argentina, uno de los grandes productores de soja del mundo, se constituye en abastecedor de soja de primer orden para China.

Siguiendo sus objetivos explícitos, algunos lineamientos de la PEA de la actual administración¹, iniciada en mayo de 2003 por el Dr. Kirchner, influyen directamente en los vínculos con China. En tal sentido pueden entenderse la prioridad otorgada a las negociaciones con los países asiáticos para obtener nuevos mercados, la promoción de inversiones extranjeras en el país y la profundización de la inserción internacional capitalizando los resultados de las negociaciones económicas internacionales y promoviendo la acción conjunta con el sector privado exportador. Todos estos objetivos marco de la PEA, son coherentes con la política puntual o específica que se implementa hacia China.

En efecto, para la administración Kirchner, uno de los objetivos estratégicos de la PEA es la inserción internacional sobre la base de la integración productiva con aquellos países cuyo perfil de complementariedad comercial es afín al nuestro. Bajo esa consigna se implementa una estrategia comercial multipolar en lo geográfico y pluritemática en lo sectorial². En ese marco, China es considerada

1 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, *Memoria Detallada del Estado de la Nación - Año 2004*. Disponible en www.jgm.gov.ar/Páginas/MemoriaDetallada04/03_Ministerio_Relaciones Exteriores.pdf. Págs. 31-32. Consultado el 25 de marzo de 2005.

2 REDRADO, Martín, *Hacia una integración inteligente*, en «Argentina Exporta», Buenos Aires, 7 de enero de 2004, pág. 11.

como uno de los «siete grandes ejes de la política comercial argentina». El concepto central en las relaciones con China es la intención de construir una «sociedad integral» o «asociación de largo aliento», concentrada en la creación de vínculos permanentes, equilibrados, recíprocos y con convergencia de intereses³.

En virtud de las acciones y declaraciones oficiales, se desprende que a partir de 2003 se acentúa la importancia de las relaciones con China para la PEA. Entre sus objetivos generales, se enfatiza la dimensión económico-comercial, profundizando la valoración de China como socio comercial y fomentando el desarrollo de una relación de largo alcance con el país asiático.

El nuevo rol de China en el sistema internacional

Desde finales de 2001, el rol de China en el sistema internacional se redefinió en función de la profundización de su relevancia en la economía mundial. Desde el punto de vista económico, dicho rol comenzó a esbozarse a partir de los cambios introducidos por la reforma económica iniciada en 1978. Dicha estrategia se basó en la idea de China debía vincularse al exterior para alcanzar el desarrollo económico, de modo que se inició una apertura económica gradual y geográficamente localizada. En ese marco, el ingreso a la OMC fue percibido como uno de los objetivos del gobierno chino, al considerarse funcional a la reforma económica. La incorporación a la OMC en noviembre de 2001 actuó como factor acelerador de los cambios internos y en la posición internacional actual de China.

Indudablemente, la magnitud de las transformaciones internas influye en su posición el sistema internacional. Por un lado, la combinación de la reforma económica con un sistema de partido único⁴, plantea interrogantes acerca de su futuro político y de cómo éste repercutirá en su inserción externa. Por el otro, China es un

3 REDRADO, Martín, *Los siete grandes ejes de la política comercial argentina*, en Diario «Clarín», Buenos Aires, 11 de abril de 2004, pág. 5.

4 Si bien éste es un viejo dilema analizado por los especialistas a partir de las características del proceso de reforma económica iniciada en 1978, la discusión vuelve a plantearse luego de la incorporación a la OMC en noviembre de 2001, dado que la apertura externa queda pausada con el régimen internacional, reduciéndose las posibilidades de manejo de parte del gobierno.

Estado integrado al mundo y el efecto de arrastre de su crecimiento en la economía internacional constituye el principal factor explicativo de su influencia en ese ámbito.

En razón de lo antes mencionado, en este apartado se analizan los cambios políticos y económicos en el nivel interno y en la inserción internacional de China, como condicionantes de la PEA hacia la República Popular.

Recambio dirigencial y evolución política en China. Su vinculación con la estrategia económica

En China, el poder está estructurado en torno al gobierno, al Ejército (el Ejército de Liberación Popular) y al Partido Comunista (PCCh). Estas tres instituciones reúnen el control político y su dirección resulta crucial para conducir el destino del país. En 2002, Hu Jintao, hasta entonces vicepresidente del gobierno, sucedió a Jiang Zemin como Secretario General de PCCh; en 2003 accedió a la presidencia de la República; y en 2004 a la Jefatura de la Comisión Militar Central. De esa manera, se concretó un traspaso de poder en el marco de la «institucionalización política» diseñada por Jiang Zemin, que establece las reglas para seleccionar a los cuadros dirigentes y brinda un sistema de retiro para los más ancianos⁵. El aspecto más remarcable de esta transferencia ordenada y pacífica del poder entre distintas generaciones es que se sostiene la continuidad política en torno del Estado-Partido, en el marco de profundas transformaciones económicas y sociales.

Actualmente el gobierno está concentrado en proseguir con la reforma económica, atenuando las vulnerabilidades que salen a la luz en el proceso. Entre ellas, la más importante es la marcada brecha entre ricos y pobres, susceptible de constituirse en una amenaza para la estabilidad social. Reconociendo el riesgo que descontento representa, la jerarquía del Partido está canalizando las demandas de los sectores más perjudicados con la finalidad de «resolverlas» en su interior. Entre los desafíos enfrentados por la dirigencia también se encuentran los problemas de corrupción, la contaminación ambiental, la necesidad de diseñar una legislación

5 THE NATIONAL INSTITUTE FOR DEFENSE STUDIES, *East Asian Strategic Review 2003*, The Japan Times, Japan, pág. 162.

acorde a la nueva realidad, y la reestructuración del sistema bancario y de las empresas.

Además de la institucionalización política, la Teoría de las Tres Representaciones es otro legado de Jiang Zemin para los nuevos gobernantes. Según esta teoría, el PCCh representa: 1) los requisitos de desarrollo de las fuerzas productivas avanzadas de China, 2) el curso progresivo de la cultura china, y 3) los intereses fundamentales de la mayoría de los chinos⁶. En este sentido, el PCCh se ha hecho eco de los cambios en la estructura social, permitiendo el ingreso de empresarios privados al mismo, en un intento por cristalizar la dinámica realidad económica-social dentro de su ámbito. La ampliación de la base política del Partido es una expresión del papel de los nuevos agentes privados internos y externos en la configuración del mapa político, junto a los agentes tradicionales de poder, como el Ejército y el Partido. Estos cambios se producen dentro de los márgenes del XVI Congreso del PCCh⁷, iniciado en 2002, cuyas directrices regirán durante el mandato de Hu Jintao. En el mismo, además de definirse las líneas de sucesión política y adoptarse la Teoría de las Tres Representaciones, se resalta la importancia de establecer una «civilización política socialista» y de desarrollar de una «democracia socialista con características chinas».

Con el ascenso de Hu Jintao, comienza la etapa de la «Cuarta Generación de Líderes»⁸, cuyas tareas centrales son la consolidación del Estado chino, vinculada al mantenimiento del régimen co-

6 THE NATIONAL INSTITUTE FOR DEFENSE STUDIES, *East Asian Strategic Review 2001*, The Japan Times, Japan, pág. 167.

7 Los Congresos Nacionales del PCCh son reuniones convocadas por el órgano dirigente del partido cada cinco años, que trabajan en plenario una vez por año, en las que se establecen las políticas nacionales. Desde 2002, el PCCh lleva adelante su XVI Congreso Nacional, en tanto que el próximo se iniciará en 2007.

8 La «Primera Generación» estuvo integrada por los líderes de la Revolución de 1949, con Mao a la cabeza. La «Segunda Generación» fue la liderada por Deng Xiao Ping, el impulsor de la reforma económica iniciada en 1978. La «Tercera Generación» estuvo dirigida por Jiang Zemin, quien debió recuperar el control social y político luego de Tien An Men y continuar con el proceso de reformas, CESARIN, Sergio, «China: enfoques sobre los cambios políticos, desde la demaozación a la cuarta generación de líderes», en CESARIN, Sergio, MONETA, Carlos (Comp.), *China. Perspectivas del presente, desafíos del futuro*, Eduntref, Buenos Aires, diciembre de 2002.

munista; la integridad territorial, referida a la recuperación de Taiwán; y la búsqueda de mayor prestigio y poder en el sistema internacional⁹. En realidad, la tarea central de la «Cuarta Generación» es llevar adelante las reformas económicas pendientes en un contexto de vinculación/ inserción –y, por ende, de mutua dependencia– en la economía internacional y en organizaciones económicas internacionales sin precedentes en la historia de la República Popular.

En resumen, los cambios internos propician la continuidad política en un contexto de transformaciones económicas y sociales, de modo que constituyen ajustes del sistema político en función de la dinámica de crecimiento económico. En tal sentido, la evolución política dependerá del balance entre el dinamismo de las fuerzas sociales vinculadas al desarrollo económico y la flexibilidad o adaptabilidad de la conducción del PCCh a los nuevos desafíos.

La inserción internacional de China

Desde los inicios de la reforma económica, China logró un notable crecimiento de su Producto Bruto Interno (PBI), transformó su estructura económica y obtuvo una cuota importante del comercio mundial. Estos logros crearon las condiciones que le permitieron negociar su ingreso al régimen de comercio internacional de la OMC, logrado en noviembre de 2001.

En materia de comercio exterior, el crecimiento de China es extraordinario tanto en importaciones como en exportaciones. Mientras que en 1980 las compras y ventas chinas del exterior fueron de 38.287 millones de dólares, en 2004 sumaron 1.154.000 millones de dólares, representando el 6% del total de las exportaciones y el 5% del total de las importaciones mundiales. Por ello, China se convirtió en un eslabón esencial en la cadena de producción mundial de muchos productos basados en trabajo intensivo, al tiempo que puso énfasis en el desarrollo de industrias de alta tecnología¹⁰.

9 DELAGE, Fernando, *La política exterior china en la era de la globalización*, en Revista «CIDOB d'Afers Internacionals», N. 63, Barcelona, septiembre-octubre de 2003, pág. 69.

10 HALE, David, HALE, Lyric Hughes, *China levanta el vuelo*, en Revista «Foreign Affairs en Español», México, enero-marzo de 2004, pág. 173.

Comercio exterior de China 2000-2004 en millones de dólares				
AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	TOTAL	SALDO
2000	249.000	225.000	474.000	24.000
2001	266.000	244.000	510.000	22.000
2002	326.000	295.000	621.000	31.000
2003	438.000	412.000	850.000	26.000
2004	593.000	561.000	1.154.000	32.000

Fuente: Aduanas de China

El desarrollo económico conduce a una transformación de la estructura social, emergiendo una clase media integrada por unos 200 millones de personas, cuyos hábitos de consumo se modifican constantemente. Al mismo tiempo, el aumento de la producción industrial favorece el aumento de la demanda de materias primas y recursos naturales, bienes escasos en China. De esta manera, el crecimiento económico de China tiene diversas consecuencias. Por un lado, el incremento de su demanda promueve el aumento de los precios internacionales de productos como el petróleo, el carbón, el acero y la soja, entre otros. Por el otro, surge un efecto de arrastre, por el cual la aceleración del crecimiento chino impacta en la economía mundial, en la medida en que aumentan sus exportaciones e importaciones y se convierte en el principal receptor mundial de Inversión Extranjera Directa (IED).

La atracción de capitales externos orientados a la producción de bienes exportables constituye, desde 1978, un instrumento vital de la estrategia de reforma económica. El gobierno favoreció su ingreso con la intención de que contribuyeran al desarrollo económico y la modernización socialista, pilares de la política de reforma iniciada por Deng Xiao Ping en 1978. Actualmente, al atractivo representado por la mano de obra abundante y barata, se suma el continuo aumento del consumo interno, vinculado a la aceleración del crecimiento económico, como factor explicativo de su posición central en los flujos mundiales de IED. Sin dudas, buena parte de las inversiones presentes en China responden al objetivo de obtener nichos de un mercado en constante ampliación. En esa dirección, desde 2003 China se transformó en el principal receptor mundial de IED, al superar a Estados Unidos y captar capitales por 53.000

millones de dólares. En 2004, los montos de inversión extranjera en China alcanzaron los 62.000 millones de dólares, cifra superior a la totalidad de la IED dirigida a América Latina y el Caribe en el mismo año (56.400 millones de dólares).

La prioridad otorgada a la consolidación interna de la reforma induce a pensar que en el corto plazo la política exterior china será funcional a las necesidades domésticas. Por lo tanto, se prevén relaciones cooperativas con los países industrializados, aunque posiblemente surjan conflictos en materia comercial. De hecho, las presiones del gobierno norteamericano tendientes a la revaluación de la moneda china (el *yuan* o *renmimbi*—moneda del pueblo—), como mecanismo para corregir su fuerte déficit comercial que tiene con el país asiático son cada vez más marcadas¹¹.

En el período bajo análisis, uno de los momentos clave para China fue la crisis del SARS (Síndrome Agudo Respiratorio Severo, también denominado Neumonía Atípica) que se desató hacia fines del año 2002, impactando en todo el mundo hasta mediados de 2003¹². Más allá de las predicciones catastróficas de algunos analistas y de la crítica al gobierno por el manejo inicial de la información y el control de los enfermos, la economía china pudo sortear las dificultades impuestas por la crisis. Como ejemplo baste citar que Beijing, la ciudad más afectada, creció el 12% en el mes de abril de 2003, cuando aún no se había controlado la epidemia.

Por otra parte, en octubre de 2004 los ministros de finanzas y jefes de los bancos centrales de los miembros del G-7 se reunieron con los representantes de China, que acudieron en calidad de invitados (lo mismo ocurrió con los funcionarios financieros de los otros países invitados: Rusia, Brasil, India y Sudáfrica). La presencia china en las reuniones del grupo se repitió hacia principios de julio de 2005, cuando el presidente chino asistió al diálogo de los líderes del

11 Desde 1994, el yuan tiene una paridad fija con el dólar a 8. 3, un valor mucho más bajo de lo que la unidad monetaria realmente vale según algunos observadores. Un yuan débil abarata las mercaderías chinas haciéndolas más competitivas comparadas con productos hechos en el exterior. En Estados Unidos se considera al cambio fijo del yuan con el dólar como responsable del déficit comercial con China.

12 China no fue el único país afectado por el SARS, pero fue allí donde se registró la mayoría de los casos de infectados. Por otra parte, su capital, Beijing, fue la ciudad más perjudicada por la epidemia.

G-8, poniéndose en evidencia tanto la integración como la importancia de China en la economía internacional.

En función de su relevancia y el desenvolvimiento de algunos indicadores, en 2004 China fue incluida dentro del grupo BRIC (compuesta por las iniciales de Brasil, Rusia, India y China), en un informe¹³ dedicado a proyectar un escenario futuro para el año 2050 caracterizado por el predominio de estas economías sobre las del G-6 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia, y Gran Bretaña). Los pronósticos acerca de los BRIC se basan en el análisis de cifras sobre los cambios demográficos, el potencial de crecimiento de la productividad, la evolución del PBI *per cápita* y el movimiento de capitales. Si bien la hipótesis BRIC requiere de determinadas condiciones para hacerse realidad, la mera inclusión de esos mercados en las proyecciones pone de manifiesto la evolución y expectativas positivas sobre ellos.

Sintéticamente, desde fines de 2001, la plena integración de China en la economía internacional, materializada en su incorporación a la OMC, cambió sustancialmente su perfil externo y su disponibilidad de medios para canalizar sus recursos de poder. Su creciente influencia y dependencia del contexto externo son, quizá, las variables más importantes para analizar su comportamiento y posicionamiento internacional. A esta interdependencia se suman el aumento de su prestigio y participación en la política mundial, como factores de considerable peso a la hora de estudiar la inserción externa de la República Popular. Sin dudas, su nuevo rol en el sistema internacional es un condicionante para el diseño de las políticas exteriores de todos los Estados hacia China. A continuación se analizan las dimensiones de la PEA en las cuales este condicionante se hace evidente.

La dimensión político-diplomática

En esta dimensión se hace referencia a las visitas de funcionarios de alto rango, a los acuerdos firmados y a la inmigración china en Argentina, intentando establecer cómo inciden cuestiones

13 WILSON, Dominic, PURUSHOTHAMAN, Roopa, *Dreaming With BRICs: the Path to 2050*, Global Economics Paper N° 99, Goldman Sachs, United States of America, 1st October 2003.

vinculadas al nuevo rol de China en el sistema internacional en sus diferentes niveles. Por lo tanto, se tiene presente la influencia de los condicionantes relacionados con el crecimiento económico y el papel en el comercio mundial de China en las relaciones bilaterales.

Las visitas oficiales de funcionarios de alto nivel son altamente relevantes por cuanto estimulan el conocimiento personal. En el caso de los presidentes Hu Jintao y Néstor Kirchner, ambos habían asumido sus cargos hacía pocos meses cuando se encontraron por primera vez a mediados de 2004, realizándose el segundo encuentro a pocos meses del primero, en noviembre de ese mismo año. De esta manera se inició un proceso de conocimiento entre los dos Jefes de Estado, importante porque desde la perspectiva china se requiere de varios encuentros para ganar confianza.

Para el seguimiento de los acuerdos se analiza la cantidad y diversidad de instrumentos firmados y se centra la atención en la concesión a Argentina del estatus de destino turístico autorizado por China y en el reconocimiento de China como economía de mercado por parte de Argentina. En relación a estos temas, se evalúan las oportunidades y desafíos que representan para Argentina. Además, se mencionan los acuerdos relativos a inversiones, realizándose el análisis de su alcance en la dimensión económico-comercial de las relaciones bilaterales.

La inmigración de ciudadanos chinos en Argentina no es reciente, dado que comenzaron a arribar al país en la década de los noventa, pero sí lo son las investigaciones sobre algunas radicaciones y el aumento del número de deportados. Por ello, se evalúan los problemas vinculados con sospechas de irregularidades en visas concedidas a chinos y se intenta establecer si las investigaciones afectan o no a las relaciones con China.

Las visitas

Usualmente, las visitas de jefes de Estado, cancilleres, u otros funcionarios de alto rango, tienen el efecto de impulsar el desarrollo de las relaciones bilaterales, en la medida en que facilitan el conocimiento personal, fundamentales para alcanzar acuerdos con los chinos. A su vez, la frecuencia de este tipo de contactos indica la solidez de las relaciones y permite acercar posiciones sobre temas

puntuales de la agenda. De ese modo, se favorece la concreción de acuerdos y los vínculos ganan densidad.

En el período 2003 - 2005 se observaron importantes visitas de funcionarios del más alto nivel de ambos Estados. Entre ellas, se destacan la visita del Canciller argentino Rafael Bielsa a China en noviembre de 2003, durante la cual se reunió con el Primer Ministro Wen Jiabao¹⁴ y con el Canciller Tang Jiaxuan. La misión encabezada por el Canciller estuvo integrada por el Secretario de Comercio Internacional, Martín Redrado, y un grupo de empresarios que firmó acuerdos con pares chinos. En esa ocasión, el Ing. Miguel Campos, Secretario de Industria, Ganadería, Pesca y Alimentos, anunció que se había tomado la decisión a nivel ministerial de crear una Agregaduría Agrícola en Beijing, que se sumaría a las de Bruselas, Washington y Brasilia.

Entre el 28 de junio y el 2 de julio de 2004 el presidente Kirchner realizó un viaje a la capital china, Beijing, y a la ciudad económicamente más desarrollada y pujante, Shanghai. Fue acompañado por la senadora Cristina Fernández, el Ministro de Planificación, Julio de Vido; el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Carlos Zanini; el Jefe del bloque de Diputados Justicialista, José María Díaz Bancalari; el Ministro de Economía, Roberto Lavagna; los gobernadores de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Juan, Jujuy, Mendoza y Santa Cruz. Además, viajó una delegación de más de doscientos empresarios. Kirchner se reunió con el presidente Hu Jintao, el Primer Ministro Wen Jiabao, y el titular del Comité Permanente del Congreso, Wu Bangguo.

En esa oportunidad, además de las reuniones entre funcionarios, se desarrollaron más de seiscientos encuentros de negocios a lo largo de los cuatro días que duró la visita, en un viaje descrito como «la gira comercial más importante de nuestra historia»¹⁵ desde el gobierno argentino. La valoración de esta misión se basó en los acercamientos logrados entre empresarios de ambas partes y las posibilidades de negocios planteadas a partir de las reuniones.

14 Por su parte, el Primer Ministro Chino, Wen Jiabao, visitó Argentina en el primer semestre de 2004, antes de la visita del presidente Néstor Kirchner a China.

15 REDRADO, Martín, *China, nuevo socio de la Argentina*, en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 4 de julio de 2004, pág. 28.

Del 16 al 18 de noviembre de 2004, el presidente chino, Hu Jintao, visitó Argentina, previo a la reunión de líderes de la APEC realizada en Santiago de Chile, y luego de una escala en Brasil. Además de reunirse con el presidente argentino, Hu Jintao se encontró con el Ministro de Economía Roberto Lavagna, ocasión en la que se anunció la creación de un grupo de trabajo para analizar las posibilidades de complementación de ambas economías. El balance de la visita del presidente chino, en relación con los anuncios realizados y las cartas de intenciones firmadas, fue opacado debido a las enormes expectativas generadas antes de la misma¹⁶.

Los acuerdos

Durante 2004, el número de acuerdos bilaterales firmados entre Argentina y China se incrementó, coincidentemente con el aumento de las visitas de funcionarios de alto rango. Más allá de la necesidad de realizar un estudio continuo de esta tendencia, es posible afirmar que, en comparación con años anteriores, desde 2004 los acuerdos bilaterales firmados incumben a una mayor diversidad de áreas. La cantidad y variedad de áreas en las que ambos Estados suscribieron acuerdos estaría indicando una densificación de las relaciones entre Argentina y China.

En el siguiente cuadro se presentan, sintéticamente, los diferentes instrumentos firmados entre el gobierno chino y el argentino desde 1990 en adelante, excluyéndose aquellos años en los que no se pudieron determinar o verificar los datos.

16 En los días previos a la gira del presidente chino, según los medios de comunicación argentinos, fuentes confiables del gobierno argentino afirmaban que, cuando Hu Jintao arribara a Buenos Aires se realizaría un anuncio clave para el futuro del país. Inmediatamente comenzaron las especulaciones acerca de la naturaleza del mismo, siendo las dos alternativas de mayor peso que China pagaría parte de la deuda externa argentina o bien realizaría una inversión millonaria.

Acuerdos entre Argentina y la República Popular China*

Año	Cantidad	Áreas
1990	8	Asuntos diplomáticos Cultura Ciencia y Técnica Economía
1992	2	Geología Economía
1993	2	Asuntos Diplomáticos Cultura y Educación
1995	2	Asuntos Diplomáticos y Consulares Transporte Marítimo
1997	3	Asuntos Políticos Economía
2000	4	Asuntos Políticos Cultura y Educación Energía y Minería Ciencia y Técnica
2001	2	Biotecnología y Bioseguridad Asistencia Judicial
2002	1	Asuntos Diplomáticos
2003	4	Transporte Automotor Transporte Aéreo Biotecnología
2004	12	Asuntos Diplomáticos Transporte Aéreo Economía Salud Cultura Infraestructura Espacio Ultraterrestre Transporte Ferroviario Turismo

* Se incluyen los Acuerdos, Convenios, Actas Finales, Protocolos, Protocolos Adicionales, Cartas de Intención y Memorandos de Entendimiento.

Fuente: Elaboración propia en base a MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, www.mreclc.gov.ar/politica/tratados/china.html; JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, Memoria Detallada del Estado de la Nación, www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada04/05_Ministerio_RelacionesExteriores.pdf y fuentes periodísticas nacionales.

En junio de 2004, durante su visita a China, el presidente Néstor Kirchner firmó, junto con el presidente Hu Jintao, una serie de convenios destinados a incrementar las inversiones y promover la formación de empresas binacionales. Los sectores de mayor interés son minería, biotecnología, bioseguridad, agroalimentación, energía, química, medicamentos, forestación, turismo, equipamiento portuario y servicios. En ocasión de la visita del presidente chino a Buenos Aires en noviembre de 2004, se suscribieron Cartas de Intención sobre inversiones chinas en Argentina, cuestión analizada con más detalle en el apartado específico sobre el tema. Como adelanto, se puede mencionar que de los ocho acuerdos suscriptos durante 2004, tres involucran directa o indirectamente inversiones. Ellos son el Memorándum de Entendimiento sobre Inversiones, la Carta de Intención sobre la Cooperación en obras de Carretera y el Túnel de Paso de Agua Negra y el Memorándum de Entendimiento para la Cooperación en Actividades Ferroviarias.

Por otra parte, Argentina obtuvo el estatus de destino turístico autorizado por China, pasando a integrar la lista de países entre los cuales sus ciudadanos pueden elegir como destino para sus vacaciones. En función del crecimiento del PBI *per cápita* y de los cambios sociales en marcha, anualmente se eleva la cantidad de ciudadanos chinos paseando en el exterior¹⁷. Según las estimaciones de la Organización Mundial de Turismo, el turismo chino crecerá un 7% anual y hacia 2020 se convertirá en la cuarta fuente mundial de turistas al exterior, aproximadamente con cien millones de personas. La posibilidad de atraer turistas de origen chino genera un fuerte interés de parte de los empresarios del sector, por las oportunidades para sus negocios. Sin embargo, algunos de los problemas a enfrentar ante un incremento de los turistas chinos de visita en Argentina, será la dificultad para disponer de traductores que agilicen

17 En 2003, de los más de 20 millones de chinos que viajaron al exterior, sólo 2.717 visitaron Argentina. Considerado como un destino exótico, la visita a Argentina se comercializa como un paquete que incluye también a Brasil, Chile y Perú. Con la finalidad de promover una mayor afluencia de turistas chinos, en junio de 2004, la Subsecretaría de Turismo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires publicó la primera guía de la Argentina editada en chino mandarín con información básica de la ciudad, BOSCH, Federico, *La Argentina, leída también en mandarín*, en Diario «La Nación», 22 de junio de 2004, pág. 21.

el entendimiento. Además, como en muchas oportunidades los ciudadanos extranjeros ingresan a un país con visa turística y luego permanecen en él, extendiendo su estancia en condiciones precarias, será fundamental separar el flujo turístico del migratorio. En el caso de Argentina, el tratamiento de la inmigración china aparece como un nuevo tema de agenda, contribuyendo a otorgarle densidad a las relaciones bilaterales.

El reconocimiento de la condición de China como «economía de mercado»¹⁸ de parte del gobierno argentino fue uno de los temas centrales durante la visita de Hu Jintao, quien previamente había obtenido el apoyo del presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva, lo que condicionó la capacidad negociadora de las autoridades argentinas. La importancia de dicho reconocimiento se debe a su influencia en las medidas de defensa comercial ante importaciones en condiciones de competencia desleal, particularmente en los casos de *dumping*. En este caso, se afectan las investigaciones por *dumping* realizadas contra productos de origen chino, debido a que el hecho de que una economía sea de mercado o no, condiciona la metodología del cálculo del margen del *dumping*¹⁹. Esto puede derivar en la determinación de márgenes inferiores a los que se hubiesen fijado sin el reconocimiento, o incluso, a determinaciones de inexistencia de

18 En relación a esta cuestión, en el nivel multilateral, tanto la OMC como el FMI, le otorgan a China el estatus de «economía en transición», que está realizando las reformas necesarias para pasar de una economía planificada a una de mercado, pero que aún no reúne los requisitos para ser reconocida como tal.

19 «La condición de China como economía de mercado tiene su ámbito de aplicación en las medidas de defensa comercial frente a importaciones en condiciones de competencia desleal, principalmente las medidas *antidumping*. Si a partir de una investigación se verifica la existencia de *dumping* y se demuestra que éste daña o amenaza con dañar a una industria nacional, el país en cuestión puede aplicar medidas *antidumping* equivalente al margen del *dumping* calculado, que se suma al arancel de importación que debe abonarse para ingresar la mercadería en el territorio aduanero... El Acuerdo Antidumping de la OMC reconoce tres métodos para calcular el 'valor normal' de un producto. El principal de ellos es el precio del producto en el mercado del país exportador, cuando se trata de una economía de mercado. Si el país no posee una economía de mercado, se recurre al precio de una tercera economía, reconocida como tal», en TUSSIE, Diana, BIANCHI, Eduardo, *El reconocimiento de China como economía de mercado*, Buenos Aires, 24 de noviembre de 2004, pág.1.

dumping. Adicionalmente, para los productores argentinos será más difícil obtener la información para probar el *dumping*²⁰.

Desde el punto de vista interno, se pudo observar una fuerte oposición al acuerdo de parte del Ministro de Economía, Roberto Lavagna y de los sectores empresariales potencialmente perjudicados. Por cierto, durante los 15 días siguientes a la visita de Hu Jintao, los medios de comunicación argentinos reflejaron las preocupaciones de los empresarios ante una eventual inundación de productos de origen chino. Sin embargo, desde el mes de diciembre de 2004 no se produjeron más cuestionamientos al reconocimiento como economía de mercado.

Es posible conjeturar sobre los motivos por los cuales finalizaron las quejas empresariales a raíz de dicho reconocimiento. En primer lugar, el gobierno argentino estaría en condiciones de aplicar salvaguardias efectivizables mediante restricciones cuantitativas, aumentos de los derechos de importación, o cualquier otra medida disponible por parte de la Secretaría de Industria²¹. En segundo término, podría existir una cláusula secreta en el acuerdo para proteger a los sectores más afectados por un reconocimiento de China como economía de mercado—las fábricas locales de textiles, calzados, bicicletas y juguetes²²—. Si bien por su propio carácter esta cláusula no puede ser confirmada, la desaparición de las quejas de los empresarios sobre los problemas vinculados al reconocimiento de China como economía de mercado, podría ser un indicio favorable a la veracidad de esta versión. Por último, Argentina podría recurrir a la «cláusula transitoria de salvaguardia especial» contemplada en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la OMC, que estipula un procedimiento mediante el cual los demás miembros de la organización pueden imponer salvaguardias cuando los productos de origen chino causen o amenacen con causar desorganización en los mercados de importación²³.

20 Ídem, págs. 1, 3.

21 Decretos 1.859 y 1.860. Poder Ejecutivo Nacional.

22 CANTON, Marcelo, *Las dudas que plantea el acuerdo con China*, en Diario «Clarín», 21 de noviembre de 2004, pág. 10.

23 Esta cláusula quedó establecida en el punto 16 del Protocolo. Los miembros de la OMC podrán recurrir a la misma durante los 12 años siguientes a la incorporación de China a la OMC.

Los residentes y la inmigración china en Argentina

Hasta la década de 1980, la población asiática que emigraba hacia la República Argentina era originaria, en su mayoría, de Taiwán y Corea. Esa tendencia se modificó desde 1990, cuando comenzaron a arribar ciudadanos provenientes de la República Popular China, transformándose en la principal corriente migratoria asiática y desplazando a los taiwaneses y los coreanos. Como consecuencia, hoy existen en Argentina dos grupos de comunidades chinas claramente diferenciadas y agrupadas por su origen, los taiwaneses, residentes en el país desde hace muchos años, y los chinos, cuyo desembarco es más reciente. En general, las comunidades taiwanesa y china no se relacionan entre sí, manteniéndose lazos muy fuertes al interior de cada una de ellas.

Alrededor del 90% de los inmigrantes chinos que viven en Argentina son originarios de la provincia costera de Fujian. Durante la década de 1990, esta población arribó al país con la categoría de «migrante por capital», obteniendo una visa mediante el compromiso de la presentación de un proyecto de inversión cuyo monto debía alcanzar, en esa época, los cien mil pesos o dólares. A partir de ese momento, es notoria la presencia de ciudadanos de origen chino que viven en Argentina, muchos de los cuales, propietarios de supermercados o pequeños comercios, enfrentan la hostilidad de los comerciantes locales quienes los acusan de vender a precios bajos afectando su propio negocio.

Los residentes chinos raramente se manejan a través del sistema bancario y tienen sus propias reglas internas en lo relativo a la localización de sus comercios, a sus vínculos intra-comunitarios, y a su seguridad. Como ya se mencionó, se mantienen relaciones estrechas entre los connacionales, y éstos difícilmente se integran a las sociedades receptoras.

Si bien por sus diferencias físicas, idiomáticas y culturales, la presencia de población china en Argentina, dadas las cifras anuales de emigrantes chinos a todo el mundo —alrededor de 320 mil personas—, Argentina es un destino marginal dentro de esa corriente migratoria. Al presente, los inmigrantes chinos son el 1,6% del total de los extranjeros que viven en Argentina y representan el 0,08% del total de los ciudadanos chinos emigrantes²⁴. Por otra

24 DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, *Algunos datos de la población china e inmigración a la Argentina*, Buenos Aires, agosto de 2005, pág. 1.

parte, de acuerdo con las proyecciones de Naciones Unidas, para el año 2050 las salidas de chinos serían de alrededor de 600 mil personas por año. Según las estimaciones de la Dirección Nacional de Migraciones, es de esperar un flujo máximo anual de cuatro mil chinos para el año 2050, lo que representa 180 mil chinos más cuando Argentina tenga alrededor de 50 millones. Otros datos relevantes sobre la inmigración china en Argentina se aprecian en el cuadro siguiente.

Población china en Argentina 1995-2004

Año	Total anual de población china	Tasa anual de mortandad 6,92/1000	Entrada de Chinos por año	Radicaciones por año de chinos	Chinos en condición de irregulares Anual	Total de población china radicada
Hasta						
1995	16.746	130			12.243	6503
1996	19.130	132	384	359	25	6.862
1997	19.382	134	3.192	492	2.700	7.354
1998	22.439	155	458	304	154	7.658
1999	22.742	157	467	338	129	7.996
2000	23.052	160	1.340	276	1.064	8.272
2001	24.232	168	504	483	21	8.755
2002	24.569	170	-486	525	-39	9.280
2003	23.913	165	-474	501	-27	9.781
2004	23.273	161	-463	314	-149	10.095
		1.403		10.095		

Fuente: Departamento de Estadísticas, Dirección Nacional de Migraciones.

En cuanto a los controles de migraciones, entre fines de los años noventa y principios de 2001, a través de las Inspecciones de Control de Permanencia, realizadas por la Dirección Nacional de Migraciones a los efectos de establecer la existencia de migrantes irregulares, se detectaron ciudadanos de origen chino que no cumplían con los requisitos legales para vivir en Argentina. Entre las irregularidades se registraron la falsificación de visas, considerado como tráfico de personas por el derecho migratorio internacional, y el ingreso eludiendo los controles fronterizos, lo que,

en principio, supone una inhabilidad absoluta para radicarse en el país²⁵.

Desde 2002 comenzaron a hacerse públicas denuncias acerca de anomalías en la adjudicación de visas transitorias²⁶ a ciudadanos chinos, con las cuales éstos iniciaban trámites para obtener permisos de trabajo y habilitaciones de comercios, sospechándose que luego se radicaban con documentación obtenida mediante el pago de una suma de dinero. Como consecuencia, se están llevando adelante causas en la justicia federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la ciudad de Rosario y de la provincia de Buenos Aires.

Asimismo, está teniendo lugar una investigación relacionada con falsos nacimientos de niños cuyos padres de nacionalidad china ingresaban irregularmente al país y luego obtenían certificados de nacimiento de niños que no habían nacido y los inscribían, en registros civiles de la provincia de Buenos Aires, como sus hijos nacidos en Argentina. Esto les facilitaba su radicación, porque de acuerdo a la legislación nacional, el Estado argentino es garante del derecho a la reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes. Por lo tanto, el nacimiento de un hijo argentino brinda un atributo para solicitar la radicación definitiva en función de ese derecho a la reunificación familiar. Adicionalmente, un gran porcentaje de los ciudadanos chinos que se valían de este atributo tenían inhabilidad absoluta para radicarse por haber ingresado al país eludiendo los controles fronterizos²⁷.

Debido a la posibilidad de chequear las visas presentadas gracias a la introducción de un sistema de consulta *on line*, cambiaron los sitios por los cuales ingresan los inmigrantes ilegales. Antes

25 Entrevista concedida a la autora por la Licenciada Mariana García, interventora de la Delegación Rosario de la Dirección Nacional de Migraciones. Rosario, 12 de abril de 2005.

26 En Argentina se pueden otorgar tres tipos de visas, permanentes (para familiares directos), temporarias (por motivos de trabajo o estudio) y transitorias (para turistas o deportistas).

27 Ante las sospechas de posibles irregularidades, fueron intervenidos los registros civiles involucrados y algunas delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones. Además, en julio de 2004, mediante el decreto 836, el Poder Ejecutivo Nacional estableció la emergencia administrativa de la Dirección Nacional de Migraciones. De este modo, las distintas delegaciones de esa Dirección iniciaron investigaciones internas cuyos resultados fueron remiti-

eran detectados en el aeropuerto internacional de Ezeiza o en el puerto, pero actualmente son descubiertos en Tucumán, Corrientes o Santa Fe, luego de haber ingresado por el Norte argentino, provenientes de Bolivia. Sin dudas, este mecanismo supone la existencia de una red interna e internacional, dedicada a cobrar dinero para facilitar el ingreso sin la documentación necesaria.

En otro orden, mediante el decreto 1169 se puso en vigencia un Plan de Regularización Migratoria, destinado a legalizar a los ciudadanos extra-MERCOSUR residentes en Argentina. Durante su período de vigencia, entre septiembre de 2004 y marzo de 2005, más de diez mil ciudadanos chinos regularizaron su situación. A estos casos de radicaciones, se contraponen el notable aumento de las deportaciones de chinos en un 102, 67% en 2004, con 383 expulsados, con respecto a 2003, con 189 expulsados²⁸.

La población china en Argentina luego del plan de regularización migratoria (septiembre 2004-marzo 2005)		
Total de Población China Irregular Fines 2004	Radicaciones Decreto 1169 septiembre 2004-marzo 2005	Total de Población China Irregular Fines 1º Trimestre 2005
13.178	10.379	2.799

Fuente: Departamento de Estadística, Dirección Nacional de Migraciones.

La problemática de los inmigrantes chinos hasta el momento no afectó la relación bilateral, en tanto el tema no ha sido incluido formalmente en las reuniones oficiales entre representantes de ambos Estados. En respuesta a consultas periodísticas, el Consejero Político de la Embajada China en Buenos Aires manifestó su

dós a la justicia federal, de modo que es ésta la encargada de resolver sobre si hubo irregularidades o no, Entrevista concedida a la autora por la Licenciada Mariana García, interventora de la Delegación Rosario de la Dirección Nacional de Migraciones, Rosario, 12 de abril de 2005.

28 *Creció un 102% la deportación de chinos*, en Diario «La Nación», 14 de diciembre de 2004, pág. 17. En el caso de la ciudad de la Delegación Rosario, entre marzo de 2004 y marzo de 2005, de los seis casos de tráfico de personas, cinco afectan a treintaicinco ciudadanos chinos, de los cuales cuatro fueron expulsados.

preocupación de que «el gobierno argentino les otorgue un tratamiento humanitario»²⁹ a los ciudadanos provenientes de su país.

La dimensión económico-comercial

Como se mencionó anteriormente, desde fines de 2001 se observa una aceleración del crecimiento económico de China y una profundización de su participación en el comercio internacional, representando el 6% del total de las exportaciones y el 5% del total de las importaciones mundiales en 2004. En este apartado se analiza la influencia de estos condicionantes en la dimensión económico-comercial de las relaciones bilaterales, abordando, en primer término, el comercio entre Argentina y China y, en segundo lugar, las inversiones ejecutadas y proyectadas de parte Grupos Económicos Chinos (GECh) en Argentina, como nuevo tema de agenda.

En relación al comercio bilateral, se evalúan la evolución de los intercambios, los principales rubros que los componen y las cuestiones comerciales sujetas a negociaciones entre ambos gobiernos. En este nivel, aparece como una vulnerabilidad la fuerte concentración de las exportaciones argentinas hacia China en la soja y sus derivados. Para superarla, se requiere un fuerte respaldo institucional, tanto a través de la realización de recomendaciones y estudios, como mediante el apoyo a los empresarios interesados en vincularse comercialmente con China. Como dato alentador en esta dirección puede interpretarse la organización de misiones comerciales integradas por empresarios pertenecientes a diferentes sectores de actividad económica, destinadas a iniciar o continuar los contactos con sus pares chinos.

En cuanto a las inversiones, se considera que las posibilidades de Argentina de captar inversiones de GECh se incrementaron en el último año, principalmente debido al impulso que estos grupos están recibiendo de parte del gobierno chino, a través de incentivos para invertir en el exterior. En esa dirección se orientan las Cartas de Intención y Memorandos de Entendimiento firmados en 2004. En orden al supuesto que guía este capítulo, los condicionantes asociados al nuevo rol de China en el sistema internacional, en este

29 *Pide el consul un tratamiento humanitario*, en diario «La Nación», 14 de diciembre de 2004, pág. 17.

caso su papel como demandante de materias primas y recursos naturales y la creación de grupos con pretensiones de participar en la economía mundial, resultan cruciales a la hora de analizar la evolución de las relaciones bilaterales. Para estudiar el estado de las inversiones chinas en Argentina, se realiza una aproximación a las inversiones efectuadas y proyectadas de parte de sus grupos económicos, intentando establecer su ubicación geográfica, los montos de dinero involucrados y los sectores de la actividad económica a los que se dirigen.

Una evaluación del comercio bilateral

En los últimos tres años, en concordancia con su desempeño en los intercambios mundiales, China se convirtió en uno de los socios comerciales más relevantes de Argentina. Así, en 2001 las compras chinas de productos argentinos superaron los mil millones de dólares, y el saldo de la balanza comercial comenzó a ser superavitario para Argentina, revirtiéndose la tendencia que se observada en los años previos.

En 2002 el total de los intercambios se redujo, fundamentalmente por la drástica caída de las importaciones argentinas de productos de origen chino. Por esta razón, el saldo de la balanza comercial bilateral volvió a favorecer a Argentina, pasando de los ciento once millones de dólares de 2001 a 835 millones de dólares.

Durante 2003, las exportaciones argentinas a China evidenciaron un importante crecimiento, convirtiéndose en el cuarto cliente de Argentina, detrás de Brasil, Chile y Estados Unidos. Las ventas argentinas a China superaron los 2.500 millones de dólares y se recuperaron levemente las importaciones desde China, alcanzando los intercambios la cifra de 3.319 millones de dólares. En 2003 se consolidó la tendencia iniciada en 2001, en tanto el saldo de la balanza bilateral continuó siendo superavitario para Argentina.

En 2004 Argentina mantuvo el nivel de ventas a China, mientras se incrementaron las compras de productos de origen chino, alcanzándose una cifra récord en el comercio bilateral. En ese año, las exportaciones a China representaron el 8,2% de las exportaciones globales de Argentina, y las importaciones el 6,3% del total³⁰.

30 CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL, *El comercio de Argentina con China*, Buenos Aires, Noviembre de 2004.

Balanza comercial argentina - R. P. China 2000 - 2004

En millones de dólares

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	TOTAL	SALDO
2000	786	1.153	1.940	-366,9
2001	1.224	1.113	2.337	111
2002	1.177	342	1.519	835
2003	2.576	743	3.319	1.833
2004*	2.592	1.273	3.865	1.319

*enero-noviembre

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) y Centro de Economía Internacional (CEI).

En promedio, en el período 2001-2003, los principales sectores de las exportaciones argentinas a China son los productos agrícolas (56%), los aceites (23%), las pieles y cueros (6%), los metales y sus manufacturas (6%) y los textiles y sus manufacturas (1%). En la misma etapa, los principales sectores de las importaciones argentinas originarias de China son las máquinas y aparatos eléctricos (39%), los productos químicos (20%), los metales comunes y sus manufacturas (5%), los textiles y sus manufacturas (5%) y el plástico y caucho (4%)³¹.

A partir de 2004, los productos pertenecientes al complejo sojero –porotos y aceites– representan más del 80% del total de las exportaciones argentinas a China. Este dato pone de manifiesto la vulnerabilidad de las ventas argentinas al país asiático, indicada por la alta concentración en un solo rubro. Como se verá más adelante, éste es uno de los temas sujetos a negociación entre las partes. Más allá de esta fuerte concentración, existen oportunidades aprovechables para ambos países, correspondientes a sectores de mayor complementariedad comercial³².

31 Ídem, pág. 10.

32 Los sectores de mayor complementariedad comercial son aquellos en los que se combina la especialización exportadora de la Argentina con el patrón de importaciones de la economía china. Los sectores que muestran mayores oportunidades para Argentina son: los rubros en los que ya existe una significativa presencia, como porotos de soja, productos de la industria pesquera, cueros, laminados de acero, plásticos y algunos productos de la industria

A la vez, se evidencia la alta inserción de la soja y sus derivados en el mercado chino, ya que Argentina abastece el 25% del total de las importaciones chinas de esta oleaginosa. La demanda de estos productos –destinados a la alimentación de animales y a la producción de aceite para consumo humano– se incrementa con el aumento del poder adquisitivo de la población.

En lo relativo a las negociaciones en materia comercial, el principal interés de Argentina es flexibilizar la posición china relacionada con las restricciones sanitarias y fitosanitarias instrumentadas por ese país contra productos de origen argentino. Igualmente, se pretende agilizar la negociación de protocolos sanitarios para facilitar el acceso al mercado chino³³.

En el sector de los cítricos, durante la visita del presidente Néstor Kirchner en julio de 2004, se firmó un Protocolo Sanitario para pomelos, naranjas y mandarinas, para la apertura de ese mercado a las frutas cítricas frescas procedentes de Argentina³⁴. El proceso de apertura incluyó una auditoría del sistema de control fitosanitario de las frutas cítricas dulces de exportación –mandarinas, naranjas y pomelos– de parte de una misión del servicio sanitario del Ministerio de Agricultura de China, denominado Administración General de Calidad, Supervisión, Inspección y Cuarentena (AQSIQ). Como consecuencia de la gestión gubernamental y de los resultados positivos se los controles realizados por la delegación sanitaria china, a principios de julio de 2005, partieron desde el puerto de Buenos Aires las primeras 40 toneladas de naranjas originarias de la provincia de Buenos Aires y pomelos procedentes de la provincia de Salta.

En el caso de las carnes frescas, Argentina debió negociar la apertura del mercado chino, cerrado luego de la suspensión del

química; alimentos; aceites refinados, pescados y camarones, harinas de pescado; manufacturas industriales como laminados de acero, plásticos, cueros bovinos, lanas; productos siderúrgicos como los tubos de acero; petróleo y combustibles. Los productos con potencialidad para la exportación pero que aún no ingresan al mercado chino son principalmente industriales, de las industrias química, siderúrgica, máquinas mecánicas y eléctricas y plásticos. CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL, *Op. Cit.*, págs. 2-4.

33 *Ídem*, pág. 7.

34 INSTITUTO NACIONAL DE NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS INTERNACIONALES, *Boletín INAI*, N° 28, Buenos Aires, julio 2004.

estatus de País Libre de Aftosa sin Vacunación en 2001. Como resultado de la posterior restitución de dicho estatus al territorio nacional ubicado al norte del paralelo 42°³⁵ de parte de la Organización Internacional de Epizootias (OIE), el 4 de febrero de 2005 la AQSIQ comunicó al Servicio Nacional de Sanidad Animal de Argentina, SENASA, la reapertura de su mercado a la importación de productos derivados de bovinos y ovinos argentinos. Posteriormente, la AQSIQ auditó los frigoríficos productores de carne aviar y, conjuntamente con el SENASA, inspeccionó frigoríficos productores de carne bovina. En ese contexto, en julio de 2005 fue publicada la lista de establecimientos elaboradores de carne aviar –once en total– y de carne bovina –cinco en total–, autorizados para exportar su producción hacia China³⁶.

Entre los temas negociados, se destaca el ingreso de la soja argentina. Según lo expresado, las ventas de este producto son el componente central de las exportaciones argentinas a China. En 2004, antes de la visita del presidente Kirchner, las autoridades chinas impidieron el ingreso de barcos cargados con soja, con la finalidad de renegociar los contratos firmados en 2003 a precios más altos de los que luego estuvieron dispuestos a pagar. Por otra parte, la AQSIQ estableció, desde el 1 de julio de 2004, nuevas normas sobre cuarentena e inspección para la importación de productos animales y vegetales, cuya puesta en práctica podría significar un permiso para que el gobierno chino apruebe o rechace la mercancía cuando ésta llegue al puerto³⁷.

Las inversiones: un nuevo eje en las relaciones bilaterales

Desde 2003, China es el principal receptor mundial de IED desde 2003, pero desempeña un papel marginal como oferente de inversiones en los flujos globales. El énfasis en el desarrollo interno a partir de un modelo centrado en una estrategia exportadora y el

35 El territorio argentino al sur del paralelo 42° posee el estatus de Libre de Aftosa sin Vacunación.

36 Partió la primera exportación de cítricos frescos argentinos al mercado de China, en www.senasa.gov.ar/dinaminas/prensa/muestra.php?id=75031. Consultado el 1 de julio de 2005.

37 INSTITUTO DE NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS INTERNACIONALES, *Estado de situación de las negociaciones*, Boletín N° 28, Buenos Aires, 14 de julio de 2004.

creciente atractivo de su mercado gracias a los beneficios de la reforma explican los motivos por los cuales China se convirtió en uno de los principales destinos de los capitales. No obstante, en los últimos años aumentaron las inversiones chinas en el extranjero, estimándose su monto total para fines de 2002 en 9.400 millones de dólares, suma que se incrementó a 10.090 millones hacia julio de 2003³⁸.

Estas inversiones son realizadas por Grupos Económicos Chinos (GECh), integrados por varias empresas, entre las cuales se incluye una compañía financiera. Los GECh surgieron en el marco del proceso de reforma económica en marcha y de la profundización de la inserción china en la economía internacional a partir de su ingreso a la OMC. Su finalidad es posicionar a las empresas chinas para enfrentar la competencia de las compañías internacionales tanto en el mercado interno como en el internacional. Asimismo, resultan funcionales a la necesidad de obtener determinados productos en el exterior como consecuencia de las nuevas demandas relacionadas con el desarrollo de la economía. Un ejemplo en este sentido está dado por el interés por incrementar sus reservas y fortalecer sus activos energéticos. Los GECh canalizan sus inversiones mediante la conformación de *joint ventures* con empresas extranjeras, principalmente, aunque no exclusivamente, del país receptor.

En el caso de América Latina, las inversiones chinas se dirigen prioritariamente a la exploración y explotación de recursos naturales y, secundariamente, a la captación de mercados. Desde 2004 los GECh están interesados en invertir también en infraestructura, sobre todo ferroviaria y portuaria, para facilitar la salida hacia China de los productos en los que sus grupos económicos invierten. De esa manera, se integra en un solo circuito la relación inversión-comercio, e incluso en algunos casos, se prevé una ida y vuelta de los buques que transportan materias primas hacia China y retornan con bienes manufacturados, como una modalidad para reducir los costos de los fletes.

Desde el punto de vista legal, en 1992 China y Argentina fir-

38 Esta información fue obtenida de *Desarrollo de inversiones extranjeras en China e inversiones chinas en el extranjero*, en www.peopledaily.com.cn/200302/18/sp20030218_61604.html. Consultado el 3 de mayo de 2005.

maron un Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. El mismo le otorga respaldo y garantía jurídica a las inversiones recíprocas realizando definiciones conceptuales, estableciendo el tratamiento de Nación Más Favorecida, rechazando las medidas de nacionalización o expropiación y explicitando los casos en que estas medidas están permitidas. Además, en el acuerdo se propone la creación de tribunales *ad hoc* para resolver las controversias originadas entre las partes por su aplicación.

El siguiente cuadro muestra las inversiones chinas detectadas en Argentina en el período 1995-2005.

Inversiones chinas en Argentina 1995-2005			
Grupo	Sector	Año	Provincia
Beijing Meilu Enterprises Co.	s/d	1995	Santa Fe
National Automobile Ind.	ensamblaje de vehículos	s/d	Mendoza
s/d	ensamblaje de televisores	s/d	Tierra del Fuego
Wuxi Little Swan	electrodomésticos	s/d	s/d
Global Fishing Co. Ltd.	piscicultura	s/d	s/d
Argentina Qiangua Fishing Co.	piscicultura	s/d	s/d
Chonglu Fishing Co. Ltd.	piscicultura	s/d	s/d
Jincheng Group	ensamblaje de motocicletas	1999	Santa Fe
Nanchang Railna	ensamblaje de motocicletas	2000	Santa Fe
Sitong	textil	2002	Santa Fe
Huawei Technologies	telecomunicaciones	2003	Buenos Aires
Nobie Group	comerc. de cereales	2004	Santa Fe
A Grade Trading Ltd. (*)	minero	2005	Río Negro

(*) Esta es la inversión de capitales de origen chino más reciente en Argentina. La empresa china formó, junto a la firma Loginter, la Compañía Minera de Sierra Grande para reactivar la Mina de Hierro de Sierra Grande que pertenecía a la empresa estatal Hipasam, cerrada desde 1992. A Grade Trading compró, en febrero de 2005, el yacimiento y se comprometió a remodelar las instalaciones de la mina y a ampliar y optimizar los muelles para poder exportar el mineral extraído del yacimiento.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de fuentes periodísticas nacionales; Cámara de la Producción, la Industria y el Comercio Argentino - China; Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Política Comercial Externa, Unidad Asia, África y Oceanía de la República Argentina; Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (www.fmprc.gov.cn); y Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica de la República Popular China.

A los casos mencionados, en 2004 se suman proyectos en diferentes etapas, comprendiendo desde la iniciación de los contactos, la firma de actas de entendimiento y cartas de intención, hasta la realización de las tareas destinadas a comenzar las actividades. En virtud de las dificultades para realizar un seguimiento de su estado actual, en este trabajo se hace referencia a los «proyectos de inversiones» en general con la finalidad de brindar un panorama de los capitales pertenecientes a GECh en Argentina.

Proyectos de Inversiones chinas en Argentina 2004			
Grupo	Sector	Provincia	Monto
China National Petroleum Company China Off Shore China Pek ¹	petrolero	s/d	s/d
TCL International Holdings Ltd. ²	electrodomésticos	T. del Fuego	s/d
FID ³	infraestructura	San Juan	300 millones de u\$s
Zhisi ⁴	tabacalero	Jujuy	20 millones de u\$s

1. Las tres empresas chinas iniciaron contactos con la firma estatal argentina ENARSA, para evaluar la posibilidad de invertir en la explotación de pozos petroleros en la plataforma continental argentina.
2. La firma china asoció con Radio Victoria Fuego para producir y comercializar localmente sus televisores, reproductores de DVDs, cámaras digitales, computadoras y celulares. En la primera etapa, que comenzaría en el primer semestre de 2005, la firma china sólo entregará los insumos necesarios para realizar la producción. En la segunda etapa, TCL se podría sumar como accionista de la empresa argentina.
3. El FID (Consejo de Inversión Extranjera de Shanghai) se mostró interesado en realizar un túnel de 15 kilómetros en el paso de Agua Negra, que unirá a Argentina con el puerto chileno de Coquimbo. De realizarse, este túnel hará transitable durante todo el año el paso que quedaba bloqueado por la nieve en invierno.
4. La empresa tabacalera china Zhisi, junto a la Cooperativa de Tabacaleros de Jujuy, formaron un *joint venture* para construir y poner en funcionamiento plantas de cigarrillo y picadura de tabaco en dos hectáreas ubicadas en la localidad de Perico, cuyas actividades están programadas para comenzar en diciembre de 2005.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de fuentes periodísticas nacionales.

Desde 2004, las inversiones chinas en Argentina adquieren un mayor dinamismo respecto de otros años. Por supuesto, la evaluación de sus dimensiones y montos no debe perder de vista el contexto en el que se insertan, esto es, la baja relevancia de América Latina en general y Argentina en particular, en los flujos mundiales de inversiones y el hecho de que los GECh invierten impulsados por la demanda interna de su país. Por esta razón, y dada la abundancia de recursos naturales, podrían surgir interesantes oportunidades para Argentina en materia de captación de inversiones chinas.

En efecto, en virtud de las Cartas de Intención y los Memorándums de Entendimiento firmados durante la visita del presidente Hu Jintao, se prevén inversiones por montos cercanos a los veinte mil millones de dólares para los próximos diez años en Argentina. Las posibles inversiones chinas estarían orientadas al sector ferroviario; a la prospección, exploración, explotación y producción de hidrocarburos; a la recuperación secundaria de pozos petrolíferos; a la construcción de viviendas; y a la tecnología satelital y comunicaciones. ➤

Desde el punto de vista de su distribución geográfica, mientras que las inversiones efectivamente realizadas se encuentran concentradas en Buenos Aires y Santa Fe, los proyectos anunciados durante 2004 se presentan dispersos en diferentes zonas del país. Adicionalmente, en tanto las inversiones ya efectuadas se dirigen tanto a obtener nichos de mercado como a explotar recursos naturales, desde 2004 los GECh invierten prioritariamente en recursos naturales e infraestructura destinados a facilitar las exportaciones hacia su propio mercado. De esta manera, los condicionantes externos a la PEA, es decir, los requisitos internos de China relacionados a su desarrollo económico, contribuyen a otorgarle mayor densidad a las relaciones bilaterales.

Consideraciones finales

El crecimiento económico y la profundización de la inserción externa de China, actúan como los principales factores determinantes del nuevo rol de ese país en el sistema internacional. Estos constituyen condicionantes que intervienen en el diseño de la PEA hacia la República Popular China. Por lo tanto, la dinámica econó-

mica-política interna y externa de China resulta ineludible para abordar con una perspectiva amplia y multidimensional las fortalezas y debilidades de Argentina en ese contexto.

Tomando en consideración el notable aumento en la cantidad y la multiplicidad de áreas involucradas en los acuerdos entre ambos países, es posible afirmar que las relaciones bilaterales ganan densidad. Dejando de lado los acuerdos sobre posibles inversiones, de los otros dos instrumentos tratados en este trabajo, el de mayor repercusión y alcance fue el reconocimiento de China como economía de mercado de parte de Argentina. El mismo está directamente relacionado con el poder de negociación de ese país respaldado por su rol en la economía internacional, que constituye un condicionante a la PEA según se sostiene en este capítulo. Asimismo, el otorgamiento a Argentina del estatus de destino turístico autorizado por China está asociado a los cambios internos del país asiático, en este caso, al creciente poder adquisitivo de una Franja importante de la población.

Los problemas originados en Argentina por la inmigración china no repercuten, al menos oficialmente, en las relaciones bilaterales. No obstante, el flujo de ciudadanos chinos —ya sea como turistas o como inmigrantes— se perfila como un nuevo tema en la agenda bilateral, nuevamente vinculado a condicionantes externos a la PEA. En este caso, los condicionantes están dados tanto por el notable desempeño económico de China como por la exclusión social ocasionada debido a la profundización de la brecha entre ricos y pobres en ese país.

En la dimensión económico-comercial, la asimetría entre ambos Estados es notable, por cuanto para Argentina, China es un socio comercial significativo, en tanto para China, Argentina es un proveedor relevante de un solo producto, la soja. En relación a las inversiones, las relaciones bilaterales han ido ganando densidad en temáticas directamente relacionadas con las necesidades de China, originadas por su crecimiento económico interno y su creciente papel en el comercio internacional. Aunque se considera a las inversiones chinas en Argentina como un nuevo tema de agenda, es preciso insistir que en esa materia se firmaron Cartas de Intención y Memorándums de Entendimiento, pero los desemboisos de capitales aún no se hicieron tangibles.

Para finalizar, se insiste en considerar a los condicionantes vinculados al nuevo rol de China en el sistema internacional —impulsado por sus cambios económico-sociales y su inserción en la economía internacional—, como factores centrales para analizar las relaciones bilaterales. En este sentido, dichos condicionantes se reflejan claramente en los vínculos entre Argentina y China en el período analizado.

RESUMEN

Este trabajo examina la Política Exterior Argentina (PEA) hacia la República Popular China en el período 2003-2005 tomando en consideración los condicionantes a la misma, asociados al nuevo rol de China en el sistema internacional. Actualmente, China es un poder político y una potencia económica emergente con una notable influencia en la evolución y estructuración del sistema internacional. La comprensión de esta cuestión es vital para realizar un estudio sobre las relaciones bilaterales de Argentina con el país asiático.

A partir del reconocimiento de los condicionantes vinculados al nuevo rol de China en el mundo, se evalúan las dimensiones político-diplomática y económico-comercial de las relaciones bilaterales y se establecen los nuevos temas de agenda en cada una de ellas. En ese contexto, se analizan los acuerdos firmados, el fenómeno de la inmigración china en Argentina y las inversiones chinas efectuadas y proyectadas en este país.

En las consideraciones finales se menciona cómo los condicionantes señalados se reflejan en las dimensiones y los temas de agenda de las relaciones bilaterales.

Palabras claves: ARGENTINA - REPÚBLICA POPULAR CHINA - POLÍTICA EXTERIOR - COMERCIO - INVERSIONES - INMIGRACIÓN.

ABSTRACT

This work examines the Argentine foreign policy towards the Popular Republic of China during the period 2003 - 2005 considering the conditionings, associated to China's new role in the international system. At the present time, China is a political power and an emergent economical power with a significant influence in the evolution and configuration of the international system. Understanding this matter is vital to study the bilateral relations between Argentina and this Asiatic country.

Starting from the recognition of the conditionings associated with the new role of China in the world, the political-diplomatic and economic-commercial dimensions of the bilateral relations are

evaluated, and the new topics of the agenda are established. In that context, bilateral agreements, Chinese immigration in Argentina, and Chinese investments in this country are analyzed.

In the final considerations, the way the conditionings reflect in the dimensions and topics of the agenda is mentioned.

Key words: ARGENTINA - POPULAR REPUBLIC OF CHINA - FOREIGN POLICY - TRADE - INVESTMENTS - IMMIGRATION



LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA RUSIA: LA NECESIDAD DE UNA MIRADA ESTRATÉGICA ANTE NUE- VAS OPORTUNIDADES

Graciela Zubelzú

Consideraciones iniciales

En esta cuarta obra colectiva dedicada al análisis de la política exterior argentina, el capítulo a mi cargo ofrece un recorte diferente a los precedentes. En los dos primeros se indagaba sobre las relaciones de la Argentina con un conjunto de países, las repúblicas pos-soviéticas, en tanto el tercero estuvo destinado a todos los países de la antigua Europa Central y Oriental¹. El presente trabajo se concentra en las relaciones argentino-rusas con el propósito de profundizar algunos aspectos de los vínculos bilaterales. En ese sentido, la focalización en Rusia obedece a su reconocimiento como el actor más importante de la región y a su peso como actor internacional.

Uno de los ejes que guía nuestro trabajo como equipo de investigación abocado a realizar un seguimiento de la política exterior argentina, refiere a detectar la preeminencia del cambio o la continuidad en la política exterior en su conjunto y en cada uno de los vínculos específicos tratados. El período en el cual se focaliza este análisis coincide con la asunción de un gobierno —el provisional primero y el electo después— de un signo partidario diferente al del presidente De la Rúa que abandonó anticipadamente el poder en el

1 Se emplea la expresión Europa Central y Oriental dado que así se la denomina en la organización de las diversas direcciones de la Cancillería Argentina. Las reflexiones referentes a esa denominación realizadas en dicho capítulo mantienen su vigencia.

2001. Si esto ha incidido sobre las relaciones específicas argentino-rusas será tema de análisis en las siguientes páginas, recordando que en obras anteriores he señalado el predominio de la continuidad.

Por cierto, más allá del claro respaldo argentino a los procesos de apertura política y económica durante la última década, el área de Europa Central y Oriental y en particular Rusia, han constituido espacios descuidados por la política exterior argentina. Esta afirmación responde a una pregunta recurrente. ¿Existe una política exterior hacia la región, entendida como un conjunto de decisiones articuladas en función de objetivos claros definidos por la máxima conducción política de la Cancillería, o más bien predomina una combinación de acciones puntuales ante hechos y/o demandas provenientes del contexto externo, con la inercia propia del proceso burocrático rutinario de las tareas diplomáticas? A la primera la podríamos llamar política activa, a la segunda reactiva o inercial. En términos abstractos, la primera supone un visión estratégica, claridad de prioridades y una coherente articulación de las decisiones políticas con la fase de instrumentación, seguimiento y evaluación. En la segunda predominan acciones propias de la rutina diplomática que se enmarcan en un ambiente más amplio que puede estar caracterizado por el predominio de las pujas inter e intraburocráticas y políticas o por la inacción o ausencia de políticas específicas y articuladas. En suma, lo característico de esta última está dado por la ausencia o debilidad de definiciones y directrices político-estratégicas.

Puede resultar natural o entendible que cuando se habla, en general, de «áreas no prioritarias» en el conjunto de vínculos externos de la Argentina, éstas resulten manejadas principalmente desde los sectores técnicos de la cancillería y de funcionarios de otros ministerios en cuestiones de su competencia. En el caso que nos ocupa, sólo en momentos de crisis —por ejemplo, durante 1991, el golpe de Estado a Gorbachov o el reconocimiento de Ucrania— los temas ascienden de jerarquía en la pirámide decisoria. En el período actual cuestiones sensibles como el voto sobre Chechenia o la búsqueda de apoyo por el *default* han constituido decisiones del presidente.

Aún reconociendo el predominio de una política reactiva e inercial hacia la región, sin que hayan existido diferencias relevantes

entre los sucesivos gobiernos, sería importante marcar como hecho auspicioso, la reunión del Canciller con todos los embajadores del área realizada en marzo de 2004 a efectos de plantear líneas políticas y a su vez contar con los cuadros de situación, sugerencias y problemas reseñados por los respectivos embajadores². Sin embargo, y a riesgo de argumentar sólo sobre el año transcurrido desde entonces, esta acción parece carecer de la necesaria continuidad. Tampoco se observa que aquel encuentro haya servido para definir una estrategia para la región en general, o para Rusia en particular.

En este caso la actividad político-diplomática se concentra entonces en áreas como la Dirección de Europa Central y Oriental, como área política específica, junto con otras que intervienen tales como la Dirección de Relaciones Económicas Bilaterales, la Dirección de Relaciones Comerciales, la Dirección de Asuntos Culturales y la Dirección General de Cooperación Internacional del MRECI. La Subsecretaría de Coordinación y Cooperación Internacional de este ministerio ha cobrado mayor incidencia desde que cuenta con capacidad para regular actos administrativos que antes de 2000 debían ser impulsados por un decreto o una resolución ministerial. En el caso del Ministerio de Economía, la Secretaría de Industria y la de Agricultura han tenido, como se indica en el desarrollo del capítulo, un peso decisivo en algunos temas puntuales.

También operan otros factores adicionales que limitan seriamente las posibilidades de intensificar acciones hacia Rusia. Uno

2 El canciller se reunió con los embajadores argentinos ante la Unión Europea, Jorge Remes Lenicov; Austria, Elsa Kelly; Bulgaria, Luis Arregui; República Checa, Juan Fleming; Finlandia, Alfredo Corti; República Helénica, Raúl Ricardes; Hungría, Horacio Solari; Israel, Atilio Molteni; Italia, Victorio Taccetti; Polonia, Carlos Passalacqua; Rumania, Miguel Nougués; Federación de Rusia, Juan Carlos Sánchez Arnau; Santa Sede, Carlos Custer; Suecia, Elda Sampietro; Turquía, Sebastián Brugo Marcó; Ucrania, Miguel Cúneo; y Serbia y Montenegro, Carlos Martese y los directores de Europa Central y Oriental, Hernán Massini Ezcurra y de Europa Occidental, Alberto Daverede. «El canciller Bielsa se reunió en Roma con embajadores argentinos», MRECI, Buenos Aires, Información para la prensa n° 92/04. También participó de la reunión el Ministro del Interior, Anibal Fernández; el Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Taiana, y el Jefe de Gabinete del Canciller, Eduardo Valdés, para tratar temas políticos y económicos, así como la promoción de la cultura y el turismo argentinos.

que podría considerarse tradicional, es la no prioridad de la región en la agenda de política exterior argentina, el otro tiene que ver con el insuficiente presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por último cabe hacer algunas precisiones acerca de lo prioritario y lo «no prioritario». La política exterior argentina ha contado con temas y países que han ocupado un lugar central y permanente en su agenda externa. Algunos ejemplos son Malvinas, los Estados Unidos y Brasil. Sin dudas, el terreno de lo no prioritario cubre un amplio espectro que va desde casos de relativa importancia a otros casi irrelevantes. En relación a los primeros puede sostenerse que hay países, que por su propio peso en el sistema internacional o en algunas áreas temáticas o regiones, generan acciones o respuestas a sus propias acciones de parte de los miembros de la comunidad internacional. Podrían ser denominados «de prioridad secundaria» o de «relativa prioridad» dado que su peso propio origina su inclusión en la agenda externa de otros estados. Es decir que aunque la política exterior de un país no le reconozca un lugar entre sus prioridades, su propio peso garantiza en gran medida cierto nivel de vinculación bilateral. En el caso de la política exterior argentina, países como Rusia, Japón y China se ajustan a estas consideraciones. Rusia por su lugar en la estructura internacional (G8) y la existencia de un mecanismo de consultas políticas anuales, Japón dada su membresía en el G7 y su rol en los organismos financieros internacionales y China por su creciente rol como gran mercado.

Realizadas estas aclaraciones previas, es oportuno señalar que en esta obra el período analizado comprende desde fines de 2001 hasta mayo 2005. Se recorre entonces el gobierno interino de Duhalde y los dos primeros años del presidente Kircher (mayo 2003-mayo 2005). Se incluyen algunas referencias a la gestión anterior, analizada en el Tomo III, con el fin de indicar algún matiz diferenciador o abordar hechos cuya concreción no se había dado en ese período.

1) El área político-diplomática en las relaciones con Rusia

Los temas de interés de las partes en foros multilaterales

Dos son los temas de interés central que vinculan a la Argentina y Rusia en el tratamiento que de ellos se hace en Naciones

Unidas. Para nuestro país la cuestión de los reclamos argentinos por las *islas Malvinas* ha sido tratada durante muchos años. Para Rusia la situación de los derechos humanos en Chechenia y su abordaje en la Comisión de DDHH resulta más reciente y es de una sensibilidad política extrema.

En el primer caso Rusia ha brindado su respaldo tanto en la Asamblea General como en el Comité de Descolonización. Cabe recordar que durante la existencia de la Unión Soviética este país votó afirmativamente todas las resoluciones aprobadas sobre la Cuestión Malvinas en el primer ámbito. A partir de 1989, la Cuestión Malvinas se trata en el Comité Especial de Descolonización. Rusia —desde 1991 como estado continuador de la URSS— en su carácter de miembro de dicho comité ha contribuido invariablemente al consenso para la aprobación anual de la Resolución que reconoce la existencia de un conflicto de soberanía e insta a las partes a negociar.

En la cuestión de los *Derechos Humanos en Chechenia*, Argentina no ha mostrado una posición inmutable. Cabe señalar que durante la presidencia de De la Rúa, en abril del año 2000 nuestro país votó respaldando una resolución de dicha comisión, por la que se cuestiona a Rusia por la situación en Chechenia³. En aquel momento la posición argentina fue atribuida a un compromiso entre los presidentes Lagos y De la Rúa para actuar en igual sentido. Esto generó malestar del lado ruso que consideró el respaldo como «emprendimientos anti-rusos» y se manifestó en el caso del voto argentino en una nota del entonces canciller Ivanov a su par Rodríguez Giavarini. Al año siguiente nuestro país cambió su voto y se abstuvo. Ello pudo haber obedecido a que la ausencia de Chile en la comisión, imposibilitaba un voto coincidente o el fracaso de una negociación avanzada para aprobar un comunicado unánime. Lo cierto es que entonces la modificación del voto argentino, no fue anticipado al gobierno ruso en el marco del diálogo y las negocia-

3 En la votación Argentina acompañó el voto de la mayoría y el proyecto fue aprobado por 25 votos a favor, 7 en contra y 19 abstenciones (Res.2000/58) Votaron en contra entre otros: China, Cuba, India, Rusia. A favor: Argentina, Canadá, Chile, República Checa, EEUU, Francia, Noruega, España, El Salvador, Alemania, Italia y Gran Bretaña y se abstuvieron Brasil, Colombia, Japón, México, Venezuela entre otros.

ciones rutinarias y peor aún aquél reiteró por nota su protesta por la posición argentina.

El gobierno interino de Eduardo Duhalde (diciembre de 2001-mayo de 2003) sostuvo una posición de abstención al momento de la votación respecto a una resolución de la Comisión de Derechos Humanos, que cuestionaba a Rusia, oportunidad en la que el proyecto de resolución europeo fue rechazado en el 2002. En ocasión de la 59° Reunión de la Comisión de Derechos Humanos (2003), la Unión Europea presentó un proyecto de resolución relativo a la cuestión. Éste fue sometido a votación a petición del representante de la Federación de Rusia, y fue rechazado por 21 votos contra 15 y 17 abstenciones⁴.

Hay quienes entienden que el cambio de voto —de favorable a una resolución condenatoria a una abstención en la administración De la Rúa— o el mantenimiento de la abstención no ha sido el resultado de una negociación con los rusos, ni parte de una estrategia destinada a algún objetivo específico. En definitiva, que no se aprovechó. En el caso de Duhalde puede conjeturarse que dada la situación de vulnerabilidad y provisionalidad de su gobierno, sólo se intentó adherir a una posición que evitara cuestionamientos externos.

En el tratamiento del tema en abril de 2004, las instrucciones del gobierno que asumió en mayo de 2003, fueron las de mantener la abstención ante un nuevo proyecto de resolución condenatorio presentado por la Unión Europea, tal como lo hizo su antecesor en los dos últimos años. En el 2005 el gobierno argentino mantuvo su posición.

Otras de las cuestiones que resultan relevantes para ambos estados en el ámbito multilateral es la actividad a desarrollar en el

4 El resultado de la votación fue: Votos a favor: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Costa Rica, Croacia, Estados Unidos de América, Francia, Irlanda, México, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia, Votos en contra: Argelia, Armenia, Brasil, China, Cuba, Federación de Rusia, Gabón, India, Jamahiriya Árabe Libia, República Árabe Siria, República Democrática del Congo, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Swazilandia, Togo, Ucrania, Uganda, Venezuela, Viet Nam, Zimbabwe. Abstenciones: Arabia Saudita, *Argentina*, Bahrein, Burkina Faso, Camerún, Guatemala, Japón, Kenya, Malasia, Pakistán, Paraguay, Perú, República de Corea, Senegal, Sierra Leona, Tailandia, Uruguay.

Consejo de Seguridad. Argentina asumió como miembro no permanente en el período 2005-2007 y como se sabe Rusia ocupa uno de los asientos permanentes. En pos de analizar el trabajo específico en ese órgano funcionarios rusos y argentinos realizaron algunas reuniones. La visita a Buenos Aires del vicedecano ruso Fedotov un par de semanas antes que Argentina asuma la presidencia rotativa del Consejo e inicie su membresía, tuvo ese objetivo. En esa oportunidad el alto funcionario señaló el compromiso «de una muy estrecha colaboración y una comprensión plena» dado que «compartimos los principios del multilateralismo frente a las acciones unilaterales en la política internacional»⁵.

Durante el 2004 parte de la actividad del vicedecano Kisliak en Buenos Aires estuvo destinada a analizar la agenda internacional con similar propósito. Sus declaraciones resumen las visiones de ambos países: «Estoy muy satisfecho con las reuniones que he tenido. Tenemos posiciones similares sobre diferentes asuntos de política exterior, lo cual nos lleva a tomar decisiones parecidas. En especial, sobre el rol del multilateralismo y de las Naciones Unidas. Debemos reforzar el papel de las Naciones Unidas, precisamente»⁶.

Sin embargo, la sintonía de ambos gobiernos respecto a la necesidad de fortalecer los organismos internacionales, en especial Naciones Unidas y su rechazo al unilateralismo, se quiebra al considerar la posible reforma del Consejo de Seguridad. Este punto será abordado más adelante.

Las relaciones bilaterales

El análisis de las relaciones bilaterales, y en especial las acciones de la Argentina destinadas a Rusia, se focaliza en una serie de elementos tradicionalmente utilizados para ponderar los vínculos entre actores estatales. Ellos son visitas, reunión de mandatarios y altos funcionarios y acuerdos suscriptos.

5 SEMINARIO, Francisco, *La tensión entre Moscú y Washington «No hay ni habrá otra Guerra Fría con EE.UU.»*, Entrevista con el vicedecano ruso Iuri Fedotov, Diario *La Nación*, Sección Exterior, 16 de diciembre de 2004.

6 ELIAS, Jorge, Entrevista al Vicedecano Kisliak «*Debemos reforzar el papel de las Naciones Unidas*», Diario *La Nación*, Sección Política, 27 de abril de 2004.

Las visitas y reuniones político-diplomáticas

En el transcurso de los dos años de gobierno de Kirchner se han producido contactos intensos y de alto nivel. Ambos ministros de relaciones exteriores han visitado a la contraparte y han mantenido reuniones en el marco de Naciones Unidas. Además las consultas políticas se han llevado a cabo regularmente, se han realizado reuniones en Argentina entre los vicecancilleres rusos y el canciller y vice canciller argentino, así como entre este último y el canciller ruso en Moscú. También el entonces canciller Ivanov, fue recibido por el presidente argentino en su visita a Buenos Aires en diciembre de 2003 y en abril de 2005 se realiza la visita a Moscú y San Petersburgo del vicepresidente Scioli. Dando continuidad a estos contactos estaba prevista la visita al país del Primer Ministro Fradkov para mediados de mayo de 2005, pero fue suspendida dada la necesidad del Jefe de Gobierno de permanecer en su país para atender cuestiones internas.

Las conversaciones mantenidas durante estos encuentros revelan la inexistencia de temas conflictivos en el plano estrictamente político (por ejemplo atrás quedó el respaldo argentino a los cuestionamientos en Chechenia) y la coincidencia en numerosos temas. También revelan la persistencia de algunas divergencias específicas no resueltas, que en algunos casos son netamente políticas (asiento de Brasil en el CS) y en otros, a los que se hará referencia más adelante, entrecruzan lo político con lo económico.

Los encuentros fallidos entre los presidentes Putin y Kirchner en el 2004

En el año 2004, y con pocos meses de diferencia, se produjeron dos oportunidades para la realización de un encuentro entre los mandatarios ruso y argentino. Una de ellas resultó sorpresiva y la reunión pudo haberse celebrado en Moscú. La segunda se exploró durante algún tiempo por los canales diplomáticos habituales y tenía como punto de reunión tentativo el territorio argentino y como marco el Mercosur. Ninguna pudo llevarse a cabo.

Kirchner en Moscú

El viaje del mandatario argentino a China, incluía una visita privada a la República Checa y una escala técnica en el aeropuerto

moscovita de Brukovo II. En aquellos días el canciller Bielsa se encontraba en Rusia en una visita oficial, oportunidad en la que se terminó de armar una reunión entre los mandatarios Kirchner y Putin, aprovechando que este último regresaba a Moscú desde Siberia y el encuentro podía realizarse en el mencionado aeropuerto. Los medios diplomáticos destacaron este gesto no muy frecuente en un presidente como el ruso –quien desarrolla una intensa actividad– y hacia un país que no se ubica entre sus prioridades. La reunión se perfilaba como un logro adicional en una gira que despertaba de por sí grandes expectativas.

La demora del vuelo presidencial desde Praga, llevó a que después de una prolongada espera Putin dejara el aeropuerto para seguir con sus actividades. El retraso de Kirchner fue justificado públicamente por «un frente de tormenta» pero otras voces indicaban entonces, y recordarían más tarde, causas ajenas a las imponderables condiciones meteorológicas. La causa real por la que el mandatario argentino decidió permanecer en Praga se vinculaba a la súbita aparición de un conflicto en Buenos Aires: la toma de una comisaría por el sector piquetero oficialista. Kirchner no quiso abandonar la capital checa hasta que la situación no estuvo controlada y Putin supo que la versión oficial no se condijo con el motivo real.

Putin en Sudamérica

El presidente ruso viajó a Sudamérica en noviembre de 2004 para participar de la cumbre de la APEC que se realizó en Santiago de Chile. Dada la presencia habitual del mandatario ruso en estas cumbres, tempranamente las diplomacias rusa y brasileña comenzaron a trabajar para que Putin también visite Brasil. La presencia del presidente ruso constituyó la primera que realizó un mandatario de ese país a cada uno de nuestros dos vecinos. Por la misma razón hubiera constituido también una visita histórica a la Argentina. Sin embargo esto no ocurrió. Cabe entonces preguntarnos o reflexionar acerca de si hubo posibilidades reales de que ésta se concrete y cuáles motivos hubieran justificado tanto la visita como su concreción.

La diplomacia argentina ha reiterado en numerosas ocasiones la invitación para una visita presidencial. Sin embargo, la visita de un Jefe de Estado como el ruso, que hubiera contado a nuestro país como motor de una gira presidencial debe reunir ciertas con-

diciones. En primer lugar, existen condicionantes permanentes tales como una agenda cargada y la disponibilidad de varios días para viajes a lugares distantes. Además, según explican los diplomáticos rusos, la posibilidad de concretarla requiere un hecho importante o innovador que la justifique cabalmente. Si uno observa que en las relaciones ruso-argentinas no terminan de encontrar puntos de avance y combinan más bien un carácter potencial con desarrollos sectoriales, no hay demasiados motivos, al menos que se conozcan públicamente, que hubieran justificado la presencia de Putin en Argentina.

Ahora bien, si la visita del presidente ruso al país se enmarcaba en su viaje para asistir a la cumbre de la APEC, se puede conjeturar que esta última condición podía haberse relativizado y entonces analizarse la viabilidad de la visita. ¿Trabajaron con intensidad o con igual intensidad las diplomacias de ambos países para intentarlo? Mejor aún, ¿hubo interés o voluntad política en realizarla? ¿O el ofrecimiento de una reunión presidencial en Moscú resultó un modo de neutralizar la futura ausencia de Putin en la Argentina?

Una nueva invitación oficial fue realizada por el canciller Bielsa durante su estadía en Moscú en el mes de junio de 2004. La diplomacia argentina propuso un encuentro entre ambos mandatarios en Puerto Iguazú, en el marco de una reunión con los mandatarios de los países miembros del MERCOSUR. Algún tiempo después llegó la respuesta negativa rusa que aducía problemas de agenda.

Más allá de la explicación oficial, hay quienes sostienen que la exclusión de la Argentina en la gira, obedeció a que Putin estaba molesto con el presidente argentino por la injustificada espera a la que lo sometió en el aeropuerto moscovita unos meses antes⁷. Además pueden agregarse otros elementos a considerar. Nuevamente como al asumir la gestión De la Rúa, el gobierno demoró por seis meses la designación de un embajador en Rusia, mientras que Moscú realizó de modo automático el recambio de su embajador en Buenos Aires tanto en el 2000 como en octubre de 2004⁸.

7 MORALES SOLA, Joaquín, «El protocolo: Kirchner, entre su voluntad y el deber. La diplomacia, una materia pendiente» Diario *La Nación*, Buenos Aires, 25 de noviembre de 2004.

8 El reemplazo del embajador Evgueny Ashtakov por su colega, embajador Yuri

¿Podría el mandatario ruso demostrar interés por visitar un país que da estas señales o que muestra tal desinterés?

Los temas del diálogo bilateral

Altos funcionarios de ambos países han dedicado parte de sus reuniones a analizar el estado de las relaciones bilaterales en la esfera económica, identificando áreas de interés y acercando proyectos. Para el canciller ruso, Serguei Lavrov, «Rusia y la Argentina pueden realizar una serie de proyectos conjuntos en el ámbito espacial, la extracción de petróleo y gas, la industria energética y técnica hidráulica».

Del lado argentino, en una de sus exposiciones en Moscú, Bielsa destacó la existencia de acuerdos comerciales entre provincias argentinas y la Federación Rusa, y en ese sentido abogó por «un acuerdo general» que facilite aún más el intercambio comercial, ya que subrayó que se trata de relanzar las relaciones económicas entre ambos países, pues «en el ámbito político no hay problemas»⁹. En los sucesivos encuentros de ambos cancilleres se consolidaron diversos acuerdos que completan el marco jurídico a los vínculos bilaterales en una muy variada temática de los que se da cuenta en el cuadro I.

Otra de las áreas que es objeto de renovadas muestras de interés es la de infraestructura. Los diplomáticos rusos señalan incesantemente que numerosas obras construidas en la Argentina décadas atrás cuentan con equipos y tecnología de su país. Por ello insisten en manifestar interés en potenciales emprendimientos.

La presidencia de Kirchner se muestra decidida a privilegiar la inversión en infraestructura y obra pública. En este marco y para

Korchaguin se produjo de manera inmediata. El embajador Korchaguin, un diplomático de carrera, cumplió con anterioridad funciones en la sede diplomática en Buenos Aires. El embajador Sánchez Arnau se desempeñó al frente de la embajada argentina en Moscú desde setiembre de 2000 hasta setiembre de 2004. La designación de su sucesor, el embajador Hernán Massini Ezcurra, director del área de Europa Central y Oriental de la Cancillería, fue anunciada por el vicepresidente Scioli el 18 de abril de 2005, en el primer día de su visita a Rusia.

9 «Moscú y Buenos Aires pretenden relanzar las relaciones bilaterales». Boletín informativo de la Embajada de la República Argentina en la Federación de Rusia. 25 de junio de 2004, Nro. 111

avanzar en esa línea puede entenderse el contacto entre Ferrocarriles de Rusia y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de Argentina y la suscripción del «Acuerdo Marco de Cooperación. Transporte Ferroviarios» en setiembre de 2004. En este documento son mencionados los proyectos estratégicos para el desarrollo ferroviario argentino y Ferrocarriles Rusos SA declara su disposición para estudiar dos de esos proyectos: la electrificación de los tramos Buenos Aires-Pilar y el de Mercedes-Moreno, así como la del tramo Buenos Aires-Mar del Plata. El acuerdo también hace referencia a un análisis de las necesidades del mercado argentino en cuanto a material y equipos ferroviarios¹⁰.

Durante el 2004 la realización de un encuentro entre los mandatarios Kirchner y Putin se avizoraba como un hecho político trascendente destinado a imprimir a los vínculos bilaterales de un impulso adicional que en muchos casos sólo un encuentro al máximo nivel puede motorizar. Además este encuentro le hubiera proporcionado al presidente la oportunidad de ampliar el espectro de sus interlocutores internacionales, dado que en función de la crisis vivida en el 2001, las autoridades argentinas se concentraron en los problemas domésticos y en los contactos externos vitales.

Por último cabe señalar que las relaciones bilaterales argentino-rusas cuentan con un conjunto de acuerdos que le brindan el entramado jurídico necesario para desarrollarse, como puede apreciarse en el cuadro que enumera los convenios vigentes. Los más recientes, suscriptos en el 2004, se refieren a cuestiones financieras y de cooperación militar, que contempla operaciones de *leasing* y de transporte ferroviario. También existen algunos acuerdos que están a la espera de la ratificación parlamentaria en alguno de los dos países o aún en proceso de negociación.

Los vínculos en el área cultural

Las relaciones bilaterales en la esfera cultural, suelen ocupar un tratamiento marginal en los análisis de los vínculos de dos naciones. Tal vez, debido a su escasa ligazón e impacto en las áreas tradicionalmente relevantes, las de la «alta» y la «baja» política, y

10 «Acuerdo Marco de Cooperación. Transportes Ferroviarios», suscripto entre el Presidente de la SA Ferrocarriles Rusos, GM. Fadeev y el Secretario de Transporte, Ing. Ricardo Jaime, Moscú, 2 de setiembre de 2004.

más bien desarrolladas por entidades públicas con cierto grado de autarquía y en combinación con actores no gubernamentales, estas cuestiones suelen no ser consideradas.

Sin embargo, en el caso ruso-argentino esta esfera trasciende la distancia y la barrera idiomática, acerca a ambas sociedades y puede ofrecer también un lado o arista «comercial», dado la creciente importancia de la llamada industria cultural. Lo acontecido en esta esfera en años recientes, llama más la atención si se cuenta que varias actividades destacadas tuvieron lugar en años críticos tanto en la Argentina como en Rusia. En nuestro país se realizaron tres muestras: la de Iconos y Objetos Religiosos, provenientes del Museo Histórico Cultural del Kremlin (junio y julio de 2000), la pictórica sobre «Vanguardia Rusa» (abril 2001) con obras por ejemplo de Malevich y Kandinsky, muchas de las cuales provenían de diversos museos de diferentes regiones de Rusia y la de obras del escultor ruso Stephan Erzia (abril 2002), quien residió en Argentina por 30 años. Por último en el 2004, el Museo de Arte Decorativo realizó una exposición en la que se exhibió la colección Zubov del propio museo y objetos de coleccionistas particulares.

También en el 2004 Rusia volvió a estar presente con un stand en la Feria del Libro en el que podían obtenerse obras en castellano y en ruso, así como contemplar una exhibición de objetos del país¹⁰. Por su parte la Casa de Rusia en Buenos Aires continuó desarrollando una intensa actividad de difusión cultural, tales como la enseñanza del idioma, la realización de conciertos y la difusión de obras literarias.

En Rusia la presencia de artistas argentinos respaldada y motorizada por la sede diplomática argentina ha abarcado diversas expresiones, de las que sólo se dan algunos ejemplos. En el terreno del arte gráfico se han presentado en la bienal de Novosibirsk en el 2003, la realización de la «Semana del videofilm argentino», en Moscú, se han exhibido varias películas en instituciones como el Instituto Cervantes y la Academia Moscovita de Gestión Administrativa, así como por ejemplo la presentación del conjunto «Tango Pasión» y del Sexteto Mayor en el Palacio Estatal del Kremlin. También se ha apoyado la publicación de más de una docena de obras

10 «Acuerdo Marco de Cooperación. Transportes Ferroviarios», suscripto entre el Presidente de la SA Ferrocarriles Rusos, GM. Fadeev y el Secretario de Transporte, Ing. Ricardo Jaime, Moscú, 2 de setiembre de 2004.

de autores argentinos en idioma ruso, la realización de dos festivales de tango y la promoción de programas de televisión.

La cooperación científico-tecnológica

Las posibilidades de cooperación en la esfera científico-tecnológica han sido exploradas en diversas oportunidades a lo largo de varios años. En numerosos casos limitaciones presupuestarias, incompatibilidades técnicas u otras razones restringieron las posibilidades de avanzar. Sin embargo, existen algunas áreas, y dentro de ellas proyectos específicos, que han logrado escapar a esas dificultades. Entre los casos concretos pueden mencionarse, la cooperación con el Instituto VGKhlopín Radium de San Petersburgo, cuyo personal técnico estuvo trabajando entre junio y diciembre de 2004 en la instalación de una estación de Gases Nobles en la estación RNO1 en Buenos Aires operada por la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN). En la cooperación conjunta en el uso de energía nuclear con fines pacíficos para proveer a terceros mercados existen promisorios avances. Por ejemplo, recientemente la empresa estatal urionegrina INVAP, asociada con empresas de Rusia, Hungría y Alemania, suscribió un contrato para proveer un dispositivo denominado «Fuente Fría de Neutrones». También en el plano de la cooperación nuclear, el canciller Lavrov durante la visita del canciller argentino, manifestó el interés de empresas rusas por participar en la finalización de las obras de Atucha II.

En otro orden puede señalarse la participación de jóvenes argentinos en la Expo-Ciencia 2003, evento que reunió en Moscú a más de tres mil jóvenes de más de noventa países, autores de diferentes proyectos científicos y técnicos¹².

Sin embargo, algunos promisorios proyectos han naufragado. Ellos son: la venta de un paquete tecnológico para exportación, cría y reproducción de ganado bovino de Argentina a Rusia, cooperación entre el instituto de San Petersburgo con el INVAP para uso de tecnología laser con fines médicos y la venta de tecnología rusa para la explotación petrolífera ecológicamente sustentable. El inte-

12 La delegación argentina contó con representantes del Club Científico «Cochuna» (Tucumán), de la Exposición regional de Rojas (Provincia de Buenos Aires), así como por jóvenes científicos seleccionados por la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

rés por la cooperación para la mejora de la calidad animal se inició por contactos entre establecimientos argentinos y las autoridades de la región de Bashkortostán. Estos proyectos, manejados por la Dirección de Cooperación de la Cancillería, habrían contado con la aprobación inicial de la ONUDI para su financiamiento.

En el área de seguridad, no parecen haberse producido en el período analizado novedades relevantes. Las que pueden mencionarse tienen más bien carácter potencial, tales como la posibilidad que Argentina adquiriera lanchas rusas destinadas al patrullaje marítimo. Así lo manifestó el presidente ruso del Consejo de Empresarios Ruso-Argentino (CERA), Ara Abramián, quien indicó que se había presentado un proyecto ante el Ministerio de Defensa por valor de 150 millones de dólares.

También puede mencionarse el anuncio de la presencia de una delegación de *Rosoboronexport*, la agencia estatal que monopoliza la venta de armamentos, en el Simposio Internacional de Productos de Equipos Militares (SIMPRODE), que se realizó en Buenos Aires el 14 de octubre de 2004.

Los actores subnacionales rusos y argentinos

En los capítulos dedicados al área en tomos anteriores, he señalado varios ejemplos de vínculos de provincias argentinas con regiones rusas. Los años transcurridos desde que se iniciaron algunos de estos contactos, plasmados en algunos casos en convenios, permiten hacer algunas consideraciones acerca de este proceso. En el cuadro II se da cuenta de los documentos suscriptos entre actores subnacionales de ambos estados. Tal vez el principal obstáculo que afectan a estos vínculos es el de dotarlos de continuidad¹³ y operatividad. En el caso argentino-ruso se podría señalar algunas experiencias exitosas y otras que no avanzaron más allá del plano declarativo. Cabe aquí hacer una disgregación y señalar la dificultad de contar con información sistematizada, accesible y actualizada de la labor efectivamente realizada en el plano externo por los actores subnacionales, hecho que sin duda dificulta las posibilidades de análisis sólidos.

13 Esta preocupación también fue manifestada por el Sr. Embajador Korchaguin. Entrevista con la autora realizada el 2 de marzo de 2005 en Buenos Aires.

Entre las muestras de interés y los contactos más recientes del lado ruso pueden mencionarse a la república de Bashkortostan. Sus autoridades buscan el desarrollo de la industria cárnica e invitaron al embajador argentino a visitarla en abril del 2004 para avanzar en el proyecto por intermedio del establecimiento de una granja modelo¹⁴.

Del lado argentino ameritan señalarse la visita de delegaciones provinciales encabezadas por los gobernadores Saiz de Río Negro y Sobisch de Neuquén¹⁵. En el primer caso puede indicarse que el contacto adquirió continuidad con la visita de una misión empresarial rusa a la provincia en marzo de 2005¹⁶. También puede mencionarse la visita de funcionarios de la provincia de San Juan encabezados por el vicegobernador Lima en junio de 2003. Por su parte la provincia de Salta, que ya había realizado una misión comercial a Moscú y San Petersburgo en julio de 2001, repitió su presencia por medio de una nueva comitiva encabezada por el gobernador Romero quién además de mantener reuniones con autoridades nacionales, visitó la región de Cheliabinsk.

Además, el interés de algunas provincias queda demostrado en su participación en ferias que se realizan en Rusia como se señala en el apartado específico sobre estos eventos.

II) El área económica - comercial

Esta parte del capítulo está destinada a presentar diversos temas que giran en torno a lo económico-comercial. Se hace una puesta al día tanto de proyectos interesantes –los del área infraestructura– como de avances destacables –crecimiento de exportaciones de carne–. Pero además se tocan temas de estrecha conexión con la esfera política –la no declaración de Rusia como economía de mercado– y en relación a la imprescindible articulación

14 Cable público de carácter informativo, Embajada argentina en Rusia, 19 de abril de 2004.

15 Las delegaciones provinciales de Río Negro y San Juan mantuvieron encuentros oficiales y empresariales en las ciudades de Moscú y San Petersburgo y estuvieron presentes a través del CFI en la Feria Internacional World Food Moscú 2004

16 GURMENGI, Tomás, «Interés ruso en fruta rionegrina», *La Nación*, Suplemento Comercio Exterior, 15 de marzo de 2005.

entre ambas, se pretende resaltar la necesidad de una correcta percepción para los decisores argentinos del rol de Rusia en el escenario internacional y de su *performance* económica reciente. Una mirada sobre esto debe enmarcar una estrategia argentina. Para ello debe entenderse que Rusia no es un actor más entre el centenar y medio de estados que componen la comunidad internacional. Su lejanía física, su debilidad relativa en relación a su pasado o su crisis a fines de los '90, no debe hacer perder de vista que la combinación de su peso político —no es G7 pero sí es G8 pese a las propuestas de exclusión del senador Mc Cain— y estratégico, sumado a los logros tangibles de su desempeño económico en los últimos cinco años y las proyecciones que de éste se hacen hacia las próximas décadas¹⁷ lo convierten en un actor a privilegiar aún en el caso de una política exterior como la argentina actual concentrada en sus apoyos naturales.

El ingreso ruso a la OMC: la posición argentina

En términos generales la Argentina ha apoyado el ingreso de la Federación Rusa a la OMC desde el inicio del proceso, dado que se entiende que esto fortalece el sistema multilateral de comercio y que de esta manera se refuerzan las relaciones comerciales entre ambos países. En lo que respecta a la negociación puntual de acceso a los mercados y específicamente en lo que se refiere a la implementación por parte de Rusia de contingentes arancelarios, la posición argentina ha sido contraria a la aplicación de cuotas por parte de los países que se encuentran en proceso de adhesión a la OMC, ya que esto no favorece la liberalización comercial que busca la organización.

En el caso de Rusia, como medida transitoria y con plazos definidos, los negociadores argentinos han dado señales de flexibilidad en tanto se garantice las posibilidades de acceso al mercado

17 WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa, «*Global Economic Paper N° 99: Dreaming with BRICs: The Path to 2050*», Goldman & Sachs, October, 2003. Este informe compara las perspectivas económicas de los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) en relación al G6 (EEUU, Japón, Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña) hasta el 2050 bajo supuestos de estabilidad política y basándose en un modelo con tres componentes fundamentales: crecimiento del empleo, crecimiento de stock de capitales y progreso técnico. Dicho informe puede consultarse en www.gs.com/insight/research/reports/.

ruso en productos de especial interés como carne bovina congelada, enfriada, carne de cerdo y carne aviar.

Otra de las demandas de la parte argentina se refiere a la profundización por parte de la Rusia del tratamiento preferencial a países en desarrollo. Se argumenta que un margen de preferencias mayor que el 25% permitiría equilibrar la posición competitiva de nuestros productos agrícolas con aquellos países que subsidian su producción.

La posición argentina es similar a la de Brasil y altas autoridades de ambos países, como el entonces Secretario de Comercio Internacional, Martín Redrado y el Subsecretario de Asuntos Económicos de Itamaraty, Clodoaldo Huguene, han reiterado que sus países continúan demandando a Rusia por una mejor cuota para el ingreso de carnes¹⁸. Ésta constituye la principal divergencia y su superación no parece sencilla dado que una de las patas del problema reside en que Rusia negoció primero las importaciones de carnes con los europeos y los norteamericanos y entonces se encuentra limitado en cuanto al resto de las cuotas que puede ofrecer en la negociación con otros países proveedores. Además Argentina ha modificado su posición en cuanto a un creciente interés en exportar carne de alta calidad en la cuota adicional que demanda.

Las perspectivas no parecen ser promisorias dados los anuncios formulados para las cuotas establecidas por el gobierno ruso para el 2005. Si se toman los montos en el rubro en el que Argentina tiene mayor interés, el de las carnes bovinas enfriadas, de 27.500 toneladas totales se asignan prácticamente la totalidad –27.000 toneladas– a los países de la Unión Europea. En el segundo rubro en relevancia, el de carne bovina congelada, la situación es algo más favorable dado que de una cuota global de 430.000 toneladas, 339.700 toneladas se otorgan a la UE, 17.700 tn. a los EE.UU., 3.000 toneladas para Paraguay, restando 69.600 toneladas para otros países¹⁹.

18 Valor Económico, «Argentina e Brasil querem melhor oferta da Russia», 17 de mayo de 2004.

19 Para carne porcina: cuota global de 467.400 toneladas, incluyendo 236.000 tn. para la Unión Europea, 53.800 tn. para los Estados Unidos, 1.000 tn. para Paraguay y 176.600 tn. para otros países. Para carne aviar: cuota global de 1.050.000 toneladas, con una asignación de 771.900 tn. para los EE.UU. y 205.000 tn. para la UE, 5.000 tn. para Paraguay y 68.100 tn. para otros países.

El secretario de Industria, Alberto Dumont, ratificó en Ginebra que la Argentina mantendrá su oposición al ingreso del país europeo en la Organización Mundial del Comercio (OMC) argumentando que en las negociaciones con los rusos los avances fueron escasos en materia de eliminación de barreras fitosanitarias y que sostiene una posición rígida en materia sanitaria, aspectos que no sólo preocupan a la Argentina, sino también a los países agroexportadores de la importancia de Australia, Nueva Zelandia, los Estados Unidos o Canadá. En sus declaraciones el funcionario señaló que «de esta manera, creemos que aún estamos lejos de llegar a un acuerdo que posibilite el ingreso de Rusia a la OMC»²⁰. Esta decisión no contribuía a los esfuerzos que realizaba para ese entonces el canciller Bielsa, junto con una misión empresarial en Moscú en busca de incrementar las relaciones bilaterales.

El reconocimiento de Rusia como una economía de mercado: ¿decisión técnica o política?

La cuestión del reconocimiento de Rusia como una economía de mercado por parte del gobierno argentino amerita algunas consideraciones preliminares. En términos generales, el reconocimiento del carácter de economía de mercado de un país, es realizado de modo unilateral por cada estado y si bien tal carácter tiene impacto en la situación comercial del país así calificado, esta designación no constituye un requisito para ser miembro de la OMC. Por ejemplo China que ingresó en el 2001 es considerada una economía en transición.

Ahora bien una vez que se ingresa a la Organización no es lo mismo ser reconocido como economía de mercado o como economía en transición. En este último caso, por ejemplo ante posibles investigaciones por *dumping*, el precio de referencia para verificarlo e imponer eventuales penalidades, es tomado en base a los costos de un tercer estado. De ahí la polémica surgida en la Argentina respecto a si se reconocía o no, a China como economía de mercado, en momentos de la visita del presidente Hu Jintao al país en noviembre de 2004.

ses. Boletín Informativo sobre economía y comercio de la Embajada de la República Argentina en la Federación de Rusia, 12 de enero de 2005, Nº 1.
20 «Rusia genera contradicciones al Gobierno», Infobae, 23 de junio de 2004.

En el caso de Rusia, el país negocia desde 1993 su ingreso a la OMC, mientras simultáneamente procura ser categorizado como economía de mercado por la mayor cantidad de países del mundo. En este recorrido si bien cada reconocimiento suma, es claro que el haberlo obtenido de la Unión Europea (mayo 2004), su socio comercial más importante, va poniendo más presión sobre los otros y va mostrando el respaldo que va ganando Rusia para ingresar a la OMC, pero con estatus de economía de mercado, estatus diferente con el que ingresó China y que tal vez explique el por qué de tan prolongada negociación.

Argentina ha mantenido su posición de no reconocer a Rusia el carácter de economía de mercado. Brasil, que como ya se indicó coincide con la Argentina en la estrategia para presionar por un mayor acceso al mercado ruso en las negociaciones para su ingreso a la OMC, tiene una estrategia distinta porque le ha otorgado tal estatus en mayo de 2003.

A su vez la posición argentina reconoce diferentes visiones al interior del propio gobierno. Una es la del Ministerio de Economía, que es la que ha prevalecido hasta el momento. Otra es la del área política específica del Ministerio de Relaciones Exteriores que se inclina por otorgar el reconocimiento. Respecto a esta última posición resulta interesante y llamativo observar como se transparenta la puja interburocrática, cuando desde la Cancillería se señala que «los esfuerzos de esta DIEOR no pudieron superar condicionamientos fundados de otras áreas de la propia Cancillería y de Organismos con competencia en el tema miembros del PEN, por lo que lo máximo que fue conseguido en este campo ha sido el compromiso personal llevado a cabo por el Señor Canciller argentino a su par ruso de interesar, a su retorno al país al Presidente de la Nación para darle tratamiento a la aspiración de las autoridades de Moscú»²¹. Estas posiciones pueden observarse en momentos en que Argentina ratifica públicamente su negativa a modificar su posición, mientras en el terreno político-diplomático, se han procurado hacer gestos señalando que existe voluntad política para hacerlo como la hizo el canciller Bielsa durante su visita a Moscú.

21 Memoria Anual del estado de la Nación. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Anexo, pág. 274. www.jgm.gov.ar. Consulta realizada el 18 de marzo de 2005.

El tema estuvo presente en todos los encuentros al máximo nivel político mantenidos por el vicepresidente Scioli en abril de 2005. Más aún en la entrevista con el canciller Lavrov este habría hecho el reclamo más duro al afirmar que «ya hemos recibido muchas promesas en palabras, pero ahora queremos que lo hagan por escrito»²².

Infraestructura, energía: temas vigentes en Argentina y de permanente interés ruso

De modo recurrente, el gobierno ruso ha manifestado en la última década su interés en participar en la realización de diferentes obras públicas en la Argentina. Sin embargo, la parálisis de muchos proyectos y los lentos avances en otros, llevó a que ese interés no se condiga con las acciones priorizadas durante sucesivos gobiernos argentinos.

Sólo a título de ejemplo puede mencionarse, las conversaciones sobre un eventual trueque de productos alimenticios por obras de infraestructura y aporte tecnológico para los Bajos Submeridionales y el drenaje de la laguna La Picasa en la provincia de Santa Fe²³.

Durante la presidencia de Kirchner algunas obras en el sector infraestructura han comenzado a pasar del nivel de proyectos a instancias de concreción. Además, la crisis energética de 2004 ha contribuido a dinamizar algunos emprendimientos para producción y transporte de energía. En este período, y como una especie de *deja vu* a los años '70, la Rusia actual, un país mucho menos poderoso que la entonces URSS, ha vuelto a insistir en las posibilidades de cooperación en centrales hidroeléctricas (ampliación de Salto Grande), dragado (río Salado), construcción de ductos (Gasoducto Norreste) y la central nuclear Atucha II.

Respecto a estas obras cabe repasar el estado de situación en que se encuentran a efectos de contar con perspectivas actualizadas de las posibilidades efectivas de cooperación con el gobier-

22 DINATALE, Martín, «Scioli escuchó reclamos y consejos en su visita a Moscú», Diario *La Nación*, Sección Política, 20 de abril de 2005.

23 Visita del embajador Astakhov a la provincia de Santa Fe y entrevista con el vice-gobernador Muniagurria. Diario *La Capital*, Rosario, viernes 27 de septiembre de 2002, pág. 14.

no o empresas rusas. En el caso de Atucha II²⁴, el Ministro de Planificación De Vido aseguró que el presupuesto 2005 cuenta con partidas para que la obra se concluya en el 2008. Poco después de estas declaraciones se anunció el viaje del secretario de Energía, Daniel Cameron, a París durante los primeros días de diciembre de 2004 para avanzar en la negociación con la firma Framaton²⁵. Atucha II está paralizada desde 1996. Pese a todos los contratiempos, la central cuenta con el 80% de las obras de ingeniería listas y las obras civiles prácticamente terminadas. El grueso de los trabajos que restan corresponden a los montajes electromecánicos y la provisión de insumos y equipamientos intermedios. El canciller Lavrov manifestó el interés de su país en la central en oportunidad de la visita del canciller argentino a Moscú en junio de 2004.

En el caso del dragado del río Salado en agosto de 2004 se abrirá la licitación del segundo tramo de la obra pero en principio solo podrían presentarse a la licitación la provincia exige antecedentes de haber ejecutado en un año 2.200.000 m³ de excavación por la técnica de dragado fluvial, requisito que elimina a la empresa Ecodyma SA, pero habilita únicamente a los tres únicos grupos empresarios a los cuales se había calificado en la primera etapa (Dyopsa-Pentamar SA, José Chediack SAICA-Broskalis International y Dredging International-Pagliettini SA).

En el sector ferroviario los intereses rusos parecen estar focalizados en el Ferrocarril Belgrano y en la electrificación y provisión de material rodante para el ferrocarril San Martín en el tramo Buenos Aires-Mar del Plata. El ferrocarril Belgrano Cargas inició su proceso de reprivatización en diciembre de 2004, unos meses después de lo originalmente establecido²⁶. De los dos grupos que pre-

24 Para terminar Atucha II hacen falta 480 millones de dólares, de los cuales 300 millones de dólares los pondrá el Estado argentino. Originariamente, el contrato para la construcción lo ganó la alemana Siemens. Sin embargo, Siemens dejó en el mundo el negocio nuclear y se asoció con la francesa Framaton. La obra de Atucha II está paralizada desde 1996.

25 *Apuestan a terminar Atucha II*, Diario *La Nación*, Sección Política, 3 de noviembre de 2004.

26 La concesión de una red de 14.000 km de vías de trocha angosta de las cuales actualmente se explotan 7300 km, será por cincuenta años. En la futura sociedad mixta los capitales privados pasarán a controlar 70% del capital social de la nueva empresa de carga, mientras que la Unión Ferroviaria retendrá 20% y el Estado el restante 1% con acción de oro incluida.

sentaron ofertas, el de Benito Roggio quedó fuera porque condicionó su oferta a la minimización de los roles de la Unión Ferroviaria y del Estado en la futura composición empresarial. El segundo operador Emepa (Maderas Duras del Norte y la ferroviaria belga Satratrans Urbetechnital) también formuló cuestionamientos similares pero no lo hizo como condición de la oferta. Esto abrió un proceso de nuevas negociaciones que hacia fines de abril de 2005 no se había cerrado y hacía temer el fracaso de la privatización²⁷.

Cabe consignar además que también China ha mostrado interés en el área de transporte ferroviario ya que en el reciente memorándum de entendimiento sobre Actividades Ferroviarias firmado con el gobierno argentino, se acordó «estudiar la factibilidad de cooperación para la readecuación empresarial del Ferrocarril Belgrano Cargas»²⁸. En este caso la intención rusa era convertirse en un proveedor de vagones de carga.

En el caso de la línea ferroviaria San Martín²⁹, según lo anticipó el secretario de Transporte Jaime, el Gobierno ya tiene decidido avanzar con la electrificación de la línea y la renovación del material rodante y tractivo. Para concretar esas inversiones existen dos alternativas. Por un lado, se está gestionando un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de ciento cincuenta millones de dólares. Pero, si se demora ese préstamo, el Gobierno afirma que encarará las obras con recursos presupuestarios³⁰. La firma del acuerdo marco en materia ferroviaria con Rusia, ya mencionado específica las áreas y tramos de interés ruso ante la posibilidad de que se avance en estas decisiones.

En el caso del gasoducto del Nordeste³¹, resulta más difícil

27 Vías en conflicto, *Diario Ambito Financiero*, 30 de abril de 2005.

28 *Diario La mañana* on line *Nueva prórroga en la licitación del Ferrocarril Belgrano Cargas*.

29 Este ferrocarril transporta a a casi 3 millones de pasajeros por mes, y el estado asume su gestión de modo transitorio. La intención oficial es volver a privatizar la operación del servicio. Si se cumplen los plazos que se mencionan, en marzo las autoridades de Transporte llamarán a licitación y para mediados de julio de 2005 se concretaría el traspaso al nuevo concesionario privado.

30 *Diario Clarín*, «El Estado se hace cargo del San Martín», 3 de enero de 2005.

31 Este gasoducto preveía transportar gas desde Bolivia a Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones, en una primera etapa unos 10 millones de metros cúbicos diarios y su inauguración inicialmente se pensaba para mayo de 2006.

llegar a obtener información precisa sobre la eventual participación rusa en esta obra, más allá que se ha señalado en términos muy generales el interés en el proyecto. Aún así puede señalarse que dada la presencia del grupo Techint en la futura obra, y la experiencia en negocios que tiene la empresa con Rusia, existiría un acuerdo—hay quienes indican la existencia de un preacuerdo—para trabajar de modo conjunto. Ante la consulta realizada en la embajada rusa, su máxima autoridad señaló que se estaba trabajando en el proyecto sin darse más precisiones³². De todos modos también en lo que respecta a este proyecto, los tiempos de su inicio no han sido los previstos originalmente y hacia marzo de 2005 se resolvió dada la incierta situación en Bolivia y las características de la ley de hidrocarburos aprobada por el congreso de aquel país, suspender el comienzo de la obra.

Por otra parte, Rusia es en alguna medida un país diferente. Una parte considerable de su economía está en manos del sector privado y por eso debe resaltarse que se origina en este sector el interés en algunas de las oportunidades más arriba mencionadas. Este permanente interés fue ratificado por el presidente de la empresa Soglasie S.A. (un gigante que tiene negocios en rubros tan diversos como la construcción, energía, diamantes, producción holográfica, óptica, alimenticia, industria química y turismo) y presidente del Consejo Empresarial Ruso-Argentino (CERA), Ara Abramian, quien tiene como definidos como focos de interés: proyectos hídricos en la provincia de Buenos Aires, como el dragado en la cuenca del río Salado, la electrificación del ferrocarril San Martín en el tramo Buenos Aires-Mar del Plata; la modernización y construcción de vagones del ramal general Belgrano, además de la fabricación de lanchas rápidas para el patrullaje marítimo, entre otros.

Más recientemente, un representante del gigante petrolero ruso Lukoil, Andrey Kuzyaev, manifestó su interés en invertir en el país en sus conversaciones con el vicepresidente Scioli. En esa oportunidad se habló de una posible alianza con la estatal Enarsa. En septiembre de 2005, las autoridades de Lukoil viajarían a Buenos Aires³³.

32 Entrevista realizada al embajador Korchaguin ya citada.

33 DINATALE, Martín, <http://www.lanacion.com.ar/697844> Consultada el 25 de abril de 2005.

En el caso de la presencia de inversiones argentinas en Rusia existen proyectos como el de Techint que está interesada en integrar una compañía mixta de fabricación de tubos sin costura en Rusia y Pescarmona que analiza la eventual construcción de grúas portuarias. Por su parte Aeropuertos Argentina 2000, la empresa que preside Eduardo Eurnekian gerencia el aeropuerto de Erevan, capital de Armenia, confirmó su interés en participar en la licitación para la privatización de los dos aeropuertos más importantes de Moscú. Este proceso sufrió demoras e indefiniciones y aún no estaban claras las modalidades de la transferencia al sector privado hacia marzo de 2005.

También merece destacarse como hecho concreto que la empresa argentina Mercados Energéticos ganó una licitación para la provisión de servicios de consultoría al Sistema Energético de Rusia en el 2003. La presencia de esta empresa podría traer beneficios en lo que hace a la imagen de las empresas argentinas en un ámbito donde gradualmente el mercado se va abriendo a las empresas extranjeras. Otro ejemplo de las posibilidades en sectores antes no explorados lo constituye la presencia del laboratorio Bagó. Éste abrió sus oficinas en San Petersburgo en noviembre de 2004 y en Moscú en abril de 2005, después de obtener su registro de habilitación comercial para operar en Rusia cuyo mercado para el sector se evalúa en más de tres mil millones de dólares. Cabe señalar que estiman exportar por casi cuatro millones de dólares en el 2005, cifra superior a la inicialmente calculada. En esta misma dirección CILFA, en el proceso de acceder a mercados no tradicionales ha mostrado interés en conocer el Régimen de Registro de Especialidades Medicinales, vigente en Rusia. La venta de caballos de polo, que va acompañado de entrenamiento a jugadores, resultó otro segmento innovador que se intentó explorar, aunque aún no se han registrado avances por la existencia de barreras sanitarias.

En el terreno de las potencialidades pero con señales claras de interés del lado ruso, puede mencionarse la incorporación de técnicas conservacionistas en el terreno agrícola. Un representante de la Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa (AAPRESID) y de la Confederación Americana de Agricultura para una Agricultura Sustentable (CAAPAS), Roberto Peiretti, fue invitado por organizaciones rusas al Congreso sobre Siembra Directa realizado en Lipetzsk en el 2004.

Los negocios conflictivos

Así como se han analizado proyectos y negocios potenciales que se enmarcan en las relaciones ruso-argentinas, conviene incluir a efectos de esbozar un panorama que de cuenta de la variedad de situaciones, los casos de negocios iniciados algunos años atrás y que han presentado dificultades.

En el campo del aprovisionamiento hidroeléctrico, área de cooperación que como ya se mencionó, cuenta con una sólida trayectoria, la empresa rusa *Energomachexport* suscribió un contrato en noviembre de 1998 junto con otras empresas para el diseño, procuración y construcción de las centrales hidroeléctricas «Los Caracoles» y «Punta Negra». En agosto de 2002 el gobierno de la provincia de San Juan resolvió rescindir el contrato y la obra quedó paralizada. Posteriormente se asignó la obra a otras empresas incluyendo las originalmente asignadas a la empresa rusa. El reclamo fue elevado a consideración de la Procuración del Tesoro de la Nación en julio de 2003 y el inversor ruso estaba habilitado para elevar una presentación ante el Centro Internacional de Arreglo de Disputas de Inversiones (CIADI) del Banco Mundial.

Después de intensas negociaciones para asegurar la continuidad de la obra se llegó a un acuerdo general entre las partes y la obra se reinició en agosto de 2004.

En lo que respecta a *Energomachexport* la empresa suscribió, junto con otras un acuerdo de compromiso, por el cual desiste de todos los reclamos internacionales y en sede local, como así mismo a eventuales demandas futuras³⁴. La finalización de la obra está a cargo de una Unión Transitoria de Empresas (UTE) entre Techint y Panedile Argentina S.A. Si *Energomachexport* originalmente iba a proveer la turbina de la obra, puede sostenerse que el acuerdo para desistir de reclamos jurídicos, obedece a algún compromiso con la UTE destinado a concretar la venta de la turbina, cuya construcción además ya estaba iniciada.

Por su parte la empresa rusa *Technostroyexport* ha reclamado por la falta de pago de las obligaciones asumidas por nuestro país a través del entonces Ministerio de Obras y Servicios Públicos, para el dragado y obras complementarias del sistema portuario de

34 TORTI, Francisco, «Reanudan la construcción de los diques Caracoles - Punta Negra», Diario de Cuyo, 23 de junio de 2004.

Bahía Blanca en 1988³⁵. Ante las gestiones realizadas, la Subsecretaría de Financiamiento señaló «... se está llevando a cabo un proceso de reprogramación de la deuda pública para lo cual se han formulado diferentes cursos de acción, con la intención de estar en permanente comunicación con los acreedores de la República a los efectos de alcanzar los acuerdos necesarios para la normalización financiera de la misma». Según el Ministerio de Economía los montos de la deuda con la empresa (rubro Proveedores) alcanzaba los 9.952.736,22 pesos al 31 de diciembre de 2001 al tipo de cambio vigente con vencimientos reconocidos para el 2002 de 5.642.509 pesos y 4.310.227 de vencimientos en ejercicios siguientes³⁶.

En el terreno de la inversión de empresas rusas en la Argentina con dificultades cabe señalar al caso de Viktor IVSA, que adquirió en 1996 el frigorífico Gualeguaychú en la provincia de Entre Ríos. La empresa sostiene que el frigorífico fue confiscado en 1999 y devuelto en agosto de 2002 e invocando el Convenio de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, reclama una compensación por los daños sufridos ante la Procuración General del Tesoro de la Nación.

El comercio tradicional

En la actualidad, Rusia importa gran parte de los alimentos que consume pero en este sector resulta vital considerar el importante cambio de la demanda que la aleja notablemente de aquella imagen de los años '80, de gran cliente cerealero de nuestro país que aún subsiste hoy en la memoria de muchos argentinos. Rusia actualmente se autoabastece de cereales –incluso recientemente ha exportado trigo al Brasil– lanas y otros productos primarios. Sin embargo la demanda de productos alimenticios exhibe un ascenso sostenido y creciente exigencia y diversidad. Por ello ciertos productos exportados por la Argentina (aceites comestibles, frutas, lácteos, carnes equinas y bovinas, vinos) constituyen los rubros en los que se concentran las exportaciones argentinas. Cabe aquí hacer algunas referencias puntuales. Como observa Sánchez Arnau «La exportación de esos productos es limitada, excepto en el sector ole-

35 Contrato 86-028/00800 del 12 de febrero de 1988.

36 Ver pag web www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2001/sdp/03anexca.xls consultada el 14 de enero de 2005.

aginoso, y en este caso particular se debe esencialmente a la decisión de empresas del sector de estar allí presentes con sus propias plantas o redes de distribución»³⁷. Sin embargo la combinación de un aumento arancelario, sumado a la mejora de la productividad local ha generado un descenso en las exportaciones de aceite.

El rubro de las carnes bovinas ha sido incluido en todas y cada una de las negociaciones bilaterales, planteado del lado argentino, incluso en la visita de junio de 2004 del canciller Bielsa. Como ya se ha analizado en páginas anteriores, se ha dado en años recientes una dificultosa, permanente y prolongada negociación para que se permita un mayor acceso al mercado ruso, proceso que en su aspecto técnico ha mostrado innumerables marchas y contramarchas vinculadas a por ejemplo cuestiones sanitarias temporarias y tipo de certificaciones requeridas por el Departamento de Sanidad.

La crisis de la aftosa de marzo de 2001 significó el cierre del mercado ruso, que se reabrió gradualmente desde octubre de 2002 como consecuencia de un intenso trabajo de la representación diplomática argentina en Moscú. La reapertura fue incluyendo a la carne equina, luego a la bovina congelada y después a la bovina fresca y otros productos de origen animal, y fue anunciada por el director del Departamento de Sanidad de la Federación Rusa, Mihail Kravchouk, al presidente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), Bernardo Cané³⁸.

A partir de esta apertura se han dado avances por los que las carnes bovinas congeladas han pasado a tener en el mercado ruso, los mayores volúmenes exportados. Durante el año 2004, con importaciones de 81.106 toneladas por un valor de 98,5 millones de dólares³⁹. En este rubro se ha producido un notable aumento del 317%. A principios del 2004 las autoridades intervinientes acordaron acerca de los certificados sanitarios para el ingreso de otro tipo

37 SANCHEZ ARNAU, Juan C., «Cambios en la de * ex URSS», Comercio Exterior, *Clarín*, 18 de junio de 2003, pág. * de desempe- ño como Embajador argentino ante la Federación Rusa entre 1999-2004.

38 La medida surge de una inspección sobre el programa contra la aftosa que realizaron entre el 3 y el 27 de setiembre representantes del servicio sanitario ruso.

39 Boletín Informativo sobre economía y comercio de la Embajada de la República Argentina en la Federación de Rusia, 6 de abril de 2005, N° 24.

de carnes, la bovina enfriada⁴⁰. El volumen de carne congelada exportada en el 2004 (81.106 toneladas) es mayor a la cuota asignada (69.600 tn) a un conjunto de países, en el que estaba comprendida Argentina, y que se mencionó en un apartado anterior. Esto indica que alguna coyuntura favorable auspició un mayor acceso al mercado ruso que el inicialmente asignado, esto indica también que esta situación puede resultar provisoria.

Cabe señalar que los cortes que se envían son los delanteros y se destinan a abastecer la industria de manufactura. En tanto que las autoridades rusas mantienen la veda para la carne de consumo directo. Además de buscar consolidar el mercado, los productores argentinos aspiran a acceder sin restricciones a la colocación de cortes de mejor calidad y precio —congelados o enfriados—. Debe tenerse en cuenta, como lo señala el vicepresidente del Instituto de Promoción de la Carne Argentina (IPCVA) Enrique de León Belloc, las particularidades del mercado ruso. En él no existen los cortes como se los conoce en Argentina, dado que los consumidores emplean formas de cocción que no requieren de la distinción por cortes. Aún así, el crecimiento de la industria hotelera internacional ha estimulado la demanda de cortes a la occidental, razón por la cual ha surgido un mercado hasta hace poco inexistente⁴¹.

Otros rubros que muestran su expansión en el mercado ruso son los vinos finos y las frutas. En el caso de las frutas también se observa un ascenso de las exportaciones. Para productos como limones, peras y manzanas Rusia constituye nuestro principal mercado, también resulta importante en mandarinas y uvas para consumo directo y existe potencialidad para la ciruela y el durazno. La importancia creciente del sector se evidencia en la presencia de catorce empresas frutícolas en la última edición de la World Food

40 Durante la visita realizada a Moscú entre el 23 y 27 de febrero de 2004, la delegación del Senasa encabezada por su Presidente, Dr. Jorge Amaya, se entrevistó con el Jefe del servicio veterinario de la Federación de Rusia, Dr. E. Nepoklonov y otros especialistas de dicho servicio. También se acordó la visita que una misión de técnicos del servicio sanitario ruso reaflizar a Argentina en mayo próximo, con el fin de realizar inspecciones de plantas frigoríficas y visitar otros establecimientos para exportar productos cárnicos a Rusia. En esa misma fecha se acordaron los certificados pertinentes con Kazajstán y Belarus.

41 VARICE, Franco, Sección economía, Diario La Nación, 16 de setiembre de 2004.

de Moscú (2004), en el stand auspiciado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y en los activos contactos de provincias productoras como Río Negro.

Como puede observarse en el Cuadro III, en el año 2004 el comercio bilateral ha alcanzado los montos más altos de la etapa pos soviética. Las exportaciones argentinas siguen también esa pauta y casi se duplican en relación al año 2003. En clara continuidad con la larga historia del comercio bilateral, en estos días el intercambio es superavitario para la Argentina y se mantiene concentrado en unos pocos rubros: carnes, frutas, grasas y pescados y mariscos componen más del 85% de nuestras exportaciones y los abonos constituyen casi el 80% de las importaciones rusas, seguido de combustibles y aceites minerales y productos de fundición hierro y acero. A efectos de completar el análisis sobre el comercio bilateral cabe hacer una precisión respecto a las fuentes. El Cuadro III fue realizado con datos del INDEC, pero si uno toma las cifras del Comité de Aduanas de Rusia encuentra diferencias con las argentinas. Como muestra de esta divergencia en los registros el Cuadro IV muestra los montos totales del comercio bilateral y los diez primeros rubros de exportaciones e importaciones del 2004 según la fuente rusa. Al cotejar a ambos cuadros se observa que mientras las exportaciones argentinas alcanzan los 356 millones de dólares (fuente INDEC) las importaciones desde nuestro país son de doscientos noventa y un millones (fuente Comité de Aduanas de Rusia). En el mismo año las importaciones se estimaron en ciento treinta y cinco millones de dólares según la primera fuente y en treinta y tres millones según la segunda. Las divergencias obedecerían a fenómenos como la triangulación y a la subfacturación.

Los instrumentos: ferias, misiones y comisiones mixtas

En el conjunto de herramientas utilizadas para la promoción del comercio exterior, para el caso ruso, puede observarse una creciente participación en ferias y la realización de misiones comerciales bajo distintas modalidades. Se señalan seguidamente los eventos más importantes en los que la presencia argentina se consolida.

La Prodexpo Feria de Alimentos que se realiza anualmente en Moscú en el mes de febrero, convocó en el 2004 a 50.000 visitantes. En ella la participación argentina, se remonta a 1998 y cuantitativamente ha sido la más importante. La presencia de empresas,

sea con stands de la Fundación Exporta. Ar, con stands propios (en el rubro aceites: Molinos Cañuelas, Nidera, Aceitera General Deheza, Vergara (frutas secas y legumbres) Barbarella/EXA (té y máquinas para envasar té) o en stands compartidos, como es el caso de las provincias de Mendoza (La Agrícola vinos finos, RPB jugos y vinos de mesa envasados, Buenaventura Rodríguez vinos a granel y finos) y Entre Ríos (Lácteos Gotte, Frigoríficos Alberdi, La Esperanza, CEPA (productos avícolas y apícolas), Cooperativa Arrocería San Salvador y FECOAR (Federación de Cooperativas Arroceras Argentinas) revela la importancia del evento, de los negocios realizados y las potencialidades que persisten. También empresas como Molinos Río de la Plata, y las bodegas Finca Flichman y Chandon Cavas de Weinert han estado presentes en esta feria.

Otra de las ferias relevantes para el sector es la *World Food* de la que participan aproximadamente unos mil novecientos expositores de sesenta países del mundo. Esta feria se celebra anualmente en Moscú en el mes de setiembre y en el 2004 un total de ciento treinta empresarios argentinos la visitó remarcando la creciente importancia de esta feria alimenticia. La Argentina participó oficialmente en esta feria en 1996 y 1997 y nuevamente, después de un *impasse* dado por las sucesivas crisis rusa y argentina, en el 2003 se presentó un stand institucional de la Fundación Export.Ar. En el 2004 la participación argentina fue destacada, unos ciento treinta empresarios de nuestro país se distribuyeron en tres stands: el de la ya mencionada fundación, el del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el del Instituto de Promoción de Carne Vacuna Argentina (IPCVA)⁴². Este último stand aseguró la presencia de dieciséis frigoríficos argentinos, y allí se realizaron degustaciones diarias de carne argentina. Como se señaló anteriormente uno de los objetivos es el de promocionar los cortes de alto valor dadas las modificaciones que experimenta el mercado ruso. También fue posible degustar vinos en un salón armado por *Wines of Argentina*⁴³. Este último constituyó el primer evento de difusión de dicha entidad en ese mercado con una importante cantidad de bodegas argentinas participantes.

42 PATRIGNANI, Rafael, «Rusia el socio siberiano», Diario La Nación, Sección Comercio Exterior, 1 de febrero de 2005.

43 VARISE, Franco, Sección Economía, Diario La Nación, 16 de setiembre de 2004.

Otra feria que ha logrado atraer a empresas argentinas es la MITT que se realiza anualmente en el mes de marzo y está destinada a promoción de turismo. En el año 2003 estuvieron presentes representantes de operadores turísticos (Access Argentina, Columbia Viajes, Cynsa Viajes, Scenary Travel Service, Surexpress, TC Tango, Flamenco Tour) y hoteleros (Golden Tulip Savoy y Meli Buenos Aires Hotel) y funcionarios de la Secretaría de Turismo y Deportes de la Nación. La evaluación realizada fue considerada como exitosa dada la concurrencia de especialistas rusos al stand, y la cantidad de contactos establecidos. Desde la embajada argentina se ha señalado la necesidad de incrementar la presencia mediante ofertas diferenciadas destinadas a turismo masivo, turismo no tradicional (aventura, ecológico, medicinal). A su vez, el interés ruso quedó evidenciado en los viajes proyectados a nuestro país de productoras nacionales para filmar programas de canales, tales los casos de RTR («Alrededor del mundo») y ORT («Situaciones extremas» y «En busca de aventuras»).

También ha habido presencia argentina en otras ferias, aunque no equiparables en magnitud o regularidad a las ya mencionadas. Entre ellas cabe citar a Drink Industry, Aqua Term (tuberías, equipamiento sanitario), Dental Expo, Mexá (pieles y prendas), Oil and Gas y Nature Hunting Trophies (caza y trofeos de caza) y Otdix también dedicada al turismo, dadas las posibilidades de intensificar la participación.

Por último cabe señalar que la realización de las comisiones mixtas, enmarcadas habitualmente en las reuniones intergubernamentales bilaterales, va perdiendo importancia. Ello obedece a una mayor presencia y dinamismo de los actores privados, en especial del lado ruso y en consecuencia al debilitamiento de la necesidad de contar exclusivamente con un marco estatal para encauzar las negociaciones. Por otro también puede haber pesado la menor frecuencia en la realización de este tipo de encuentros, dado las enormes problemas en ambos países en los últimos años. Ello explicaría que este año se realizará una nueva reunión de la comisión mixta cuyo anterior encuentro se remonta al 2001.

Los actores privados: las cámaras empresariales

Al analizar los vínculos económicos-comerciales ruso-argentinos contemporáneos, reducidos en términos relativos aunque cre-

cientes, llama la atención que del lado argentino existan varias organizaciones que reúnen a representantes del sector empresarial destinadas a promoverlos. En años recientes se han conocido al menos:

- Cámara de Relaciones Económicas Argentino-Rusa (CREAR), registrada en la Inspección General de Justicia de la Nación (IGJ) bajo el número 343. Su presidente es José Fernando Nadra Beltramone.

- Cámara Argentino-Rusa de Comercio Exterior (CARCE), registrada en I.G.J., del Ministerio de Justicia de la Nación, bajo el número 001268. Carlos Bogado es el titular de la organización.

- Cámara de Comercio e Industria Argentino Rusa (CACIAR), creada en el año 1991 con el respaldo de la Cámara de Comercio, Industria y Producción de la República Argentina (CACIPRA). Su presidente es Jorge García Tuñón.

- Cámara de Comercio Rusa, Ucraniana y Bielorusa para América del Sur (CCRUBAS) inicia sus actividades el 11 de marzo del año 2003 (Registro de Personas Jurídicas, Resolución IGJ Nº 00101303 del 25 de agosto de 2003) cuyos propósitos son fomentar y difundir las relaciones culturales, económicas y de toda índole respecto de la República Argentina y de América del Sur, para con el resto del mundo, y especialmente respecto a los países y grupos a los que pertenecen sus Fundadores (Rusos, Ucranianos, Bielorusos, Armenios, Argentinos y Uruguayos). El Lic. Ricardo H. Pavan se desempeña como su presidente.

- CEAR Consejo Empresario Argentino-Ruso (CEAR) en octubre de 2003 un grupo de empresarios argentinos, e impulsado por el entonces embajador ruso, Evgeny Astakhov decidió impulsar la creación de una asociación civil destinada a promover el acercamiento entre los empresarios de la Argentina y de la Federación de Rusia, para el desarrollo y fortalecimiento de las relaciones económicas y de la cooperación recíproca, promoviendo la investigación, la información y las acciones conjuntas. Fue así que se constituyó el Consejo Empresario Argentino-Ruso, cuyo presidente es Carlos Bulgheroni (Bridas Corporation)⁴⁴. Este Consejo tiene su con-

44 Entre sus miembros pueden citarse: Eduardo Eurnekian (Aeropuertos Argentina 2000), Sergio Einaudi (SIDERCA SAIC), Carlos Pedro Blaquier (Ledesma SA) Antonio Estrany y Gendre (Consejo Interamericano de Comercio y Pro-

traparte en el ya mencionado CERA que preside el empresario Ara Abramian.

La existencia de varias organizaciones plantea algunos interrogantes. El primero refiere a la representatividad real de las organizaciones. Es decir, dado lo concentrado de la actividad económica del sector empresarial argentino en cuanto a rubros comerciales e inversiones en Rusia, parece poco convincente que todas cuenten con actividades de peso. Por otra parte existe el problema del registro de estas entidades y el debate acerca de su exclusividad. Al respecto el presidente de CACIAR, García Tuñón indicó que «Lo correcto hubiera sido que las nuevas entidades se asociaran a la cámara que ya existía, pero no lo han hecho». Y según sus palabras esto provocó desconcierto entre los propios funcionarios rusos. «Hasta el mismo embajador de ese país acreditado en la Argentina se ha visto afectado por esta situación». «Toda la seriedad, el trabajo y el respaldo que nosotros logramos con trece años de trabajo con Rusia, así como también los convenios firmados con el gobierno de Moscú han sido desacreditados»⁴⁵.

Sin embargo, la confusión resulta aún mayor cuando se observa que en la nómina de Consejeros de CEAR, la organización de más peso, se encuentran tanto el presidente de CACIAR, como el de CREAM, en representación de sus instituciones. Cabría también indicar que el anterior embajador ruso en la Argentina, Evgueny Ashtakov, después de contar con varios años de estar acreditado en el país fue el impulsor de la creación de CEAR y en reconocimiento a ello fue designado presidente honorario. Esto revela un claro aval del gobierno ruso a esta última entidad aunque la confusión pueda existir en otros ámbitos⁴⁶.

Finalmente en diciembre de 2004, se crea la Cámara Regional Argentino-Rusa de Comercio, Industria, Bodegas y Agroalimentos (CRACIBA), con el objetivo de promover los negocios de las pequeñas y mediana empresas argentinas en Rusia.

ducción), Jorge Fontevicchia (Editorial Perfil), Raúl Loeb (Nidera SA), Enrique Pescarmona (INDUSTRIAS) Amalia Lacroze de Fortabat (Loma Negra) y Lilly Sielecky (Laboratorios Phoenix SA).

45 Revista Petroquímica, Petróleo, Gas & Química, N° 194,

www.epetroquimica.com.ar. Consulta realizada el 19 de julio de 2004.

46 www.pear.org Información disponible el 22 de julio del 2004.

Consideraciones finales

La política exterior argentina hacia Rusia ofrece aspectos interesantes y en alguna medida curiosos. La coyuntura en la que debe operar brinda nuevas oportunidades a los vínculos argentino-rusos, dado que las economías de los dos países atraviesan un ciclo expansivo y a su vez la situación política doméstica en ambos ha ganado en estabilidad.

En el plano comercial resultan auspiciosos hechos como la renovada actividad del sector privado argentino y su presencia en ferias y misiones, la expansión del comercio tradicional, la intensa difusión de información y actividad realizada por la embajada argentina en Moscú y la exploración de segmentos novedosos, respaldados o dinamizados incluso por actores subnacionales. El crecimiento del comercio total y de las exportaciones argentinas del año 2004 puede expandirse dado que las proyecciones de diferentes instituciones indican la continuidad del crecimiento de la economía rusa. Resulta claro que el grueso del comercio bilateral, como ha sido tradicional, sigue concentrado aún en pocos rubros. Por lo tanto hay mucho por hacer en cuanto a intensificar la exploración de nichos de mercado, apostar a la innovación y sobre todo ampliar la mirada al conjunto de actividades económicas y no limitarlas al aspecto comercial. En esta dirección y en el área infraestructura podrían concretarse en los próximos años algunas de las iniciativas a las que se hizo referencia. También deben tenerse en cuenta las posibilidades de intensificar los lazos culturales donde hay reconocimiento mutuo y articular actividades por ejemplo con el sector turismo, en el marco de la denominada «industria cultural». Las potencialidades e iniciativas señaladas dan cuenta del amplio espectro de emprendimientos que pueden prosperar en un futuro cercano.

Los vínculos político-diplomáticos exhiben un sólido desarrollo, en gran parte dado por los contactos frecuentes y fluidos entre altos funcionarios. A nivel bilateral hoy el obstáculo mayor es el demandado reconocimiento de la economía de mercado por parte de Rusia, al que el canciller Bielsa dio respaldo político casi un año atrás. Un encuentro a nivel presidencial y la primer visita de un mandatario ruso a la Argentina, constituyen aún cuestiones pendientes.

En este terreno cabe reiterar algunas reflexiones basadas en una perspectiva que trasciende la coyuntura. Más allá de las cir-

cunstancias actuales, la política exterior de un país mediano como la Argentina encuentra en esta condición un límite cierto a numerosas prioridades en sus vinculaciones externas. Sin embargo Rusia debe ser incluida en un segundo círculo de prioridades. Esta omisión parece obedecer a que aún predominan en los máximos dirigentes del país una visión cristalizada en el momento de la fragmentación de la URSS: un país impredecible, debilitado y empobrecido. Tal vez ello explique la errónea percepción de los mandatarios argentinos desde 1991 acerca de lo que Rusia —reitero aún debilitada— significa en el escenario internacional.

Es imprescindible que los decisores nacionales cuenten con una percepción correcta del rol de Rusia en el escenario internacional y de su performance económica reciente. La combinación de su peso político y estratégico, sumado a los logros tangibles de su desempeño económico en los últimos cinco años y las proyecciones que se hacen hacia las próximas décadas, lo convierten en un actor que debería ganar espacio aún en el caso de una política exterior como la argentina actual concentrada en sus ejes vitales. Un análisis profundo sobre la dinámica realidad rusa debe enmarcar una estrategia argentina hacia el país.

La falta de reconocimiento de su importancia podría explicar que no se la privilegie e incluya en el conjunto de países que ameritan mayor atención y una política consistente. Tal consistencia requiere objetivos precisos y permanentes que bajen desde el máximo nivel político. Ello no ha sido así. Algunas medidas generadas en la Casa Rosada como la búsqueda de respaldo ruso ante el G8 por el tema de la deuda en *default*, no puede plantearse con posibilidades de éxito si no se inserta en un conjunto de acciones y gestos coherentes que demuestren un reconocimiento de su rol distintivo. La falta de estrategia se observa también en hechos como el dejar pasar la oportunidad de mantener una reunión con el presidente ruso por parte del mandatario argentino. Resulta claro, una vez más, que la diplomacia presidencial necesita del diálogo y coordinación con la diplomacia profesional y ésta del impulso político proveniente del poder ejecutivo para potenciar resultados. El contexto actual resulta óptimo para que el gobierno defina una política hacia Rusia consistente, profesional y activa.

Cuadro I

Convenios vigentes entre la Argentina y la Federación de Rusia*

Convenio sobre la Creación de la Comisión Intergubernamental de la Cooperación Económica y Científico-Técnica. Se celebraron cuatro reuniones. La fecha de la quinta reunión, planificada para este año, deberá ser acordada.

Acuerdo para el Suministro de Máquinas y Equipos desde la URSS a la República Argentina (13 de febrero de 1974).

Protocolo sobre el Estatuto Jurídico de la Consejería Comercial de la URSS en la República Argentina (5 de noviembre de 1984).

Convenio sobre el Comercio y la Cooperación Económica (25 de mayo de 1993).

Convenio de Crédito Recíproco. Suscripto por el Banco Central de la República Argentina y el Banco para los Asuntos Económicos en el Exterior (*Vnesheconombank*) del 6 de julio de 1995, que comprende la apertura recíproca de líneas de crédito.

Convenio sobre Cooperación en el área de Veterinaria entre la Secretaría de Agricultura argentina y el Ministerio de Agricultura y Alimentación de la Federación de Rusia (7 de noviembre de 1997).

Convenio sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre los servicios Aduaneros (14 de noviembre de 1997).

Convenio sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre sus servicios Aduaneros (14 de octubre de 1999).

Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Entró en vigor en noviembre de 2000.

Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Turismo (4 de octubre de 2001).

Acuerdo financiero entre el Banco Nación Argentina y la Representación Comercial de la Federación de Rusia en Argentina, concebido para operaciones de *leasing*. Firmado y en vigor desde el 9 de agosto de 2004.

Acuerdo marco de Cooperación en Transportes Ferroviarios (2 de setiembre de 2004).

(*) Vigentes a febrero de 2005

Fuente: PATRIGNANI, Rafael, Jefe de la Sección Económica y Comercial de la Embajada Argentina en Moscú. *Rusia el socio siberiano*, Diario *La Nación*, Sección Comercio Exterior, 1 de febrero de 2005.

Cuadro II. Convenios celebrados entre actores subnacionales de Argentina y de la Federación Rusa

Argentina	Federación Rusa	Convenios Suscritos	Fecha
Entre Ríos	Altai Krai	Acuerdo sobre la colaboración entre la Región de Altai y la Provincia de Entre Ríos. Sin plazo.	10/09/1997
Córdoba	Vladimir	Acuerdo entre el Gobierno de la Provincia de Córdoba y la Administración de la Provincia de Vladimir sobre los principios de la colaboración económica y comercial. Sin plazo.	
Mendoza	Krai Krasnodar	Acuerdo sobre la colaboración entre la Administración de la Región de Krasnodar y el Gobierno de la Provincia de Mendoza Sin plazo.	01/08/1996
Córdoba	Oblast Kursk	Acuerdo sobre la colaboración económica y comercial entre la Administración de la Provincia de Kursk y el Gobierno de la Provincia de Córdoba. Sin plazo.	30/05/1997
Córdoba	Oblast Leningradskai (San Petersburgo)	Acuerdo sobre la colaboración entre el Gobierno de la Provincia de Leningrado y el Gobierno de la provincia de Córdoba.	14/02/1997
Buenos Aires	Oblast (Moscú)	Acuerdo sobre el intercambio de mercadería a base de compensación entre la Administración de la Provincia de Moscú y el Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires. Sin plazo.	04/07/1994

Salta	Cheliabinsk		
Misiones	Stavropol	Acuerdo entre el gobierno de la Región de Stavropol y la Provincia de Misiones sobre la colaboración comercial y económica. Sin plazo.	28/04/2000
Buenos Aires	Oblast (Moscó)	Memorando sobre la colaboración entre la Provincia de Moscó y la Provincia de Buenos Aires. Sin Plazo.	21/06/1995
Santa Fe	Oblast Perm	Acuerdo entre la Administración de la Provincia de Perm de la Federación de Rusia y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Sin plazo.	23/05/2000

Cuadro III. El comercio argentino-ruso

Balanza Comercial -en millones de dólares (1992-2004)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo	C. Global
1992	101,287	30,487	70,8	131,774
1993	76,494	33,771	42,723	110,265
1994	41,265	59,213	-17,948	100,478
1995	90,142	83,151	6,991	173,293
1996	152	97	5,5	249
1997	223	128,6	94,4	351,6
1998	143,9	176,1	-32,2	320
1999	149,6	173,2	-23,6	322,8
2000	97,3	113	-15,7	210,3
2001	150,6	108,9	41,7	259,5
2002	148	77,9	70,1	225,9
2003	199,1	111	89,1	309,1
2004	356,4	135,7	220,7	492,1

Principales exportaciones argentinas por capítulo -en millones de dólares (2002-2004)

Denominación	2002	%	2003	%	2004	%
Carnes	8,2	5,6	37,4	18,9	162,4	45,6
Frutos comestibles	53,2	35,9	85,3	43,1	105,2	29,5
Grasas/aceites animales/ vegetal	67,7	45,7	43,9	22,2	20,4	5,7
Pescados, crustáceos y mariscos	0,6	0,4	4,4	2,2	14,6	4,1
Preparados legumbres, hortalizas	0,5	0,4	6,8	3,4	13,9	3,9
SUBTOTAL	130,2	88	177,8	89,8	316,5	88,8
OTROS PRODUCTOS	18,04	12	20	10,2	39,91	11,2
TOTAL GENERAL	148,24	100	197,8	100	356,41	100

Principales importaciones argentinas por capítulos
-en millones de dólares (2002-2004)

Denominación	2002	%	2003	%	2004	%
Abonos	43,2	55,4	62,8	56,5	107,8	79,5
Combustibles, aceites minerales	29,5	37,8	39,7	35,7	13,4	9,9
Fundición, hierro y acero	1	1,2	2,8	2,5	4,2	3,1
Productos químicos orgánicos	0,3	0,4	1,6	1,4	2,9	2,1
Calderas, máq. y artef. Mecánicos	0,9	1,2	1,3	1,1	1,6	1,3
SUBTOTAL	74,9	96	108,2	97,2	130,1	95,9
OTROS PRODUCTOS	3,02	4	2,72	2,8	5,63	4,1
TOTAL GENERAL	77,92	100	110,92	100	135,7	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC)

Cuadro IV. Comercio bilateral argentino-ruso en el 2004		
Mercancía	Volumen, kilos	Valor, U\$S
Importación - Total	426.266.933	291.270.913
Carne Bovina congelada deshuesada	81.106.247	98.487.008
Cítricos	118.863.161	53.069.982
Manzanas, peras y membrillos	115.373.101	43.767.560
Aceite de girasol, refinado	23.698.552	22.758.146
Carne equina, congelada, deshuesada	16.377.808	19.227.259
Vinos y mostos de uva	19.471.498	9.743.698
Quesos Edam, Gauda, Mozzarella, Tiltzit, Parmezan	4.570.023	8.720.556
Filetes de pescado congelado	4.421.333	5.709.736
Uvas	5.761.704	3.427.662
Tubos sin costura, de hierro o acero	2.423.580	3.002.385
Exportación - Total	206.410.364	33.324.289
Abonos minerales	188.202.130	23.067.386
Aceites de petróleo, a diesel	10.900.000	3.005.675
Productos laminados planos de los demás aceros aleados, de anchura superior o igual a 600 mm	3.639.780	2.214.882
Rodamientos de rodillos cónicos, de bolas	321.189	1.317.285
Papel de prensa en rollos	1.039.421	943.162
Titanio y manufacturas de titanio	36.563	823.186
Turbinas de vapor	3.157	261.920
Tubos de caucho vulcanizado sin endurecer	101.791	226.187
Fenoles y sus derivados halogenados	176.421	197.619
Tubos de rayos X	1.755 unidades	167.285

Fuente: Comité de Aduanas de la Federación de Rusia.

RESUMEN

El capítulo se centra en el análisis de los vínculos argentino-rusos desde la óptica de la política exterior argentina en el período 2001-2005 diferenciando las áreas político-diplomática, económico-comercial y cultural.

En lo político-diplomático predominan las relaciones positivas aunque dos desacuerdos puntuales impiden que alcancen un nivel óptimo: el respaldo ruso a la candidatura de Brasil como miembro permanente de un Consejo de Seguridad ampliado y el no reconocimiento argentino de la economía rusa como economía de mercado.

El área económica se caracteriza por el crecimiento de las exportaciones argentinas, y en consecuencia a un aumento del comercio bilateral, la existencia de nuevas oportunidades en rubros no tradicionales, una mayor presencia en ferias, de misiones destinadas a Rusia y las posibilidades de inversiones de ambos lados. Los ciclos expansivos de las economías de ambos países refuerzan los vínculos comerciales tradicionales y estimulan la exploración en sectores no explorados.

También se abordan los contactos culturales que han sido sostenidos pese a las dificultades económicas y políticas, particularmente de Argentina, en los primeros años del período.

En las conclusiones se remarca la necesidad de dotar de una mirada estratégica a la política exterior hacia Rusia. Su ausencia conlleva acciones contradictorias y pérdida de oportunidades que desalientan esfuerzos sectoriales e individuales.

Palabras claves POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA - RUSIA - RELACIÓN BILATERAL

ABSTRACT

This chapter focuses on the analysis of Argentinian-Russian links from the point of view of Argentina's Foreign Policy in the period 2001-2005. It distinguishes different issues areas such as the political-diplomatic, economic and cultural ones.

Even though, in the political-diplomatic area prevails positive relations, there are two specific disagreements that obstruct the reach of an optimum level: on one hand, Russia's support to Brazil as a permanent member in the Security Council after a reform and on

the other hand, Argentina does not recognize Russia's economy status as a market one.

The economic area is characterized by an increasement of bilateral trade, mainly as a consequence of the development of Argentinian exports. Other features in the economic area are: new commercial opportunities in non traditional sections, a greater participation in fairs and trading missions in Russia's market and better opportunities for reciprocal investments. At the same time, nowadays the expansive cycles of the Argentinian and Russia economies enforce traditional trade links and stimulate the exploration of non traditional sectors.

The chapter deals with the cultural bounds and how they have showed an interesting development despite the economical and political difficulties both nations have suffered, particularly Argentina, in the first years of this period.

The author concludes that the lack of a strategy towards Russia produces contradictory actions and lost of opportunities in spite of individual and sectorial endeavors.

Key words: ARGENTINA'S FOREIGN POLICY - RUSSIA - BILATERAL RELATION

JAPÓN Y ARGENTINA. UN ESTADO PRESENTE EN UN PAÍS AUSENTE. PÉRDIDAS DE POSICIONES EN LOS PRECARIOS ESPACIOS COMPARTIDOS

Graciela Bonomelli

Introducción

El recorte temporal del estudio de la política exterior de Argentina hacia Japón comprende la Administración del Presidente Duhalde y la actual gestión del Presidente Kichner. Este período ha sido tomado en consideración para dar continuidad a los libros anteriores escritos por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), así como por la particular circunstancia que vivió Argentina en el mencionado período, caracterizado por la peor crisis económica-política del país y que a su vez coincide con una situación de equilibrio y leve recuperación en la economía japonesa. Esta afirmación no pretende establecer un parangón, sino que intenta identificar situaciones complejas que se dan en ambos Estados.

El título de este artículo arroja una primera conclusión sobre lo que ha sucedido entre ambos países en este período analizado: Argentina, es un Estado cada vez más irrelevante en el sistema internacional y Japón, que a pesar de tal circunstancia, acompañó a la Argentina con su presencia en la búsqueda de una salida a la mencionada crisis, a través de políticas de cooperación y continuando con los esfuerzos emprendidos en décadas anteriores.

Sin embargo, Argentina no ha sabido sostener el interés que Japón mantuvo con nuestro país en las últimas décadas, disminuyendo el comercio y cambiando el perfil de la cooperación bajo el paraguas de negociación de la deuda externa en manos de bonistas japoneses.

Como afirmáramos en los libros del CERIR que anteceden al presente, la política exterior bilateral posee algunas características salientes que se repiten en el tiempo y que ya se han convertido en una constante de la relación mutua. Entre las características generales de la política exterior Argentina hacia Japón destacamos, en primer lugar, el énfasis en la visión monocognitiva de la política exterior argentina –atlántico dependencia– que impactó sobre el bajo perfil de nuestras relaciones con Japón y de su escasa consideración histórica en nuestra agenda externa. En segundo lugar, un interlocutor (Japón) con un fuerte perfil economicista en su política exterior, lo cual se ha traducido para Argentina en una relación bilateral basada en acciones con un carácter predominantemente asistencialista¹ vinculadas a priorizar problemáticas relacionadas a la solicitud de asistencia técnica no reembolsable y fortalecimiento del comercio.

Por ello, el trabajo se centra en la agenda económica en el que se desarrolla la relación bilateral, destacando tres características coincidentes tanto en la Administración de Duhalde como de Kirchner, donde tres temas de agenda ocupan el lugar relevante de las relaciones mutuas: a) la deuda externa; b) el intercambio comercial y la manera de aprovechar la salida de la convertibilidad para los nichos comerciales y c) la cooperación técnica.

La pérdida de confianza de los tenedores de bonos japoneses hacia Argentina, la imposibilidad de mejorar la balanza comercial y los cambios en los ejes de la cooperación técnica, muestran que Argentina ha ido perdiendo los peldaños que había construido en décadas anteriores y que habían permitido generar cierto balance positivo, aunque precario, en relación a la potencialidad de ambos países.

Contexto económico de las relaciones

Antecedentes en la actual situación económica de Japón y su prolongada recesión interna

La economía japonesa tuvo en el 2005 un crecimiento económico positivo leve, a diferencia de los años anteriores. La década

1 Actitud pasiva de búsqueda de redención en los aportes que los nipones pudieran brindar a la Argentina.

de 1990 es llamada la *década perdida* para la economía japonesa por el bajo nivel de su crecimiento económico. Aquella creció en la década de 1960 un promedio de 10.4% anual, en la década de 1970 un 5.2%, en los '80 un 3.8% y en los '90 solo 1.6% anual. En lo que va de este nuevo siglo, y hasta el 2002, el crecimiento fue negativo. Japón es la segunda economía más grande del mundo, con un PBI per cápita de alrededor de 30,000 dólares al año y muchos analistas consideran que la crisis económica japonesa debe entenderse como un punto de inflexión en la orientación básica que han seguido la economía y la sociedad de Japón durante la segunda mitad del siglo XX. En la actualidad, ese modelo económico ha dejado de funcionar exitosamente en muchas de sus vertientes a medida que va acelerándose el proceso de globalización. Estas fisuras se traducen en la crisis de la economía japonesa, destruyendo algunos patrones antiguos y creando otros nuevos. En este contexto, la posibilidad de que Japón siga siendo un actor relevante del comercio mundial depende de la posibilidad de equilibrar su economía.

La crisis ocasionada por el estallido de la burbuja económica

De 1985 a 1989-90 los precios de las acciones y el valor de la tierra en Japón aumentaron en forma considerable. Este crecimiento en activos financieros ocasionó lo que se conoce como el *crecimiento de la burbuja económica*. Las acciones (el valor promedio de las acciones en la Bolsa de Valores de Tokio) subieron desde un nivel de 12,500 yenes en 1985 a 39,900 en diciembre de 1989. El valor del terreno se triplicó de 1985 a 1990. Las acciones y el valor de la tierra en 1991 empezaron a bajar, desde 1990 -1991 respectivamente. La deflación de estos activos o el quebrantamiento de la «burbuja económica» que se produjo desde entonces, ocasionan la crisis económica actual. En estos momentos el valor de las acciones está, en promedio, alrededor de 10,500 yenes (menos de su valor de 1984) y el valor de la tierra es alrededor de la mitad de lo que era en 1985. La baja del precio de las acciones significa que se ha evaporado la riqueza japonesa en un valor cercano a 2.2 veces el valor de su PBI.

¿Por qué se produjo la burbuja económica? Desde 1985 la moneda japonesa, el yen, se revaluó frente a las principales monedas del mundo. En 1985 el promedio era de 238 yenes por dólar y en 1988 llegó a un promedio de 128 yenes por dólar (en la actuali-

dad está en un promedio de 120 yenes por dólar). Esta revaluación de la moneda japonesa fue impulsada por los principales países industriales, que de esta manera querían que Japón disminuyera el enorme superávit comercial que tenía con ellos y con casi todo el mundo. En los primeros años de la década de 1980 Japón tenía, solo con EE.UU., un superávit comercial del orden de los 30,000 a 40,000 millones de dólares al año. Una moneda cara, como el yen revaluado, hace más baratas las importaciones y más caras las exportaciones para Japón, disminuyendo así su superávit comercial. Frente a este yen caro, las empresas japonesas encontraron caro producir en Japón y tomaron dos actitudes: una fue la de empezar a mover su producción al exterior en busca de lugares con costos bajos y otra fue la de invertir en Japón no tanto en producción en fábrica sino en la Bolsa de Valores comprando acciones y terrenos. Esta compra de acciones y terrenos fue alentada, entre 1986 y 1989, por la reducción de la tasa de interés que realizó el Banco Central japonés (en ese lapso la tasa de interés pasó de 5.0% a 2.5% anual). La oferta monetaria también fue en algo aumentada para, según el gobierno, evitar una baja en la actividad económica por la revaluación de la moneda japonesa.

La cartera pesada de los bancos

Los bancos japoneses ayudaron a que la burbuja económica creciera en la segunda mitad de 1980 al prestar sin mucho criterio de eficiencia y rentabilidad a empresas e individuos para que invirtieran en la compra de acciones y terrenos. Muchas veces prestaban dinero tomando como garantía solo el valor de las acciones y el terreno cuyos precios ya estaban inflados. La burbuja económica estalló y los bancos se quedaron sin poder cobrar los préstamos que hicieron. Los bancos acumularon préstamos sin cobrar con una enorme cartera pesada. Cuando a partir de 1990 las acciones bajaron de precio y desde 1991 los terrenos también, se hace evidente que los bancos tienen problemas para cobrar los préstamos que hicieron para comprar activos inflados. Sin embargo, los bancos no tomaron casi ninguna acción para enfrentar este problema. En vez de tomar provisiones frente a una cartera pesada o de hacer efectivo el cobro de las garantías que tenían, prefirieron ocultar el problema, con la anuencia del gobier-

no japonés. Hay un fuerte nexo entre los empresarios y los funcionarios de gobierno que permitió esto. El gobierno no quería que ningún banco tuviera problemas y ocultó junto a ellos la magnitud de la cartera pesada. Esta cartera pesada es la razón principal de la persistente crisis económica japonesa.

Actitud del gobierno japonés frente a la crisis

Frente al estallido de la burbuja económica a partir de 1991 y ante la desaceleración del crecimiento, el gobierno japonés adopta dos medidas: una política monetaria y una política fiscal, ambas expansionistas. Así, por un lado, el gobierno empezó a reducir la tasa de interés desde 1991 (que había subido en 1989 y 1990) y, por otro lado, empezó a implementar los paquetes económicos de grandes gastos públicos. Desde 1991 a la actualidad la tasa de interés ha seguido disminuyendo (en la actualidad no se puede disminuir más porque está en cero) y a la fecha ha dado más de 10 paquetes fiscales con un gasto total público de casi 5 billones de dólares. El Producto Bruto Interno japonés es actualmente de 4.3 billones de dólares. Ante tanto gasto público el gobierno japonés se ha endeudado casi sin control, llegando, en la actualidad, a una deuda pública de casi 140% del PBI. Mientras que en 1990 Japón tenía un superávit fiscal de 3.5% de su PBI, en la actualidad tiene un déficit fiscal de casi 8% de su PBI.

A pesar de las medidas que el gobierno ha tomado, la economía japonesa sigue en crisis. ¿Por qué? Lo que sucede es que no se ha atacado aún con fuerza la raíz de la crisis, cual es el problema de la cartera pesada. Como se dijo, los bancos ocultaron, con la anuencia del gobierno, la magnitud de esta cartera pesada y recién el problema se está conociendo en su real magnitud. Desde hace cuatro años los bancos están empezando a tomar acciones declarando su cartera pesada real, lo que ha conducido a algunos de ellos a la quiebra. Lo que era natural en cualquier lugar, que bancos ineficientes con problemas quiebren, era tabú en Japón. Como se indicó existían, y aún existen fuertes lazos entre la burocracia y los empresarios bancarios que ocultaron el problema. Por otro lado, en un sistema japonés de fuertes lazos entre las empresas, los problemas de las compañías pequeñas eran cubiertos por las compañías grandes (las grandes ayudaban a las pequeñas), protegiéndose, además, el empleo. Ahora lo interesante es como Japón pudo de-

sarrollarse con un sistema financiero débil e ineficiente. En este caso lo que ocurrió fue que los bancos cumplieron una función importante al canalizar el ahorro de las empresas e individuos al sector real, productivo, manufacturero de la economía. Pero los problemas del sector financiero se complicaron cuando en la segunda mitad de la década de 1980 financiaron la expansión de la burbuja, esto es la inversión en actividades especulativas como compra de acciones o terrenos. Con la economía en crisis a partir de 1990 (cosa que antes no había ocurrido) la cartera pesada de los bancos creció y sus problemas también. En 1995 quiebra una empresa financiera y estas quiebras recién se generalizan a partir de 1998.

Por otro lado, los grandes gastos públicos que ha hecho el gobierno japonés no han reactivado la economía, pues eran gastos en obras públicas como construcción de carreteras, represas, en lugares alejados, que pocos usan. Muchas veces estos gastos eran hechos con criterio político para favorecer a empresas constructoras ligados a algunos políticos y funcionarios de gobierno.

Posibilidades de recuperación de la economía japonesa

El gobierno del Primer Ministro Junichiro Koizumi, al parecer tenía voluntad de implementar medidas para sacar a Japón de la crisis. Para esto deberá enfrentar la oposición de miembros de su partido, el PLD, que ha sido el dominante en Japón en los últimos 45 años, aliados con empresarios y funcionarios de gobierno que tienen intereses creados en mantener una presencia fuerte del gobierno y tener protección de la competencia extranjera en determinados sectores de la economía. Así, el gobierno de Koizumi trabajó sobre los siguientes cambios:

1. Privatizar varias empresas públicas, como la de Correos, que también actúa como banco captando dinero del público (es el banco más grande de Japón) y otras empresas como de construcción de carreteras y vivienda que pueden ser pasados al sector privado. Muchas de estas empresas son ineficientes.

2. Permitir mayor competencia extranjera, como en la banca. Recién en 1999 un banco japonés fue comprado por intereses extranjeros. La presencia foránea debe otorgar más competencia a este sector que es uno de los más ineficientes en Japón. Además, ayudaría a bajar el nivel de precios en Japón. Las importaciones baratas de los últimos años ha ayudado en algo a bajar en lago el

precio de algunos productos, pero hay margen para que bajen mucho más.

3. Permitir la quiebra de empresas ineficientes, como muchos bancos, constructoras, que han estado protegidas por el gobierno. Japón se encuentra en el puesto 19 entre los 28 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), que agrupa a los países más ricos del mundo. En cuanto al ámbito de productividad, pues si bien es cierto que es eficiente en el sector manufacturero, es ineficiente en servicios, especialmente en el sector de la construcción. En Japón el 10% de la fuerza laboral está en el sector construcción, mientras que en los demás países desarrollados el nivel es de 6% para abajo. Lo mismo ocurre en el sector agrícola, que representa el 10% de la fuerza laboral japonesa, ante el 6% de la fuerza laboral de los demás países desarrollados.

4. Por último, el país antes de mejorar con las medidas que se tomen va a tener quizás hasta dos años más de recesión. Esto es inevitable porque sectores ineficientes de la economía deben desaparecer ante la mayor competencia interna e internacional. La tasa de desempleo, que en 1990 era del 2.1% y en 2004 representó el 5.4%, alcanzará al 6% a fines del año 2005. La fuerza de trabajo tendrá que reentrenarse adaptándose a las nuevas necesidades del mercado y el gobierno deberá fortalecer el sistema de seguridad social para hacer menos traumático este proceso.

Situación actual de la economía japonesa

Hay una palabra que aparece continuamente en las previsiones para la economía japonesa desde el 2003: «*aterrizaje*», que hace referencia a una estabilización temporal de la recuperación a la que seguirá una subida con el devenir de los siguientes años. El propio ministro de Política Económica y Fiscal, Heizo Takenaka, utilizaba esta palabra para describir cómo será la economía japonesa durante ese nuevo año.

La propia previsión del gobierno para el ejercicio fiscal del 2003 fue de una tasa de crecimiento real del 1,6% (ajustada a los cambios de los precios) y un 1,3% nominal (no ajustada), comparada con una previsión de crecimiento del 2,1% y del 0,8%, respectivamente que se dio para el ejercicio fiscal del 2004. La previsión de crecimiento para el ejercicio fiscal del 2003, formulada por 15 importantes instituciones de investigación y comités asesores se

situó en un promedio real del 1,6% y el 0,5% nominal, comparada con el 2,9% real y el 0,9% nominal para el ejercicio fiscal del 2004.

En vista de los indicios cada vez más visibles de desaceleración de la expansión económica durante los últimos meses del 2003, Takenaka admitió, en una entrevista con el Nihon Keizai Shimbun el Día de Año Nuevo, que «hablando en ciclos, la actividad empresarial está entrando en una fase de aterrizaje», con lo cual se refiere a una estabilización de la expansión que oficialmente en el mes de noviembre de 2004, que se había prolongado durante 22 meses. Pero se apresuró a añadir que la economía mantenía una tendencia básica de recuperación y tenía el impulso necesario para poder entrar de nuevo en una fase alcista².

Tras haber registrado un crecimiento negativo en 2002, la economía del Japón creció en un 2,4% en términos reales en 2003, y siguió alcanzando tasas similares de crecimiento en los tres primeros trimestres de 2004. Tanto la demanda interna, sobre todo las inversiones privadas no destinadas a la vivienda y el consumo privado, como la demanda externa contribuyeron a ese crecimiento. El desempleo ha descendido y la presión deflacionaria sobre los precios parece disminuir. El crecimiento ha ayudado al Japón a resolver sus problemas estructurales, incluidos los relacionados con los créditos fallidos. Sin embargo, todo parece indicar que el ritmo de crecimiento ha disminuido en el cuarto trimestre de 2004, con una leve alza en lo que va del año 2005.

Durante el período 2002-2003, el Banco del Japón siguió flexibilizando su política monetaria; el tipo de descuento oficial y los tipos de interés de los préstamos a corto plazo se han mantenido en niveles prácticamente nulos, y la base monetaria ha aumentado. Sin embargo, dadas las negativas tasas de inflación, los tipos de interés reales han tendido a ser más altos que los tipos de interés nominales. Ese hecho, junto con los problemas subsistentes del sistema bancario, puede constituir un obstáculo para el empréstito y las inversiones de las empresas.

El comercio ha desempeñado una importante función en la economía. Aunque los porcentajes del PIB correspondientes a las

2 EMBAJADA DE JAPÓN EN ARGENTINA, Boletín Informático de la Embajada de Japón en Argentina, Disponible en línea en [<http://www.ar.emb-japan.go.jp/home.htm>]. Consultado en mayo de 2004.

exportaciones y las importaciones se sitúan, en ambos casos, en torno al diez por ciento, la demanda exterior ha contribuido sustancialmente al crecimiento económico del Japón desde 2002. El superávit comercial del Japón ha aumentado por efecto del excedente del comercio de mercancías y la reducción del déficit de la balanza de servicios. Asimismo, ha aumentado el superávit de la cuenta corriente y de las cuentas de capital y financiera del Japón, así como sus reservas de divisas.

Según parece, para que la recuperación sea sostenida se necesitan reformas estructurales continuas, aspecto al que el Gobierno sigue dando prioridad. Se han realizado progresos, en especial en los sectores financiero y empresarial (en particular, en lo que respecta a la supresión de créditos fallidos, la transformación de empresas estatales en sociedades anónimas, la desreglamentación de las industrias de redes y algunos servicios profesionales, y el establecimiento de zonas especiales de reforma estructural)³.

Como afirma Bustelo, las noticias económicas que sobre Japón se han divulgado en Occidente durante los últimos meses han experimentado vaivenes considerables. De un optimismo desbordante a mediados de 2004 se pasó a un pesimismo excesivo a principios de 2005 (cuando se dieron a conocer las cifras provisionales del cuarto trimestre, que inicialmente arrojaron una caída del PIB durante ese período, con lo que el país habría registrado tres trimestres consecutivos de reducción del PIB) y de nuevo a cierto optimismo (cuando la cifra revisada del cuarto trimestre fue finalmente de una variación positiva del PIB), seguido de pesimismo. Tales vaivenes demuestran al menos dos cosas: que existe en Japón lo que se ha llamado una «nube estadística» (en parte por un sistema estadístico manifiestamente mejorable y en parte por el carácter contradictorio de muchos datos) y que los analistas occidentales deberían abstenerse de hacer juicios categóricos sobre las perspectivas de la economía japonesa basándose sólo en unos pocos datos recientes, porque la dinámica económica del país es bastante más compleja de lo que parece a primera vista.

La recuperación se mantendría en 2005, aunque a un ritmo bastante menor: el *World Economic Outlook* (WEO) publicado a

3 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO, *Op. cit.*, pág. 27.

mediados de abril por el FMI prevé un crecimiento del PIB del 0,8% en 2005. Algunos analistas privados son un poco menos pesimistas: por ejemplo, Credit Suisse First Boston (CSFB) prevé el 1,2% y *The Economist Poll of Forecasters* (abril) sitúa la cifra en el 1,1%. En todo caso se trata de un crecimiento sustancialmente inferior al 2,7% registrado en 2004⁴.

El Gobierno de Duhalde: la crisis

Palabras como *corralito*, *corralón*, *default*, *devaluación* y *pesificación* inauguraron el diccionario de la prolongada crisis argentina. No tardarían en incorporarse otras palabras asociadas con las consecuencias sociales y las respuestas de la sociedad: «amparos», «cacerolazos», «escraches», «que se vayan todos» y secuestros exprés.

El 2 de enero del 2002 el peronista Eduardo Duhalde asume la Presidencia de la Nación, cargo para el que es elegido por la Asamblea Legislativa por un período de dos años. Lo hace en condiciones excepcionales, es elegido por una Asamblea Legislativa luego de la renuncia de otro presidente electo del mismo modo, Adolfo Rodríguez Saá, después de la dimisión del presidente Fernando de la Rúa. En lo inmediato tiene que lidiar con la cesación de los pagos de la deuda externa implementada por Rodríguez Saá y con el fin de la convertibilidad y, por consiguiente, con la devaluación del peso implementada en su gobierno.

Declarado el default en diciembre de 2001, la política exterior argentina buscó dos objetivos principales. Primero, renegociar las deudas con los privados, el FMI, el Banco Mundial y el BID. Segundo, hacer uso de la devaluación del peso para fortalecer la posición exportadora de la Argentina. Esto se hizo evidente con el impulso tomado por la Cancillería en el área de relaciones económicas internacionales. De esta manera la variable contextual más importante en la política exterior de Duhalde ha sido la profunda crisis económica, financiera y social del país⁵.

4 BUSTELO, Pablo, *La economía de Japón en 2005: ¿otra recuperación truncada?*, Revista ARI, N° 53/2005, en www.realinstitutoelcano.org, consultado el 13 de diciembre de 2005.

5 CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES, 2005. *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa 2002*, Sitio web: www.cari1.org.ar. Consultado julio de 2005.

Los temas prioritarios de la agenda bilateral de Duhalde

Japón es uno de los países cuyos ahorristas se vieron afectados por el default de la Argentina, por lo cual las visitas de funcionarios argentinos a ese país se concentraron en aspectos técnicos de la renegociación de la deuda con los acreedores.

El comercio bilateral se ve perjudicado por la crisis económica argentina y por la situación económica interna en Japón. La disminución de las ventas del Japón a la Argentina tiene que ver con la crisis económica que atraviesa este país, pero prioritariamente por la disminución de ventas de Argentina a Japón y también con el hecho que los países vecinos de Japón están creciendo a un ritmo tal que genera una fuerte competencia a los productos argentinos, que se encuentran en desventaja por la lejanía (los costos del transporte son muy elevados), por el desconocimiento del mercado japonés y por falta de conocimiento de los productos argentinos en Japón.

Como consecuencia de esas prioridades la relación bilateral entre Argentina y Japón estuvo determinada por tres temas principales: a) la renegociación de la deuda externa, b) la manera de aprovechar la salida de la convertibilidad para los nichos comerciales no explotadas entre ambos países y c) la ayuda japonesa en cooperación para dar respuesta a la crisis social de Argentina.

La agenda de la Deuda Externa en la relación bilateral

La Argentina entró en cesación de pagos (default) de su deuda externa pública a fines de 2001, cuando se desató la crisis de gobierno derivada de la pueblada del 19 y 20 de diciembre y la renuncia del gobierno del Dr. Fernando De la Rúa. En rigor, la suspensión de pagos alcanzó sólo a los acreedores privados externos con tenencia de títulos públicos, ya que a los organismos financieros internacionales (FMI, BM y BID) y a los organismos oficiales (Club de París y gobiernos externos) se les siguió pagando hasta fines de 2002, cuando ya era un hecho el acuerdo transitorio suscrito entre el gobierno de la Argentina y el FMI durante enero de 2003, donde se suspendían los pagos hasta agosto de 2003.

Vale considerar que la deuda externa pública a diciembre de 2001 ascendía a 144.279 millones de dólares, de los cuáles, en títulos públicos se registraban 57.310 millones de dólares (40%); como deuda de los organismos financieros internacionales y oficia-

les la suma ascendía a 36.831 millones de dólares (26%) y a Bancos comerciales y otros acreedores principalmente locales una cifra de 50.138 millones de dólares (34%).

¿Cuál es la importancia que tiene para Japón la reestructuración de la deuda externa? En principio podemos nombrar los siguientes aspectos relevantes:

- Se estima que unos *30 mil japoneses tienen 3% de los títulos soberanos* (estatales) que emitió la República Argentina en los años 90 para financiar su déficit.
- Su pertenencia *corresponde en su mayoría a gente de edad* que invirtieron a través de fondos de pensión y les preocupa que cuando Argentina retome pagos lo haga con menos intereses y a plazos más largos, según avance la negociación con los acreedores.
- Los japoneses *son una de las comunidades con mayor nivel de ahorro*. De la deuda soberana total del mundo no desarrollado, poseen 6%, ya que en general invierten en su propio país (en Estados Unidos hay colocados 60% de esos bonos, aunque la mayoría es en acreedores institucionales, y en la Unión Europea, 35%).
- La Argentina tiene impagos *bonos «Samurai» por el equivalente a U\$S 2.700 millones*, además de títulos en el mercado de eurobonos pero nominados en yenes, en su mayoría en manos japonesas.
- Los inversores japoneses señalaron que la oferta argentina de pagar sólo una cuarta parte de su deuda incumplida de 94.300 millones de dólares no puede ser tomada en serio.

La agenda comercial bilateral

Ante la situación creada por la gravísima crisis económica y financiera, el Gobierno de Duhalde toma medidas reguladoras del comercio exterior en un intento de limitar la fuga de divisas y de presionar a los exportadores a liquidar los ingresos en moneda extranjera inmediatamente después de su cobro, para evitar así especulaciones y retiradas masivas de divisas del mercado financiero. Además, se confirma la pesificación de la economía argentina convirtiendo deudas, depósitos y contratos privados de dólares a pesos. Se determina, asimismo, que la cotización de la moneda norteamericana fluctuará libremente con respecto a la moneda nacional.

Si bien existe un alto grado de complementariedad entre la producción de las economías japonesa y argentina, el comercio bilateral siguió siendo relativamente bajo por una serie de factores: distancia, desconocimiento mutuo y problemas puntuales de acceso a mercados.

El comercio de Argentina hacia Japón no ha variado significativamente en las dos últimas décadas. En la década del '90 los productos de exportación se mantuvieron estables, disminuyendo el valor de exportación de los productos que integraban los primeros treinta puestos del ranking de exportación en 1990. Por otra parte, tendieron a desaparecer las exportaciones de productos elaborados de origen no-agropecuario y se observó un bajo dinamismo de los nuevos productos incorporados al comercio.

Junto al deterioro de la situación económica argentina, el intercambio bilateral experimentó una sensible disminución. La importación desde Argentina, que ascendió a 691 millones de dólares en 1998, cayó a 400 millones de dólares en 2001, registrando 443 millones en 2002 y 435 millones de dólares en 2003. La exportación hacia Argentina ascendió a 982 millones de dólares en 1998, cayó a 503 millones en 2001 y a 188 millones en 2002, para remontar a 266 millones de dólares en 2003.

Con respecto a la exportación de los productos agropecuarios de la Argentina, no se observa incrementos en la exportación de productos como carne y trigo, debido al problema de la aftosa y a la discrepancia en la calidad y el gusto del mercado japonés.

Comportamiento del Comercio Bilateral - 2001 / 2003

Periodo	Expo(1)	Var%	Impo(2)	Var%	Saldo(1-2)	Com. Bil (1+2)	Var%
2001	399,312	-11.75	499,945	-31.46	-100,633	899,257	-23.92
2002	446,110	+11.72	188,507	-62.29	257,603	634,617	-29.43
2003	436,641	-2.12	267,218	+41.75	169,423	703,859	10.91

EXPO: Exportaciones Argentinas a Japón

IMPO: Importaciones Argentinas desde Japón

COM BIL: Comercio Bilateral

CIFRAS: Miles de U\$S

VAR. %: Variación porcentual respecto al mismo periodo del año anterior

Fuente: Las cifras corresponden a datos de Trade World que son suministrados en yenes y han sido convertidos a U\$S empleando el tipo de cambio promedio mensual provisto por el Monthly Statistics del BOJ.

Periodo	Expo	Var%	Impo	Val%	Saldo	Com Bil	Var%
2003							
1/03	28,334	-25.84	9,964	2.49	18,370	38,298	-20.1
2/03	31,865	-22.89	13,867	43.95	17,798	48,532	-10.19
3/03	18,958	-22.71	18,423	-4.22	535	37,381	-14.59
4/03	24,653	-1.41	18,350	-39.14	6,303	43,003	-22.03
5/03	19,917	-2.5	17,195	-0.69	2,722	37,112	-1.67

Fuente: Página oficial de la Embajada de Argentina en Japón

La cooperación técnica bilateral

JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón) es el principal organismo ejecutor de la cooperación técnica japonesa que maneja aproximadamente la mitad del presupuesto de la cooperación técnica, ejecutando programas tales como la recepción de becarios en Japón, envío de expertos y voluntarios japoneses, el envío de misiones y la donación de equipos. En el año 2002, el presupuesto de JICA fue de 1.288 millones de dólares, representando un 46.1% del total de la cooperación técnica. Dentro de la cooperación técnica que ejecutó la JICA en el 2002, Asia participó con un 45,7%, mientras que Latinoamérica y el Caribe participó con el 17.3%.

En la Argentina, JICA ejecuta los programas de Recepción de Becarios, Envío de Expertos y Voluntarios, Proyectos, Estudios para el Desarrollo y Apoyo a la Cooperación Horizontal en base al Convenio de Cooperación Técnica firmado entre ambos gobiernos en el año 1979 y ratificada por ley en 1981.

Las áreas prioritarias de cooperación de JICA en la Argentina son:

- 1) el área de la reactivación económica focalizada en la promoción del las PYMEs, el fomento de las exportaciones y el desarrollo productivo regional;
- 2) el desarrollo social centrado en los sectores de salud y educación y el fortalecimiento de la sociedad civil;
- 3) la preservación del medio ambiente orientado a la prevención y remediación de la contaminación del agua, el suelo y el aire, la preservación de los ambientes naturales y las medidas contra el calentamiento global y la destrucción de la capa de ozono, y
- 4) el apoyo a la cooperación horizontal que lleva a cabo el gobierno argentino a través del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR).

A través el acuerdo firmado en el mes de mayo de 2001 entre los cancilleres de ambos países denominado en inglés *The Partnership Programme for Joint Cooperation between Japan and Argentina* (PPJA), ambos gobiernos se han comprometido a brindar asistencia técnica en forma conjunta a los países en desarrollo para el crecimiento social y económico de dichos países, combinando en forma eficaz los recursos humanos, tecnológicos y financieros de ambos países. De esta forma, el gobierno de Japón apoya la cooperación horizontal que viene implementando la Argentina a partir de la creación del FOAR en el año 1992.

Siguiendo la tendencia generalizada entre la comunidad de donantes internacionales, la máxima prioridad para la ayuda oficial al Desarrollo (ODA) es la reducción de la pobreza de África (el logro de los Objetivos del Milenio). En caso de Japón, a ello se suma el hecho de que la región prioritaria para el ODA es Asia (explicitada en la Carta de la ODA revisada en el 2003).

Una de las características más notorias en torno a la cooperación japonesa hacia Argentina en el período analizado es que cambia el tenor de la cooperación técnica del Japón, concentrándose más en proyectos de asistencia por la emergencia económica y a donaciones. En el 2002 JICA pone en funcionamiento en Argentina el *Programa de Envío de los Voluntarios Seniors* y se ejecuta el *Paquete de Cooperación de Emergencia*.

1. Paquete de Cooperación Técnica de Emergencia

Ante la gravedad de la crisis económica y social desatada en la Argentina a partir de fines del año 2001, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), a fines de agosto de 2002, envió al país al Prof. Akio Hosono, por entonces Presidente del Comité Asesor de JICA sobre Centro y Sudamérica con el fin de estudiar la posibilidad de realizar una cooperación ante esta situación de crisis.

El Prof. Hosono mantuvo una serie de reuniones con funcionarios del gobierno, representantes de organismos multilaterales y de organismos no gubernamentales y como resultado de ello, JICA propuso la realización de una serie de acciones bajo la denominación de Paquete de Cooperación Técnica de Emergencia.

Dicho paquete presentado oficialmente por el mismo Dr. Hosono en el mes de noviembre durante el Seminario Internacional «Componentes Macroeconómicos, Sectoriales y Microeconómicos

para una Estrategia Nacional de Desarrollo», realizado el 5 de noviembre de 2002, organizado por la CEPAL, el BID y el Ministerio de Economía de la Nación tuvo dos componentes, un componente económico y un componente social.

El componente económico se basa principalmente en el fomento de las exportaciones y el apoyo a las PYMEs, considerándolos como cuestiones fundamentales para la recuperación económica y la creación de empleo. El componente social se basa principalmente en el apoyo a la situación de emergencia que enfrentan los socialmente más vulnerables.

El componente económico tuvo como objeto realizar una serie de estudios destinados a fortalecer la capacidad y competitividad de las exportaciones argentinas como la clave de la recuperación económica del país, con especial referencia al mercado del Este de Asia, entre otros Japón. Para ello, se ejecutó la Actualización del Informe Okita II ejecutado entre los años 1994-96, con énfasis en el fomento de las exportaciones y la propuesta de distintos mecanismos de financiamiento de las exportaciones. También, se realizó un Estudio sobre diversas cadenas productivas de alto potencial de desarrollo como el sector de la madera y el mueble, el sector minero no-metalífero y el sector del software y los servicios informáticos. Por último, se realizó un estudio sobre la dinámica de creación y mortalidad de empresas.

El Estudio de la Actualización del Informe Okita II encomendado a la Fundación OKITA tuvo como objeto realizar una actualización de este Informe en función del nuevo escenario de la economía argentina, a los efectos de incrementar y diversificar la vinculación comercial y la captación de inversiones desde el Japón y el sudeste asiático, proponiendo un programa de acciones y políticas de corto plazo y enunciando los requerimientos futuros, dentro de un marco de sustentabilidad y viabilidad.

El Estudio de sobre la industria de la Madera y Muebles encomendado a la Fundación OKITA se propuso un diagnóstico de la situación actual y la competitividad de la cadena foresto-industrial, efectuar recomendaciones para lograr un rápido crecimiento del sector forestal argentino y proponer un plan de acción incluyendo la identificación de la cadena productiva.

El Estudio sobre la Industria de Software y Servicios Informá-

ticos (SSI) encomendado a la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires tuvo como finalidad obtener criterios generales referente a los instrumentos y la capacidad institucional y de acciones prioritarias del sector privado para fortalecer y mejorar la trayectoria de desarrollo del sector SSI a largo plazo en Argentina.

El Estudio sobre la Industria de los Minerales no metalíferos encomendado a la Fundación OKITA intentó un análisis de la demanda de los países del Este Asiático y de la oferta exportable de la Argentina, identificar productos de alto potencial de exportación y efectuar una serie de recomendaciones, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta.

El Estudio sobre el Desarrollo Empresarial en la Argentina constituye un estudio inédito en el país realizado sobre la base del análisis de la dinámica de natalidad y mortalidad de empresas y diagnóstico de obstáculos para la creación de empresas. Su finalidad era proponer recomendaciones tanto para la creación de empresas como para el fortalecimiento del financiamiento destinado a su creación.

Con respecto al componente social, estuvo integrado por un estudio sobre los servicios descentralizados de salud y educación, y la implementación de proyectos pilotos con ONGs.

El estudio del Análisis fiscal de los servicios descentralizados de salud y educación encomendado a CIPPEC realizó un diagnóstico de la situación actual y efectuar una serie de recomendaciones para mejorar los servicios públicos, y proponer un plan de acción al gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

En este sentido, el NGO-JICA Japan Desk inaugurado el 7 de mayo de 2003 tiene como objeto incrementar el conocimiento mutuo entre ONGs de ambos países y promover la realización de proyectos conjuntos.

La actualización del Informe Okita II. Otra nueva convocatoria en un contexto de crisis

Los hacedores de política pública no han tenido en cuenta las valiosas y numerosas sugerencias que los japoneses nos brindan desde 1987, oportunidad en el que el gobierno argentino solicitara al gobierno japonés la realización de un Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina —conocido como

Informe Okita— ni la reciente actualización realizada a través del Informe Okita II⁶. En ambos estudios, se enfatiza la necesidad de reforzar desde el estado los organismos públicos vinculados a la promoción del comercio y el fortalecimiento de la capacidad de gestión del sector privado a través de las agencias estatales.

Después de diez años del Primer Informe, Argentina solicita a Japón la realización del Segundo Informe sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina, en un contexto particularmente diferente:

El Informe Okita I brindó las bases de un acercamiento entre ambos países en un momento en que Argentina comenzaba a consolidar su proceso de re-democratización. Su real significado de aquel informe es que brindó las bases de un acercamiento que permitió al grupo de expertos japoneses conocer y difundir el perfil de un país poco conocido a los ojos orientales. El objetivo último era abrir un abanico de posibilidades futuras y aminorar el efecto internacional del proceso hiperinflacionario.

El hecho más trascendente acontecido en la relación bilateral durante el período —1994-1997— fue sin dudas la realización por parte del gobierno japonés del II Informe sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina —Informe Okita II—. El mismo contiene recomendaciones prácticas orientadas a los negocios y sobre como la Argentina podría fortalecer su economía y de esa forma expandir sus exportaciones hacia el este asiático y promover inversiones directas desde esa región.

Este II Informe fue convocado bajo un contexto diferente. En 1989, Argentina inició una profunda transformación económica destinada a lograr la estabilidad, la desregulación y la reinserción en los mercados internacionales. Se intenta demostrar a Japón que las medidas tomadas encaraban una acción sostenida destinada

6 Para un análisis más profundo del significado del Informe Okita, ver mi trabajo sobre las relaciones bilaterales Argentina ante la Era del Pacífico: la agenda externa con Japón, en *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ed. CERIR, Rosario, 1994, pág. 239-263.

7 En respuesta a la solicitud del gobierno argentino, el gobierno japonés, a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón —JICA—, organizó el equipo de estudio que entre julio de 1994 a marzo de 1996 debatió e intercambió ideas en las investigaciones necesarias que se concretaron.

a atraer las inversiones directas y desestimar el impacto que dichas medidas tenían sobre la desocupación y recesión generalizada existente.

Nuevamente se convoca a Japón para despejar nubarrones en las políticas económicas que no resultaron favorables al fortalecimiento de relaciones con países sumamente exigentes para realizar inversiones –tal el caso de Japón–.

Más allá de los estrechos objetivos perseguidos por Argentina en cada convocatoria –reforzar la credibilidad argentina en el exterior– los contenidos y recomendaciones vertidas por ambos Informes, si bien presentan algunas diferenciaciones de enfoque (ver cuadro adjunto).

La Oficina de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón –JICA – en la Argentina ha llevado a cabo la *Actualización del Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina* (más conocido como OKITA II) Esta actualización se llevó a cabo como parte del Paquete de Cooperación Técnica de Emergencia como una contribución hacia el Gobierno Argentino, entendiendo que la actualización del mencionado estudio orientado a la expansión de las exportaciones argentinas hacia los países del Asia Pacífico sería de una gran utilidad en las circunstancias actuales donde las exportaciones deben cumplir un rol central en la recuperación económica de la República Argentina. La realización del estudio fue encomendada a la Fundación OKITA.

En el período comprendido entre noviembre de 2002 a marzo de 2003, los integrantes del equipo técnico procedieron a coleccionar informaciones sobre el tema, realizar un profundo análisis de los mismos que sirvieron para presentar un diagnóstico de la situación y efectuar una actualización de las recomendaciones de políticas para el incremento de las exportaciones que están contenidas en el Informe Final.

**Temáticas y recomendaciones japonesas en el marco del estudio sobre el desarrollo económico de la República Argentina
(INFORME OKITA)**

Informe Okita I (1987/1989)	Informe Okita II (1994/1997)	Actualización informe Okita II (2002/2003)
Volumen I: Argentina	Estructura del Informe	
* Análisis macroeconómico	Etapas I:	El desarrollo de las Pymes y las exportaciones de manufacturas a la región Asia Pacífico.
* Agricultura	* Revisión de la Economía e Industria Argentina	Infraestructura.
* Industria	* Evaluación de proveedores y productos argentinos por importadores del Este asiático.	
* Transporte	* Identificación de problemas claves para la expansión de las exportaciones y promoción de las inversiones directas desde el Este asiático.	Fortalecimiento y apoyo institucional para la expansión del comercio y la inversión.
* Exportaciones	* Selección de temas prioritarios entre los problemas claves.	Desarrollo de esquema de financiamiento.
Volumen II: Experiencia de Japón	* Estudio sobre temas prioritarios y recomendaciones	Sectores productivos y productos seleccionados.
* Macroeconomía	Etapas II:	
* Agricultura	* Implementación	
* Industria		
* Transporte		
* Exportaciones		

Recomendaciones principales

- * Fortalecimiento del rol de coordinación del gobierno sobre los proyectos de nuevas inversiones a través de la clarificación de prioridades.
- * Evaluación periódica y rápida de las condiciones del mercado internacional de productos.
- * Reducción de costos.
- * Abolición de impuestos relacionados a las exportaciones y reducción programada de los aranceles de importación.
- * Fortalecimiento del apoyo institucional para las exportaciones e inversión.
- * Expansión de la capacidad de exportación de los productos basados en recursos naturales.
- * Desarrollo de la pequeña y mediana empresa manufacturera.
- * Desarrollo de la infraestructura de Transporte.

En materia económica, además de la previsibilidad y estabilidad de las normas, resultaría indispensable garantizar ciertos lineamientos básicos, entre los que debería encontrarse la conveniencia de mantener una política de tipo de cambio realista y consecuente con el propósito de disminuir los compromisos externos.

Financiamiento a las operaciones de comercio exterior al considerar que, en el corto plazo, estas son las de más rápida recuperación. Se tuvo en cuenta no sólo el financiamiento de las exportaciones sino también el de las importaciones, al ser estas necesarias para mejorar la productividad de la economía. Propenderse a hacer más automático, único, previsible y transparente el mercado cambiario. Mantener la estabilidad jurídica y el marco reglamentario en que se encuadran los regímenes de Promoción de Inversiones. Desarrollar un Sistema de Promoción de Inversiones Sectoriales del país, activo y efectivo por regiones y sectores para ser presentado ante los principales mercados de capitales del mundo. Facilitar la asociatividad entre los empresarios PYMES, como forma de posibilitar el acceso a mercados poco conocidos, distantes y de altas exigencias en materia de calidad, cantidad y forma de presentación. Sistematizar la oferta exportable argentina. Esta propuesta, que puede parecer elemental, es enfatizada por cuanto la Argentina es uno de los pocos países de América que no cuenta con una sistematización de oferta exportable confiable y actualizada de bienes manufacturados.

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Okita I - II y Actualización.

II. Programa de Voluntarios Seniors

Con el fin de responder a la creciente cantidad y variedad de solicitudes de cooperación técnica, en el año 1991, JICA introdujo el Programa de Voluntarios Seniors que, en el caso particular de la Argentina, se comenzó a implementar desde el año 2002. Los Voluntarios Seniors son aquellas personas que con una edad entre 40 y 69 años y con abundantes conocimientos y experiencia están motivados por un espíritu voluntario para realizar tareas de transferencia de tecnología y fomento de la amistad a nivel local.

El objetivo del programa es proporcionar el apoyo activo para el desarrollo del país y de sus recursos humanos. En la Argentina, el programa de Envío de Voluntarios Seniors está orientado principalmente hacia el programa de promoción de las PYMEs y el fomento de las exportaciones.

Los objetivos no manifestados tácitamente por JICA en la aplicación de éste nuevo Programa, se basan en dos aspectos: por un lado en abaratar los costos de envío de expertos, los que al proceder en su mayoría de personas mayores fuera del mercado laboral poseen un costo mucho menor para asumir por el organismo de cooperación que el uso de expertos provenientes de otros programas y cuya base de contratación tiene un costo mayor por encontrarse trabajando activamente en el sector privado o público. Por otra parte, al convocar al sector de personas mayores justifican ante la propia sociedad japonesa la transferencia de flujos de dinero hacia los países en desarrollo en este tipo de Programas.

Principales acontecimientos en la relación bilateral

Actividades y hechos de la relación bilateral Gobierno de Duhalde

Fecha	Hecho
7 y 8 de marzo de 2002	Reunión del Grupo de Trabajo «Economía y Sociedad» del Foro de Cooperación América Latina Asia del Este (FOCALAE) en Tokio, Japón. Participa la Dra. Eve Rimoldi de Ladmann del CARI.
30 de abril de 2002	El laboratorio japonés Denka Seinken, a través del Gobierno del Japón, envió unas 100 mil dosis de vacunas antigripales valuadas en 1.500.000 dólares al PAMI para ser distribuidas entre sus afiliados, como parte de un cargamento mayor que comprenda otras 100 mil dosis más.

- 1 de septiembre de 2002 Visita de una delegación de parlamentarios japoneses compuesta por el Diputado Yasuyuki Eda y por los Senadores Hiroshi Takano y Kazuo Hiroto. Se reúnen con el Canciller Ruckauf.
- 10 de septiembre de 2002 El gobierno de Japón, a través de JICA, presentó un Paquete de Cooperación de Emergencia con el objetivo de contribuir al alivio de la crisis económica y social argentina. El programa consiste en el envío de expertos en tecnología de la información, PYME de Minería e Industria Química, estudios orientados a la expansión de las exportaciones, proyectos pilotos con ONG's (proyectos de Huertas Comunitarias en el Conurbano Bonaerense, etc.)
- Septiembre de 2002 Toyota comunica que invertirá U\$S 200 millones en la Argentina para triplicar la producción de su planta de Zárate.
- 6 y 7 de octubre de 2002 Visita del Ministro Adjunto de Asuntos Exteriores en temas económicos, D. Ichiro Fujisaki. Se encuentra con el Canciller Ruckauf, con el vicecanciller Redrado y con el Secretario de Política Económica Dr. Tangelson.
- Octubre de 2002 V Reunión Consultiva de Alto Nivel entre Japón y el MERCOSUR, en Brasilia.
- 15 y 16 de Noviembre de 2002 Diálogo de Consulta Política Argentina-Japón en Buenos Aires. Asiste el Director General de América Latina y el Caribe de la Cancillería japonesa, D. Ken Shirnanouchi. Se reúne con el vicecanciller Redrado.
- 2 de diciembre de 2002 Viaje del Subsecretario de Financiamiento, Leandro Madcur, a Japón. Se reúne con funcionarios del Ministerio de Finanzas y del JBIC.
- 3 de febrero de 2003 El gobierno de Japón a través de JICA, firmó dos acuerdos, en el marco del «Paquete de cooperación técnica en Emergencia», sobre proyectos comunitarios en los municipios de Hurlingham y Villa Gesell. Los proyectos apuntan a la auto-producción de alimentos y la financiación será de \$153.000 por un período de dos meses.

- Febrero de 2003 El Gobierno del Japón anuncia la apertura del mercado japonés para la carne aviar argentina y sus derivados.
- 12 de marzo de 2003 Viaje del Secretario de Finanzas Guillermo Nielsen a Japón con el objetivo de informar sobre la situación argentina y los planes para renegociar la deuda. Dijo, ante 1300 tenedores de bonos que Argentina todavía no está lista para brindar a los acreedores una propuesta de reestructuración de la deuda y lamentó la situación. Los tenedores de bonos japoneses por U\$S 2700 millones reclamaron una solución (por ejemplo la venta de tierras). Se formó un grupo de Coordinación de la deuda. Nielsen se reunió con Haruhiko Kuroda (viceministro de Finanzas de Japón hasta enero de 2003) y actual autoridad del JBIC y con Ichiro Fujisaki del Consejo Especial para Asuntos Económicos del Primer Ministro de Japón.
- 17-19 de marzo de 2003 Reunión del Grupo de Trabajo «Economía y Sociedad» del Foro de Cooperación América Latina Asia del Este (FOCALAE) en Tokio, Japón. Participa el Ministro Juan José Iriarte Vilanueva, Director de la Dirección de Temas Económicos Especiales (DITES) de la Cancillería argentina.
- 1 de mayo de 2003 El Gobierno del Japón envía asistencia humanitaria de emergencia por las inundaciones en Santa Fé por un valor aproximado de 133.000 dólares.
- Mayo de 2003 Luego de ocho años de negociaciones comerciales y sanitarias el Gobierno del Japón anuncia la apertura de su mercado para los cítricos argentinos.

Fuente: Embajada de Japón en la República Argentina

El Gobierno de Kirchner: volver al escenario mundial

Al decir de James Petras, en el Gobierno de Kirchner, se produce una radical y profunda transformación política que plantea una serie de importantes cuestiones teóricas y prácticas sobre la naturaleza de los movimientos populares y de las insurrecciones, tanto en lo referido a sus logros cuanto en lo relativo a sus limitaciones. En términos más concretos, la «transformación política argentina» planteó otras muchas cuestiones relativas al proceso para re-legitimizar a las instituciones políticas que habían quedado desacreditadas por completo; la estrategia política de un régimen neo-liberal en un momento en que existía un amplio rechazo de las fracasadas políticas neoliberales; la «reforma» del Partido Justicialista, consecuencia de la insurrección de diciembre de 2001; la estrategia económica internacional multilateral (ALCA, MERCOSUR, Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea y relaciones bilaterales con Venezuela, Brasil y China), diseñada para la conquista de mercados para la exportación.

Si bien se produjeron cambios políticos significativos, lo fueron en un contexto de continuismo sustancial de las estructuras y de las políticas socio-económicas, que sólo tuvo un leve impacto en la estructura de clases, en el paro, en los salarios y en la pobreza. Por otra parte, los obstáculos más graves para cualquier desarrollo sostenible, equitativo y vigoroso, permanecieron intactos: el pago de la deuda externa, la volatilidad del capital, las privatizaciones, los depósitos en el extranjero y la falta de inversión interna y externa en las empresas estratégicas.

Entre marzo de 2002 y enero de 2004, la producción industrial creció un 33%. El crecimiento económico en 2003 fue del 8.7%. En gran medida, este crecimiento estuvo basado en las favorables circunstancias internas y externas más que en cualquier cambio estructural. La mayoría de los productos argentinos agrícolas y minerales para la exportación alcanzaron precios casi récord durante el año 2003 y hasta mediados de marzo de 2004 el petróleo, la carne, los cereales, la soja lograron unos precios máximos que produjeron un superávit de más del 5% del PNB. Este crecimiento facilitó al régimen de Kirchner satisfacer al FMI con el 3%, y financiar la recuperación económica y los planes de empleo (a diferencia de lo ocu-

rrido en Brasil, donde el régimen de Da Silva destinó el 4,5% del superávit a pagar a los acreedores, a costa de la economía local y de los parados).

En gran parte, la imagen de progresismo económico de Kirchner es producto del contexto en el que se ha desenvuelto más que del fondo de sus políticas. El crecimiento general del sector de la exportación se debió en buena medida a la devaluación, a la gran demanda de materias primas argentinas y al bajo nivel de partida para medir la reciente recuperación. Entre 2001 (el año del colapso económico) y 2003, las exportaciones de Argentina crecieron entre el 11 y el 124 por ciento, según el sector de mayor crecimiento fue el de las materias primas agrícolas y en el petróleo que no requerían nuevas inversiones. La devaluación estimuló, asimismo, el crecimiento de las industrias locales porque la importación de productos manufacturados se hizo demasiado cara. El resultado neto fue un significativo superávit de la balanza comercial. El *boom* de las exportaciones argentinas, en gran medida, ha repercutido en la recuperación económica porque el mercado interior todavía está muy deprimido.

El crecimiento de las exportaciones, por diversas razones, no ha afectado a la mayoría de los argentinos. El aumento de las exportaciones exige una capitalización intensiva pero da empleo a un pequeño número de trabajadores (debido a la mecanización de la agricultura y del petróleo). Los ingresos y beneficios del sector van a un reducido número de capitalistas extranjeros y oligarcas agrícolas locales quienes transfieren un porcentaje sustancial de sus ganancias al exterior, lo que disminuye el llamado «efecto multiplicador» sobre el resto de la economía. La tasa de inflación de aproximadamente un 4% era engañosa en la medida en que reflejaba los precios de los bienes de equipo duraderos; el precio de la carne y de otros alimentos básicos subieron casi el 20%, lo que perjudicaba a los obreros, funcionarios y parados con salarios congelados (Petras, 2004).

La agenda de la Deuda Externa en la relación bilateral

El 27 de noviembre de 2003, el Canciller Dielsa viajó a Japón para defender la oferta por la deuda externa ante un nutrido público japonés deseoso de ver aplicados los principios de honra y honor tai como lo piensa e interpreta un japonés.

El embajador de Japón, Shinya Nagai, solicitó en enero de 2004 al gobierno argentino que no tuviera un trato «discriminatorio» hacia los acreedores japoneses, durante una reunión con el vicepresidente Daniel Scioli, en ese momento a cargo del Poder Ejecutivo. Así lo confirmó Scioli durante una conversación informal que mantuvo con periodistas en su despacho de Casa de Gobierno, al término del encuentro con el diplomático. Scioli comentó que Nagai le expresó que «Japón no quiere un trato discriminatorio» con los acreedores japoneses, pocas horas después de que se creó el comité de acreedores para negociar en forma conjunta la reestructuración de la deuda por 36.000 millones de dólares en bonos.

Aunque el Ministro Lavagna afirme: «nuestra lógica fue siempre la de que sin un crecimiento con inclusión social, no hay capacidad de pago durable en el tiempo. Este principio empieza a ser discutido y aceptado a nivel internacional»⁸, no todos los tenedores de bonos reaccionaron ni aceptaron este criterio. La oferta argentina, que establece una fuerte quita, generó rechazo a nivel mundial, especialmente en Italia, donde la mayoría de los tenedores de bonos son retirados. Lo mismo ocurrió en Japón desde donde se llegó a proponer a la Argentina el canje de bonos por tierras.

Guillermo Nielsen escuchó la propuesta de boca de inversores de ese país perjudicados por el default. Tienen bonos por US\$ 2.700 millones: «¿Por qué Argentina no vende tierras para pagar la deuda, como hizo Rusia con Alaska», o por qué no hace «el esfuerzo de Japón» tras la Segunda Guerra Mundial», o por qué no imita a Corea, «donde se vendieron joyas para pagar?»

Asombrado, el secretario de Finanzas, Guillermo Nielsen, escuchó ésas y otras propuestas de boca de preocupados inversores japoneses, la mayoría jubilados, a quienes no les caía bien que Argentina haya declarado el default de sus pagarés —entre ellos los bonos Samurai donde invirtieron muchos nipones— ni que ahora se busque una quita del capital o los intereses y plazos más largos para las amortizaciones⁹.

8 LAVAGNA, Roberto, Discurso pronunciado ante la presentación del nivel de adhesión al canje de la deuda pública en cesación de pago. Pronunciado en la Casa de Gobierno el 3 de marzo de 2005. Página Oficial del Ministerio de Economía y Producción, www.mecon.gov.ar

9 Diario Clarín, *Piden que Argentina venda tierras para pagar la deuda*, ver cita fecha.

Sin embargo Nielsen no debería asombrarse tanto, ya que un colega suyo, asesor bajo el Gobierno de Duhaide fue quien le propuso al entonces Presidente semejante emprendimiento. «La idea es transformar el default en inversión directa y que los acreedores se conviertan en propietarios de terrenos donde podrían desarrollar proyectos industriales, agrícolas o inmobiliarios. Así, se reduce la deuda y a la vez se reactiva la economía... Podría haber candidatos sorprendentes: durante el mandato de Alfonsín, los japoneses estudiaron un plan maestro de inversión en tierra argentina para facilitar la emigración. Y en alguna ocasión se lo plantearon en Israel¹⁰.

La agenda de Comercio bilateral

La política comercial argentina en este período de análisis se basó en la aplicación de un modelo al que Martín Redrado denomina «multipolar», apuntando a convertir la política comercial en una acción permanente.

Para ello se propuso una política de Estado que lograra: a) duplicar las exportaciones; b) diversificar aquellas con mayor valor agregado; c) desconcentrar las ventas hacia destinos externos al MERCOSUR y d) derramar los beneficios sobre todo el espectro productivo. A este esquema se lo denominó «de las cuatro D» (Redrado 2003).

Los requisitos para que esa política comercial se cumpliera debía estar basada en los supuestos de credibilidad-estabilidad-consenso y consistencia. Éstos fueron los principios rectores que inspiraba aquella política comercial en el período analizado.

Paradójicamente en el comercio con Japón cumplió con otras «cuatro D» muy lejanas a las planteadas en su diseño original. Las 4D de la política comercial bilateral entre Argentina y Japón se basó en: a) desinterés en conquistar un mercado tan lejano, b) desinformación sobre el acceso al mercado asiático; c) descrédito por las políticas económicas aplicadas por Argentina en los años anteriores y d) desconfianza en el cumplimiento de lo pactado ante tanta inestabilidad cambiaria y macroeconómica.

En el marco de las llamadas «nuevas áreas» de la política comercial externas al MERCOSUR no se alcanzó a fortalecer un

10 Diario *El Cronista Comercial* en su edición del 18 de marzo de 2002, pág.22

acercamiento mutuo con Japón ni se habilitó la posibilidad de un acuerdo preferencial MERCOSUR-Japón como si se desarrolló con otras áreas geográficas.

Comportamiento del Comercio Bilateral

PERÍODO	EXPO(1)	VAR%	IMPO(2)	VAL%	SALDO(1-2)	COM BIL(1+2)	VAR%
Período							
1-6/03	147,665	-13.23	97,228	-6.53	50,437	244,893	-10.69
7/03	66,672	-21.71	22,906	39.51	43,766	89,578	-11.81
8/03	49,692	-1.17	20,869	98.79	28,823	70,561	16.1
9/03	50,874	+52.14	31,907	127.34	18,967	82,781	74.37
10/03	53,922	+27.26	32,890	167.79	21,032	86,812	58.84
11/03	25,312	+35.6	28,604	96.77	-3,292	53,916	62.38
12/03	42,650	-7.3	32,814	96.29	9,836	75,464	20.31
2004							
1/04	25,778	-9.02	26,409	165.04	-631	52,187	36.27
2/04	41,743	+31.83	28,896	108.38	12,847	70,639	55.14
3/04	71,155	+275.33	34,382	86.63	36,773	105,537	182.33
4/04	47,340	+92.03	38,306	108.75	9,034	85,646	99.16
5/04	15,442	-22.47	40,604	136.14	-25,162	56,046	51.02
6/04	37,524	+55.46	42,816	120.37	-5,292	80,340	84.41
Período							
1-6/04	238,902	+61.84	211,413	117.44	27,569	450,395	83.92

Fuente: Embajada Argentina en Japón. Página oficial.

La cooperación técnica bilateral

Como resultado de la visita a la Argentina del Vicecanciller japonés Toshimitsu Motegi en agosto de 2003 y de la visita del Canciller argentino Rafael Bielsa al Japón en noviembre de 2003, se ha introducido un nuevo esquema de asistencia del Gobierno de Japón en la Argentina. Este nuevo esquema denominado «Asistencia para Proyectos Comunitarios» consiste en proporcionar asistencia económica de manera flexible y rápida a proyectos de desarrollo a nivel comunitario. El objetivo es proporcionar asistencia financiera no reembolsable a los gobiernos locales, hospitales, escuelas, institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y demás asociaciones sin fines de lucro, para ayudar a ejecutar sus proyectos de desarrollo, los cuales se evaluarán en función de su durabilidad e impacto en la comunidad. Este esquema apunta principalmente a los proyectos que contemplen Necesidades Humanas

Básicas y que influyan directamente en el bienestar de la comunidad en las siguientes áreas: cuidados de salud básica, educación primaria, alivio de la pobreza, medio ambiente, la mujer y el desarrollo, entre otros. A pesar de que la dimensión de la asistencia financiera para cada proyecto está limitada como máximo a unos noventa mil dólares, este esquema responderá oportunamente a una variedad de necesidades de desarrollo de la sociedad argentina. La Embajada del Japón en la Argentina ha decidido introducir este esquema en la Argentina, teniendo en cuenta la crisis que atraviesa el país. Es por ello que, el Canciller argentino Rafael Bielsa y el Embajador de Japón en Argentina Shinya Nagai intercambian notas por las cuales se da inicio a este nuevo esquema de cooperación entre ambos países.

Principales acontecimientos en la relación bilateral

Actividades y hechos de la relación bilateral	
Fecha	Gobierno de Kirchner Hecho
25 de mayo de 2003	Enviado especial del Gobierno del Japón a la asunción presidencial del Dr. Néstor Kirchner, Sr. ex ministro de Defensa y actual Diputado Nacional de Japón, D. Seshiro Eto.
Julio de 2003	Visita de un grupo de seis parlamentarios japoneses para intercambiar opiniones sobre temas de Defensa, encabezados por el Dip. Kunio Hatoyama (Presidente de la Comisión Especial sobre Respuesta a Ataques Armados).
Julio de 2003	La empresa Newsan reabre su fábrica de electrodomésticos en Ushuaia, cerrada por un año debido a la crisis económica.
18 y 19 de agosto de 2003	Visita del Viceministro de Relaciones Exteriores del Japón, D. Toshimitsu Motegi. Se reunió con el Vicecanciller Jorge Taiana, con el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Embajador Martín Redrado; y almorzó con las autoridades de la Cámara Japonesa de Comercio e Industria de la República Argentina. La reunión con el Vicecanciller Taiana y con el Secretario Redrado fue el primer contacto de alto nivel gubernamental entre am

bos países luego de la asunción del Presidente Néstor Kirchner. En esta ocasión, el Sr. Motegi expresó el firme apoyo del Japón a los esfuerzos del gobierno argentino para reconstruir el país a través de reformas, y el deseo de contribuir en este sentido con el fortalecimiento de las relaciones económicas bilaterales. Asimismo, considerando que Argentina es una potencia de la región, el Sr. Motegi manifestó el deseo de ampliar el diálogo y la cooperación entre ambos países en los temas globales. Ante estas declaraciones, el Vicecanciller Taiana contestó que para la Argentina también son sumamente importantes las relaciones bilaterales con Japón, teniendo en cuenta su importancia política, económica y cultural, así como también las relaciones amistosas que existen entre ambos países. Durante la reunión, los funcionarios intercambiaron opiniones sobre, además de los temas bilaterales, temas internacionales como la OMC, la reforma de las Naciones Unidas e Irak entre otros.

Fines de octubre de 2003

Viaje del Secretario de Finanzas, Guillermo Nielsen a Japón para debatir el plan de renegociación de la deuda.

3 de noviembre de 2003

Visita del Sr. Mikio Sasaki, Presidente del Comité Mixto Empresario Argentino-Japonés, sector Japón (y Presidente de Mitsubishi Corporation) Se reúne con los Ministros Lavagna y De Vido.

26 de noviembre de 2003

Visita del Ministro de Relaciones Exteriores, Rafael Bielsa a Japón (acompañado por los Secretarios Taiana y Redrado; el Subsecretario de Industria, Dejean; los Directores de Asia y Oceanía y de Promoción de las Exportaciones, Jaureguiberry y Caro y un grupo de empresarios argentinos). Se reúne con su par la canciller Yoriko Kawaguchi, con los ministros de Economía, Comercio e Industria, Syoichi Nakagawa y de Agricultura, Forestación y Pesca, Yoshiyuki Kamei. También se reúne con autoridades de JICA, JETRO y de la Cámara de Comercio e Industria de Japón. El objetivo del viaje es incrementar el intercambio comercial; expresar el reconocimiento a las autoridades japonesas por su apoyo en las negociaciones con el FMI y mostrar los datos de la realidad argentina. La Canciller japonesa reclamó a Bielsa una solución justa y sin discriminaciones en la reestructuración de la deuda y pidió al gobierno argentino colaboración para conocer el destino de

los ciudadanos de origen japonés desaparecidos durante el régimen militar. Bielsa respondió respecto a la deuda que el gobierno argentino debería pedir disculpas a los acreedores y que confía en que en el primer semestre de 2004 se llegará a un acuerdo (en una posición más conciliadora que la del Ministro de Economía, la del Secretario de Finanzas y del propio presidente Kirchner acerca de que los acreedores deberían aceptar las condiciones propuestas). Respecto al tema de los desaparecidos de origen japonés Bielsa destacó el interés del gobierno argentino y la reciente declaración de nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida.

- 30 y 31 de enero de 2004 II Cumbre de Ministros de Relaciones Exteriores del FOCALAE en Filipinas (no asiste el Ministro Bielsa).
- marzo de 2004 Viaje del Subsecretario de Política Agropecuaria y Alimentos, Claudio Sabsay, a Japón.
- 7-16 de marzo de 2004 Fruto de la visita del Canciller Bielsa a Japón, se invita a diez académicos y funcionarios del área política-económica de la Argentina al Japón¹¹.
- 26 de marzo de 2004 El Embajador de Japón en Argentina, Shinya Nagai, y el Ministro Bielsa intercambian Notas Verbales por medio de las cuales se introduce un nuevo esquema de cooperación del Japón en la Argentina denominado «Asistencia para Proyectos Comunitarios» que consiste en que la Embajada proporcione asistencia económica de manera flexible y rápida a proyectos de desarrollo a nivel comunitario (ONG's). La ayuda apunta principalmente a los proyectos que contemplen Necesidades Humanas Básicas y que influyan directamente en el bienestar de la comunidad en las siguientes áreas: cuidados de salud básica (por ejemplo vacunación), educación primaria, alivio de la pobreza, seguridad alimentaria, medio ambiente, vivienda adecuada, pleno empleo, papel de la mujer, entre otros. Cada proyecto recibe aproximadamente noventa mil dólares.

11 La autora de este artículo formó parte del Grupo de Economistas que viajaron a Japón.

- 28 y 29 de junio de 2004 VI Reunión Consultiva de Alto Nivel entre MERCOSUR-Japón y reunión bilateral sobre temas económicos Japón-Argentina en Tokio, Japón. Asiste el Subsecretario de Integración Económica, Eduardo Sigal. El MERCOSUR propuso la creación de un grupo de trabajo para dinamizar las relaciones recíprocas, la parte japonesa se refirió al buen momento de la economía de Japón luego de una década de estancamiento y se mostró interesada por conocer el estado de las negociaciones con la UE, el ALCA, India, Sudáfrica y China. El MERCOSUR se interesó por la próxima firma de un TLC de Japón con México y con Corea y los países del ASEAN e interesaron a Japón en el mejoramiento de vías de comunicación vinculadas a las exportaciones al Asia-Pacífico.
- 28-29 de junio de 2004 Visita del Presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de Japón, D. Toshikatsu Matsuoka (ex-Viceministro de Agricultura de Japón en dos oportunidades). Acompañado por Senador Ota Toyoaki, Presidente de la Comisión de Agricultura del Senado japonés.
- 7 y 8 de julio de 2004 Un Representante Especial del Gobierno del Japón, Emb. Tatsuo Arima, participa en la XXVI Reunión del Consejo Mercado Común (CMC) en Puerto Iguazú, Misiones.
- 7-10 de julio de 2004 Visita de tres buques de las Fuerzas Marítimas de Autodefensa del Japón (Buque Escuela Kashima y Destruyores Hamagiri y Umigiri), con motivo de cumplirse el centenario de la cesión por parte de la Argentina de los buques Rivadavia y Moreno utilizados por Japón en la guerra ruso-japonesa (1904).
- 21 al 25 de agosto de 2004 Visita del Senador Hiroshi Takano (se reúne con el Canciller Bielsa, con los Senadores Eduardo Menem, Mabel Müller y con los ex-presidentes De la Rúa y Alfonsín).
- 23 de noviembre de 2004 Se desarrolla en Buenos Aires, la III Reunión del Grupo de Trabajo «Economía y Sociedad» del FOCALAE, asiste el Sr. Satoru Sato, el Sr. Shinji Minami y el Embajador Akio Hosono.
- 26 de noviembre de 2004 Reunión de consultas políticas. El Director Gral. Adjunto de América Latina y el Caribe de la Cancillería japonesa, Sr. Satoru SATO con el Embajador Roberto García Moritán, Subsecretario de Política Exterior.

- 24 y 25 de enero 2005 El Subsecretario de Finanzas, Sebastián Palla, en Japón por road show del canje de la deuda argentina en default.
- 26 de enero de 2005 Visita del Director de Estudios Japoneses y de Intercambio Intelectual de la Fundación Japón, D. Junetsu Komatsu.
- 14 al 16 de febrero de 2005 El Ministro de Salud y Ambiente, Ginés González García (en su calidad de presidente de la COP 10) y el Subsecretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Savino, visitan Japón con motivo de celebrarse la entrada en vigor del Protocolo de Kioto.
- 7 al 12 de abril de 2005 El ministro Lavagna asiste a la reunión anual del BID en Okinawa, Japón: ante la queja del Ministro de Economía japonés, Sadakazu Tanigaki, por la falta de buena fé del gobierno argentino en la negociación con los bonistas, Lavagna respondió que la mala fé fue de los bancos japoneses que le vendieron bonos a los jubilados japoneses, criticó el proteccionismo agrícola de Japón y faltó a la cena que ofreció el Ministro Tanigaki. China plantea su intención de ingresar al BID (se oponen EEUU, Japón y Centroamérica por sus relaciones con Taiwán, mientras que Argentina y Brasil apoyan).
- 17 al 19 de junio de 2005 El Viceministro Senior de Medio Ambiente del Japón, D. Hiroshi Takano, asiste en Mar del Plata a la Reunión Interministerial sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio en Salud y Ambiente, en el marco de la Reunión de Ministros de Salud y Ambiente de las Américas.
- 11 al 14 de julio de 2005 Misión comercial argentina a Japón encabezada por el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Alfredo Chiaradia.
- 11 de julio de 2005 El Secretario de Turismo Enrique Meyer asiste a la celebración del Día nacional de la República Argentina en la Expo Aichi 2005 en Nagoya, Japón.

Fuente: Embajada de Japón en la República Argentina

Conclusiones

El conjunto de actividades de carácter diplomático como comercial que Argentina y Japón han generado en el período analizado no es menor a otras tantas iniciadas durante la década del 90. Todas ellas tienen como denominador común: una agenda económica marcada de incertidumbres.

Cada vez que los teóricos y/o referentes de las relaciones mutuas incursionamos en la relación entre Argentina y Japón aparecen una serie de frases que ya forman parte del «acerbo bilateral» entre ambos países, entre ellas merecen mencionarse:

- a) Marcamos que la relación es y ha sido tradicionalmente escasa.
- b) Acordamos que debemos priorizar la relación.
- c) Coincidimos en afirmar que ambos países pueden ser socios complementarios.
- d) Reconocemos los lazos históricos que nos unen.
- e) Enfatizamos el potencial y riqueza natural de Argentina frente las necesidades básicas del gigante nipón.
- f) Concordamos en las diferencias de mentalidad y criterios de los empresarios japoneses y argentinos.
- g) Visualizamos a Japón como la puerta de acceso al mercado asiático.
- h) Remarcamos que existen solo dos países en el mundo en los que resulta difícil explicar porque a «uno le ha ido tan bien» y al «otro le ha ido tan mal».
- i) Reconocemos la distancia geográfica y la cultura que nos separa.
- j) Sabemos que hemos ido perdiendo interés a los ojos nipones.
- k) Consideramos que algunos países latinoamericanos en iguales condiciones que Argentina han obtenido mejores resultados con el país asiático.
- l) Analizamos como los hacedores de poder han incluido a Japón en su agenda externa de mediano y largo plazo, aunque nunca ha sido prioridad.
- j) Sabemos que los nichos de inserción y/o potencialidad de acceso de productos argentinos al mercado japonés son fácilmente reemplazables por otros de diferentes mercados.
- k) Sospechamos que hemos ido perdiendo espacios para el intercambio académico, de becas y cooperación técnica.

- l) Reflexionamos que la información de primera mano sobre el mercado japonés es escasa, confusa y superpuesta.
- m) Reconocemos que las agencias estatales en Argentina duplican y superponen esfuerzos en su tarea para fomentar el acceso al mercado asiático.
- n) Aceptamos que se piden consejos a los japoneses en sus reconocidos «Informes» pero nunca los incorporamos en nuestra agenda de política pública.
- o) Consideramos que los límites del interés de Japón hacia América Latina está dado por formar ésta última parte del patio trasero de Estados Unidos.
- p) Sabemos que Japón busca mercados «confiables» y «seguros» para establecer inversiones.
- q) Remarcamos hasta el cansancio que Japón es un mercado extremadamente difícil.
- r) Vemos que la política externa de Argentina hacia Japón ha repetido una y otra vez medidas «incrementales», «formales» y con falta de continuidad.
- s) Detectamos que la relación con Japón es secundada por la presencia de organizaciones especializadas no-gubernamentales caracterizadas por constituirse en «históricos referentes» y con los mismos «interlocutores consolidados» a través del tiempo.

Pero también deberíamos saber que: a) Japón nos sigue observando; b) Japón está dispuesto a seguir colaborando; c) Japón sigue haciendo esfuerzos a través de sus organizaciones en Argentina para fomentar el intercambio mutuo; y especialmente que Japón está dispuesto a esperar, y espera una pronta «reacción positiva» en nuestras políticas públicas que genere continuidad y coherencia en el tiempo. Por un estado amigo que incondicionalmente nos ha acompañado en la construcción de nuevos espacios compartidos.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE JAPÓN, Estudio sobre el desarrollo económico de la República Argentina, «Informe Okita», Tomo I y II, JICA, 1987.

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE JAPÓN, Estudio sobre la promoción de las exportaciones en la República Argentina, marzo de 1993, JICA-ARGENTINA.

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE JAPÓN, Seminario sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina: Una nueva estrategia de aproximación al este asiático, Buenos Aires, JICA, Centro de Desarrollo Internacional de Japón, junio de 1996.

BUSTELO, Pablo, La economía de Japón en 2005: ¿otra recuperación truncada?

Revista ARI. Nº 53/2005, en www.realinstitutoelcano.org. Consultado 13 de diciembre de 2005.

PETRAS, James, Argentina: De la insurrección popular al «capitalismo normal».

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES, *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa 2002*, Disponible en Línea [www.cari1.org.ar] Consultado en julio de 2005.

EMBAJADA DE JAPÓN EN ARGENTINA, Boletín Informático de la Embajada de Japón en Argentina, Disponible en línea en [<http://www.ar.emb-japan.go.jp/home.htm>]. Consultado mayo 2004.

LAVAGNA, Roberto, Discurso pronunciado ante la presentación del nivel de adhesión al canje de la deuda pública en cesación de pago. Pronunciado en la Casa de Gobierno el 3 de marzo de 2005. Página Oficial del Ministerio de Economía y Producción, www.mecon.gov.ar

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, Examen de Políticas Comerciales de Japón, Informe de la Secretaría, WT/TPR S/1-42, pág.1. Disponible en Línea [www.wto.org] Consultado en febrero de 2004.

REDRADO, Martín, Exportar para crecer, Ed. Planeta 2002, pág. 254.

RESUMEN

El trabajo que se presenta versa sobre el análisis de la política exterior argentina hacia Japón con un recorte temporal que comprende la administración del Presidente Duhalde y la actual gestión del Presidente Kirchner.

El artículo arroja una primera conclusión sobre lo que ha sucedido entre ambos países en este período analizado: Argentina, es un Estado cada vez más irrelevante en el sistema internacional y Japón, que a pesar de tal circunstancia, acompañó a la Argentina con su presencia en la búsqueda de una salida a la mencionada crisis, a través de políticas de cooperación y continuando con los esfuerzos emprendidos en décadas anteriores. Sin embargo, Argentina ha perdido paulatinamente el «precario» interés que Japón mantuvo con nuestro país en las últimas décadas, disminuyendo el comercio, cambiando el perfil de la cooperación y bajo el paraguas de una negociación de la deuda en manos de bonistas japoneses.

La autora enfatiza que entre las características generales de la política exterior argentina hacia Japón se encuentra: en primer lugar, el énfasis en la visión monocognitiva de la política exterior argentina –Atlántico dependencia– que impactó sobre el bajo perfil de nuestras relaciones con Japón y de su escasa consideración histórica en nuestra agenda externa. En segundo lugar, un interlocutor (Japón) con un fuerte perfil economicista en su política exterior, lo cual se ha traducido para Argentina en una relación bilateral basada en acciones con un carácter predominantemente asistencialista vinculadas a priorizar problemáticas relacionadas a la solicitud de asistencia técnica no reembolsable y fortalecimiento del comercio.

Por ello, el trabajo se centra en la agenda económica en el que se desarrolla la relación bilateral, destacando tres características coincidentes tanto en la administración de Duhalde como de Kirchner, donde tres temas de agenda ocupan el lugar relevante de las relaciones mutuas: a) la deuda externa; b) el intercambio comercial y la manera de aprovechar la salida de la convertibilidad para los nichos comerciales y c) la cooperación técnica.

El trabajo concluye que, a pesar de los altibajos de la relación, Japón nos sigue observando; está dispuesto a seguir colaborando y sigue haciendo esfuerzos a través de sus organizaciones en Argentina para fomentar el intercambio mutuo; y especialmente

que Japón está dispuesto a esperar una pronta «reacción positiva» en nuestras políticas públicas que genere continuidad y coherencia en el tiempo.

Palabras claves: POLÍTICA EXTERIOR - JAPÓN - ARGENTINA - POLÍTICA COMERCIAL - COOPERACIÓN

ABSTRACT

The paper that is introduced is based on the analysis of the Argentine foreign policy towards Japan during the period that includes President Duhalde administration and the current President Kirchner government.

The article leaves a first conclusion about what has happened between both countries on this analyzed period: In the international system, Argentina is even more irrelevant each time and Japan, that in spite of the circumstance, assisted Argentina with its presence seeking solutions to the crisis already mentioned, through cooperation policies and continuing with the efforts initiated decades ago. However, Argentina has gradually lost the «precarious» interest that Japan maintained with our country over the last decades, by decreasing trade, changing the cooperation profile and Japanese bond-holders having debts negotiations in their hands.

The author emphasizes that among the general characteristics in Argentine foreign policy towards Japan it is found: Firstly, there is a special emphasis in the vision of Argentina foreign policy that privileges an Atlantic dependence, which has impacted on our low-profile relationship with Japan and its little consideration in Argentine external policy. Secondly, Japan as an interlocutor with a definite economic profile has translated this to Argentina into a bilateral relationship based on the assistance part that Japan has played, mainly related with non reimbursable technical assistance and trading reinforcement appliance.

Owing to what was explained, this work focuses on the economic agenda on which it is developed the bilateral relationship, highlighting three characteristics that coincide with both Duhalde and Kirchner administrations: a) external debt; b) international trade and how to make profit from convertibility ending for commercial niches; and c) technical cooperation.

The writing concludes that although the relation has gone through different levels of approach, Japan keeps watching us; it is disposed to continue contributing and bringing support through its organizations in Argentina to promote reciprocal exchange; it is willing to wait, and it expects in the near future a «positive answer» in our public policies, in order to generate continuity and coherence to remain in time.

Key words: FOREIGN POLICY - JAPAN - ARGENTINA -
COMMERCIAL POLICY - COOPERATION

ARGENTINA - ÁFRICA: DE LA POLÍTICA POR IMPULSOS A LA NO POLÍTICA

Gladys Lechini¹

El siglo XXI encontró a la Argentina sumida en una profunda crisis política y económica. Los problemas surgidos por su abultada deuda externa condicionaron las políticas y las acciones de los sucesivos gobiernos que concentraron todos los esfuerzos en resolver esta cuestión álgida, descuidando tanto el diseño como la implementación de la política exterior, que en el mejor de los casos fue reactiva. En ese contexto, no puede esperarse más que la continuación, casi inercial, de las prioridades externas de los gobiernos anteriores.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner y la gestión de Rafael Bielsa en la Cancillería, se ha mantenido el bajo perfil que los estados del continente africano detentaron en los noventa. Continuando con el enfoque pragmático-comercialista, los contactos fueron con aquellos países con los cuales existía ya una relación comercial relevante o muy promisoria, como puede demostrarse en la relación con los estados del norte de África o en el caso de Sudáfrica, donde la balanza comercial es altamente favorable a la Argentina. En tanto con el resto del continente las vinculaciones fueron escasas, en el mejor de los casos. El compromiso fue de unos pocos funcionarios específicamente involucrados, mostrando también la permanencia de un cierto personalismo en el proceso decisorio. (Lechini:2001; 228). Como ya se marcó en el análisis del período anterior hubo ausencia de decisiones y las acciones que se implementaron fueron las propias de situaciones de rutina.

1 Se agradece en este trabajo la asistencia técnica de la Licenciada Carla Morasso.

En consecuencia, las cuestiones referidas a la cooperación Sur-Sur (que involucrarían a estos socios) no aparecen ni en los discursos presidenciales ni ministeriales argentinos, en tanto son posiciones políticas explícitas de los socios comerciales africanos de la Argentina, como Argelia (miembro líder del No Alineamiento y promotor de las relaciones Sur-Sur) o Sudáfrica (que propone un modelo de cooperación Sur-Sur más *aggiornado* a los nuevos tiempos que corren). Es decir, estos países africanos están buscando complementar la evolución y el crecimiento del comercio bilateral con la construcción de un diálogo político que parecería no interesar a Buenos Aires, a pesar de los contenidos similares de la retórica presidencial en los ámbitos domésticos.

Por ello, de existir un impulso africano, éste no recibe igual respuesta desde este lado del Atlántico. Como ejemplo, la iniciativa de embajadores y jefes de misiones diplomáticas de los países africanos acreditados en la Argentina de celebrar el Día de África, con una serie de conferencias² y una exposición de arte y objetos tradicionales del continente africano, que se repite desde 2004 ha contado con participación oficial argentina «tibia».

Esa misma ausencia de políticas es lo que hace que en las memorias oficiales informen que en búsqueda de una mejor coordinación, el Subsecretario de Política Exterior realizó una reunión con los Jefes de Misión de la región³ acreditados en nuestro país⁴. Esta tarea no debería ser anunciada como algo particular sino formar

2 El Programa desarrollado el 6 de junio de 2004, por ejemplo se tituló: «Desarrollo del continente africano» y fue abierto y clausurado por el decano de los Embajadores del Grupo de Países Africanos, Nouredine Ayadi. Contó con la exposición del profesor sudafricano F.G. Mucavele, quien presentó la «Nueva Alianza para el Desarrollo de África» (NEPAD) y con los comentarios del entonces Sr. subsecretario de Política Exterior y del director de Asuntos Africanos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). En la celebración del año 2005, el embajador de Marruecos en Argentina, Mohammed Mael-Ainin, hizo hincapié en la voluntad de los países africanos de abrir nuevos horizontes para la cooperación transatlántica debido a las complementariedades y potencialidades que presentan ambos continentes.

3 Los países subsaharianos que tienen embajadas en Argentina son: República Democrática del Congo, Angola, Sudáfrica y República Federal de Nigeria

4 Memoria Detallada del Estado de la Nación. Año 2004. Jefatura de Gabinete de ministros, pág. 219, en: <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada04/Anexos2004MinRelaci Exteriores.pdf>

parte de las actividades cotidianas de vinculaciones con los representantes africanos.

Para avanzar en el análisis⁵ voy a optar por la división tradicional que separa a los países de África del Norte (atendidos en nuestra cancillería por la Dirección de África del Norte y Medio Oriente - DANMO) y África Subsahariana⁶ (a cargo de la Dirección de África Subsahariana - DIASA), así como diferenciar analíticamente las dimensiones político-diplomática de la relación comercial.

África Nordsahariana

Siguiendo con la tendencia de los últimos años, los países de la región nordsahariana recibieron mayor atención de los sectores gubernamental y privado argentinos que los de la región subsahariana e inclusive que Sudáfrica, un ascendente e importante comprador de los productos argentinos. Esto se debió principalmente a cuestiones vinculadas a una balanza comercial favorable, que se acompañó, en algunos casos, con el desarrollo de gestos políticos y de iniciativas de cooperación técnica.

En cuanto a las *relaciones político-diplomáticas, con Egipto, Marruecos y Argelia* se produjo, de acuerdo a la Cancillería Argentina, una mejora sustancial de la relación política⁷, reflejada en el trabajo de las Comisiones Mixtas y en las visitas recíprocas de alto nivel que se mantuvieron con estos países.

Particular atención mereció la visita del rey Mohamed VI de Marruecos, quien arribó a la Argentina el 6 de diciembre de 2004, cerrando una importante gira que incluyó México, Brasil, Perú y

5 Se ha utilizado como fuente la información suministrada por las Memorias Detalladas del Estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, publicadas durante el periodo bajo análisis.

6 Merece aclararse que esta clasificación tiene su base explicativa en las propias realidades de los países norafricanos que no solamente por su composición árabe, sino por una historia común más vinculada al mundo mediterráneo y a las realidades políticas y culturales del Medio/Cercano Oriente, se sienten menos participes de la «africanía» que los de la región Subsahariana.

7 Memoria Detallada del Estado de la Nación. Año 2004. Jefatura de Gabinete de ministros, pág. 198, en: <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada04/Anexos2004MinRelaciExteriores.pdf>.

Chile⁸. El objetivo de este viaje por Latinoamérica —el primero realizado por un mandatario árabe a través del cono sur— fue consolidar las relaciones con estos países que desde la década del noventa habían comenzado a considerar a Marruecos como puerta de entrada tanto al mundo árabe como al africano.

La reunión que mantuvo Mohamed VI con el presidente Néstor Kirchner fue breve, a pesar de que ambos ya se habían encontrado en septiembre de 2003, junto a sus respectivos cancilleres, durante la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas. El dato más relevante fue la firma del Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y Marruecos, que el 26 de noviembre ya se había rubricado en Brasil. Para profundizar la cooperación bilateral se firmaron varios acuerdos culturales, comerciales y sobre medios de comunicación, entre ellos, un Programa de Implementación del Acuerdo de Cooperación Cultural, Educativa y Científica firmado en 1994 en Marrakech⁹.

Otra cuestión que merece destacarse en el periplo latinoamericano del monarca alauita es la intención del Rey Mohamed VI de conseguir el apoyo latinoamericano a su pretensión de consolidar la integración definitiva del Sahara Occidental a su reino¹⁰. Pero el presidente Kirchner se refugió en las Naciones Unidas al respaldar sus esfuerzos para llegar a una solución política, negociada, definitiva y aceptada por las partes concernidas. El rey Mohamed, en tanto, expresó su apoyo a la causa de Malvinas y promocionó la Cumbre de Mandatarios de Sudamérica y Países Árabes, a realizarse el 10 y 11 de mayo de 2005 en Brasil.

Desde la perspectiva argentina, dos misiones se dirigieron a la región nordsahariana. La primera, a cargo del secretario de Estado Jorge Taiana, entre el 14 y el 23 mayo de 2004, quien visitó

8 Un análisis más profundo de la gira puede hallarse en el trabajo de Vagni, Juan José: «La gira latinoamericana de Mohammed VI: un acercamiento en clave del Sahara», Ponencia en el Congreso del FINAM, 17 al 19 de marzo de 2005, Barcelona.

9 Como antecedente, merece destacarse que en 1986 Argentina se convirtió en el primer país sudamericano con el cual Marruecos implementó una Comisión Mixta.

10 Argentina nunca reconoció como Estado a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD).

oficialmente Argelia, Túnez y Marruecos, países en los cuales la comitiva argentina¹¹ celebró reuniones de consulta política bilateral.

En el caso de Argelia se iniciaron Acuerdos de Cooperación Cultural y Educativa, en el ámbito de la Salud Pública y las Ciencias Médicas y en materia deportiva¹²; efectuándose el seguimiento de la III Comisión Mixta, que se había reunido en Buenos Aires entre el 16 y 17 de octubre del año anterior. En esa oportunidad la delegación de Argelia, dirigida por el secretario general de la Enseñanza Superior e Investigación Científica, Abdellatif Baba Ahmed, se entrevistó con el ministro de Economía Roberto Lavagna, con el secretario general de la Presidencia y con autoridades del Ministerio de Salud, visitando el Hospital de Clínicas. Al mismo tiempo, tuvo lugar una reunión de Consultas Políticas, encabezada por el secretario de Estado Jorge Taiana y otra comercial presidida por el embajador Martín Redrado y por el secretario general Baba Ahmed, en la cual se firmó un Acuerdo Comercial.

En el campo de la cooperación técnica, Argelia es uno de nuestros más promisorios socios, como puede deducirse de la firma de un «Memorandum Específico de Cooperación entre la Agencia Espacial Argelina (ASAL) y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE)» tras el diálogo que mantuvieron estas dos instituciones con el INVAP —empresa que vendió en 1969 un reactor a Argelia—. En este documento se establece una alianza estratégica para el desarrollo de tecnología espacial que tendrá como objetivo inmediato la construcción y operación compartida de un satélite de teleobservación. Además, se creó, en el marco del Acuerdo de

11 La delegación estuvo compuesta por el director de África del Norte y Medio Oriente, por el director de Negociaciones Económicas Bilaterales, por el jefe de Gabinete de la Secretaría de Relaciones Exteriores, representantes de INTA, SENASA y CONAE y empresarios.

12 En este país, el secretario de Estado se entrevistó con el canciller argelino, con el secretario general del Ministerio de Asuntos Extranjeros, con la ministra Delegada de Investigación Científica del Ministerio de Enseñanza Superior e Investigación Científica, con el ministro delegado del ministro de Estado en el Ministerio de Asuntos Extranjeros a cargo de asuntos magrebíes y africanos, con el director general del Comisariado para la Energía Atómica «COENA», con el ministro de Energía y Minas, con el presidente del Consejo de la Nación, con el Director General de la Agencia Espacial Argelina y con el secretario general del Ministerio de Salud, Población y Reforma Hospitalaria.

Cooperación Científica y Tecnológica, un Comité Científico Mixto Argentino-Argelino para que proceda a la elaboración de proyectos de cooperación y la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento. Los argelinos expresaron su interés de cooperar con Argentina en proyectos de biotecnología, desarrollo de la estepa y razas bovinas. La I reunión del Comité Científico mixto argentino-argelino se desarrolló medio año después, el 31 de mayo de 2004, en Buenos Aires ¹³. Con estos hechos Argelia volvió a ser tomada en cuenta luego de haber sido dejada de lado durante los años de Menem, por su rol de liderazgo en el movimiento de No Alineados.

En *Marruecos*, autoridades de máximo nivel¹⁴, dieron la bienvenida al secretario de Estado argentino quien participó de la V Reunión de Comisión Mixta Argentino-Marroquí, en la ciudad de Rabat y discutió el rumbo de las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y el país anfitrión.

Finalmente, en su paso por *Túnez*, Taiana se entrevistó con el presidente Ben Ali¹⁵ y asistió a la III Reunión de Comisión Mixta, suscribiéndose un Acuerdo de Cooperación en materia de Salud Pública.

El siguiente viaje oficial lo realizaron el canciller Bielsa y el secretario de Estado Taiana a la *República Árabe de Egipto*, entre los días 30 de agosto y 5 de septiembre¹⁶, acompañados por una

13 En esta ocasión, científicos argelinos conocieron el Instituto de Biotecnología del INTA en Castelar, el Centro Atómico Constituyentes, los Institutos de Biología y Medicina Experimental y de Investigaciones en Ingeniería Genética y Biología molecular y el Departamento de Fisiología, Biología Molecular y Celular de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires, además de visitar hospitales en Mendoza que utilizan instrumentales producidos por el INVAP. En el Ministerio de Salud los recibió la Viceministra, Dra. Graciela Rosso, y en el Ministerio de Relaciones Exteriores el vicescanciller Jorge Taiana.

14 Recibieron a Taiana el Primer ministro, el ministro Delegado de Asuntos Exteriores y Cooperación, el ministro de Turismo y el ministro de Comercio Exterior.

15 También estuvieron presentes el canciller Ben Yahia, el secretario de Relaciones Exteriores y el secretario de Recursos Hídricos.

16 Viajaron con ellos el subsecretario de Relaciones Comerciales Internacionales embajador Antonio Seward, el jefe de Gabinete del Sr. canciller Eduardo Valdes, el jefe de la Secretaría del Sr. canciller Dr. Aníbal Gutiérrez, y los titulares de DANMO, ministro Ramón Villagra Delgado, de DIREB ministro Guillermo Azrak, de DIPEX ministro Gustavo Martino, y de DIPRE Oscar Feito. La comitiva se completó con empresarios del rubro energético, alimenticio, biotecnología y comunicaciones, y representantes de SENASA, INTA e INVAP.

delegación de empresarios de las industrias argentinas más importantes del ámbito de la alimentación, la energía nuclear, la siderurgia y las obras públicas. El canciller mantuvo entrevistas con el presidente egipcio, Hosni Mubarak, con el ministro de Electricidad y Energía y con el presidente de la Asamblea del Pueblo¹⁷. Bielsa y su par, Ahmed Aboul Gheit, lideraron la Reunión de Consulta Política e impulsaron un Acuerdo de Cooperación entre las academias diplomáticas de ambos países. Asimismo, se llevó a cabo la reunión de la Comisión mixta argentino-egipcia y se firmó un Convenio de Cooperación Cultural.

También en El Cairo, el Canciller lideró una reunión de Embajadores argentinos en los estados de África del Norte y Medio Oriente, donde estuvieron presentes los Embajadores de la República ante Marruecos, Argelia, Túnez, Libia Egipto, Siria, Líbano e Israel, junto a los miembros de la delegación que visitó Egipto.

Como respuesta a la iniciativa argentina, entre el 19 y el 23 de octubre de 2004, el vicescanciller de Egipto para las Américas, Shadia Farrag, viajó a nuestro país y mantuvo una reunión de Consulta Política Bilateral con el Subsecretario de Política Exterior argentino, Roberto García Moritán, quien presidió la delegación local. Sin embargo, las relaciones bilaterales distan mucho de alcanzar los niveles posibles, en principio, por falta de mayores respuestas argentinas. Por ello, cuando en el mes de abril de 2005 el nuevo embajador de Egipto, Youssef Hassan Showky Aty, presentó sus cartas credenciales, remarcó la necesidad de identificar nuevas áreas para ampliar y fortalecer los vínculos desarrollados.

En tanto, el 12 de mayo de 2005, durante la visita oficial del canciller egipcio, Ahmed Abul Gheit, luego de asistir a la cumbre árabe-sudamericana en Brasilia, se discutió con el canciller Bielsa la posibilidad de que Egipto venda gas a la Argentina para resolver su crisis energética. Este tema ya pudo haber sido conversado en la entrevista que el canciller Bielsa, en su último viaje a Egipto, mantuvo con el ministro de Electricidad y Energía¹⁸.

17 En ocasión de la visita a la Biblioteca de Alejandría, fueron donados libros del autor J. Borges, símbolo de la cultura argentina, se encontró con el Dr. Ahmed Faathi Souru, Director de tal institución.

18 El canciller egipcio se reunió además con el vicepresidente argentino y titular del Senado, Daniel Scioli, y con el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño.

Las relaciones comerciales con los estados de África del Norte continúan su camino ascendente pues los montos de los intercambios comerciales han aumentado significativamente en los últimos años. En el año 2000, el comercio con Argelia, Marruecos, Túnez y Egipto fue de 560 millones de dólares, en tanto se duplicó para el 2004, con 1.274 millones de dólares, de los cuales 1.250 correspondieron a exportaciones argentinas¹⁹, mostrando el superávit comercial de Argentina.

Tampoco es un dato menor el hecho de que estas exportaciones, tal como demostrado para los noventa, superan o son similares a las enviadas a socios comerciales tradicionales argentinos. Por ejemplo, en el año 2003, se exportaron a Francia bienes por 330 millones de dólares y a Gran Bretaña por 384 millones²⁰, en tanto se vendió a Egipto por 446 millones y a Argelia por 207 millones, trepando a los 448 millones en 2004.

No menos importante que la cifra es la diversificación de productos que se verifica en las exportaciones argentinas. Mientras 10 años atrás casi la totalidad de las ventas eran de commodities, sobre todo cereales, hoy la oferta posee un importante componente de productos manufacturados: autopartes y neumáticos, químicos, vestimenta y productos y servicios de alto valor tecnológico agregado.

El crecimiento del comercio fue acompañado por reuniones de las Comisiones Mixtas, que apuntaron al avance en la cooperación técnica bilateral y en algunos casos por actividades de difusión abiertas a la comunidad –seminarios, paneles y conferencias– que buscaron promover el conocimiento sobre la región.

Si bien es posible mencionar algunas iniciativas privadas para desarrollar los mercados norafricanos²¹, en general, los empresarios argentinos todavía no consideran tales mercados como primer

19 Datos proporcionados por el Centro de Economía Internacional (CEI), Buenos Aires, 2005, www.cei.mrecic.gov.ar

20 Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Buenos Aires, 2005, www.indec.gov.ar

21 Pueden citarse aquí los casos de las exportaciones de leche en polvo que desde el 2003 realiza la empresa La Sibita a Egipto y Argelia, las exportaciones de carne a Marruecos de los frigoríficos Ecocarnes, Gorina y Arrebeef desde el 2004, y la participación de una misión empresarial organizada por la Cámara de Comercio Argentino Árabe en la Feria Internacional de Argelia (Safex) en junio de 2004.

opción para exportar, a pesar de la relevancia actual de las cifras. Esto se debe en gran medida al desconocimiento que hay de la región y de sus potencialidades, lo cual también sucede en la contraparte norafricana. A ello deben sumársele las huellas que dejó la crisis argentina de los pasados años, la existencia de mercados tradicionales para cada una de las producciones nacionales y la falta de apoyo logístico y financiero a pequeñas y medianas empresas que desean alcanzar nuevos mercados no tradicionales.

En este contexto y teniendo en cuenta las características de los estados norafricanos, que poseen estructuras institucionales fuertes y personalizadas, es deseable cierto respaldo oficial por parte de la Argentina, si se pretende mantener estos mercados. Por ejemplo, en las mencionadas giras a Marruecos, Argelia y Túnez, del secretario Talana, y del canciller Bielsa a Egipto, fueron acompañados por empresarios argentinos. Debe destacarse, además, la participación, con un stand propio, de la Fundación ExportAr en la Feria Internacional de Argelia (SAFEX) entre el 1 y el 11 de junio de 2004.

En tanto, desde Argelia y Marruecos llegaron empresarios que contaron con muy buen recibimiento por parte local. Una delegación argelina de 15 empresas, acompañada de representantes del gobierno estuvo entre el 18 y el 21 de agosto de 2004, mostrándose interesados en diversos rubros, desde las carnes y pescados hasta equipamientos agrícolas, electrodomésticos y servicios gastronómicos. En ocasión de esta visita, el día 19, la Cancillería argentina realizó un Seminario de difusión y capacitación llamado «Cooperación económica Argelino-Argentina y las oportunidades de negocios en ambos países». Esta visita, junto a la participación argentina en la SAFEX, además de afianzar las relaciones bilaterales gubernamentales, contribuyó al conocimiento mutuo de los sectores privados.

Dentro del esquema comercial, fue notable la incidencia del tema de la venta de carnes bovinas argentinas en las relaciones bilaterales con la región. En este sentido, se trabajó desde el Estado nacional con el fin de lograr la reapertura de aquellos mercados en los cuales los ingresos de carne argentina se habían visto afectados por los brotes de aftosa, como puede demostrarse por la cantidad de visitas mutuas de carácter sanitario y fitosanitario.

En el año 2003 Argentina concluyó una Misión Sanitaria a

Argelia con el fin de dar cuenta de la situación sanitaria argentina tras un brote aftósico, pues este país había adoptado el principio de zonificación para la importación de carnes desde Buenos Aires.

A Marruecos arribó una Misión Sanitaria del SENASA acompañada por empresas argentinas, para explicar la situación y conseguir que este país levante las restricciones al ingreso de carnes argentinas, lo cual sucedió en enero de 2004. Desde Egipto, entre enero y marzo de 2004, llegaron tres delegaciones del Servicio Veterinario egipcio (GOVS), para confirmar que los procesamientos de carne en los frigoríficos argentinos que venden a su país cumplían con los ritos islámicos y las cadenas de frío. Además inspeccionaron varios establecimientos frigoríficos para habilitarlos a venderles menudencias. En el mes de abril siguiente, todas las aprobaciones fueron dadas y visitó Argentina el presidente del GOVS, quien se entrevistó con el presidente del SENASA.

Recorridos similares a los realizados por los egipcios hicieron, en febrero del mismo año, los tunecinos, en la figura del Director General de los Servicios Veterinarios del Ministerio de Agricultura y del Director General de la Escuela Superior de Industrias Alimentarias, para conocer la situación sanitaria argentina, los controles sanitarios que se realizan y finalizar la negociación para las certificaciones para la importación de algunas especies animales.

Un dato muy importante en la relación con los países de la región lo constituyen los Acuerdos Marco para crear Áreas de Libre Comercio (ALC) que el gobierno argentino, como socio del MERCOSUR, firmó en el 2004 con Egipto (7 de julio) y con Marruecos (26 de noviembre). Ambos acuerdos, como primeros pasos hacia la liberalización comercial, exponen las intenciones de cada una de las partes de aumentar los intercambios comerciales y la forma cómo se avanzará posteriormente en temas más específicos. La idea es que en un futuro no lejano, durante una segunda etapa, se negocie con cada país un acuerdo de preferencias tarifarias fijas, sus respectivos anexos y listas de productos, para luego, en un tercer momento, llegar a la conclusión de un ALC. Para esto se conformarán Comités de Negociaciones bilaterales, que realizarán las consultas y cronogramas de negociaciones. Los procesos serán entonces similares a los que se desarrollan actualmente con Sudáfrica y la India.

En el ámbito multilateral, la Cumbre América del Sur-Países Árabes (APSA), realizada en Brasilia, los días 10 y 11 de mayo de

2005, también puede ser utilizada como «test case» para probar las intencionalidades argentinas en política exterior y el rol de estos países en la agenda externa argentina. En dicha reunión el gobierno argentino tuvo la oportunidad de intensificar los contactos con los países de África del Norte que se habían visitado el año anterior y acercarse a aquéllos con los cuales casi no mantiene relación, tales como Comores, Djibouti, Libia, Mauritania, Somalia, y Sudán. Sin embargo, esta posibilidad no fue aprovechada. El presidente Kirchner, pronunció dos discursos ante la cumbre, resaltando la necesidad de promover no sólo el intercambio comercial sino también el fluido diálogo político para encontrar posiciones comunes que defiendan los intereses de los países del sur, pero se retiró precipitadamente de Brasilia, aduciendo que los objetivos ya habían sido cumplidos.

Como uno de fines principales del presidente era limar las asperezas con Luíza da Silva, causadas por diferencias de política comercial dentro del MERCOSUR, Kirchner no estuvo presente el tiempo suficiente para celebrar reuniones bilaterales con sus pares del otro lado del Atlántico. Solamente se encontró, por escasos minutos, con el presidente de la Autoridad Palestina, Abu Mazen, y con el presidente argelino Abdelaziz Bouteflika, sin avanzar en temas de relevancia. En tanto, los miembros de la comitiva argentina, en la cual se destacaban el canciller Bielsa, el titular de Planeamiento, Julio de Vido, el jefe de Gabinete, Alberto Fernández, y el ministro de Economía, Roberto Lavagna, mantuvieron encuentros con algunos de sus pares. Aparentemente, el gobierno argentino estaba más interesado en resolver las cuestiones comerciales con Brasil que la posibilidad de abrir nuevos caminos junto a los países árabes²².

Quizás mayores oportunidades tuvo el sector privado, ya que la cumbre además de fomentar la cooperación entre las dos regio-

22 En lo que respecta a Argentina, los puntos destacables de la reunión se centraron en el acuerdo comercial que el MERCOSUR firmó con el Consejo de Cooperación del Golfo y en la inclusión de la cuestión de Malvinas en la «Declaración de Brasilia», la cual llama a las partes en conflicto a reanudar las conversaciones, tal lo dispuesto por la ONU, y critica a la Unión Europea por colocar en su futura constitución a las Malvinas como territorios de ultramar británicos, lo cual es «incompatible con la existencia de una disputa de soberanía sobre dichas islas».

nes apuntaba a incrementar el intercambio comercial. Un aspecto interesante fue la posibilidad que tuvieron los empresarios de acercarse a sus contrapartes, habiéndose preparado varias rondas de negocios y encuentros empresariales con más de ochocientas firmas así como una feria de inversiones.

África Subsahariana

Esta región nunca fue considerada relevante para la política exterior argentina y estos dos últimos años no fueron la excepción, pues se continuó con el cierre de las embajadas, ahora en Zimbabwe y Senegal, por el decreto 736 del 3 de mayo de 2002²³. Sin embargo, desde algunos sectores medios de la cancillería se buscó un acercamiento a la región, junto con Brasil, que posee fuertes lazos culturales e históricos y ha desarrollado una política africana, a pesar de los altibajos de la década del noventa.

La idea subyacente fue aprovechar lo acordado en marzo de 2003 por los presidentes de Argentina y Brasil en el Acta de Copacabana, que disponía impulsar una mayor cooperación y coordinación gubernamental en varios temas y áreas de interés común. En el marco de la cooperación inter-cancillerías, la Dirección de África Subsahariana inició un diálogo con su contraparte brasilera, el Departamento de África de Itamaraty (DAF), para ampliar la cooperación bilateral con los estados de África Subsahariana. En ese contexto en diciembre de 2004 se llevaron a cabo en Brasilia unas jornadas de trabajo entre el director de la DIASA, Ministro Juan A. Peña, con su contraparte brasilero, embajador D. Pedro Motta Pinto Coelho, y los Directores de las Divisiones de África I, II y III de Itamaraty, planteándose la necesidad de constituir foros binacionales para fomentar la cooperación. En julio de 2005 volvieron a reunirse, esta vez en Buenos Aires. Asimismo y por instrucciones de DIASA las Embajadas argentinas en Kenya, Nigeria y Sudáfrica se reunieron con sus pares brasileños en sus respectivas sedes para coordinar los temas tratados entre las Direcciones del Palacio San Martín e Itamaraty.

En cuanto a las visitas oficiales, fueron más numerosas las

²³ La Embajada de la República en Zimbabwe cerró en octubre de 2002 y la Embajada de la República en Senegal en noviembre del mismo año.

provenientes del continente africano, que las realizadas desde Argentina, lo cual confirma una tendencia que se viene dando desde la última década, que muestra el escaso interés del Palacio San Martín por fomentar las relaciones sudatlánticas, inclusive con Sudáfrica, el socio más relevante de la región.

En este contexto de baja densidad de las relaciones, la única visita presidencial tuvo lugar con el viaje a Buenos Aires del jefe de Estado de Angola, José Eduardo Dos Santos, en mayo de 2005, viaje que venía anunciándose por más de cinco años y que coronaría esfuerzos privados y públicos entre ambos gobiernos. Entre los últimos merece anotarse que en noviembre de 2003 fue recibida en Luanda una delegación del Área de Planeamiento Federal del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina, junto a representantes de Enarsa, Fomicruz y el INVAP. Por otra parte en el año 2004, Argentina suscribió con Angola un Acuerdo de Cooperación Bilateral en materia agrícola para fortalecer el desarrollo agrícola, ganadero, sanitario y promover los contactos empresariales. Este acuerdo estaba respaldado por el aumento de las exportaciones de productos argentinos, básicamente agroindustriales, a Luanda.

Como culminación de la visita presidencial angoleña a Buenos Aires, el 6 de mayo de 2005 se firmó un Protocolo de Acuerdo Económico y Comercial y un Convenio de Cooperación en Materia Petrolera. Tal convenio, que involucra a las empresas ENARSA, por Argentina, y SONANGOL, de Angola, apunta a incrementar el intercambio tecnológico, científico y comercial en materia petrolera y a promover la realización de exploraciones petrolíferas conjuntas en el mar argentino, desde el sur de Buenos Aires hasta la provincia de Santa Cruz.

En la misma reunión, Kirchner y Dos Santos se comprometieron a promover la cooperación entre el MERCOSUR y la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC) y el presidente argentino anunció la apertura de una embajada en Luanda, que será la tercera latinoamericana, luego de la brasileña y la cubana²⁴. Este es un dato no menor que muestra el interés específico de la administración de Kirchner en promover las relaciones con Angola, cuando

24 El presidente anunció que quien ocupará el cargo de embajador en Luanda será el ex subsecretario de Política Latinoamericana de Cancillería, Eduardo Sguiglia.

la regla ha sido el cierre de nuestras representaciones en África.

Junto a esta excepción, entre los escasos contactos bilaterales puede mencionarse que en abril de 2003, una delegación de la República Democrática del Congo, en el marco de la II Ronda de Negociaciones, recorrió las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y San Juan, definiendo varios contratos comerciales y firmándose un Memorando de Entendimiento en el área política.

Asimismo, y en ocasión de la 58^o Asamblea General de Naciones Unidas, el Canciller Bielsa se entrevistó con su homóloga de Cabo Verde, Maria de Fatima Lima Veiga, el 23 de septiembre de 2003, intercambiando opiniones sobre los nuevos escenarios mundiales, las posibles reformas al Consejo de Seguridad, la «Nueva Asociación para el Desarrollo de África» (NEPAD), y las situaciones particulares de cada uno de sus países. Ambos ministros acordaron la visita del primer ministro de Cabo Verde, José Pereira das Neves, a la Argentina, la cual se concretó entre el 31 de octubre y el 4 de noviembre de ese año. Fue recibido por el secretario de Relaciones Económicas Internacionales y se discutieron becas para estudiantes caboverdianos y cooperación en el área de turismo²⁵.

En noviembre de 2004 arribó a nuestro país el gobernador del Estado de Kano, *Nigeria*, D. Mallam Ibrahim Shekaru, junto a otros ministros de finanzas y agricultura de diferentes estados nigerianos y representantes del gobierno nacional. Con el objetivo de aprender de la experiencia argentina en cuestiones relacionadas al tratamiento de la deuda externa, los nigerianos mantuvieron entrevistas con autoridades del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires, del Ministerio de Economía y de instituciones bancarias.

En tanto, en el ámbito de las visitas estrictamente protocolares, en septiembre de 2004, el embajador de Mozambique en Brasil, Amadeu Conceição, quien también representa a su gobierno en Argentina, visitó nuestro país y se reunió con el jefe de gabinete del canciller, embajador Eduardo Valdés. Ese mismo mes, nuestro embajador en Sudáfrica, Roberto Magnacca, presentó sus creden-

25 Debe recordarse que la inmigración más importante de origen africano es la caboverdiana que llegó a nuestro país a principios de siglo y que cuenta al presente con alrededor de 10.000 descendientes.

ciales ante el gobierno del Reino de *Lesotho*, donde lo recibieron el canciller, el jefe de Estado y el jefe de Gobierno.

En lo que a las relaciones *comerciales* se refiere, con excepción de Sudáfrica que será tratada en forma específica, los dos países del área que más comercian con Argentina son Angola y Nigeria. Las exportaciones argentinas a Nigeria se duplicaron entre el 2000 y el 2004, pasando de 46 a 95 millones de dólares. Con Angola el incremento fue mucho más abrupto en el mismo período, se elevaron de 10 millones a 80 millones. Las importaciones, en cambio, siguieron el camino inverso. El monto de los bienes importados desde Nigeria en el 2000 fue de 198 millones de dólares y en el 2004 la cifra descendió a 15 millones. Desde Angola, en el 2000 las importaciones fueron de 15 millones de dólares mientras que fueron casi nulas desde el año 2001 al 2004²⁶.

El interés africano se demostró, por ejemplo, con la visita a Bariloche, en Río Negro, en julio de 2003, de una misión comercial exploratoria nigeriana, respondiendo a la invitación de su intendente; la delegación estuvo encabezada por el embajador nigeriano interino en nuestro país, ministro-encargado de Negocios Joseph C. Ezema. La comitiva conoció las instalaciones de la empresa INVAP y el reactor nuclear puesto en marcha en el Centro Atómico de Bariloche. En las conversaciones sobre posibles inversiones y negocios en las áreas turística y tecnológica se incluyó la posibilidad de cooperación técnica entre ambos países, lo cual comprendería, por ejemplo, el intercambio de científicos y técnicos. Estas acciones recuerdan los pasos dados por Egipto y Argelia antes de comprar al INVAP reactores nucleares.

Otra misión nigeriana, aunque más pequeña y compuesta únicamente por actores del sector privado, visitó nuestro país el 19 de abril de 2004, interesados en los servicios y productos de los sectores de transporte y logística, construcción, autopartes, telecomunicaciones, electrónica, software y medicamentos, entre otros²⁷.

26 Datos proporcionados por el Centro de Economía Internacional (CEI), MRECIC, Buenos Aires, 2005, www.cei.mrecic.gov.ar

27 Hay dos buenos ejemplos de la demanda nigeriana de tecnología argentina. Uno es el convenio firmado por el ingeniero nigeriano Obadiah Oghoerore Alegbe, en representación de la empresa Oviri Engineering Systems International, con su par argentino Juan Alberto Martínez, creador del Programa de

Angola es el otro país de la región que se muestra como posible mercado para Argentina en lo que a bienes intermedios, tecnología y alimentos se refiere. Este país, productor y exportador de petróleo y diamantes, posee los recursos para comprar en Argentina todos aquellos productos necesarios para recuperarse de la devastación sufrida por la guerra civil que la azotó por años. En esta perspectiva, la venta de insumos para la recuperación de las telecomunicaciones e infraestructura pública se vislumbran como una gran posibilidad para las empresas argentinas, muchas de las cuales ya están atentas a estas demandas²⁸. La asociación con empresas de Brasil se vislumbra como una buena estrategia para ingresar al mercado angoleño, ya que las firmas brasileñas tienen mucha más experiencia en este país.

Tanto Nigeria como Angola son mercados que se muestran susceptibles de recibir bienes y servicios argentinos, particularmente en lo atinente a alimentos y tecnología aplicada. Respecto a los productos alimenticios, no es una novedad que conforman el grueso de las exportaciones argentinas hacia África, siendo la causa principal del superávit que se verifica a favor. En tanto, menos explotado están los sectores de tecnología y bienes intermedios, muy interesantes para las economías en desarrollo africanas, ya que las producciones argentinas le otorgan la posibilidad de acceder a tecnologías y *know-how* acordes a sus necesidades de industrialización, y tal vez, a precios más accesibles que los ofrecidos por los países desarrollados. Las inversiones y la cooperación sur-sur en estas áreas se presentan entonces como muy beneficiosas para ambas partes.

Producción Industrial Comunitaria, que prevé la inmediata exportación de micromáquinas a Nigeria para ser utilizadas, en un principio, en las industrias del caucho y el procesamiento de alimentos. El otro, las actividades de la empresa argentina Telepuerto Internacional de Buenos Aires, que comenzó en el 2004 a brindar servicios satelitales a países africanos.

28 Molinos Río de la Plata, Riva Obras Públicas y Privadas, Nixon Informática y Comunicaciones, Laboratorios Fabot, La Virginia y Satch Poliuretanos, entre otras compañías, cerraron negocios en el mercado angoleño y buscan ganarse un buen lugar. Techint, en tanto, está presente en el sector petrolero hace ya varios años.

Sudáfrica

Las relaciones entre Argentina y Sudáfrica merecen analizarse separadamente del resto del África subsahariana por las características particulares de este relevante país del África Austral, con el cual, desde el año 2000 el MERCOSUR negocia un Acuerdo de Libre Comercio.

Sin embargo, la relación con Sudáfrica no está exenta de las características propias de los otros países africanos: es mucho más lo que hace el socio africano que el latinoamericano, tanto desde las intenciones como desde los hechos, esto es, nivel y cantidad de visitas oficiales y privadas, por ejemplo, o jerarquía de las autoridades que reciben a los funcionarios. Por otra parte, el incremento en la relación comercial, muy favorable a la Argentina, no ha traído necesariamente un florecimiento de la relación política, a pesar de las potencialidades y de las intenciones sudafricanas.

En el ámbito *político-diplomático*, el dato más relevante fue la visita de alto nivel realizada a Buenos Aires, en marzo de 2004, por el Señor ministro en la Oficina del presidente de Sudáfrica, Esoop Pahad, quien se reunió con el secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Martín Redrado, para intercambiar opiniones acerca del desarrollo de las negociaciones entre el MERCOSUR y la SACU (*Southern African Customs Union*). Sin embargo, dado el lugar que ocupa Pahad en la estructura de poder sudafricano, hubiera ameritado ser recibido por autoridades argentinas del máximo nivel.

En un orden jerárquico menor, y con el propósito de recabar información e intercambiar experiencias, visitó Argentina entre los días 24 y 31 de agosto de 2003 una delegación legislativa de la provincia de Kwazulu Natal, la cual se reunió con autoridades nacionales, de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

También durante el 2003, interesados en el sector energético argentino, técnicos sudafricanos, encabezados por el director del Ministerio de Minería y Energía, Dr. Dandile Nogxina, visitaron nuestro país. Mantuvieron reuniones con el secretario de Energía, de Minería y de Asuntos Nucleares y Espaciales y con representantes de la secretaría de Combustibles, de la CNEA y de las empresas INVAP y DIOXITEC, discutiéndose la posibilidad de realizar

operaciones conjuntas en los sectores petrolero, minero, eléctrico y del gas.

Asimismo está a la firma un Proyecto de Acuerdo de Cooperación en los campos de la Ciencia y la Tecnología, siendo destacable el interés y apuro por concluirlo del ministro de Ciencia y Tecnología sudafricano.

En octubre de 2003, en el contexto de la estrategia para defender los mercados de exportación utilizada con los países del África nordsahariana, luego del brote aftósico que sacudiera las ventas de carnes bovinas argentinas, el gobierno argentino envió a Sudáfrica una Misión Sanitaria, con participación del SENASA, para explicar la situación y para que se levantara la veda a la compra de carne argentina, lo cual sucedió en enero del siguiente año.

Por otra parte y en lo que a las cuestiones *estratégico militares* respecta, fueron pospuestos para fines del 2005 los ejercicios conjuntos Atlasur, cuya sexta edición se esperaba para el año 2004. Sin embargo, los contactos se mantuvieron y profundizaron cuando el jefe del Estado Mayor del Ejército, general de división Roberto Bendini, viajó a Sudáfrica en noviembre de 2003.

En lo que atañe a las *relaciones comerciales*, como ya se mencionó, Sudáfrica se ha convertido en un buen socio, tomando el lugar de segundo comprador africano luego de Egipto, con posibilidades de transformarse en el número uno, ya que en el año 2004 las exportaciones hacia Sudáfrica superaron levemente a las dirigidas a Egipto y probablemente sigan creciendo gracias a la firma del Acuerdo de Tarifas Fijas entre el MERCOSUR y la SACU (ver Anexo).

Además de tener la economía más desarrollada de su región y de autoproclamarse su puerta de ingreso, Sudáfrica está demandando bienes argentinos no tradicionales, lo cual la convierte en un destino aún más atrayente para los productos argentinos, sobre todo si se produce el esperado crecimiento de la economía sudafricana (mayor al 4% anual).

Durante el período bajo estudio (2000-2004) el comercio argentino-sudafricano mantuvo un buen desempeño. Los volúmenes de intercambio, expresados en dólares, crecieron ininterrumpidamente, siempre con saldo favorable a la Argentina. En el año 2000 el comercio total fue de 326 millones, de los cuales 241 millones correspondieron a exportaciones argentinas. En el año 2004 el monto

total se duplicó y llegó a 695 millones, siendo que las exportaciones se triplicaron hasta los 605 millones. A nivel bilateral, los aumentos del comercio se vieron acompañados por la realización de varias misiones comerciales y actividades desarrolladas por la Cancillería argentina para promover las exportaciones.

En junio de 2003, precediendo un viaje comercial a Sudáfrica, el Palacio San Martín organizó un seminario de difusión llamado «Sudáfrica: consolidando un mercado prioritario», en el cual expusieron especialistas y empresarios con experiencia en tal país y se entregó una guía de negocios sobre Sudáfrica. El mencionado viaje se realizó en agosto de 2003 como complemento de la Misión Comercial Conjunta del MERCOSUR a Sudáfrica de junio de 2002. La misión comercial argentina, de la cual participaron más de 42 empresas, estuvo encabezada por el subsecretario de Comercio Internacional, Embajador Antonio Seward.

Un año después, también desde Cancillería se acompañó a una Misión empresarial de representantes de los sectores automotriz y autopartista argentinos y se organizó, días antes del viaje, un seminario de difusión y capacitación llamado «Sector Autopartes Sudáfrica». El interés por este sector se debe a sus posibilidades de éxito en el mercado sudafricano, gracias al proceso de recambio y ampliación que se está dando en su plaza automotriz. Pero aún no está definido si este sector será incluido o no en el Acuerdo de Preferencias Tarifarias, aunque de hecho en el acuerdo deberán involucrarse necesariamente las empresas multinacionales del sector.

Esto nos lleva directamente a las negociaciones que comenzaron el 15 de diciembre de 2000, luego de la firma del «Acuerdo Marco para la Creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica». En este contexto, en octubre de 2001 se realizó la primera reunión de la Comisión Negociadora MERCOSUR-Sudáfrica, aunque recién en agosto de 2002 se concretó la segunda, teniendo lugar una tercera en diciembre del mismo año. En estos encuentros se discutieron principalmente cuestiones técnicas de política sanitaria, comercial y agrícola y se acordó que la firma de un acuerdo de preferencias fijas para una canasta básica de productos sería el próximo paso a seguir.

Si bien las actividades de la Comisión Negociadora estuvieron prácticamente paralizadas en el 2003, debido principalmente a las asimetrías existentes entre la economía de los países del MER-

COSUR y la sudafricana²⁹, un hecho destacado fue que el MERCOSUR aceptó finalmente la petición de Sudáfrica de incorporar a la SACU³⁰ a las negociaciones. De este modo, en octubre se consumó una primer Reunión Técnica de Negociaciones MERCOSUR-SACU.

A lo largo del 2004 se dinamizó la negociación, con tres reuniones de la Comisión Negociadora. Los avances logrados fueron significativos porque se resolvieron asuntos espinosos en los cuales las partes diferían, tales como salvaguardias, reglas de origen, lista de productos y solución de controversias. Finalmente, el 16 de diciembre de 2004, en Belo Horizonte, Brasil, se firmó el Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la SACU, junto a un Protocolo para la Solución de Controversias y un Memorandum de Entendimiento.

Este acuerdo forma parte de la primera fase prevista en el Acuerdo Marco del 2000. Su objetivo es incrementar las acciones tendientes a extender los intercambios comerciales y los consensos en cuestiones básicas antes de alcanzar la segunda etapa, donde se firmará un Tratado de Libre Comercio (TLC). Durante la ceremonia, los ministros firmantes³¹ reafirmaron su decisión de fortalecer la cooperación bilateral destinada a facilitar la implementación del acuerdo y acordaron celebrar negociaciones para firmar un Proto-

29 ALADI, «*Avance de las Negociaciones Internacionales*», Documento de la Secretaría General, 14 de junio de 2004; publicado en el sitio web oficial de la ALADI: [http://www.aladi.org/nsfaladi/Estudios.nsf/0af73459abb818032568240064570b/636d4bd3b341203103256ec2004c9b15/\\$FILE/1845.doc](http://www.aladi.org/nsfaladi/Estudios.nsf/0af73459abb818032568240064570b/636d4bd3b341203103256ec2004c9b15/$FILE/1845.doc), pág. 21, consultado el día 20 de julio de 2004.

30 La SACU, liderada por Sudáfrica y compuesta por Botswana, Lesotho, Swazilandia y Namibia tiene sus orígenes en 1910, fue reformulada en 1969 y finalmente «*aggiornada*» en octubre de 2002, luego de ocho años de negociaciones.

31 Por el MERCOSUR firmaron: Rafael Bielsa, ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina; Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil; Leila Rachid, ministra de Relaciones Exteriores de la República de Paraguay; y Didier Operti, ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay. Representando a los estados de la SACU signaron el acuerdo: Daniel N. Moroka, ministro de Comercio e Industria de Botswana; Mpho Matie, ministro de Comercio e Industria del Reino de Lesotho, Dr. Abraham Iyambo, ministro de Pesca y Recursos Marinos de la República de Namibia, Mandisi Mpahlwa, ministro de Comercio e Industria de la República de Sudáfrica; y Mabili Dlamini, ministro de Relaciones Exteriores y Comercio del Reino de Swazilandia.

colo sobre Asistencia Administrativa Mutua antes de la implementación del acuerdo de preferencias fijas³².

A pesar de estos avances, es de remarcar que las negociaciones MERCOSUR-SACU han sido realmente lentas. Entre las razones puede mencionarse la falta de interés que mostraron los sectores empresariales de ambas partes, por desconocimiento mutuo de las economías regionales, pero también porque ambos bloques tienen producciones similares, «*commodities*» de productos primarios que venden a los mismos socios: la Unión Europea (UE) y Estados Unidos y con quienes están negociado también acuerdos de libre comercio que necesitan toda la atención de los actores del sur. Existe, además una gran cantidad de productos sensibles en ambos bloques que no permiten un aumento de las concesiones. Asimismo no fue menos importante el hecho de que la SACU, durante el período de negociaciones, estaba viviendo un proceso de negociación interna para actualizarse, lo cual acaparó mucho de su tiempo y atención³³.

El impulso en las negociaciones entre la SACU y el MERCOSUR ha tenido su origen en Sudáfrica y Brasil. El socio argentino en el MERCOSUR viene desarrollando una estrategia que involucra a Sudáfrica en variados frentes (Lechini:2005,338-344), principalmente en el grupo IBSA y G20³⁴.

32 Por otra parte, se conformó un Comité Conjunto de Administración, en el cual el MERCOSUR será representado por el GMC y la SACU por el Mecanismo de Negociación Común. El Comité tendrá la función de velar por el buen funcionamiento e implementación del Acuerdo, de considerar y someter a las partes las modificaciones propuestas por una de ellas, estudiar el desarrollo del comercio entre las partes, entre otras funciones.

33 La SACU en el 2002 firmó un nuevo tratado organizativo, más enfocado en las demandas y necesidades del nuevo siglo, que cambia profundamente su organización actual y toma aspectos políticos, relegados en el tratado de 1969, puramente comercial.

34 Brasil junto a la India y Sudáfrica formaron el grupo IBSA durante el año 2003 como una alianza estratégica para defender los intereses del sur. Asimismo en la reunión de la ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio realizada en Cancún, en setiembre de 2003, un conjunto de países en desarrollo defendieron sus posiciones sobre la cuestión de los subsidios agrícolas contra las medidas proteccionistas de los países desarrollados, preocupados por proteger sus sectores menos competitivos. Este grupo de países, liderado entre otros por el Canciller brasileño Celso Amorim pasó a llamarse G22 y se negó a aceptar lo que denominaron «*a pre-cooked deal*», argumentando que

Por otra parte, los datos comerciales demuestran que Sudáfrica es ya un muy buen socio comercial de la Argentina³⁵, aunque Buenos Aires no demuestra el mismo interés desde la perspectiva político-diplomática. De otro modo es casi imposible explicar el desaire cometido con el presidente sudafricano, Thabo Mbeki, en mayo de 2005. El presidente Kirchner, a solamente doce días del arribo de Mbeki a la Argentina, decidió suspender la visita oficial estipulada, argumentando cuestiones de agenda de política interna. El gobierno sudafricano, sorprendido por esta decisión, debió rápidamente reprogramar el recorrido del presidente Mbeki y su importante comitiva³⁶, extendiendo las estadías en Brasil y Chile. Por su parte, los miembros de la embajada sudafricana en Buenos Aires no realizaron declaraciones públicas sobre este infortunado episodio, que no hace más que evidenciar la falta de compromiso y tacto del gobierno con un relevante país del sur, potencial aliado político internacional, tal como lo es para Brasil.

En tanto el canciller Bielsa, luego de reunirse con el embajador sudafricano en nuestro país, Mlungisi Washington Makalima, para informarle la postergación indefinida de la visita de Mbeki, emitió un comunicado con el nombramiento de un nuevo embajador argentino en Pretoria³⁷. Este fue uno de los últimos reuniones protocolares del diplomático sudafricano, pues el 15 de julio de 2005 llegó a Buenos Aires el nuevo Embajador de Sudáfrica en Argentina, P. Goosen, asumiendo sus funciones el 20 de julio³⁸.

tal acuerdo iría en desmedro de sus intereses al consolidar las posiciones de EEUU y la UE. Pero el grupo no pudo mantenerse unido después de Cancún y fue rebautizado como G20+ para reflejar las fluctuaciones en la participación de algunos miembros.

35 Por unas pocas decenas de millones de dólares, Sudáfrica no ingresó en 2004 en la lista de los diez primeros compradores de productos argentinos, quedando en el décimo primer lugar luego de Uruguay según los datos proporcionados por el CEI.

36 El presidente sudafricano viajó junto a la ministra de Relaciones Exteriores, Nkosazana Dlamini Zuma, los ministros de Economía, de Defensa y de Minería y Energía, y cuarenta hombres de negocios pertenecientes a los sectores financiero, minero, productivo y tecnológico.

37 El diplomático de carrera, embajador Carlos Sersale.

38 Previo a dicha designación había ocupado el cargo de director Principal para la Paz y la Seguridad del Departamento de Relaciones Exteriores de Sudáfrica.

Reflexiones finales

Como mencioné al inicio, no ha habido política exterior hacia los estados del continente africano y tampoco impulsos, ya que las escasas iniciativas tomadas carecen de la jerarquía y dimensión necesarias para ser consideradas como tales.

Los acercamientos con los estados del norte de África estuvieron exclusivamente vinculados a una perspectiva comercialista, para estimular las compras de los productos argentinos. Junto a Sudáfrica, los mercados norafricanos se están convirtiendo en socios comerciales cada vez más importantes. Las ventas al África pasaron de un 4% del total exportado al mundo en el año 2000 a casi un 7,5% en 2004. Egipto ha sido el principal comprador del período aunque en el año 2004 fue igualado por Sudáfrica. Los superávits comerciales existentes y potenciales con la región, así como el impulso que daría a la industria nacional la exportación de productos intermedios y terminados a estos mercados, son razones lo suficientemente valideras para avalar y esperar un trabajo más intenso del gobierno para estrechar los lazos con la región.

Sin embargo, no hubo señales ni gestos políticos que demostraran coherencia entre el discurso anunciado en las visitas y reuniones y los hechos. Estos países son percibidos sólo como potenciales socios comerciales, tal como lo indica el avance en la negociación de áreas de libre comercio, pero no se observan otras intenciones desde la perspectiva de la cooperación política. En ese sentido se presentan continuidades con las gestiones anteriores.

Asimismo el gobierno argentino acompaña a Brasil —que está impulsando las negociaciones, tanto bilateralmente como a través del MERCOSUR— pero se compromete tibiamente, enredado en la trama de los altibajos de la política interna y la agenda electoral.

En ese sentido continúa manteniendo una política exterior reactiva, a pesar del respiro que le da una situación económica que muestra signos de recuperación, con un incremento sostenido de las exportaciones y un superavít fiscal, olvidando que sólo a través de la construcción de alianzas políticas y económicas se puede mejorar la inserción internacional de un país periférico.

BIBLIOGRAFÍA

ALADI, «*Avance de las Negociaciones Internacionales*», Documento de la Secretaría General, 14 de junio de 2004; publicado en el sitio web oficial de la ALADI: <http://www.aladi.org/nsfaladi/> Estudios consultado el día 20 de julio de 2004

LECHINI de ALVAREZ, Gladys «África desde Menem a de la Rúa: Continuidad de la política por impulsos», en CERIR (edición preparada por) Rosario, 1997, págs. 227-250.

LECHINI, Gladys «Is South-South Co-operation still Possible? The Case of Brazil's Strategy and Argentina's Impulses Towards the New South Africa and Africa», en Atilio A. BORON & Gladys LECHINI, *Politics and Social Movements in an Hegemonic World. Lessons from África, Asia and Latin America*, CLACSO, Buenos Aires, 2005, págs. 319 a 347.

Memoria Detallada del Estado de la Nación. Año 2004. Jefatura de Gabinete de Ministros, Gobierno de la República Argentina, publicada en el sitio web oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros: <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada04/Anexos2004MinRelaciExteriores.pdf>

Memoria Detallada del Estado de la Nación. Año 2003. Jefatura de Gabinete de Ministros, Gobierno de la República Argentina, publicada en el sitio web oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros: <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/MemoriaDetallada03/4RREEimpreso.pdf>

Comercio Argentino-Africano 2000-2004**CUADRO I****Exportaciones de la Argentina al África en millones de u\$s**

AÑO	Argelia	Egipto	Marruecos	Nigeria	Angola	Sudáfrica	Total África
2000	69	438	87	46	11	241	1070
2001	158	345	117	60	18	315	1273
2002	114	405	98	74	29	291	1277
2003	207	446	175	70	63	333	1567
2004	448	591	210	95	80	605	2573

Importaciones Argentinas desde África en millones de u\$s

AÑO	Argelia	Egipto	Marruecos	Nigeria	Angola	Sudáfrica	Total África
2000	39	10	4	198	15	85	444
2001	2	7	6	114	0	123	271
2002	1	1	11	20	0	32	88
2003		6	3	37	0	53	122
2004		18	5	15	0	90	180

CUADRO II**Incidencia de las exportaciones al África para Argentina**

Año	2000	2001	2002	2003	2004
%	4,062	4,79	4,97	5,23	7,44

Incidencia en las importaciones desde África para Argentina

Año	2000	2001	2002	2003	2004
%	1,75	1,33	0,97	0,87	0,6

CUADRO III
Incidencia en las exportaciones de Argentina hacia África

AÑO	Argelia	Egipto	Marruecos	Nigeria	Angola	Sudáfrica
2000	6%	41%	8%	4%	1%	23%
2001	12%	27%	9%	5%	1%	25%
2002	9%	32%	8%	6%	2%	23%
2003	13%	28%	11%	4%	4%	21%
2004	17%	23%	8%	4%	3%	24%

Incidencia en las importaciones de Argentina desde África

AÑO	Argelia	Egipto	Marruecos	Nigeria	Angola	Sudáfrica
2000	9%	2%	1%	45%	3%	19%
2001	0%	3%	2%	42%	0%	45%
2002	0%	1%	13%	23%	0%	36%
2003	0%	5%	2%	30%	0%	44%
2004	0%	10%	3%	8%	0%	50%

Fuente: los cuadros son de elaboración propia en base a datos proporcionados por el CEI e INDEC CEI: CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL, MRECIC, Buenos Aires, 2005, www.cei.mrecic.gov.ar

INDEC: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, Buenos Aires, 2005, www.indec.gov.ar

RESUMEN

Este artículo muestra el bajísimo lugar que los estados del continente africano tuvieron en la agenda de política exterior argentina durante los años del gobierno de Kirchner.

Los datos del incremento en las exportaciones argentinas a algunos países del norte de África –como Egipto– y a Sudáfrica, no fueron elementos suficientes para gestar estrategias de acercamiento con estos países del sur, con los cuales existen amplias posibilidades de construir un diálogo político, si se tienen en cuenta contenidos similares de la retórica presidencial en los ámbitos domésticos. Las relaciones argentino-africanas continuaron desarrollándose en el nivel de la rutina de la cancillería, perdiéndose valiosas oportunidades para diversificar las relaciones externas con el desarrollo de vinculaciones con estados crecientemente relevantes en la escena internacional y dispuestos a cooperar, como el caso de Sudáfrica.

Palabras claves: ARGENTINA - ÁFRICA - EGIPTO - SUDÁFRICA - KIRCHNER - POLÍTICA EXTERIOR - COMERCIO EXTERIOR

ABSTRACT

This article refers to the low profile that the African states have had in Argentina's Foreign Policy agenda during Kirchner's presidency. Despite the relevance of Argentina's exports to the countries of the North of Africa –like to Egypt– and to South Africa, and even though there are coincidences between the domestic political speech and the improving of relations with southern countries, no policy or strategies were designed towards these potentially good political partners.

The relations between Argentina and the African countries kept on developing on the Foreign Affairs Ministry routine's level, thus losing valuable opportunities to diversify external relations with states increasingly relevant in the international dimension and willing to cooperate with Buenos Aires, like the South African case.

Key Words: ARGENTINA - AFRICA - EGYPT - SOUTH AFRICA - KIRCHNER - FOREIGN POLICY - INTERNATIONAL TRADE



LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA MEDIO ORIENTE: UNA REGIÓN QUE NECESITA UNA REDEFINICIÓN

Rubén Paredes Rodríguez

En los últimos años, con motivo de los acontecimientos sucedidos en diciembre de 2001, la República Argentina ha tenido que sortear una serie de obstáculos en el plano doméstico de la política vernácula como así también reacomodarse y reposicionarse en el plano internacional en medio de condicionantes externos adversos. Precisamente en ese contexto, la asunción del Dr. Néstor Kirchner a la Presidencia de la Nación el 25 de mayo de 2003 ha estado signada por una doble constricción. Por un lado, la situación de crisis interna imperante en el país, de carácter político-institucional y económica-social, tal vez la más grande de la historia argentina, y por el otro, los cambios acaecidos en el sistema internacional con motivo del accionar unilateral de los Estados Unidos en pos de la lucha en contra del terrorismo internacional que tuvo como epicentro una vez más a la región de Medio Oriente¹.

En este sentido, si se parte de que la política exterior es una proyección de lo que acontece en la política nacional, no cabe dudas que por la situación que comenzó a atravesar el país, se produjeron cambios en la misma orientados a generar una instancia propicia que ayudara a superar la crisis interna. Ello ha implicado dejar de lado algunos presupuestos que habían caracteriza-

1 Al momento de la asunción del Presidente Kirchner, la administración norteamericana ya había declarado el 1º de mayo de 2003 el fin de las hostilidades bélicas en Irak, iniciándose así una nueva etapa de ocupación del país con el establecimiento de la Autoridad Provisional Iraquí. De esta manera, Irak pasaba a convertirse en el segundo país en la región de Medio Oriente en el que se intervenía militarmente, dado que el primero había sido Afganistán en noviembre de 2001 luego de los atentados del 11-S.

do la política exterior de los gobiernos de los presidentes Menem y De la Rúa, priorizando de ahí en más, algunos temas —como ser la negociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional y la salida del *default*— y países —sobre todo Brasil en la región de América Latina junto con Chile y Venezuela— en la agenda de política exterior. A partir de la identificación de ese contexto general en el que se contiene la formulación de la política exterior argentina —apuntando hacia la obtención de una autonomía regional relacional, de perfil latinoamericanista comprometida con el multilateralismo, bregando por el respeto del derecho internacional y los derechos humanos y sin alineamientos automáticos— se puede entender cómo ha sido en particular la misma hacia una región que se encuentra en «el Medio de Oriente». Ésta ha sido percibida como lejana, potencialmente atractiva a la hora de ampliar los mercados de exportación —aunque por momentos descuidada— y con «conflictos» que involucra no sólo a países *in situ* sino también a otras potencias occidentales con intereses en el mapa regional.

En términos generales, y a diferencia de lo que puede definirse como una *política exterior activa*, entendida como un conjunto de decisiones y lineamientos que se adoptan en consonancia a objetivos previos y claramente definidos por parte de las máximas autoridades de la Cancillería, la política exterior argentina hacia la región de Medio Oriente en su conjunto ha sido de carácter *reactiva*, destacándose sólo algunas iniciativas específicas. Es decir, se ha actuado en algunas situaciones y/o acontecimientos de manera rutinaria o inercial, a través de los canales burocráticos establecidos cuando se ha requerido la adopción de una decisión o una determinada posición. Esto se ha traducido en una articulación entre la Cancillería y las embajadas a través de la Dirección de África del Norte y Medio Oriente (DANMO), no sólo en cuestiones predominantemente político-diplomáticas, consideradas de primaria competencia, sino también en cuestiones comerciales, económicas, culturales y de cooperación internacional.

De esta manera, se puede decir que Medio Oriente no ha sido un área geográfica prioritaria en la agenda de relacionamiento externo, a pesar de que se han planteado como objetivos estratégicos *consolidar y profundizar* las relaciones bilaterales con los países del

área², como así también *proponer y justificar* las posiciones de Argentina según las líneas directrices contenidas en la política exterior general, específicamente en lo que atañe al apoyo del *multilateralismo*³. En consecuencia, se ha planteado mantener una *posición constructiva y equilibrada*, sustentándola en el acatamiento normativo de las Naciones Unidas y las resoluciones emitidas por sus respectivos órganos, con relación a los conflictos que se suscitan en la región —como ser el conflicto palestino-israelí cuyos orígenes se remontan a varias décadas atrás y la Guerra de Irak de 2003— dejando de lado los gestos de *sobreactuación y la diplomacia presidencialista* que caracterizó en más de una oportunidad el accionar argentino durante la década de los noventa⁴.

La búsqueda de un *equilibrio* que se percibe como necesario

-
- 2 Con relación a la posición de Argentina hacia Medio Oriente, véase Memoria detallada del estado de la Nación 2003, Jefatura de Gabinete de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Pág. 187.
 - 3 En el discurso inaugural del Presidente Kirchner ante la apertura de sesiones ordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas se fijó el carácter general de la política exterior argentina comprometida con el *multilateralismo* en las instancias política y económica. De esta manera, se enfatizó el fortalecimiento de la *acción multilateral genuina* y la *búsqueda de consensos*, mediante el respeto del *derecho internacional* en los temas que preocupan a la comunidad internacional. Motivo por el cual, Argentina sin la intención de confrontar con los Estados Unidos en temas de seguridad internacional, reivindicó la lucha contra el terrorismo internacional y otros delitos conexos en el ámbito de las Naciones Unidas en el cumplimiento de la Res. 1373 del Consejo de Seguridad. Asimismo, se reconoció como un pilar de la política exterior la solución pacífica de las controversias en el marco de las Naciones Unidas como la instancia multilateral de construcción de consensos en donde se puede prevenir de manera concertada los conflictos y neutralizar las amenazas a la paz.
 - 4 Cuando se alude a la *sobreactuación*, se tiene en cuenta la posición de Argentina en la Guerra del Golfo de 1991 en donde el país participó en la denominada *Coalición Internacional*, a través del envío tropas, en un gesto de «alineamiento automático» con los intereses estratégicos de los Estados Unidos. Asimismo, se entiende por *diplomacia presidencialista* el accionar de alto perfil llevado adelante en más de una oportunidad por el entonces presidente Menem, en lo que respecta a algunos países y temas conflictivos de la región de Medio Oriente, como por ejemplo el ofrecimiento de mediación entre palestinos e israelíes o el intento de hacer participar Argentina —pese al rechazo político interno— en la intervención militar anglo-norteamericana de diciembre de 1998 en Irak que no contaba con la anuencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

en las relaciones diplomáticas argentinas hacia los países de Medio Oriente, requiere precisamente ser leída a la luz de los *equilibrios frágiles* que se ponen de manifiesto en la región, tan inestables como las arenas que se encuentran en la topografía del lugar, en donde se imbrican intereses políticos, económicos, religiosos y geoestratégicos. Por tal motivo, en este capítulo se abordarán las relaciones Argentina-Medio Oriente durante los dos primeros años de gobierno del Dr. Kirchner, sin perder de vista la situación interna del país, lo cual ha sido un condicionante importante que lo ha llevado a priorizar algunos *temas y países* en la agenda de política exterior. Esto permitirá entender varias cuestiones con relación a la vinculación hacia la región —en las dimensiones político-diplomática, estratégico-militar y económico-comercial— a saber: primero, cómo ha sido la posición argentina durante la Guerra de Irak y en el lanzamiento de la Hoja de Ruta, entendida como una nueva propuesta para el interrumpido proceso de paz entre palestinos-israelíes, como así también la posición en torno a la lucha contra el terrorismo internacional y la imagen del país en ese tema. Segundo, cómo ha sido la posición del nuevo gobierno para con la República Islámica de Irán, en virtud del proceso de investigación judicial sobre los atentados terroristas de 1992 y 1994, aún no esclarecidos, en lo que se ha denominado la conexión local e internacional. Tercero, en qué medida la política comercial estratégica basada en la diversificación de los lugares de destino para los productos argentinos ha encontrado en Medio Oriente a un socio comercial. Cuarto, y a manera de cierre, identificar los cambios y continuidades de la política exterior Argentina hacia la región de Medio Oriente y sus países.

La situación de Argentina frente a la Guerra de Irak, el conflicto de Oriente Medio y el terrorismo internacional

A partir de diciembre de 2001, se produjeron una conjunción de factores que coadyuvaron a la profundización de la crisis que hasta ese entonces había sido de carácter económica y social para agregarse el componente político-institucional. La recesión que había sido un signo constante en los últimos años, producto del agotamiento de modelo económico de principios de los noventa, se profundizaba a pesar de la intención de ensayar nuevas medidas económicas en medio de dos condiciones adversas.

Por un lado, el tipo de cambio sobrevaluado —producto del régimen de convertibilidad que anclaba la moneda nacional con relación al dólar— había afectado la competitividad internacional argentina, aumentado el déficit en la cuenta corriente en un contexto de disminución de los precios internacionales de los productos de exportación. Por el otro, la magnitud que había alcanzado la deuda externa —entre otras cuestiones para saldar la brecha deficitaria en la balanza comercial en virtud de la lógica en la que había funcionado el modelo— se hacía insostenible en un contexto internacional que se tornaba cada vez más adverso ante la falta de liquidez internacional y de confianza por parte de los inversores extranjeros en el rumbo económico del país. La deuda externa representaba para ese entonces el 50% del Producto Bruto Interno junto con las obligaciones de pago de 14000 millones de dólares para el año 2002. Aunque era un secreto a voces, la inminente devaluación del peso, la decisión política de hacerlo implicaba costos en los que no se quería incurrir, sobre todo para no repetir los acontecimientos hiperinflacionarios de finales de los ochentas, con dos nuevos componentes que estaban presentes en esta crisis, el récord histórico en la alta tasa de desempleo y la tenencia de deuda en dólares por parte de familias y empresas argentinas que hubiera implicado una quiebra generalizada.

En este sentido, la denodada búsqueda del «Déficit cero» y la imposición del denominado «corralito» sobre los depósitos de las persona físicas y jurídicas, fueron las medidas ensayadas desde el Ministerio de Economía cuando se producía una masiva fuga de capitales, pero que en medio del descontento social y de los *cacerolazos*, terminaron de precipitar la crisis política-institucional con la renuncia del Presidente Fernando De la Rúa. En menos de un mes, Argentina tendría cuatro presidentes en doce días, un gobierno de transición —que tuvo como presidente al ex candidato para ese cargo, quien había perdido en las elecciones de 1999 y que se desempeñaba como senador por la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde— y decisiones que afrontar en materia económica —como ser la declaración del *Default* de la deuda externa y la renegociación con los organismos multilaterales de créditos, la devaluación del peso y los consabidos efectos sobre el salario, la pesificación asimétrica y la acuciante situación social con un 50% de los habitantes bajo la línea de pobreza— y en materia política —como ser el

fortalecimiento de las instituciones y del sistema democrático, la búsqueda de gobernabilidad y un mayor énfasis en la cuestión social.⁵

Mientras que en el plano interno el país ingresaba en una crisis sin precedentes en la historia argentina, en el plano internacional, el mundo se encontraba convulsionado no sólo por los atentados del 11 de septiembre —ocurridos tres meses antes del desplome argentino— sino también por el accionar norteamericano en lo que se denominaría con el correr de los hechos la Guerra contra el terrorismo. Precisamente en esa conjunción de factores creemos importante entender la política exterior argentina, específicamente hacia la región de Medio Oriente, en un contexto signado por la crisis interna, en donde la misma no ha sido una prioridad en la estrategia de reinserción en el sistema internacional con posterioridad a los acontecimientos antes mencionados, a pesar de algunos gestos.

En términos generales, ha habido una intención constante de identificar en el estudio de la política exterior argentina los cambios, ajustes y continuidades entre los diferentes gobiernos, cualquiera sea su signo político. Por tal motivo, una de las primeras cuestiones que aparecieron y que requirieron una posición por parte de Argentina ha sido la Guerra de Irak de 2003 donde se han retomado los principios de la política exterior tradicional pero con algunos ajustes, diferenciándose de lo que había sido la participación en la Guerra del Golfo de 1991, cuando se decidió enviar tropas al conflicto en un gesto de claro alineamiento con los intereses de los Estados Unidos.

Ahora bien, luego de los atentados del 11-S perpetrados en New York y Washington casi simultáneamente, y a pesar de que la guerra contra el terrorismo internacional recibió apoyo de la comunidad internacional prácticamente en su conjunto, —incluida Argentina— no ha sido así en lo que hace a la decisión y actuación de tipo unilateral en que se ha realizado la Guerra de Irak de 2003. No sólo por la violación a la legalidad internacional sino también por el impacto que podía generar en la región de Medio Oriente la situación interna de Irak.

5 Para ver las causas políticas de la crisis argentina véase: MURILLO, Victoria; «Tango de un desencanto anunciado», en «Foreign Affairs en español», verano de 2002, disponible *on-line* en: <http://www.foreignaffairs-esp.org>. Consultado el 20 de marzo de 2005.

Cabe mencionar, que desde mediados de los noventa han sido numerosos los trabajos escritos que apelaban a la elección nuevamente de Irak como blanco en la política exterior norteamericana, respondiendo al diseño formulado por los denominados halcones – línea dura y conservadora– en la actual administración republicana, los cuales planteaban la necesidad de seguir las acciones en contra del régimen de Bagdad, sin éxito durante el gobierno del Bill Clinton, pero con influencia en el gobierno de George W. Bush. Esto se puede corroborar haciendo una lectura de los artículos en *The New American Century*, *America Enterprise Institute*, *The Heritage Foundation*, *Carnegie Endowment* y *The Atlantic* entre otros. De los mismos, se puede divisar un denominador común en torno a la necesidad de incorporar a Medio Oriente dentro de la *democracia* con el objeto de traer *estabilidad* a la región empezando por Irak, el cual ejercería una suerte de *efecto demostración*⁶.

De este modo, Irak debía convertirse en la base de los Estados Unidos en Medio Oriente para el siglo XXI, debido a que la posición norteamericana necesitaba una *relocalización* en la región, ya no centrándose en Arabia Saudita con el despliegue de tropas – sobre los denominados *lugares Santos del Islam* y el impacto que puede generar– ni en Israel con el problema aún no resuelto con los palestinos. En tal sentido, mover las fichas en el tablero deslizándose hacia Irak iba permitir a Estados Unidos reposicionarse y enfrentar los conflictos en la región, inclusive en la *lucha contra el terrorismo internacional*. Primero ha sido Afganistán con el derrocamiento del régimen del Talibán –lo que no necesariamente ha implicado su desaparición del país porque sigue actuando en el sur en la frontera con Pakistán– y luego el «discolo» Irak, gobernado por Saddam Hussein, que supuestamente representaba una

6 Entre los artículos publicados por los denominados *Think Tanks* norteamericanos, se encuentra «A Post Saddam scenario» de Robert Kaplan, publicado el 2 de noviembre de 2002, unos meses antes de la Guerra de Irak, en donde se daba por descontada la guerra y cómo se debería administrar el país y con qué medios. Lo sorprendente de este artículo es la antelación en la que se describen los acontecimientos cuando aún no habían ocurridos, y la necesidad de remover al régimen baasista del poder como un objetivo primordial en la política exterior de la administración de George W. Bush. Disponible en Internet en la dirección: <http://www.theatlantic.com>. Consultada en diciembre de 2002.

amenaza regional e internacional, al cual sólo le cabía su remoción del poder como una suerte de imperativo categórico desde la perspectiva de los Estados Unidos.

Desde Washington se esgrimieron tres argumentos en los que se sustentaba la necesidad de intervenir militarmente: primero, que Saddam Hussein era un dictador y que en Irak no se respetaban los derechos humanos; segundo, que poseía Armas de Destrucción Masivas (ADM), tanto químicas como bacteriológicas, aunado a la supuesta reactivación de los planes de obtención de uranio enriquecido—*yellow cake* con 235 isótopos— plausibles de ser empleados con fines bélicos; y tercero, por poseer contactos con la red terrorista de Al-qaeda. Sin embargo, estos argumentos se fueron cayendo uno a uno con el paso del tiempo. En primer lugar, porque el hecho que Saddam Hussein haya sido un dictador no sorprendió a nadie en la región y ni en el mundo, y menos las acusaciones de violar los derechos humanos que no se respetan en el conjunto de Medio Oriente bajo la concepción occidental. En segundo lugar, los informes de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) y de la Comisión de Naciones Unidas para el Monitoreo y Verificación Internacional (UNMOVIC) habían sido fidedignos, no sólo porque no se encontraron las mencionadas armas *in situ*, sino que la administración norteamericana—posteriormente— declaró oficialmente que éstas habían sido un «pretexto» para intervenir. Finalmente, no se pudieron comprobar los contactos entre el régimen baasista de Saddam Hussein y Al-qaeda porque los fines políticos tanto de uno como del otro son antagónicos. El primero era un *régimen laico, nacionalista e impregnado de una concepción socialista* que sólo se ha valido por cuestiones pragmáticas de la *religión*⁷, mientras que la segunda plantea como fundamento del orden político globalizado a la religión islámica, la unidad del mundo árabe-musulmán en una comunidad islámica sunnita—adoptando preceptos del waabismo⁸— no atada a bases nacionales, y enfrentada a los

7 Esta situación se produjo en la Guerra del Golfo, cuando Saddam Hussein con el objeto de aglutinar al mundo islámico a su favor, declaró que la guerra era santa y como manifestación de ello incorporó en la bandera iraquí la frase «Alá es el más Grande»

8 El *Waabismo* es una escuela puritana vinculada a la concepción *sunnita* del Islam que sostiene una ortodoxa interpretación del mismo, planteando que todos aquellos que no respetan sus interpretaciones, especialmente los *shiitas*,

herejes —los shiítas— pero sobre todo a Occidente y sus cruzados — Estados Unidos, Israel y demás países aliados—.

En esta última guerra, ha sido notoria la violación de la legalidad internacional, en cuanto no se respetó la Carta de las Naciones Unidas ni los mecanismos establecidos que coadyuvan como objetivo principal al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Por tal motivo, no había fundamentos que permitieran defender la legalidad del uso de la fuerza contra Irak según el Derecho Internacional vigente, sólo el Consejo de Seguridad debía autorizar el mismo, cuando existe una «amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión» y en ese caso, se podrían haber tomados medidas «de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales» (Artículo 39). En este sentido, hay que mencionar que la Resolución 1441 del 2 de noviembre de 2002 no autorizó el uso de la fuerza, por más que Irak haya cumplido de forma parcial con las diecisiete resoluciones emanadas del Consejo. Inclusive, los argumentos esgrimidos no son válidos para apelar a la *legítima defensa «preventiva»* desde la pers-

son considerados infieles, inclusive no islámicos. Esta forma rigorista de interpretación del Islam fue creada por Mohamed Ibn Abd al-Wabb (1703-1792) de quien adquiere su nombre, y que devino en la forma oficial de religiosidad en Arabia Saudita. La búsqueda de la pureza del Islam es su principal objetivo en donde no caben innovaciones, entre ellas la visión esotérica que plantea el shiísmo de esperar el retorno del Imán Oculto. De allí que sólo plantea que la única legislación que puede regir sobre los hombres es el Corán leído de manera literal y la Sharia (o Ley Islámica) que se contiene en el libro sagrado —esto explica porqué en Arabia Saudita se carece de Ley Fundamental—. En lo que a las prácticas sociales y religiosas se refiere, se prohíbe la participación de la mujer en la vida pública, el culto a los muertos y visita a los cementerios por considerar que sólo se adora y se conmemora a Allá, se prohíbe beber alcohol, fumar, escuchar y hacer música, entendiendo que son vicios que apartan a los hombres de la entrega y devoción a Dios. El waabismo desde la formación del Estado moderno en Arabia Saudita se ha propuesto defender la pureza del Islam, protegiendo los lugares santos de la Meca y Medina y de impedir que el shiismo se convierta en una versión islámica dominante. Cabe mencionar, que su influencia en el mundo islámico devino prominente en el Sur de Asia, apoyando a la resistencia afgana en contra de la ocupación soviética, la cual produjo la infraestructura para la red de sunnitas militantes que ha estado activa en el régimen del Talibán, Al-qaeda y los grupos jhaidistas pakistaníes. Para el estudio de la influencia waabita se recomienda ver: NASR, Vali, «Regional implications of shi'a revival in Irak», en *The Washington Quarterly*, N° 27, summer 2004.

pectiva norteamericana teniendo en cuenta los atentados del 11-S. En consecuencia, no se pudo ni siquiera invocar a la misma, de manera individual o colectiva según el Artículo 51 de la carta, porque sólo se aplica en condiciones estrictamente claras, es decir frente a un *ataque armado*.

Para ese entonces, la comunidad internacional en su conjunto se debatía en torno a la necesidad o no de intervenir en Irak, en un momento en el que la diplomacia en el Consejo de Seguridad retrocedía ante lo que se percibía como una acción militar unilateral inminente⁹ bajo los parámetros de la *The National Security Strategy of the United State of America*, más conocida como Doctrina Preventiva de la Seguridad Nacional¹⁰. Precisamente en ese contexto, Argentina debía adoptar una posición frente a la Guerra de Irak, en donde se trataba de hacer sopesar la situación interna que atravesaba el país, la opinión pública nacional que en su conjunto era contraria a la guerra y con un fuerte sentimiento antinorteamericano, la posible participación teniendo en cuenta la experiencia anterior cuando se habían enviado tropas al Golfo, la calidad de aliado extra-OTAN y las posibles obligaciones que ello deparaba¹¹, y sobre todo, los costos en los que se podía llegar a incurrir *so tenor* de los acontecimientos que se produjeron en nuestro país entre 1992 y 1994 sobre entidades judías (a pesar de que no se ha comprobado la existencia de una relación causal directa entre la participación de

9 Por obrar de forma unilateral estamos entendiendo la capacidad de los Estados Unidos de actuar no necesariamente sólo, dado que en algunos acontecimientos ha contado con la colaboración y el apoyo de otros países, en donde se prescinde de determinados marcos legales, regímenes internacionales, instancias multilaterales que a pesar de haber sido abrigadas en un determinado momento, resultan un obstáculo u obsoletas cuando colisionan con la formulación de los intereses nacionales en la política exterior o limitan los márgenes de libertad de acción.

10 Para acceder a este documento oficial de los Estados Unidos se recomienda visitar en el sitio *on-line* de internet <http://www.whitehouse.org>

11 Cabe mencionar que las obligaciones en calidad de aliado extra-OTAN no se efectivizaron en virtud de la negativa del organismo de apoyar las acciones bélicas comandadas por los Estados Unidos. Si bien existió la posibilidad estratégica de emplear a la OTAN por parte de Washington intentando emular los acontecimientos que rodearon la campaña militar sobre Kosovo en 1999, cuando se actuó por fuera del Consejo de Seguridad, no fue posible hacerlo en virtud del quiebre de las relaciones transatlánticas que se pusieron de manifiesto en la cumbre de Bruselas días antes del envite bélico

1991 y los atentados terroristas). Durante los últimos meses del gobierno de transición de Eduardo Duhalde se producirían los acontecimientos antes mencionados en la política internacional, y la adopción de una posición en materia de política exterior, que luego se mantendría –pero con matices– con el gobierno justicialista del reciente presidente electo Néstor Kirchner.

En este sentido, la posición sostenida por el gobierno de transición parecía ser clara, Argentina estaba en contra de la guerra y a favor de la paz, reconocía que el gobierno de Saddam Hussein era una dictadura, que poseía ADM que había empleado con anterioridad en la Guerra con Irán y sobre su propia población –kurda y shiita en 1988 y 1991 en el norte y sur respectivamente–. Asimismo, se consideraba que sólo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas era la única instancia legítima encargada de resolver la situación iraquí, y que por más que autorizase el uso de la fuerza no participaría en la acción militar. Esta posición fue ratificada por el presidente Duhalde ante la Cámara de Diputados en el inicio de las sesiones ordinarias, y en su discurso inaugural sostuvo: «*Quiero ser muy claro en esto: no saldrán nuestras tropas a pelear ninguna guerra a Irak [...] Estaremos comprometidos con las acciones humanitarias que sean necesarias para defender la salud y la integridad de las inocentes víctimas de los conflictos bélicos*»¹².

Previamente, en el mes de febrero de 2003, el canciller Carlos Ruckauf había concurrido a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado para dar explicaciones acerca de la posición argentina frente al inminente conflicto bélico en Medio Oriente, en donde se reiteraba la *no participación ni apoyo* a la guerra. Motivo por el cual no se iba a comprometer a miembros de las Fuerzas Armadas que estaban en Kuwait participando en Operaciones para el mantenimiento de la Paz al mando de Naciones Unidas (UNIKOM) y que fueron retirados días antes del inicio de las acciones bélicas, con el objetivo de preservar la integridad física de los mismos¹³.

12 Véase, TAGLIAFERRO, Eduardo, «*Duhalde dijo que no mandará tropas y Diputados votó una resolución pacifista*», en *Página 12*, 7 de abril de 2003.

13 Desde la Cancillería también se alertó que se abstuvieran todos aquellos que desearan viajar a la región, buscando así resguardar a los connacionales residentes o en tránsito. Asimismo, se actualizó la base de datos sobre los residentes, se elaboraron planes de evacuación y contingencia para las representaciones acreditadas en países de la región en el caso de que sea

Sin embargo, más allá de la negativa de apoyar la *decisión unilateral* de los Estados Unidos, se dejaba abierta la posibilidad de *participación* una vez finalizada la guerra, siempre y cuando se adoptara una *decisión de carácter multilateral* con el consenso de toda la comunidad internacional en el marco de las Naciones Unidas. En tal caso, la naturaleza de la misma sería enviando ayuda humanitaria – como ser medicamentos, personal sanitario y alimentos–. Esta actitud fue bien recibida por el subsecretario para América Latina del Departamento de Estado, Curtis Strubble, quien resaltó el compromiso del presidente Eduardo Duhalde de «*participar de las tareas de reconstrucción de Irak*» una vez terminada la guerra¹⁴.

En un primer momento, y a diferencia de la decisión unilateral argentina adoptada en la Guerra del Golfo de 1991 de participar enviando tropas sin realizar consultas con las demás cancillerías de la región, se buscó aunar posiciones aunque sin mucho éxito con los países latinoamericanos, especialmente con Chile y México, los cuales se encontraban ocupando los puestos de Miembros No Permanentes en el Consejo de Seguridad. Asimismo, en el marco del MERCOSUR, los Estados Parte se abocaron a la redacción de una declaración conjunta oponiéndose a la Guerra de Irak, a la actuación unilateral y a la defensa del multilateralismo.

En la medida que la denominada *Coalición de Voluntarios* liderada por los Estados Unidos y apoyada de manera incondicional por Gran Bretaña y España se conformaba, la idea de tener una sola voz en contra de la guerra desde Latinoamérica se desdibujaba¹⁵.

necesario. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto de la Nación, Información para la Prensa N° 45/2003, 19 de marzo de 2003.

14 SANTORO, Daniel; «EE.UU.: «No hay tensión» con la Argentina por su posición neutral», en *Clarín*, miércoles 26 de marzo de 2003.

15 La *Coalición de Voluntarios* conformada por 47 Estados, cuyas poblaciones no suman más que el 19% del total de la población del mundo, es más grande en número de países a la Coalición Internacional de 1991 que sólo tenía 37, pero cabe decir que solo tres países con peso en la política internacional participaron con fuerzas militares en el terreno y de manera activa: Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia. Además de Afganistán, Albania, Azerbaiyán, Bulgaria, Corea del Sur, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Filipinas, Georgia, Holanda, Hungría, Islandia, Islas Marshall, Islas Solomón, Italia, Japón, Kuwait, Letonia, Lituania, Macedonia, Micronesia, Mongolia, Palaú, Polonia, Portugal, Rumanía, Ruanda, Singapur, Turquía, Uganda y Uzbekistán.

Países como Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana y desde un primer momento Colombia, brindaron su apoyo político a la coalición en medio de la desazón que generaba la falta de una posición latinoamericana unívoca en torno a la guerra.

Dos días antes del inicio de las operaciones militares en Irak, y una vez dado el ultimátum del presidente George W. Bush para que Saddam Hussein abandone el país, el embajador británico en Buenos Aires –Robin Christopher– consultó a la Cancillería acerca de la posibilidad de que Argentina apoye políticamente las acciones militares y en el caso de que la respuesta fuera afirmativa, qué medidas concretas adoptaría y si haría público el apoyo. En ese momento, la audiencia solicitada por el diplomático británico fue con carácter de urgente y la recibió el Subsecretario de Política Exterior Fernando Petrella, en ausencia del canciller quien se encontraba en la ciudad de New York. Tan pronto se recibió la consulta, se envió el cable informando al canciller quien se expidió diciendo, «*ante la requisitoria oficial del gobierno británico hemos contestado de forma negativa*»¹⁶ y ratificó la posición oficial del gobierno argentino de prestar solamente ayuda humanitaria finalizado el conflicto. Según *La Nación*, la consulta británica no habría sido la única que se realizó a la Cancillería argentina para conocer la posición, dado que en consultas telefónicas, el entonces Presidente José María Aznar y su Canciller Ana Palacios plantearon el mismo interrogante¹⁷. Cabe mencionar, que el pedido de apoyo político y/o militar a la guerra se efectuó a varios países de la región, entre ellos Chile, México y Brasil, los cuales coincidieron con Argentina en la búsqueda de una solución multilateral en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, reprobando el accionar unilateral norteamericano (aunque con algunos matices en los tonos), teniendo en cuenta las consecuencias humanitarias que podían ocasionarse e intentado brindar más tiempo a las investigaciones sobre la posesión de ADM que estaba realizando la Agencia Internacional de Energía Atómica y la UNMOVIC.

Sin embargo, el 20 de marzo de 2003 las operaciones bélicas

16 AIZEN, Marina; «*La Guerra que viene. Respuesta diplomática argentina*», en *Clarín*, 18 de marzo de 2003.

17 Véase: «*España pidió a la Argentina que apoye el ataque a Irak*», en *La Nación*, 18 de marzo de 2003.

se iniciaron y con ellas la *preguerra* daba cuenta de los obstáculos que se encontraron para hallar una salida diplomática multilateral para evitarla. La Guerra se empezó a ganar en el terreno, sobre todo con la toma de Bagdad en unos pocos días por parte de las tropas de la coalición y la desaparición de Saddam Hussein y del régimen baasista sin capitular. En el discurso televisado a los Estados Unidos y al mundo del 1 de mayo, el presidente George W. Bush declaraba el fin de las operaciones militares, abriéndose una nueva etapa en la intervención de Irak, caracterizada por el caos y la violencia cotidiana en una *insurgencia descentralizada de bajo nivel en todo el país*, pero que se centró particularmente en el denominado «*Triángulo Sunnita*» comprendido entre las ciudades de Falluya, Tikrit y Bagdad. La *posguerra* se convertiría en una incógnita a develar con un costo elevado en vidas humanas tanto de civiles como de militares en el terreno como también en la prueba de que se necesitaba la intervención de Naciones Unidas en la difícil reconstrucción del país.

A tan solo tres días de la asunción del Presidente Kirchner, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1483 en donde se reconocía a la Autoridad Provisional Iraquí de las fuerzas de ocupación¹⁸, y se establecía la necesidad de trabajar de forma conjunta con las Naciones Unidas en la reconstrucción de Irak. Esta situación implicaba una redefinición en torno a la posición y el posible accionar que adoptaría no sólo la comunidad internacional —que había considerado ilegal la intervención militar y la posterior ocupación violando las convenciones de Ginebra—, sino también el nuevo gobierno justicialista del Dr. Kirchner para con el conflicto de Oriente Medio.

En este sentido, le cabía, al designado Canciller Rafael Bielsa, una misión importante de redefinir la posición y el rumbo de la política exterior argentina, una vez conocida la noticia de la visita del Secretario del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Collin Powell. Para ese entonces, se analizaba en la Cancillería cómo sería —eventualmente— la participación de Argentina, si en el caso

18 La Res. 1483 aprobada por unanimidad (con ausencia de Siria) en el Consejo de Seguridad, convirtió en legal la presencia de los ejércitos integrantes de la *Coalición de Voluntarios*. Para mayores detalles sobre el seguimiento del conflicto en Irak y el contenido de la resolución N° 1483 se puede visitar el sitio oficial de Naciones Unidas: <http://www.un.org>

de mandar efectivos serían gendarmes –encargados del control y reconstrucción de la policía iraquí bajo el Alto Comisionado para los Derechos Humanos– o militares al mando de las fuerzas de ocupación norteamericanas bajo el comando estratégico de operaciones de Tampa. La preocupación del gobierno era definir bien qué se entendía por participar y qué forma adoptaría, en virtud de que Argentina planteaba hacerlo a través de una misión de *Mantenimiento de la Paz*. Sin embargo, se necesitaba un acuerdo entre las partes involucradas, que en ese caso era imposible e inexistente porque hubo una intervención militar unilateral que había removido el régimen político iraquí, y que por la situación en la que se encontraba el país requería una misión de *imposición* de la paz.

Con un dispositivo de máxima seguridad, el funcionario de alto rango de la diplomacia norteamericana –Collin Powell– realizó una fugaz visita de horas en los primeros días del mes de junio, la cual puede ser interpretada como una suerte de testeo para con el nuevo gobierno, dada la presencia de algunos mandatarios que asistieron a la asunción del presidente Kirchner –entre ellos Fidel Castro, Hugo Chávez e Inacio «Lula» Da Silva– que daba cuenta de un cierto margen de maniobra y de un nuevo eje político en el cono sur. En esa oportunidad, superada la frase de que «la primera impresión es lo que cuenta», se tocó el tema de Irak con el canciller Bielsa, quien manifestó la posición de participar bajo el paraguas de las Naciones Unidas si así lo solicitara, en consonancia con la postura que había venido sosteniendo el gobierno argentino desde el comienzo de la guerra y que, a diferencia del gobierno de transición de Eduardo Duhalde, no medió ninguna crítica.

Días después, en el encuentro realizado el 16 de junio en New York entre el Canciller Bielsa y el Secretario General de las Naciones Unidas, Koffi Annan, se ratificó finalmente la posición argentina de prestar solamente asistencia técnica o humanitaria pero no mandar efectivos militares a Irak, como así también de integrar una misión para el mantenimiento de la paz y no de reconstrucción¹⁹. Cabe mencionar que en esa oportunidad, ni el Secretario General ni el embajador norteamericano ante las Naciones Unidas, John Negroponte, hicieron un pedido concreto a nuestro país. Em-

19 ROSALES, Jorge; «Ratificó la Argentina que no enviará tropas a Irak», en *La Nación*, 17 de junio de 2003.

pero, en lo que puede ser definido como la primera actuación en política internacional del nuevo gobierno argentino, se estableció la postura del país ante el conflicto.

Ahora bien, para muchos analistas, la decisión de no participar en la Guerra de Irak ha sido leída como una vuelta a la *política exterior tradicional* caracterizada por la *neutralidad y el pacifismo* frente a los conflictos armados, en comparación al quiebre en la tradición diplomática que significó el envío de tropas al Golfo en 1990-1991, en un contexto signado por el alineamiento automático con los intereses estratégicos de los Estados Unidos²⁰. Pero, resulta interesante hacer algunas consideraciones, primero, que Argentina no avaló —como ya se mencionó— la intervención militar unilateral por sostener que sólo el Consejo de Seguridad era el único con legitimidad, embestido para adoptar una decisión de esa naturaleza en contra del régimen de Bagdad, y de hacerlo, lo haría respetando el multilateralismo y la legalidad internacional bajo mandato de las Naciones Unidas. Segundo, que si bien la guerra terminó rápidamente según las estimaciones norteamericanas, el conflicto en su interior ha tomado nuevos bríos perdurando hasta nuestro días, en una situación de *caoscracia* en donde la pacificación del país no se ha logrado e inclusive ha cobrado más víctimas en la *coalición de voluntarios* en lo que va de la ocupación que en el transcurso de la misma. Precisamente bajo esas circunstancias le cabía al gobierno de Kirchner la decisión de participar de alguna manera en Irak, sin embargo no lo hizo, a pesar de establecer claramente en qué condiciones específicas lo haría Argentina. Tal vez, ello se debió a que no hubo un pedido formal desde la organización.

Por tal motivo, se puede decir que en parte se han retomado algunos presupuestos de la política exterior tradicional, aunque desdibujados en consonancia a las circunstancias imperantes más complejas en el sistema internacional, porque *nunca medió una negativa absoluta* sino que dependió de ciertas condiciones que el gobier-

20 Entre los ellos se encuentran Mario Rapoport y Eduardo Madrid quienes consideran que la posición argentina de no participar en Irak se inscribe en la tradición neutralista y pacifista que prevaleció en la mayor parte del siglo XX. Véase: «La invasión de Irak y la Argentina: viejos y nuevos dilemas», *Crónicas de la Argentina sobreviviente. El presente en el espejo de la historia*. Mario Rapoport (editor), Buenos Aires, Grupo Norma, agosto de 2004

no argentino estimó convenientes. En otras palabras, se puede sostener que se actuaba más por impulsos y condicionantes externos, que por una política de Estado claramente definida.

La posición argentina de lograr una equidistancia frente a los conflictos en Oriente Medio y de apoyar una salida multilateral no sólo estuvo presente con relación a la Guerra de Irak, sino también en la nueva etapa que se abrió con la necesidad de reencauzar el proceso de paz entre palestinos e israelíes, con motivo de la nueva ola de violencia —conocida como la Segunda Intifada— desatada en septiembre de 2000²¹. Un día antes del anuncio del fin de las operaciones militares en contra del régimen baasista de Saddam Hussein, la atención internacional se centró una vez más en la región de Medio Oriente, más específicamente en un conflicto de larga data, como lo es el palestino-israelí. El 30 de abril de 2003 el denominado cuarteto integrado por Estados Unidos, la Unión Europea, la Federación de Rusia y la Organización de las Naciones Unidas— presentó la Hoja de Ruta (*Roadmap*) ante el gobierno de Israel y la Autoridad Nacional Palestina (ANP) en una clara muestra de compromiso para con el interrumpido proceso de Paz²².

21 El 28 de septiembre de 2000, con motivo de la visita de Ariel Sharon —actual Primer Ministro de Israel— a la explanada de la mezquita, se desató la II Intifada en virtud de que fue considerada una afrenta a los intereses del pueblo palestino debido a que es reconocido como un lugar santo según la cosmogonía del Islam.

22 La Hoja de Ruta se estructuró en torno a tres etapas con tiempos muy precisos —y alejados de la realidad— que se debían respetar entre las partes para reiniciar las negociaciones.

La *primera etapa* era de tan sólo un mes entre el 30 de abril y el 31 de mayo de 2003, en la misma se contemplaba la normalización de la situación en torno a la seguridad y a la cuestión humanitaria. Para ello los palestinos tendrían las responsabilidades iniciales en el frente de seguridad, incluyendo la obligación de arrestar, interrumpir y restringir individuos y grupos organizados que planeen ataques sobre blancos israelíes de forma *inmediata e incondicional*. Asimismo, Israel debía tomar los pasos necesarios para facilitar esta fase, especialmente se instaba a cesar con aquellos actos que minan la confianza tales como deportaciones, demolición de casas palestinas, confiscación de tierras y ataques sobre civiles e infraestructura palestina. En la medida que la situación mejorara, se debería efectuar el retiro de las áreas ocupadas desde el 28 de septiembre de 2000.

En esta fase era necesaria la construcción político institucional del gobierno de la ANP, incluido el fortalecimiento de la figura del Primer Ministro, y el llamado a elecciones generales. Para ello se demandaba también a Israel a

La Hoja de Ruta ha sido pensada como un documento negociado entre los integrantes del cuarteto comprometidos con los esfuerzos de alcanzar la paz en la región, basado en cinco conceptos rectores: gradualismo, reciprocidad, comprensión, multilateralismo y status final de un acuerdo para el año 2005. Aunque su redacción se realizó a mediados de 2002, la misma se presentó en una coyuntura particular, con el fin de la Guerra en Irak, y la conformación de los nuevos gobiernos en Israel y la ANP (Ariel Sharon y Mahmoud Abbas en enero y marzo respectivamente de 2003). El nuevo plan se traduciría al final de las etapas programadas, en la existencia de dos Estados permanentes que conduzcan al fin del conflicto entre ambos pueblos, aunque en los hechos, y más allá de la reciente retirada unilateral de Israel de Gaza (desconexión) y de algunos asentamientos de Cisjordania, los acontecimientos conducen a un camino de incertidumbres en donde la percepción es que se ha perdido la Hoja, en donde se ha perdido la Ruta...

permitir el libre movimiento de los palestinos y aliviar en el aspecto humanitario la condición de los territorios ocupados. En esta fase, se pedía a Israel congelar los asentamientos según lo presentado por el entonces *Informe Mitchell*. La segunda etapa entre mayo y diciembre de 2003: se contempla la realización de una Conferencia Internacional y su conveniencia para la creación de un Estado de Palestina con fronteras provisionales y con ciertos atributos de soberanía. La creación del Estado es planteada como un aspecto importante como medio para finalizar con la violencia, en donde se considera de que exista contigüidad geográfica entre los territorios palestinos. Para ello será importante la evacuación de los asentamientos judíos. En la tercera fase 2004-2005: se busca un acuerdo sobre el estatus permanente de Palestina. Esta fase comenzaría con una segunda Conferencia Internacional con un Estado de Palestina con fronteras permanentes. El objetivo de esta fase es alcanzar un acuerdo final para el 2005 e ir hacia una paz árabe-israelí tan pronto como sea posible. En la Hoja de Ruta se menciona como aspectos a tener en cuenta: las Res. N° 242, 338 y 1397 del Consejo de Seguridad de UN y la iniciativa Saudita apoyada por la Liga Árabe de la Cumbre de marzo de 2002. De todo ello se pretende: un modelo negociado entre las partes que finalice con la ocupación que comenzó en 1967 y que incluya un acuerdo justo de la cuestión de los refugiados, y una solución negociada sobre el status final de Jerusalén en el que se contemple el interés político de cada parte y los intereses de los judíos, cristianos y musulmanes. Esto se traducirá en un Estado de Israel y en un Estado palestino viable, soberano, independiente y democrático, viviendo juntos en paz y seguridad. Para más información sobre la Hoja de Ruta se recomienda visitar el sitio oficial de Naciones Unidas: <http://www.un.org>. Consultado en mayo de 2004.

En lo que respecta a la República Argentina, se puede decir que tradicionalmente ha bregado por la solución del conflicto por medios pacíficos y más aún ante la reciente escalada de violencia, instando a las partes a cumplir con las resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad²³. En este sentido, ha respaldado y reconocido la aspiración de una *paz estable y duradera* en la región, basada en el inalienable derecho a la libre determinación del pueblo palestino y la creación de un Estado independiente, como así también el derecho de Israel de vivir en paz con fronteras seguras e internacionalmente reconocidas según lo dispuesto en las resoluciones N° 242 (1967), 338 (1973), 1497 (2002) y 1515 (2003)²⁴.

En el debate general del 59° período de sesiones de la Asamblea General²⁵, el Presidente Néstor Kirchner hizo mención en su discurso del 21 de septiembre de 2004 a la posición de Argentina como un Estado amante de la paz comprometido con el *multilateralismo* y al tradicional apoyo brindado a la búsqueda de una solución de las controversias mediante la negociación y el diálogo, conforme a los criterios de equidad y justicia. En esa oportunidad abogó *a que las partes reinicien las negociaciones con vistas a solucionar sus diferencias y den cumplimiento a lo que respectivamente les estipula la «Hoja de Ruta», plan que la Argentina, junto a la comunidad internacional, considera como proceso más idóneo para llegar a la paz definitiva y justa en la región*²⁶. Esta posición se ha funda-

23 La posición de Argentina instando a respetar las resoluciones del Consejo de Seguridad no sólo han sido con relación al conflicto palestino-israelí, sino también a la controversia que existe entre Israel y Siria por la ocupación del primer país desde 1967 de los Altos del Golán. En ese sentido, repetidas oportunidades nuestro país ha hecho un llamamiento a que se cumpla con las obligaciones contenidas en la Res. N° 425 de 1978.

24 Un punto de fricción con el Estado de Israel es el voto argentino en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en donde condenó la construcción del muro que separa a israelíes de los palestinos. Res. (E/CN.4/2005/L.2/Rev.1.

25 Cabe mencionar, que un año antes, en el 58° período de sesiones de la Asamblea General, el presidente Kirchner en el discurso brindado por primera vez ante las Naciones Unidas, mencionó en un párrafo la situación del conflicto palestino-israelí, en el que se contenía la posición tradicional argentina. Al año siguiente, esta situación cambió al dedicarle más desarrollo a este tema en su discurso.

26 Para más detalles del discurso emitido por el presidente Kirchner, se recomienda visitar el sitio oficial de la Misión Permanente de la República Argen-

mentado en la necesidad de que se produzcan *concesiones mutuas paralelas y simultáneas* –bajo la fórmula Paz por territorios– con el fin de reencauzar el proceso de paz, a sabiendas de que la *solución militar o terrorista* ensayada entre las partes no ha sido la mejor alternativa plausible. Por tal motivo, se ha apoyado el último plan en la instancia multilateral presentado por el cuarteto, independientemente de otras alternativas que han surgido como ser la *Iniciativa de Ginebra*²⁷.

El compromiso de Argentina de allanar el camino hacia una solución definitiva en el conflicto de Oriente Medio, se puso de manifiesto los primeros días de enero de 2005, con la participación *in situ* del Canciller Bielsa como garante de los comicios que debían elegir al nuevo presidente de la ANP luego del fallecimiento de Yasset Arafat el 11 de noviembre de 2004. En esa oportunidad, previo paso por la Franja de Gaza, se reunió con las autoridades palestinas en Ramallah en la región de Cisjordania –con su

tina ante las Naciones Unidas en la dirección <http://www.un.int/argentina/espanol/discursos/miscelaneas/presidentes.htm#setiembre20>.

- 27 La *Iniciativa de Ginebra* es considerada un plan alternativo a la Hoja de Ruta, elaborada por ex funcionarios del Estado de Israel y de la ANP—entre ellos el ex ministro de justicia israelí Yossi Beilín y el ex ministro de cultura palestino Yasser Habed Rabbo— quienes plantearon un compromiso amplio con el conflicto de Medio Oriente. En virtud de que la hoja de ruta no daba los resultados esperados, el 1 de diciembre de 2003 se terminó de redactar la mencionada iniciativa en Suiza con el apoyo de la Unión Europea, basándose en las negociaciones de Taba de enero de 2001 que fueron suspendidas con la llegada al poder de Ariel Sharon. La *Iniciativa de Ginebra* es un documento de 50 páginas en donde se mencionan los derechos y preocupaciones entre ambos pueblos, en donde se plantea la devolución total de la Franja de Gaza y Cisjordania a la ANP, a excepción en esta región del asentamiento de Latrum al este de Jerusalén en donde se construyeron nuevos barrios judíos en las últimas tres décadas. Lo importante de esta iniciativa es que se nombra la cuestión de Jerusalén como la co-capital entre ambos Estados en donde cada uno administrará sus respectivos lugares santos. Además, se menciona un tema sensible –no así en la Hoja de Ruta– que es la situación de los refugiados quienes tendrían derecho a recibir una indemnización. Con motivo de los visita de los ex funcionarios de Israel y la ANP a la República Argentina, se presentó a nuestro país la *Iniciativa de Ginebra* el 4 de mayo de 2005. En dicha oportunidad se reunieron con el Subsecretario de Política Exterior de la Cancillería Roberto García Moritán, quien demostró interés reconociendo esos esfuerzos son siempre positivos. Véase LUGONES, Paula; «*Los acuerdos de Ginebra. Visita a la Argentina para impulsar un Plan de Paz en Medio Oriente*», en *Clarín*, 4 de mayo de 2005.

par Nabil Chaath, el Primer Ministro Ahmed Qorey y el candidato presidencial Mahmoud Abbas— habida cuenta que se encontraba desempeñando la presidencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en donde Argentina ocupa el asiento de Miembro no Permanente durante los dos próximos años en el mencionado organismo. Siendo esa su primer visita a los territorios palestinos, se mostró satisfecho con el resultado de la gestión a cargo, confiando de que *Israel tenga seguridad y Palestina libertad*.

Si bien el carácter de la visita del Canciller ha sido en el marco de las funciones dentro del Consejo de Seguridad —y no una visita oficial de representantes del Estado argentino— de la misma surgió la posibilidad de que Argentina abra una delegación diplomática en la ANP —lo que no debe ser entendida como una embajada lo cual implicaría el reconocimiento de Estado que aún no existe— en consonancia con las que ya existen de otros países latinoamericanos como México, Brasil y Chile. Cabe mencionar que ese proyecto de la Cancillería Argentina fue cuestionado por la comunidad judía e israelita en nuestro país, por entender que la ANP no es un Estado y la medida puede ser considerada como una *intromisión en el conflicto de Medio Oriente*. Esta preocupación fue transmitida a mediados de mayo de 2005 en persona en una reunión por el titular de la DAIJA Jorge Kirszenbaum y del representante del Congreso Judío Latinoamericano Jack Terpins al canciller Bielsa, quien mantuvo la posición de seguir estudiando dicha posibilidad, expresando que no puede ser entendida en los términos del cuestionamiento que se le realizó.

En estos últimos años, cada vez que se ha hecho mención a la búsqueda de una solución al conflicto en la región de Medio Oriente, la República Argentina ha condenado también de manera coetánea y firme el accionar del terrorismo internacional —como si existiera una vinculación estrecha entre ambos temas—, considerándolo una amenaza y un flagelo para toda la humanidad, teniendo en cuenta de que operó en el país en dos oportunidades a principios de la década de los '90. Por ende, a la hora de hacer frente a esa nueva amenaza global, se ha reiterado la importancia de la construcción de consensos en la comunidad internacional, con una acción concertada y multilateral de adaptación mutua de políticas en el tiempo que exceda la solución estrictamente militar y de carácter unilateral, respetando el derecho internacional y los derechos humanos. En los discursos del presidente Kirchner ante la Asamblea General de

las Naciones Unidas de 2003 y 2004 se ha sostenido la posición de Argentina de condenar los actos de terrorismo internacional buscando mancomunar esfuerzos en la comunidad internacional desde una perspectiva integral, identificando las causas, entre ellas la pobreza que afecta a una gran mayoría de países.

En este sentido, ha sido importante la labor de Argentina en la instancia multilateral en la elaboración de instrumentos en la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aceptando la Resolución 49/60 que adoptó la Declaración contra el Terrorismo Internacional. La posición argentina se basa en *el rechazo más absoluto al terrorismo, en cualquiera de sus formas o manifestaciones, y en la convicción de que no tiene justificación alguna*. En la instancia bilateral, el 17 de mayo de 2005, el presidente Kirchner firmó un acuerdo de cooperación con el gobierno del Estado de Israel, a través de su embajador Rafael Eldad, para el intercambio de tecnología –como son los equipos de identificación biométrica israelíes en donde se pueden establecer las facciones exactas de los rostros de personas sospechosas– e información mutua entre los servicios de seguridad para combatir el terrorismo, el narcotráfico y demás delitos conexos.

Sin embargo, la posición argentina para con el terrorismo internacional ha quedado en entredicho, y ha requerido una redefinición por parte de las autoridades argentinas, especialmente del Canciller Bielsa quien respondió en el matutino *La Nación* al *The Wall Street Journal* cuando publicó en su editorial una nota con el título de: *El Arabia Saudita de América del Sur. No cuenten con Argentina en la lucha contra el terrorismo*. La periodista norteamericana Mary Anastassia O'Grady alertaba a los Estados Unidos de un doble discurso argentino, en consonancia a la posición que había tenido Arabia Saudita cuatro años atrás en ese mismo tema antes de los atentados del 11-S, y obviamente para evitar cometer por segunda vez el mismo error²⁸. Mientras que por un lado la posición oficial del Estado argentino ha sido la de condenar los actos de terrorismo internacional y demás delitos conexos en todas las ins-

28 O'GRADY, Mary Anastassia: «*The Saudi Arabia of South America. Don't count on Argentina to help fight terror*», artículo disponible de on-line en la página de Internet *The Wall Street Journal* <http://www.wsj.com>. Publicado el 8 de julio de 2005. Consultado el 11 de julio de 2005.

tancias posibles, por el otro, se evidenciaba una cierta incoherencia con relación a casos puntuales de personas vinculadas en el pasado a actos terroristas. En el mencionado artículo, se planteaba que en cualquiera de los tres poderes de la república por separado habría indicios de una cierta connivencia o ambivalencia antes hechos de esa naturaleza, en donde no quedaba clara la posición del Estado argentino y la de los poderes que lo integran en pos de la lucha contra el terrorismo. En consecuencia, la periodista americana reparaba en la decisión de un juez argentino de no extraditar a Chile a Sergio Galvarino Apablaza –conocido como el Comandante Salvador– acusado de terrorista y de asesinar al senador chileno Jaime Guzmán en el país trasandino durante el gobierno democrático de Patricio Alwyn. Asimismo, se sumaba la posición de la Corte Suprema de la Nación de no extraditar a Jesús María Lariz Iriondo, miembro del grupo separatista ETA acusado de un atentado en Eibar que se encontraba viviendo desde hace unos años en Argentina. En esa oportunidad, el máximo tribunal se expidió considerando que el acto realizado por Guzmán no constituía un crimen de lesa humanidad, sino que por el contrario era uno de naturaleza política, el cual ya había prescrito. Sin embargo, se contradecía la decisión judicial argentina con la definición dada por Naciones Unidas sobre crímenes de lesa humanidad en el que se atribuía a esos actos *un fin de naturaleza política*.

En este sentido, se hacía hincapié en algunos funcionarios integrantes del actual gobierno que habían participado en la década de los setenta en la agrupación Montoneros, como en la autodefinición que el mismo Presidente Kirchner dio en el 58º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando dijo *Somos hijos de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo y por ello insistimos en apoyar de manera permanente el fortalecimiento del sistema internacional de protección de los derechos humanos y el juzgamiento y condena de quienes los violen*²⁹. Lo paradójico era esa identificación en la que se encontraba una de las representantes –Hebe de Bonafini– quien se alegró en su oportunidad de los atenta

29 El discurso emitido el 20 de septiembre de 2003 por el Presidente Kirchner ante el 58º Período de Sesiones de la Asamblea General se encuentra disponible en la dirección oficial de la Misión Argentina ante Naciones Unidas antes mencionado.

dos del 11-S ocurridos en los Estados Unidos, y de que el Estado argentino luchara y condenara los actos terroristas³⁰, cuando en once años no pudo resolver la *conexión local e internacional* de los atentados sobre la Embajada de Israel y la AMIA en nuestro país.

La no muy feliz comparación con un país de Medio Oriente sospechado de sostener y proteger a terroristas ha sido el motivo que condujo al Canciller Bielsa a emitir una respuesta epistolar³¹, en donde adujo principalmente que la decisión de no extraditar recayó en el poder judicial y que en nuestro país existe un respeto a la esencia republicana de la división de poderes. La réplica del Canciller se centró además en el perfil ideológico «subversivo» de la periodista, al participar de *Think Tanks* como el Instituto *Ei cato* o *The American Enterprise Institute*, de orientación neoliberal, y ha sido muy poca la referencia a la ambivalencia puesta en cuestión del Estado argentino. Obviamente, la respuesta del diario norteamericano no se hizo esperar, y en ella, con un tono sarcástico se agradecía la deferencia hecha por primera vez por un funcionario de alto nivel de otro país – el Canciller Bielsa – en donde se lo corrigió en la apreciación sobre la ideología liberal de la periodista que sí respeta el derecho de propiedad privada no así los gobiernos justicialistas (con la pesificación asimétrica), y lo más importante, destacaron la omisión en la que incurrió de no hacer comentarios sobre la trayectoria de algunos funcionarios del gobierno de Kirchner que desprestigian la posición argentina en un tema tan delicado como el terrorismo³².

En una entrevista publicada en *La Nación*, Jorge Elías reprodujo la opinión de un especialista en contraterrorismo, Horacio Calderón, quien se acercó bastante a la percepción de la periodista

30 La República Argentina ha condenado los actos de esa naturaleza y ha brindado formalmente desde la Cancillería sus condolencias y apoyo a los países que fueron blanco del terrorismo internacional, desde las *Twin Tower* y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001 en New York, pasando por los atentados en Marruecos (2003), Arabia Saudita (2004) Indonesia (2004), Madrid (2004) y Londres recientemente.

31 BIELSA, Rafael; «Extradición y tergiversación», en *La Nación*, sábado 16 de julio de 2005.

32 Para más detalles, véase el artículo: «Bielsa v. O'Grady», en la página de Internet del *The Wall Street Journal*, <http://wsj.com> publicado el domingo, 24 de julio de 2005. Consultada el 28 de julio del mismo año.

norteamericana al sostener que *Argentina es un país débil frente a la amenaza terrorista y que el actual gobierno es renuente, como Arabia Saudita, a encarar seriamente la guerra contra el terrorismo a nivel global o regional, sea de tipo religioso, como Al-Qaeda, o secular, como las FARC*³³. Esta imagen convertiría a Argentina en un *Estado renuente* de acuerdo con la administración Norteamérica que reconoce la cooperación en la lucha contra el terrorismo pero que desconfía por la presencia en el gobierno de funcionarios ligados a la izquierda latinoamericana, a lo que se suman algunos indicios preocupantes como la porosidad de la Triple Frontera y la actuación del narcoterrorismo a través de las FARC en nuestro país³⁴.

Más allá de estos episodios que afectan la imagen o percepción que se pueda tener de Argentina —cuando se ha repetido que debe ser un país confiable y previsible— se agrega otra cuestión, la cual se ha dado en otras oportunidades y se relaciona con una determinada decisión de política exterior en un tema internacional, y que a la vez, puede colisionar o no condecirse con la decisión de uno de los poderes al interior del Estado —comprometiendo su accionar externo. Para ser más específicos, ello se vincula con el caso AMIA, en la denominada *conexión internacional*, donde Argentina ha buscado tener un perfil bajo con la República Islámica de Irán, evitando todo tipo de confrontación, debiendo maniobrar con la decisión de uno de sus poderes —el judicial— desde el momento que reactivó el pedido de detención y eventual extradición de los ex diplomáticos iraníes presuntamente involucrados en el atentado de 1994.

En el plano externo de la política, dada la sensibilidad que genera éste tema, se percibe que el gobierno ha intentado tener una determinada posición de prudencia y cautela. Asimismo, ha respetado las decisiones judiciales, pese a las irregularidades que se pusieron de manifiesto en la labor judicial —como se podrá ver en el próximo apartado—, quedando preso de las mismas cuando sólo se hablan de indicios que se mueven en el terreno de las hipótesis

33 ELIAS, Jorge; «La Argentina es muy débil para repeler un atentado terrorista», en *La Nación*, martes 16 de julio de 2005

34 Con relación a este último punto, Carlos Escudé, en su libro *el Estado Parasitario da cuenta del preocupante accionar de las FARC en nuestro país y los vínculos que las mismas poseen con otros Estados de la región. Véase: ESCUDE, Carlos, *El Estado Parasitario*. Lumière, Buenos Aires, Cap. 3, 2005.*

en la búsqueda de los responsables ideológicos y materiales —a nivel nacional e internacional—, en una gran causa que paradójicamente por el resultado del procesos de investigación —la vuelta a foja cero— pareciera estar vacía de contenidos.

AMIA la conexión local e internacional: tan sólo pistas que conducen a Medio Oriente

En los últimos años, la causa AMIA puede ser considerada uno de los temas más sensibles que han tenido que enfrentar los diferentes gobiernos desde 1994. No sólo por la tragedia que ha significado para la comunidad judía argentina y la sociedad en su conjunto al ser víctima de un atentado terrorista que ha quedado impune a la hora de hallar los responsables en la *conexión local*, sino también por las consecuencias diplomáticas que se produjeron por las hipótesis vernáculas que apuntan a la región de Medio Oriente en la *conexión internacional*. En una como en otra, lo que se percibe es la sensación de que se ha logrado poco, donde se involucrarían a algunos funcionarios en un juego de intereses difíciles de desandar, en el que la verdad «a voces» implicaría costos que nadie quiere afrontar.

La particularidad de este caso es cómo se imbrican la dimensión interna o nacional con la dimensión internacional en una suerte de retroalimentación que no ha conducido al esclarecimiento de los hechos. En tal sentido, y a diferencia de los gobiernos anteriores, el Presidente Kirchner ha mostrado signos claros de compromiso en el caso y una participación activa en los últimos tres actos de conmemoración del atentado de la AMIA que se realizan desde hace once años todos los 18 de julio a las 9:53 de la mañana.

Ahora bien, al momento de la asunción presidencial de Néstor Kirchner, y en lo que respecta a la *conexión local*, todo parecía dicho, la etapa judicial de investigación a cargo del Juez Juan José Galeano encargado del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 9 había prácticamente finalizado, con la sentencia de los «supuestos» autores materiales del atentado, en un proceso plagado de interrogantes e irregularidades que no conformaba a ninguna de las partes involucradas. Pero, un año y cuatro meses después, el Tribunal Oral Federal Número 3 de la Capital Federal que había iniciado la revisión del caso, guiado por la convicción de

que el Estado construyó la causa AMIA con el fin de encontrar los responsables del atentado que causó 85 víctimas y 300 heridos, decretó la absolución de los 22 procesados³⁵.

En el recinto, familiares de las víctimas y de los procesados, abogados, fiscales, periodistas y representantes de la comunidad judía³⁶, escucharon por media hora el veredicto de los Jueces Dres. Miguel Pons, Gerardo Larrambebere y Guillermo Gordo en la causa AMIA N° 487/00 y «acumuladas» del 2 de septiembre de 2004, quienes consideraron entre otros puntos: que la entidad mutual situada en Pasteur al 600 fue volada por un coche bomba, una Traffic cargada con 300 kilos de explosivos, que la misma fue vendida por el mecánico Carlos Telleldín a alguien con identidad y paradero desconocido; que no han existido pruebas fehacientes entre éste y el ex-comisario Juan José Ribelli y demás involucrados; motivo por el cual se dejó nula parte de lo obrado, y se decidió absolver de culpa y cargo a los únicos detenidos y procesados en la *conexión local*; se llamó a investigar la responsabilidad y posible comisión de delito del Juez Galeano, colaboradores y a los representantes del Ministerio Público Fiscal por falsedad ideológica ante el Consejo de la Magistratura —en lo atinente 400 mil dólares que se pagaron a Telleldín para inculpar a los policías bonaerenses y las video cintas obtenidas en julio de 1996 empleadas como pruebas etc—; como así también de la Secretaria de Inteligencia del Estado (SIDE) por presuntos delitos —entre otras cuestiones por las intervenciones telefónicas sin orden judicial a las Embajadas de la República Islámica de Irán y de Cuba—; y a remitir a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal la investigación de responsabilidad a Carlos Corach —Ministro del Interior durante el gobierno de Carlos Menem— y al entonces titular de la SIDE Hugo

35 Los 22 procesados en las causas N° 487/00 y las acumuladas N° 501/01 y 502/03 eran: Carlos Telleldin, Juan José Ribelli, Raúl Ibarra, Anastasio Irineo Leal, Mario Barreiro, Bautista Huici, Víctor Carlos Cruz, Marcelo Albarracín, Claudio Watter Araya, Jorge Rago, Diego Barreda, Juan Bottegai, Ajeandro Burguete, José Miguel Arancibia, Oscar Bacigalupo, Daniel Quinteros, Argentino Gabriel Lasala, Ariell Niscatner, Hugo Pérez, Miguel Jaime, Marcelo Casas, Eduardo Toledo.

36 En esa oportunidad, estuvieron presentes: el Presidente de la AMIA —Abraham Kaul— el ex presidente de la DAIA —José Hercman— el Gran Rabino en la Argentina —Shlomo Ben Hamu— y representantes de la embajada de Israel acreditada en Argentina

Anzorregui –por falso testimonio– entre ellos a Rubén Beraja ex titular de la DAIA en los noventa y por la posible comisión del delito de encubrimiento a los integrantes de la Comisión Bicameral Especial de Seguimiento de la investigación de los atentados de la Embajada de Israel y la AMIA.

La sentencia produjo variadas reacciones, entre los familiares de las víctimas representados en Memoria Activa, políticos, ex funcionarios y en el gobierno nacional que se llamó al silencio en un primer momento frente la noticia que tendría impacto internacional³⁷. Sobre todo porque el Tribunal sostuvo de manera categórica que *se pudo establecer, a raíz de las numerosas irregularidades comprobadas, que el señor juez instructor orientó su actuación a construir una hipótesis incriminatoria, pretendiendo atender las lógicas demandas de la sociedad, a la vez que satisfacer oscuros intereses de gobernantes inescrupulosos*³⁸. De esa manera, se responsabilizaba al Estado por la actuación en el caso y a todos los actores intervinientes que de una manera u otra contribuyeron con su accionar a las irregularidades que se detectaron en la nueva investigación y que puso de manifiesto el tribunal.

La sensación de desazón y la falta de justicia encontró un aliciente el 3 de agosto de 2005, cuando el Jurado de Enjuiciamiento del Consejo de la Magistratura halló responsable al Juez Galeano de tres de los quince cargos que se le imputaban, lo cual permitió destituirlo por *mal desempeño de sus funciones*, dejándolo en libertad para que de allí en más, sea la justicia la que investigue si cometió delitos en el transcurso de la causa³⁹. A ello se sumó unos meses antes, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington, el reconocimiento formal que el Estado argentino hizo

37 Véase: «*Variadas reacciones políticas tras el fallo*», en *La Nación*, 3 de septiembre de 2004

38 CAPIELLO, Hernán; «*Todos absueltos en la causa AMIA*», en *La Nación*, 3 de septiembre de 2004.

39 Los tres cargos vinculados a la gestión judicial del entonces Juez Galeano fueron: el pago de los 400 mil dólares al principal detenido Carlos Telleldín para que involucre a los ex policías, las entrevistas filmadas entre el juez y el detenido (construcción de pruebas) y la autorización que se le dio a la abogada de la AMIA, Marta Nercelias para grabar una entrevista con uno de los policías implicados sin que tenga previo conocimiento de ello.

sobre la responsabilidad en la que lamentablemente incurrió una vez conocido el informe del ex presidente de la Comisión Claudio Grossman. En 1999, Memoria Activa patrocinada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) había petitionado en la CIDH por la falta de prevención de los atentados de la Embajada y la AMIA y la denegación de justicia. En la audiencia realizada el 4 de marzo de 2005, el gobierno argentino se comprometía a revertir la situación, motivo por el cual, a tan sólo seis días del 11° aniversario del atentado de la AMIA, el Presidente Néstor Kirchner firmó el decreto N° 812/05 en el que se reconocía: formalmente la responsabilidad del Estado nacional en la falta de prevención del atentado de la AMIA, por la denegación de justicia, el encubrimiento de los autores materiales e ideológicos y las irregularidades en el proceso de investigación judicial.

Asimismo, en otro orden de cosas, el gobierno se comprometía a difundir públicamente la decisión a la que había llegado, a garantizar la investigación de los atentados, a abrir todos y cada uno de los archivos de la SIDE relacionados con la causa y a promover una Ley de Reparación para las víctimas. Cabe mencionar, que el decreto presidencial fue en parte criticado en el 11° acto de la AMIA, considerado como una suerte de *oportunismo electoral* —según algunos de los representantes e integrantes de la comunidad judía—, dado los pocos días que habían mediado entre la decisión oficial del gobierno y el nuevo aniversario.

Sin embargo, lo que generó susceptibilidades con el gobierno ha sido el discurso que brindó el titular de la AMIA Luis Grynwald ante la multitud reunida —y con la presencia del Presidente Kirchner y su esposa Cristina Fernández— cuando se refirió a que «duermen en Cancillería» los exhortos para que INTERPOL con sede en Lyon (Francia) reestablezca los pedidos de captura internacional de los trece iraníes sospechados de haber sido partícipes en diferentes grados del atentado de 1994 —cuando para las autoridades de la AMIA deberían ser catorce los pedidos—. Por un lado, el día posterior al acto, el Canciller Bielsa molesto porque se hizo alusión a la cartera que presidía, mandó una carta documento «exigiendo una pronta rectificación» de los dichos, en virtud del desconocimiento en las que se basaron las palabras emitidas, debido a que la Cancillería habría cumplido siempre con el pedido realizado por la justicia

argentina (no sólo cuando estuvo a cargo el ex Juez Federal Juan José Galeano sino también el actual, Rodolfo Canicova Corral)⁴⁰. También le habría molestado al canciller –según una nota publicada en Clarín– la asistencia del Embajador Británico John Hugues –como un invitado de honor como consecuencia de los atentados perpetrados el 7 de julio en Londres– porque en ningún momento se mencionó la posición que adoptó el Ministerio del Interior Británico de no extraditar al diplomático iraní Hadi Soleimanpour en noviembre de 2003⁴¹. Cabe aclarar, que la negativa británica respondió a las insuficientes pruebas que se suministraron desde Argentina para efectivizar el pedido de extradición.

Por el otro, las palabras del presidente Kirchner fueron de críticas al ex titular de la DAIA –Rubén Beraja– al decir que hubo «corresponsabilidad» en el fracaso de la investigación del caso porque no levantaron enérgicamente la voz ante el encubrimiento judicial y político de las autoridades de ese momento. Luego de un descargo realizado a través un comunicado por parte de la entidad y de los familiares de las víctimas, las partes se reunieron con el Canciller Bielsa en donde se bajó el tono de lo sucedido, en medio de un malestar en que gravitaban otras cuestiones⁴².

Ahora bien, en lo que respecta a la *conexión internacional*, las

40 Luego de que se absolvieran a los procesados en el caso AMIA en el 2004, se produjo una interrupción de la búsqueda de los ex-diplomáticos, la cual se volvió a reactivar con los pedidos realizados el 2 de marzo y el 22 de mayo de 2005. En esa última oportunidad, viajó a Francia el Jefe de la Policía Federal, comisario general Néstor Vallecca, quien solicitó reactivar los pedidos de capturas elevando la búsqueda a índice rojo

41 Para más detalles véase: «*Réplica al presidente de la AMIA y molestia con el embajador inglés*», en *Clarín*, 21 de julio de 2005.

42 Meses previos al 11° aniversario de la AMIA, se habían producidos otros cruces de opiniones y críticas por parte de autoridades de la comunidad judía hacia el gobierno Nacional en cuestiones que a pesar del tiempo transcurrido, finalmente se pudieron resolver. La primera se vinculaba con la Placa colocada en el edificio de la Cancillería cito en las calle Arenales y Esmeralda en donde se rendía homenaje a 12 diplomáticos por su solidaridad con las víctimas del holocausto nazi durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, uno de los diplomáticos incluido en la placa era Luis H. Irigoyen, embajador argentino en Alemania que se desentendió de la suerte de 100 argentinos judíos, a los cuales el III Reich ofreció repatriar en un claro signo de relaciones de buena amistad con Argentina y no lo hizo. En la gestión de remoción de la placa desempeñó un papel importante la Fundación Wallenberg, la cual

hipótesis en torno al origen ideológico y al apoyo logístico que precedieron al atentado de la AMIA de 1994 apuntaron –según los lineamientos seguidos por el entonces Juez Galeano con apoyo de funcionarios y organismos del Estado– a grupos islámicos radicalizados vinculados supuestamente con la República Islámica de Irán. El por qué de los atentados hasta el momento ha quedado en el terreno de las especulaciones, a saber: por el alineamiento automático en la política exterior argentina en los noventa que se identificó con los intereses estratégicos de los Estados Unidos y que se materializó en la decisión de enviar de tropas al Golfo en 1990-1991; por la negativa de vender durante el gobierno de Carlos Menem tecnología nuclear y misilística a países de la región de Medio Oriente, cuando había mediado una promesa y compromiso de hacerlo antes de que asumiera por primera vez en 1989 a cambio de financiamiento para la campaña presidencial⁴³; por no comprender el gobierno argentino las lealtades hacia determinados países de la región que no admitieron los «gestos» argentinos de acercamiento a Estados Unidos y a Israel en el mapa regional, como ser la visita oficial del entonces mandatario argentino a ese país y no a los Estados árabes, el cambio en la votación sobre la cuestión de Palestina en Naciones Unidas, el retiro del Movimiento de No Alineados en donde Argentina había contado con el apoyo de los países árabes en la cuestión Malvinas etc. ... A pesar de que ninguna de ellas han

gracias a la resolución N° 999/05 firmada el 16 de mayo de 2005 por el Canciller Bielsa, vio colmado su pedido. La segunda cuestión, se relacionaba con una ley secreta –la Circular N° 11 de 1938– que ponía de manifiesto –lamentablemente– el carácter filonazi que tuvo Argentina en un determinado período de la historia. En la mencionada circular descubierta en 1998, la Cancillería ordenaba a los cónsules argentinos a que nieguen el visado a *toda persona que abandona o ha abandonó su país de origen como indeseable o expulsado, cualquiera sea el motivo de su expulsión* –obviamente en alusión discriminatoria al origen judío de las personas–. La derogación de la ley se realizó el 8 de junio de 2005 en un acto formal en el Salón Sur de la Casa Rosada al que asistieron el Presidente Kirchner, el Canciller Rafael Bielsa, el Ministro del Interior Anibal Fernández y el vicepresidente de la Fundación Wallenberg, Natalio Wengrower, entre otros.

43 Los supuestos fondos para la financiación de la campaña presidencial de 1989, pudieron haber provenido de la «Mathaba», que es el lobby que nuclea a diversos países árabes que financian a candidatos de ese origen alrededor del mundo.

sido fehacientemente corroboradas, una cuestión es clara, y es que desde entonces, las relaciones diplomáticas entre Irán y la República Argentina quedaron reducidas a la mínima expresión a través de los respectivos encargados de negocios.

Dos meses antes a de la asunción de Néstor Kirchner, el gobierno de transición de Eduardo Duhalde tuvo que sortear un nuevo frente que se abrió en las relaciones con el país persa cuando el Juez Galeano emitió el 7 de marzo el pedido de captura internacional de cuatro de los ex-diplomáticos iraníes que desempeñaron funciones en Argentina⁴⁴. Los diplomáticos iraníes incluidos en la lista de captura internacional suministrada a la INTERPOL eran: Moshen Rabbani –ex agregado cultural de la embajada de Irán en Buenos Aires– Allí Fallaijan –Ministro de Inteligencia y Seguridad de Irán en 1994– Barat Alí Balesh Abadi –que se desempeñó como correo diplomático de la embajada iraní– y Alí Akar Parvareh –diplomático iraní. La lógica seguida por el Juez de instrucción era la de que estos funcionarios crearon una red de inteligencia que se había valido de una *conexión local* gracias a los ex policías bonaerenses que se convirtieron en los autores materiales del atentado, según habían sido las actuaciones judiciales hasta ese momento.

Inmediatamente después de conocida la resolución judicial, el Canciller Ruckauf intentó suavizar la cuestión con Irán, que protestó enérgicamente, aduciendo que era una decisión política influenciada por Estados Unidos e Israel –ambos Estados enemigos de la República Islámica desde 1979– y para que corrigiera la decisión de captura de ciudadanos iraníes. Según declaraciones

44 La resolución de 400 hojas emitidas por el Juez Galeano acreditaba la responsabilidad por primera vez directa a Irán de ser el artífice intelectual del atentado de la AMIA. En la misma, no se contempló lo pedido por los entonces fiscales en la causa Dres. Alberto Nisman y José Barbacchia que incluían en la lista al líder religioso Alí Khamenei ni al informe de la SIDE que mencionaba al Partido de Dios Hezbollah del Líbano. Cabe mencionar, que ésta organización contó con el apoyo de Irán cuando se creó en 1982 con el objeto de proteger a la minoría chiíta y palestina en sur del Líbano. Pero desde el momento que se institucionalizó como partido en el sistema político libanés, la influencia iraní fue decayendo para ser ocupada por otro país de la región. La aparición en escena del Hezbollah –como supuesto artífice del atentado– se debió a una organización violenta vinculada a éste conocida como Ansarollah.

de Ruckauf. «no existe conflicto actual con Irán»⁴⁵, e instruyó desde la cancillería un mensaje claro a los diplomáticos acreditados en la República Islámica y en El Líbano de que se trataba de «una decisión Judicial y no del Gobierno argentino». Asimismo, convocó el 18 de marzo de 2003 al embajador israelí Benjamín Orón para que presente las supuestas pruebas que el Canciller de Israel –Silvan Shalom– adujo tener en su poder y que inculparían a Irán y al Partido de Dios Hezbollah.

Bajo esas circunstancias, la administración Kirchner tuvo que enfrentar un nuevo foco de tensión en las casi inexistentes relaciones con Irán, más allá de otro conflicto en la región de Medio Oriente como lo era la Guerra de Irak que también requería de una redefinición de Argentina, como se pudo ver en el apartado anterior. A principios del mes de agosto, las relaciones bilaterales se tornaron más tensas con la noticia de la ampliación del pedido de captura, por parte del Juez Galeano, de ocho nuevos iraníes, incluidos el último embajador de Irán en nuestro país, Hadi Soleimanpour y el tercer secretario acreditado en la misión diplomática, Ahmad Reza Asghari⁴⁶.

Sin lugar a dudas, el nuevo pedido de captura iba a motivar una respuesta por parte del gobierno de Irán, quien consideró que los argumentos eran «infundados y políticamente motivados», y que de acuerdo con el portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Islámica, Hamid Reza Asefi, «Los pedidos de captura prueban que la Justicia argentina de ninguna manera actúa sobre una base legal»⁴⁷. La situación se agravó aún más el 21 de agosto de 2003 con noticia de la detención en Durham (Gran Bretaña) del ex embajador iraní Soleimanpour –a través de Scotland Yard–, quien se encontraba en ese momento realizando un postgrado en Inglaterra, y que no gozaba de inmunidad diplomática según el artículo 31 de la Convención Internacional de Relacio-

45 Véase: «AMIA: el gobierno dice que no hay conflicto con Irán», en *Clarín*, 9 de marzo de 2003.

46 En la lista de pedido de captura también se encontraban los nombres de: Hussein Ali Tabrizi, Masoud Amiri, Sayed Yousef Arabi, Ahmad Alamolhoda, Mahmoud Monzavizadeh y Saied Baghban.

47 Véase: «Irán rechaza los pedidos de Galeano», en *Clarín*, 15 de agosto de 2003.

nes Diplomáticas de 1961, permitiendo supuestamente su pronta extradición⁴⁸.

La reacción del gobierno de Irán en un primer momento fue la de expulsar al embajador británico en Teherán Richard Dalton, luego la de retirar su embajador Morteza Sarmadi en Londres en una clara señal de protesta con la decisión de la justicia inglesa que llamaba a comparecer en la Corte de *Bown Street* al ex diplomático iraní. Sin embargo, no lo hizo, y decidió *suspender las relaciones culturales y económicas con Argentina*, previa convocatoria del encargado de negocios argentino en Teherán, Ernesto Álvarez, en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Irán. En esa oportunidad, el Director General de las Américas –Mehdi Mohtachami– le transmitió al funcionario argentino que Irán «*protestaba enérgicamente*» y que «*Argentina debe ser considerada política y legalmente responsable*» por la decisión adoptada y la detención de sus ciudadanos a pedido del Juez Galeano⁴⁹. Asimismo, el *Majlis* (Parlamento Iraní) repudió la decisión judicial argentina y la detención de los diplomáticos.

En Buenos Aires, se intentó manejar el tema con la mayor prudencia y castidad, estando a cargo de la cuestión en un primer momento el Vicecanciller Jorge Taiana, el Subsecretario de Política Exterior, Juan José Uranga y el Director de África del Norte y Medio Oriente, Ramón Villagra Delgado. Con la llegada del Canciller Bielsa a Argentina luego de una visita por Perú, se instó nuevamente a trabajar con la prudencia que merece el caso y el miércoles 3 de septiembre se reunió con las autoridades iraníes que arribaron al país para interiorizarse de los pormenores legales del caso AMIA. En el encuentro de una hora y cuarto realizado en la Cancillería estuvieron presentes por parte de Argentina el Canciller Bielsa, el Juez Galeano, el Jefe de Gabinete de la Cancillería Eduardo Valdez, el Director de Asuntos Jurídicos Mariano Maciel y el Encarga-

48 El miércoles 27 de agosto de 2003 INTERPOL Bélgica detuvo por unas horas en el aeropuerto de Internacional de Zaventem (en los alrededores de Bruselas) a otro de los presuntos involucrados en el caso AMIA. En este caso, Saied Baghband contaba con inmunidad diplomática motivo por el cual fue puesto en libertad inmediatamente.

49 Véase: «*Irán cortó relaciones culturales y comerciales con la Argentina*», en *La Nación*, 24 de agosto de 2003.

do de Negocios en Irán Eduardo Álvarez y por parte de la delegación iraní, el Encargado de Asuntos Jurídicos de la Cancillería Mohsen Bahrarvand, el Asesor Jurídico Hossein Nabi y el Encargado de Negocios iraní en Argentina Medí Karim. En la reunión, el juez instructor hizo saber a los iraníes que la única forma de acceder al expediente de cinco cuerpos del caso AMIA era nombrando un letrado con matrícula argentina, para que de esa forma pueda representar al ex diplomático Soleimanpour de lo contrario debían recurrir a la instancia judicial en Londres. Además, le cuestionó a la delegación extranjera que se le había enviado hace unos años cinco exhortos que nunca Irán contestó, a lo que respondieron que sólo recibieron dos y se negaron a recibirlos nuevamente porque sólo se aceptaban por vía diplomáticas.

El encuentro se realizó en un clima de cordialidad y acercamiento entre ambos países, pero poco se podía hacer dado que el curso de la detención del ex-diplomático dependía de la decisión judicial británica, y de los informes que se debían enviar antes del 20 de septiembre a Londres para que se haga efectiva la extradición. Cabe mencionar, que nunca se materializó esa decisión porque fueron considerados insuficientes los argumentos esgrimidos por el Juez Galeano, motivo por el cual recuperó finalmente la libertad en el mes de noviembre de ese año (este tema fue el que apareció en el 11º acto de la AMIA y que habría motivado el disgusto del Canciller con las autoridades de la entidad judía como se mencionó en párrafos anteriores).

Por parte de Argentina, se planteó la búsqueda de una alternativa diplomática para poder encauzar las relaciones con Irán, a sabiendas de que existía una decisión judicial firme de detener e interrogar a los presuntos implicados en el atentado de 1994. Para ello, el Canciller Bielsa propuso emular lo ocurrido entre Escocia y Libia en lo que había sido el atentado de Lockerbie, cuando las partes recurrieron a un tercer país para resolver judicialmente la cuestión⁵⁰.

La propuesta argentina, además de ser un signo de clara

50 El atentado que sufrió el avión de la entonces aerolínea Pan Am en la localidad de Lockerbie en 1988 en Escocia produjo una crisis diplomática entre este país y Libia, debido a que la investigación demostraba que había sido el autor material e ideológico. En virtud de que Libia no aceptaba que sean condenados los presuntos implicados en un tribunal escocés, a través de un acuerdo se logró llevar a juicio en Holanda a los responsables.

voluntad, apuntaba a intentar resolver el caso AMIA en la conexión internacional en otra jurisdicción, en virtud de que Irán nunca había cooperado con la justicia argentina y además, la había criticado por la falta de imparcialidad ante la supuesta influencia de otros países en la investigación judicial —en clara alusión a Estado Unidos e Israel—.

En este sentido, existió la idea de pedir la mediación de Rusia para que intercediera ante el régimen de los Ayatolás, dada la cercanía tradicional entre Moscú y Teherán, aprovechando de que el Canciller Bielsa se encontraría con su homólogo ruso —Igor Ivanov— en el 58° Período de sesiones de las Naciones Unidas en el mes de septiembre. Así también estaba en la agenda la idea de encontrar un país neutral para propiciar un encuentro, en ese entonces, se hablaba del Reino de Marruecos como el lugar para llevar adelante el proceso de conversaciones entre ambos países. Según el Canciller *si el principal argumento de Irán es que ésta es una cuestión manejada políticamente y el país al que se dice que lo maneja políticamente le ofrece una salida, y dice que no, el principal argumento se cae*⁵¹.

Mientras se realizaban las gestiones para concretar la idea de un tribunal en un tercer Estado, la investigación judicial que seguía por otros cauces, alejaría las posiciones de ambos gobiernos, cuando en una video-conferencia realizada el 3 de septiembre de 2003 desde la embajada argentina en Alemania, prestó declaración ante el Juez Galeano el denominado Testigo C, Abolghasem Mesbahi, un ex agente de inteligencia iraní arrepentido. Según el Testigo C, el gobierno de Irán era el autor y ejecutor de los atentados, y además, incriminó al ex presidente Menem de haber cobrado una coima de diez millones de dólares para no apuntar la línea de investigación a ese país —punto del que luego se desdijo—.

Desde Irán se rechazaron las acusaciones de manera categórica a través del portavoz de la cancillería, Hamid Reza Assefi, en donde aludía que *la incapacidad del tribunal argentino de presentar pruebas documentadas demuestra que la Justicia argentina está al servicio de los intereses del régimen sionista*. Para ese país, siempre ha existido una influencia de los gobiernos de Estados Unidos e

51 MAC KAY, María Luisa; «Bielsa insiste con la estrategia diplomática para el caso AMIA», en *Clarín*, 7 de octubre de 2003.

Israel y de sus respectivos servicios de inteligencia —la CIA y el Mossad— en la investigación, motivo por el cual no ha tenido en cuenta los requerimientos solicitados por la justicia argentina. A ello se sumó la noticia de que el Juez Galeano había perdido el objetivo de *control de legalidad del proceso y la objetividad necesaria*, —según las autoridades judiciales argentinas— por el descubrimiento del pago de los cuatrocientos mil dólares a Telledín para involucrar a Ribelli en una hipótesis incriminatoria, lo que significaba que se había manejado el curso de los hechos cuestionándose lo obrado hasta ese momento sobre la *conexión local*. Obviamente, el mal desempeño que se ponía de manifiesto en la actuación judicial, le servía a Irán para continuar sosteniendo la falta de imparcialidad de la justicia argentina y no llamarse así a derecho, cuando no se presentaron pruebas fehacientes y tan sólo se ha hablado de pistas que conducen a la región de Medio Oriente.

Finalmente, la estrategia diplomática propuesta por Argentina quedó sin efectos cuando en los primeros días del mes de noviembre, el encargado de negocios de Irán comunicó a la Cancillería la decisión de no constituir un tribunal en un tercer país, dejando abierta la predisposición de mantener *reuniones bilaterales con una agenda amplia*⁵². En definitiva, la estrategia implicaba la renuncia para que sea un tribunal argentino el que juzgue los hechos, como así también, un denodado esfuerzo de negociación de la diplomacia argentina, la cual bregaba por encontrar una salida mutuamente aceptable entre las partes. En ese contexto, la decisión de política exterior de recurrir a un tercer Estado, más allá de lo novedosa que era la propuesta, ha sido de carácter *reactiva*. Primero, porque tuvo que mediar una decisión judicial —de las características antes mencionadas—, para la búsqueda de una solución diplomática y segundo porque dependió del accionar de Irán cuando «suspendió» las

52 El 5 de marzo de 2005, el Canciller Bielsa recibió la visita de tres funcionarios iraníes —el Director del Departamento de las Américas, Hassan Fadaifard, el Vicedirector de Derecho Internacional, Moshen Baharvand y el Asesor Jurídico de la Cancillería, Hossein Mohammad Nabi— quienes vinieron a interiorizarse del estado de la causa AMIA, en lo que respecta a los pedidos de detención internacional de los ex diplomáticos que el Juez a cargo Canicova Corral volvió a reactivar a través de INTERPOL. En un total hermetismo sobre el contenido de la reunión, la misma no puede ser entendida como un gesto de distensión entre ambos países.

relaciones culturales y políticas con Argentina, la idea de ponerla en marcha, dado el estado en el que se encontraban desde hace años las relaciones bilaterales.

De esa manera, quedaba trunca una iniciativa interesante que podía haber arrojado luz en la denominada *conexión internacional*. Sin embargo, por el derrotero que precedió a los acontecimientos judiciales y que había logrado resolver de manera irregular la *conexión local*, todo indicaba que se volvía a empezar prácticamente de cero en la investigación, aunque no era ese precisamente el panorama en las relaciones diplomáticas Argentina-Irán⁵³.

Medio Oriente como un socio en la estrategia comercial

La vinculación externa de la República Argentina en materia comercial hacia Medio Oriente y sus países ha sido positiva si se tiene en cuenta la *performance* que ha arrojado la balanza comercial con la región en su conjunto. Sobre todo, en los últimos años, desde el gobierno de transición del Dr. Duhalde y los dos primeros años de gestión del Dr. Kirchner, en donde se ha mantenido una tendencia comercial favorable hacia Argentina con un incremento (relativo) de las exportaciones. La salida del régimen de convertibilidad ha permitido contar con un tipo de cambio positivo para colocar la producción nacional en los mercados internacionales en su conjunto, y en los de Medio Oriente en particular.

Empero, se cree conveniente no incurrir en errores de apreciación ni magnificar la relación en materia comercial: primero porque en la década de los noventa, y pesar del tipo de cambio sobrevaluado, Argentina mantuvo de manera excepcional con los países de la región un superávit comercial, situación que continuó luego de la devaluación de enero de 2002. Segundo, a pesar del crecimiento de las exportaciones y la búsqueda de nuevos destinos en la diversificación comercial propuesta como objetivo, la región en su con-

53 Con motivo de la XII cumbre del G-15 que se celebró en Caracas a fines de febrero de 2004, y del que forman parte la República Argentina e Irán, no existió ningún tipo de contacto de alto nivel entre los presidentes Néstor Kirchner y Mohamed Khatami. En esa oportunidad, ambos mandatarios adujeron por separado que se negaban recibir a su par, uno por haber pedido garantías en el encuentro y el otro por haber sido acusado y sin pruebas por el atentado de la AMIA.

junto continúa representado sólo un 5% del total de las exportaciones argentinas y con un superávit relativamente modesto que ha permanecido *constante*. Tercero, hay un factor para nada desdeñable y que es el político-diplomático, vinculado a temas conexos a la región y que dificulta en algunos casos la relación comercial por la sensibilidad que genera. Por un lado, se encuentra la situación bilateral con Irán –país que ha salido de la estructura de relacionamiento comercial externo argentino por los acontecimientos mencionados en el apartado anterior– y por el otro, la iniciativa de fortalecer los vínculos de cooperación Sur-Sur y de estrechar las relaciones comerciales, pero que no ha dado todos los resultados esperados, el ejemplo más claro –*de mucho ruido y pocas nueces*– ha sido la Cumbre Sudamericana-Países Árabes como se podrá ver más adelante.

Ahora bien, teniendo en cuenta la difícil situación macroeconómica que atravesó el país con la crisis de 2001 –como se mencionó en el primer apartado– y su repercusión durante los tres primeros trimestres de 2002, se hacía imperiosa la necesidad de encontrar una salida en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, –eje central en la política económica y como tema en la agenda de la política exterior– como así también la convicción de aprovechar las nuevas condiciones macro-económicas post devaluación, logrando una inserción comercial exitosa del país, entendida como una vía para acelerar la recuperación económica. En ese sentido, la administración de Kirchner, consciente de que se necesitarían unos cinco años como mínimo para cancelar las obligaciones internacionales contraídas, diseñó una *nueva estrategia de inserción* basada en la *integración productiva* con aquellos países en donde existía una complementariedad económica, especialmente con los que fueran importadores netos de la oferta de exportables argentinos⁵⁴.

De esa manera, el interés primordial estaba en obtener recursos genuinos que impulsen el crecimiento a través de una duplica-

54 Para mayores detalles se recomienda ver «Los lineamientos de la política comercial externa Argentina» de enero de 2004 en la página de Internet de la Secretaría de Relaciones Comerciales Externas del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, <http://www.mrecic.gov.ar> Consultada en marzo de 2005.

ción de las exportaciones, la diversificación de la oferta exportadora con más productos conteniendo mayor valor agregado, y la desconcentración de los destinos de exportación encontrando nuevos socios y accesos en otros mercados con el objeto de permanecer y seguir negociando con los mismos. Los lineamientos de la nueva política comercial externa argentina se han fundamentado en los principios de *multipolaridad* –reconocimiento de negociar de manera simultánea en varios escenarios– *reciprocidad* –en donde nada se concede si no existe un valor equivalente a cambio– *pluritematismo* –el país posee un enfoque intereses múltiples y no sólo agrícolas como en otros tiempos– *consistencia* –entre abrir nuevos mercados a la producción nacional y realizar acciones y actividades para permanecer en ellos– *consenso* –entre todos los actores involucrados o con interés en la estrategia comercial– y por último *transparencia* –en la información obtenida y que se suministra por los canales institucionales por vía de la Cancillería.

El aprovechamiento de las circunstancias macroeconómicas argentinas condujeron a revalorizar otros mercados considerados no tradicionales, más allá de los socios que hasta ese entonces eran el MERCOSUR, la UE y los Estados Unidos, haciendo hincapié en los mercados asiáticos sobre todo China e India. En lo que respecta a Medio Oriente, las exportaciones aumentaron considerablemente en algunos países destacándose –por ejemplo– los Emiratos Árabes Unidos (EAU) que ha sido un mercado cautivo recuperado para las exportaciones de carnes argentinas suspendidas por el brote de aftosa de 2001.

En el año 2003, Argentina tuvo una balanza comercial favorable del 98% hacia los países del mundo árabe, con un aumento del 21% de los envíos, sumando 1631 millones de dólares, en donde las importaciones fueron de tan sólo 36 millones dólares⁵⁵. Ello ha demostrado que la región ha sido *importadora neta* de los productos nacionales, evidenciándose una *complementariedad* de acuerdo con la nueva estrategia comercial externa, es decir, la relación entre la especialización exportadora argentina con el patrón de importaciones de aquellos países. Situación favorable en el desempe-

55 Para mayores detalles véase: «Las exportaciones argentinas al mundo árabe pueden crecer aún más» en el sitio web: <http://www.exportapymes.com.ar> Consultado el 15 de julio de 2004.

ño del comercio exterior que se ha repetido con un incremento notable, alcanzando los 2.148 millones de dólares en el 2004 y que se repitió en los primeros meses de 2005.

La oferta exportadora del país ha estado integrada por *commodities* y productos alimenticios que se vieron beneficiados por en nivel de precios internacionales –lo que puede ser entendido como una pauta de composición tradicional de las exportaciones– pero también se registraron aumentos en la participación de productos con alto valor agregado en un 32% de los embarques. En el primer rubro se detallan: cereales, oleaginosas, legumbres, aceites, miel, leche en polvo, carne bovina fría y congelada, caprina y ovina, aves, pescados, yerba mate, frutas frescas (manzanas y peras de la Patagonia), frutas secas (como ser ciruelas) y golosinas. En el segundo rubro, las autopartes se han destacado notablemente junto con los tubos de acero con y sin costuras empleados en la extracción del crudo, productos químicos, medicinales y veterinarios, de vestir, peletería y neumáticos. Las importaciones argentinas de la región estuvieron compuestas por: dátiles, azufre, urea, fosfatos y superfosfatos, combustibles, pinturas y taninos, cerámicas y griferías, artículos de algodón, hilados y alfombras, micrófonos y circuitos integrados.

Si se desagregan los datos y los destinos con relación a los países integrantes del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), en este caso Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait, Omán y Qatar, las ventas argentinas registraron en el 2004 un valor de 428 millones de dólares y las importaciones alcanzaron un valor de 19 millones. El orden de participación de los destinos en las exportaciones argentinas hacia el CCG ha sido el siguiente: EAU 44%, Arabia Saudita 40%, Omán 6%, Kuwait 6%, Bahrein 2% y Qatar 2%⁵⁶.

Con relación a Israel, el comercio con este país no ha sido la excepción en la balanza comercial bilateral superavitaria en toda la región de Medio Oriente, a diferencia de lo que había ocurrido en la década de los noventa. En este sentido, el comercio bilateral se duplicó, totalizando 180 millones de dólares, en donde la participa-

56 Véase: «El comercio de la Argentina con el Consejo de Cooperación del Golfo», CEI, mayo de 2005, en la página de Internet: <http://cei.mrecic.gov.ar>. Consultada el 23 de junio de 2005.

ción argentina a través de las ventas de carnes ha sido importante, especialmente las que han obtenido el sello de calidad Kosher. Procedimiento en el que se certifica la calidad de *apto* del producto libre de toda contaminación a la largo del proceso de producción y que se realiza con inspecciones a cargo del rabinato de una determinada jurisdicción. Aunque el principal mercado de destino de los productos Kosher es Israel, también se ha exportado un 19% a los países musulmanes, siendo los Estados Unidos el segundo mercado de exportación.

Un dato significativo en la vinculación con Israel ha sido el inicio de las conversaciones de factibilidad con el MERCOSUR a fines de junio de 2005 y la posibilidad de firmar un acuerdo de libre comercio previa negociación, dado que el bloque posee un arancel externo común considerado alto –del 11%– para ese país. El interés de las partes de lograr una asociación deviene del volumen registrado en el comercio en el último tiempo y que durante el año 2004 alcanzó los 940 millones de dólares. Pero también por los vínculos tradicionales entre los países y las comunidades judías que en ellos se encuentran, en donde se ha considerado importante mantener y profundizar las relaciones por la amenaza –política y económica– que significó el histórico encuentro de países de América del Sur y países árabes⁵⁷.

Por primera vez en mucho tiempo, se estaría realizando una actividad intensa en la región en lo que respecta a una estrecha vinculación comercial, revirtiendo una imagen por parte de la Cancillería de descuido –según algunos empresarios con intereses en el lugar– a la hora de obtener información precisa sobre las potencialidades comerciales, los gustos de los consumidores, acceso a los mercados, instrumentos de política comercial aplicados por los países, etc. A ello se suma, el fenómeno de las denominadas «embajadas unipersonales» en donde el embajador designado actúa como tal, pero también como cónsul, agregado cultural y sobre todo como agregado comercial, según fuera el caso cuando se presentan embajadas concurrentes en más de un país.

57 La celebración de la Cumbre de países sudamericanos y árabes permitió a los Estados parte del MERCOSUR y a los integrantes del CCG firmar el 10 de mayo un acuerdo marco para el establecimiento de una futura zona de libre comercio.

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la política comercial externa de esta administración es la *consistencia*, resultaría auspicioso no sólo aprovechar las condiciones macroeconómicas actuales que posibilitan exportar más, sino también la de permanecer y perdurar con el *Made in Argentina*, lo cual implica conocer bien de cerca la idiosincrasia, los gustos de los consumidores, las amenazas y fortalezas de esa región, percibida a veces como exótica, lejana y extraña⁵⁸. Más aún, cuando otros países de América Latina, como México, Chile y Brasil han venido realizando una participación activa y posicionándose desde hace unos cuantos años en materia comercial en la región. Sobre todo este último país, que ha tenido el intercambio comercial más grande con los países árabes estimado en 8.192 millones de dólares, y que ha impulsado un acercamiento con dichos países en la Cumbre que se realizó en Brasilia el 9, 10 y 11 de mayo de 2005⁵⁹.

El acercamiento entre ambas regiones fue planteado en el año 2003 como un proyecto e iniciativa brasilera, en el que Argentina participó en la organización del evento, aunque no estuvo —para muchos— a la altura de las circunstancias, en lo que se refiere a la ausencia del Presidente Kirchner cuando se realizó el encuentro propiamente dicho y se suscribió la Declaración de Brasilia⁶⁰. La

58 Un paso importante en esa dirección ha sido el dictado de curso árabe de dos niveles en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) por medio de la Federación de entidades Argentino-Árabes (FEARAB). Asimismo, para difundir la importancia de la región, se han realizado jornadas y seminarios con instituciones y centros académicos para los funcionarios del área de la DANMO.

59 En la Cumbre participaron 12 países de América del Sur a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. También 22 países árabes: Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Comoras, Djibouti, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Mauritania, Marruecos, Omán, Palestina, Qatar, Siria, Somalia, Sudán, Túnez y Yemen.

60 Desde el 2004 se han realizado reuniones en el marco de la Cumbre en las que participaron funcionarios de la Cancillería Argentina y demás fuerzas vivas. El 20 de agosto de ese año se realizó una reunión bilateral con representantes de ambas cancillerías con el objeto de intercambiar ideas, en la misma participó la Directora del Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) la Embajadora Eloisa Vilhena y los funcionarios del ISEN, de la Secretaría de Relaciones Económicas Exteriores, la Subsecretaría de Política Exterior y la DANMO. Los días 4 y 15 de septiembre tuvo lugar el Seminario «As-

visita de Kirchner a Brasil en esos días estuvo motivada por las diferencias entre ambos países en el ámbito del MERCOSUR, por ende, una vez que se reunió con su par Inácio «Lula» Da Silva emprendió el retorno inmediato a Argentina. Cabe mencionar, que en ese entonces, la iniciativa de que dos mundos tan dispares se encuentren en un verdadero diálogo intercivilizaciones y profundicen las relaciones económicas comerciales, generando un eje de cooperación Sur-Sur, despertaba toda una serie de suspicacias.

Primero, para Argentina (y para otros países latinoamericanos) la febril actividad diplomática de Itamaraty no escondía los verdaderos intereses de Brasil de asumir un liderazgo –más allá del regional– en el equilibrio mundial acercándose a los países árabes. No sólo había sido el artífice para la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones –un esquema de integración más político que económico– y había desempeñado un papel destacado en la Organización Mundial del Comercio en Cancún en la defensa de los intereses de los países subdesarrollados –en el G22 junto a China e India– sino también buscaba gracias a su peso económico y creciente influencia en la política internacional, apoyo para ocupar algún día un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Segundo, los países árabes intentarían hacer de la cumbre un foro propicio para abordar –desde su perspectiva– los temas del terrorismo internacional, el derecho a resistir la ocupación extranjera y abordar la situación de Irak que eran los ejes en donde más centraban la atención. Tercero, no se podían soslayar ni la desconfianza norteamericana en el encuentro frente al temor de que se constituya un polo en el mundo que condene su accionar (unilateral) en la lucha contra el terrorismo internacional ni a Israel que planteaba la traslación del conflicto de Medio Oriente a Améri-

pectos de la Cultura Árabe» en San Pablo y ese mismo mes en New York, los días 22 y 23 los cancilleres de ambas regiones se reunieron aprovechando el 59º período de sesiones de la Asamblea General para discutir el proyecto de declaración que se iba a emitir al finalizar la cumbre. El 14 y 15 se realizó una reunión de consulta entre los representantes de los países sudamericanos sobre ese tema. Los días 29 y 30 de octubre se realizó en el Cairo la reunión de representantes de países sudamericanos y árabes para discutir el contenido del proyecto de declaración final en donde aparecieron divergencias en torno al terrorismo, motivo por el cual el director de la DANMO viajó a Brasilia el 23 de noviembre para coordinar posiciones sobre la misma.

ca del sur y que se reconozca el derecho a resistir la ocupación –en clara alusión a la ocupación de territorios– que implicaba un respaldo tácito a los actos de violencia terroristas.

La cumbre no contó con la participación de los mandatarios árabes de Arabia Saudita, Egipto, Jordania, Siria y Libia, y de los mandatarios de Colombia, Ecuador y Surinam de Sudamérica, lo cual se percibió entre los primeros como una falta de interés como también la intención –por parte de alguno de ellos– de no generar recelos con los Estados Unidos. Pero tampoco se habló de democracia, que fue la gran ausente siendo que muchos países –incluidos Argentina– enfatizan la defensa de la democracia en la instancias bilateral, regional y multilateral. Mientras los países sudamericanos intentaron fortalecer las relaciones comerciales –en virtud de que de los 240 mil millones de dólares que importa el mundo árabe sólo el 2% proviene del Cono Sur– y económicas vinculadas a las inversiones –con la asistencia de 200 empresarios árabes a la Cumbre–, los países árabes hicieron constantes alusiones políticas que monopolizaron el encuentro que tenía otros objetivos iniciales.

En consecuencia, entre otros temas, en la Declaración de Brasilia se condensó una vinculación de cuestiones, en donde se buscó contemplar los intereses de ambas partes, sobresaliendo los políticos por encima de los económicos. Por un lado, era inevitable que estando presentes los representantes de las delegaciones árabes no se abordara el tema de Israel y la ocupación sobre los territorios palestinos. Así se enfatizaba en el punto 2.16 la «importancia de combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones por medio de una cooperación internacional activa y eficaz en el ámbito de las Naciones Unidas» pero también, se reafirmaba muy a pedido de los países árabes en el punto 2.17 el «rechazo a la ocupación extranjera y reconocer el derecho de los Estados y pueblos a resistir a la ocupación extranjera». Por el otro, se apoyaba la existencia de un «sistema de comercio internacional multilateral, transparente, no discriminatorio y justo» (punto 5.2) en consonancia con las disposiciones de la OMC y el pedido de reformas de la estructura del sistema financiero internacional (punto 6.1)⁶¹.

Obviamente, las reacciones fueron variadas una vez que se

61 Para más detalles sobre la Declaración de Brasilia se recomienda ver la página web <http://www.resdal.org> Consultada el 20 de mayo de 2005.

conoció el texto final de la declaración, en donde muchos países tuvieron que hacer aclaraciones por lo que se había firmado, inclusive Argentina. Ello ha demostrado que la búsqueda de un *equilibrio* – entre las auspiciosas relaciones comerciales y las cuestiones de carácter político con algunos países de Medio Oriente– resulta una empresa difícil de gestionar y más cuando se tiende a pensar que son dos dimensiones claramente independientes.

El ejemplo más notorio de esto lo constituye Argentina en sus relaciones bilaterales con la República Islámica de Irán, en donde las exportaciones a ese país estuvieron ligadas a los avatares de la relación política a causa de la investigación de los atentados de la AMIA. Reducidas las relaciones diplomáticas a la mínima expresión a través de los respectivos encargados de negocios, también se redujeron las ventas a ese destino de 637 millones –por ejemplo en 1996– a 340 millones de dólares en el 2002, con el cual se mantuvo tradicionalmente una balanza comercial superavitaria, inclusive en los momentos de mayor tensión.

Una vez conocida la detención del ex Embajador Soleimanpour en Gran Bretaña, la medida adoptada por Irán ha sido la de suspender las relaciones culturales y económicas con Argentina como se mencionó en el apartado anterior. Ello se tradujo en la prohibición de importar productos argentinos desde el 1 de septiembre de 2003, controlando que no se produzca una triangulación de las ventas ni la utilización de barcos con banderas de terceros países, lo que redundaba para Argentina en la pérdida del segundo comprador de trigo y el cuarto de aceites. En esos días de tensión en las relaciones bilaterales, el Canciller Bielsa sostuvo que había «que mantener la dignidad y no anteponer los intereses económicos a la búsqueda de justicia»⁶².

Sin embargo, luego de los acontecimientos acaecidos en la instancia judicial argentina, que volvió a foja cero lo actuado en la denominada *conexión local*, las relaciones comerciales con Irán continuaron suspendidas, lo cual demostró el escaso margen de acción y la dificultad para recomponer una relación de 101 años en donde las dimensiones diplomáticas y las económico-comerciales no se pueden disociar.

62 Véase: «Bielsa sostuvo que Argentina no debe romper relaciones diplomáticas con Irán» en *La Capital*, 5 de septiembre de 2003.

Consideraciones finales

La región de Medio Oriente ha mantenido el carácter de área no prioritaria en la agenda de la política exterior argentina en los dos primeros años de la administración Kirchner, lo cual no debe interpretarse como una absoluta irrelevancia, dada las acciones que Argentina debió adoptar en el tratamiento de varias cuestiones vinculadas a la misma. Partiendo de la situación de *crisis* que atravesaba el país hace pocos años, se puede entender por qué han sido otros los temas y países que recibieron una mayor prioridad en la vinculación externa en un primer momento, destacándose luego las relaciones en temas de carácter económico-comercial.

En este sentido, ha estado presente la intención de *no confrontar* con los Estados y sus intereses estratégicos en la región, sobre todo en nuestros días, en lo que se ha denominado el Proyecto de un Nuevo Medio Oriente –*U. S. Middle East Partnership*– que Washington ha planteado hacia la región. Obviamente, ello puede explicar también en parte por qué no ha sido un área prioritaria la región, dado que los condicionantes internacionales restan márgenes de maniobra e influyen en la formulación de la política exterior con objetivos y acciones claras sostenidas en el tiempo.

En primer lugar, corresponde señalar que existe una continuidad –con los gobiernos anteriores– en la ponderación que se hace de la región en su conjunto como no prioritaria en la agenda de política exterior, si se compara con otros países y regiones en el mundo. Ello ha implicado que hasta la fecha no se haya realizado una visita oficial del Jefe de Estado a los países de la región, cuando han mediado invitaciones –por ejemplo de Israel cuando la primera dama estuvo en ese país en mayo de 2005 para recibir un premio por su labor en la defensa de los derechos humanos–. Un interrogante, en caso de concretarse dicha opción en la dimensión político-diplomática, es a qué país lo hará primero, teniendo en cuenta las susceptibilidades que generó la visita del entonces presidente Menem a Israel en el año 1991. Más aún cuando las representaciones del Líbano y Siria en nuestro país elevaron su rango a la categoría de embajadas, en lo que puede ser leído como un signo de buen entendimiento y buena voluntad.

En segundo lugar, la presión internacional por adoptar una posición en la dimensión estratégico-militar en torno a la Guerra de

Irak, condujo a manifestar –teniendo en cuenta los ánimos internos– en qué condiciones se participaría. Ello ha significado un *ajuste* en la política exterior, a diferencia de la actuación en la Guerra del Golfo de 1991, dado que lo único que se rechazó ha sido la decisión unilateral de intervenir sin la anuencia del Consejo de Seguridad. Pero, una vez finalizada la guerra, se expresó el compromiso de participar en Irak enviando personal militar o gendarmes cumpliendo las funciones de Mantenimiento de la Paz bajo el paraguas multilateral de las Naciones Unidas. Esto puede ser interpretado como la predisposición a tener algún tipo de participación, lo que no equivale a una negativa absoluta de hacerlo como hubiera pasado según los lineamientos de la política exterior tradicional.

En tercer lugar, se ha continuado con la posición tradicional político-diplomática de encontrar una *solución justa y equilibrada* en el conflicto de Medio Oriente, en consonancia con los lineamientos emanados en el marco de las resoluciones de las Naciones Unidas. De esa manera se ha dejado de lado el alto perfil que caracterizó por momentos a la diplomacia presidencialista que emprendió el entonces presidente Menem en ese tema, reservando su tratamiento al respeto del derecho internacional y a la instancia multilateral.

En cuarto lugar, independientemente de la condena reiterada que ha hecho Argentina al flagelo del terrorismo internacional en todas sus formas, otorgándole máxima prioridad en la instancia multilateral, regional y bilateral, la imagen del país resulta ambigua y plausible de críticas. Sobre todo luego de la firma de la Declaración de Brasilia, en donde se lo ha condenado pero también se ha reconocido el *derecho a resistir* la ocupación extranjera. La cuestión es saber discernir qué se entiende por *resistir* desde la perspectiva argentina, porque seguramente se presta a una doble lectura y a posiciones encontradas, específicamente con los Estados Unidos e Israel.

En quinto lugar, la causa AMIA es uno de los temas aún no resueltos en la dimensión interna, en lo que hace a la actuación judicial que se viene arrastrando entre los diferentes gobiernos y en donde por primera vez se ha intentado una estrategia de acercar posiciones con Irán, luego de presentada la propuesta de juzgar en un tercer país a los presuntos responsables del atentado de 1994. Si bien esta ha sido novedosa, y ha merecido el reconocimiento por la labor y el esfuerzo de la Cancillería por encontrar una solución, la

misma no ha dejado de ser reactiva porque dependió su presentación de una decisión judicial –los exhortos de captura internacional– como así también la noticia de la suspensión de las relaciones económicas y culturales por parte de Irán.

En sexto lugar, como consecuencia de los cambios macroeconómicos producidos en el país, se evidencia una intensa actividad comercial con los países de Medio Oriente y del resto del mundo en general. Ello estaría demostrando una coherencia en la inserción internacional, en donde se pone de manifiesto una estrategia comercial claramente identificable para llevar adelante de manera conjunta y coordinada entre las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y Economía. Sin embargo, Medio Oriente continúa representando sólo un 5% en el total de las exportaciones argentinas, y a pesar de que se ha llegado tarde en el posicionamiento en la región como un mercado atractivo para las exportaciones argentinas –en comparación a otros países latinoamericanos– queda mucho por hacer y obstáculos que sortear –sin sobredimensionar– cuando las dimensiones político diplomáticas y económica comerciales no se pueden disociar e influyen en la vinculación con los países de la región.

En este sentido, Medio Oriente puede ser una región que necesite una redefinición en la agenda de política exterior argentina, pero hasta qué punto será posible, es una decisión pero también un interrogante que se podrá responder más adelante, más aún cuando sólo han transcurrido dos años de ejercicio de la actual administración del presidente Kirchner.

RESUMEN

El objetivo de este capítulo ha sido analizar la política exterior argentina hacia la región de Medio Oriente durante los dos primeros años de la administración Kirchner. En este sentido, se han considerado los condicionantes internos y externos para entender la posición Argentina en asuntos vinculados a la región.

Más allá de determinadas acciones específicas, Medio Oriente ha tenido una baja prioridad en la agenda externa y la política exterior hacia la región podría ser definida como reactiva.

En la primera sección de este capítulo, se ha tenido en cuenta la posición de Argentina adoptada en la Guerra de Irak, el apoyo argentino a la Hoja de Ruta en el conflicto palestino-israelí y la posición internacional en contra del terrorismo.

En la segunda sección, se ha hecho particular referencia a la denominada conexión local e internacional en la investigación del caso AMIA, con especial énfasis en las relaciones Argentina-irán.

En la tercera sección se ha considerado la denominada política comercial estratégica argentina hacia Medio Oriente.

Por último, en las consideraciones finales, se han destacado los cambios y continuidades de la política exterior argentina hacia la región de Medio Oriente.

Palabras Claves: ARGENTINA - MEDIO ORIENTE - GUERRA DE IRAK - HOJA DE RUTA - TERRORISMO - AMIA - POLÍTICA COMERCIAL

ABSTRACT

The aim of this chapter is to analyze Argentine Foreign policy towards Middle East Region during the two years of Kirchner's administration. In this order, internal and international conditionings to understand the Argentinean position adopted in different issues linkage to the region were considered.

Further specific actions, Middle East has had a low priority in the external agenda and the foreign policy to the region could be defined like *reactive*.

In the first section of this chapter, the Argentinean position adopted in the Iraq War, the Argentinean support to the Road Map in the

Palestinian-Israeli conflict and the international position against terrorism were taken into consideration.

In the second section, particular reference to local and international connection of AMIA case investigation with special emphasis in Iran-Argentina relations was made.

In the third part, the strategic commercial policy of Argentina towards Middle East was considered.

In the final considerations, changes and continuities of Argentinean foreign policy to Middle East Region were remarked.

Key Words: ARGENTINA - MIDDLE EAST - IRAQ WAR - ROAD MAP- TERRORISM - AMIA - TRADE POLICY



DE LOS AUTORES

ANABELLA BUSO

Licenciada en Ciencia Política (UNR), Máster en Ciencias Sociales (FLACSO), Profesora de Relaciones Internacionales y Política Internacional Latinoamericana (UNR), Profesora de Posgrado UNR, UNP, FLACSO y USAL. Investigadora Adjunta del CONICET y del CERIR. Especialista en política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y relaciones bilaterales Argentina - Estados Unidos. Autora de libros, capítulos de libros y artículos especializados.

MARTA GRACIELA CABEZA

Máster en Integración y Cooperación Internacional por la Universidad Nacional de Rosario. Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Jefa de trabajos prácticos por concurso de la cátedra de Comercio Exterior de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Docente del postítulo «Negocios Internacionales» de la misma facultad. Coordinadora académica de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora del CERIR. Fue becaria del Instituto Ítalo Latinoamericano de Roma.

CARLA V. OLIVA

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Integración y Cooperación Internacional del Centro de Estudios Interdisciplinarios y el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador. Becaria Doctoral de CONICET. Docente de la cátedra «Política Internacional» correspondiente a la Licenciatura en Rela-

ciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

GRACIELA ZUBELZÚ

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Posgrado en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política de FLACSO. Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Profesora Adjunta de Política Internacional Argentina de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Profesora del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) y de la Maestría en Negociaciones y Relaciones de FLACSO/Universidad de San Andrés.

investigadora del CONICET y del CERIR. Colaboradora académica *ad-honorem* de la Dirección de Europa Central y Oriental del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto desde 1993. Miembro Consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y miembro del Comité Las Provincias en el Plano Internacional de dicha institución.

GRACIELA BONOMELLI

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Doctora en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Investigadora adjunta del CERIR –Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario– Docente titular Cátedra Comercio Exterior de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Asesora Técnica del Proyecto FAO/FODEPAL. Área Prioritaria Comercio Agrícola Internacional. Ex-Becaria a Japón – 1999– de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). Invitada a Japón –2004– por la Embajada de Japón en Argentina, formando parte de un grupo de economistas. Docente de Postgrado en Maestrías y Postítulos.

GLADYS LECHINI

Doctora en Sociología de la Facultad de Filosofía, Letras e Ciencias Humanas, Universidade de São Paulo, Máster en Ciencias Sociales, con Mención en Ciencia Política (FLACSO).

Licenciada en Ciencia Política y Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Profesora titular de Relaciones Internacionales. Profesora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR. Investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del CERIR. Coordinadora del Departamento África del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Coordinadora del Programa Sur-Sur de CLACSO.

RUBÉN PAREDES RODRÍGUEZ

Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Universidad Nacional de Rosario. Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Docente en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Doctorando de la Universidad del Salvador. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigador Asistente del CERIR.



**LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA
DEL GOBIERNO DE KIRCHNER
TOMO IV - Volumen 2**

Procesado gráfico integral
UNR EDITORA
EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Secretaría de Extensión Universitaria
Urquiza 2050 - S2000AOB - Rosario - Santa Fe - República Argentina
Edición de 500 ejemplares
OCTUBRE 2006