

Las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos desde el retorno a la democracia

Víctor F. Toledo

Universidad Católica de Salta, Salta, Argentina

✉ vtoledo@ucasal.edu.ar



Fecha de recepción: 22/11/2022 – Fecha de aceptación 18/02/2023

Cómo citar este artículo: Toledo, V. F. (2023). Las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos desde el retorno a la democracia. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Vol. 13, N° 2 (julio-diciembre). Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; pp. 179-201. ISSN 2250-4087, e-ISSN 2445-8566. <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2023-v13n2a10>

Resumen: Históricamente, las relaciones exteriores entre Argentina y Estados Unidos (EEUU) han sido complicadas, pasando por momentos de alta conflictividad y por otros de una armonía exacerbada. A lo largo de los 36 años que involucran este artículo, diversos factores internos y externos incidieron de manera más o menos decisiva, según los casos, en las relaciones bilaterales de ambos países. En este trabajo se tratará de dar cuenta sobre tales factores para analizar las continuidades o rupturas que se han presentado y que obstaculizaron la construcción de una política pública en materia de política exterior.

Palabras clave: Argentina; Estados Unidos; política exterior; política pública.

Bilateral relations between Argentina and the United States since the return to democracy

Abstract: Historically, foreign relations between Argentina and the United States (USA) have been complicated, going through moments of high conflict and others of exacerbated harmony. Throughout the 36 years that



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

this article involves, various internal and external factors had a more or less decisive influence, depending on the case, in the bilateral relations of both countries. In this paper, an attempt will be made to account for such factors in order to analyze the continuities or ruptures that have arisen and that hampered the construction of a public policy in matters of foreign policy.

Keywords: Argentina, United States; foreign policy; public politics.

Relações bilaterais entre a Argentina e os Estados Unidos desde o regresso à democracia

Resumo: Historicamente, as relações externas entre a Argentina e os Estados Unidos (EUA) têm sido complicadas, passando por momentos de alta conflitualidade e outros de exacerbada harmonia. Ao longo dos 36 anos abrangidos por este artigo, vários factores internos e externos tiveram um impacto mais ou menos decisivo, consoante os casos, nas relações bilaterais entre os dois países. Este artigo tentará dar conta desses factores para analisar as continuidades ou rupturas que se verificaram e que dificultaram a construção de uma política pública no domínio da política externa.

Palavras-chave: Argentina; Estados Unidos; política externa; política pública; política externa.

1. Introducción

Las relaciones bilaterales no pueden ser la medida para evaluar toda la política exterior de un país, pero cuando se trata de las relaciones con la primera potencia mundial, su análisis puede dar una pauta de la solidez, sistematicidad o improvisación en materia de política exterior.

Partiendo de la base de que la política exterior es la proyección de un país –y no de un gobierno– sobre otro, lo esperable es que haya cierta consistencia a lo largo del tiempo, y que pese a los cambios lógicos, estos no sean abruptos, constantes e imprevisibles. En la medida en que la política exterior sea producto de discusión, negociación y consensos entre diversos actores o sectores de la vida política, podría decirse que forma parte de una política pública.

Históricamente, las relaciones exteriores entre Argentina y Estados Unidos (EEUU) han sido complicadas, pasando por algunos momentos de alta conflictividad y por otros de una armonía exacerbada. El hecho de que hasta 2019 –fecha de corte de este trabajo– solo siete presidentes estadounidenses hayan visitado el país –de ellas, tres visitas fueron en el marco de conferencias multilaterales– es una señal de las dificultades históricas que han existido.⁽¹⁾ Como contrapartida, desde el retorno a la democracia, todos los presidentes argentinos, con excepción de Cristina Fernández, realizaron visitas oficiales a sus pares

(1) Desde 1862, tomando como punto de partida la presidencia de Bartolomé Mitre y como punto final la presidencia de Mauricio Macri, los presidentes de Estados Unidos fueron 28 en total, lo que implica que el 25% de ellos realizó al menos un viaje oficial a la República Argentina.

de EEUU.⁽²⁾ Debe tenerse presente, sin embargo, que las visitas oficiales de alto nivel recién se hicieron recurrentes desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, en especial gracias al avance en las telecomunicaciones y el consecuente achicamiento de las distancias. Antes de los años 70 del siglo XX, inclusive, resultaba complicado y requería una logística muy cuidada para un Jefe de Estado visitar a su par en otro país.

A lo largo de los 36 años que involucran este estudio, diversos factores internos y externos incidieron de manera más o menos decisiva, según los casos, en las relaciones bilaterales de ambos países. Desde el punto de vista externo, pueden considerarse tres cambios definitorios en el sistema internacional: el fin de la Guerra Fría, la irrupción del terrorismo internacional como actor y la emergencia y ascenso de China como potencia política, económica y comercial. Desde el punto de vista interno también pueden señalarse tres cambios fundamentales en el sistema político: la reforma de la Constitución Nacional, la crisis de 2001-2003 y la ruptura del bipartidismo tradicional. En ambos casos se gestaron factores que incidieron en la concepción y ejecución de la política exterior.

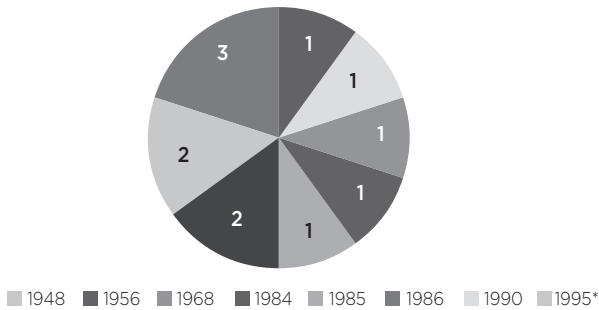
2. La Constitución Nacional

La reforma de la Constitución Nacional, fruto del acuerdo entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ) gobernante, introdujo, desde el punto de vista normativo, cambios fundamentales en materia de relaciones exteriores. Uno de los aspectos más importantes fue la incorporación de ciertos tratados de derechos humanos a la Constitución Nacional y, por lo tanto, el otorgamiento de esa jerarquía superior a cualquier otro tratado o ley. Otro cambio fundamental fue el reconocimiento de la facultad de las provincias para gestionar relaciones internacionales. Finalmente, desde el punto de vista operativo, tuvo lugar la ampliación del Senado de 2 a 3 por provincia y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) -2 por la mayoría y 1 por la minoría-. Habida cuenta de las competencias parlamentarias en cuestión de relaciones exteriores y, en especial, el peso de la Comisión de Relaciones Exteriores de dicha cámara, este punto resulta de particular interés.

Desde el retorno a la democracia, muchos tratados internacionales en materia de derechos humanos fueron firmados o ratificados, de modo tal que formaban parte del ordenamiento jurídico argentino (gráfico 1); el plus que agregó la reforma constitucional de 1994 fue otorgarles jerarquía constitucional. La incorporación de tales instrumentos jurídicos, algunos de vocación universal y otros de carácter regional, no solamente significó consagrar derechos, sino también obligaciones por parte del Estado, sus funcionarios y sus habitantes.

(2) La presidente Cristina Fernández sí visitó EEUU, pero en el marco de conferencias internacionales, como la Asamblea General de la ONU, por ejemplo.

Gráfico 1. Tratados sobre derechos humanos con jerarquía constitucional por año de aprobación



* Nota: Fueron aprobados con posterioridad a la reforma constitucional de 1994 y adquirieron jerarquía constitucional en 2003.

Fuente: elaboración propia.

La normativa otorga un marco jurídico que no necesariamente se traduce en decisiones políticas consistentes o continuas pues, en definitiva, están sujetas a interpretación y, además, por mandato constitucional, el manejo de las relaciones exteriores es un poder delegado al gobierno nacional.

Resulta muy elocuente referirse al carácter discrecional que tiene cada gobierno a la hora de trazar la política exterior cuando se analiza, por ejemplo, las votaciones el país sobre la situación de los derechos humanos en Cuba. En el rango de los 35 años que involucra el período de estudio, las votaciones del país frente a la Comisión (posteriormente Consejo) de Derechos Humanos de la ONU viró desde la abstención a la condena a su rechazo. Queda a las claras aquí un punto de no acuerdo entre los gobiernos, inclusive aquellos de un mismo signo partidario.

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín, Argentina no acompañó la propuesta de condena a Cuba por parte de EEUU ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y propuso, en cambio, el envío de una comisión especial a la isla, iniciativa que obtuvo el apoyo de los países latinoamericanos y que fue, en definitiva, la que prosperó (Granovsky, 19/04/2000). Durante el gobierno de Carlos Menem se produjo un cambio abrupto, pues en consonancia con el alineamiento con respecto a EEUU, se acompañó a este país en la condena a Cuba por las violaciones a los derechos humanos. La misma medida tomó el gobierno de la Alianza, pero no sin producir críticas internas. Siendo la UCR el pilar fundamental del gobierno, los sectores progresistas de ese partido no estaban conformes con la condena y preferían, en todo caso, la abstención. A su vez, otros socios del espacio, como el Frepaso, también marcaron sus críticas. En 2002, de nuevo bajo gobierno justicialista, el presidente Eduardo Duhalde continuó con el voto de condena, generando, en esta ocasión, críticas internas de su partido, en especial de los sectores más nacionalistas; finalmente, en 2003, el voto cambió a

la abstención. Ya en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, la Argentina rechazó la condena al país caribeño.

Como puede observarse, no hubo una continuidad, no solo por falta de una política clara en la materia, sino por exigencias, urgencias o coyunturas internas y externas. En el caso de Menem y Duhalde, el país atravesaba sendas crisis económicas, financieras y sociales de gran magnitud y necesitaba del apoyo estadounidense que mal se podría atraer si no se acompañaba en un tema tan simbólico para el país del norte como la cuestión cubana. Desde el punto de vista interno, los dos grandes partidos de gobierno en Argentina contienen entre sus filas sectores más conservadores y progresistas, lo que genera ciertas rispideces en cuestiones como esta; el mayor o menor peso de uno de ambos sectores es el que termina inclinando la balanza. A partir de 2003, la desarticulación de partidos hizo que este esquema no sea preciso para evaluar determinadas acciones de política exterior. En el caso de los gobiernos de Kirchner y Fernández, la transversalidad y la alianza con muchos sectores progresistas y de izquierda y la filiación con el socialismo del siglo XXI explican el sentido de la votación sobre el tema cubano. Dicho esto, es necesario resaltar que, en todos los casos, sin distinción de signo partidario, todos los gobiernos argentinos pidieron por el fin del bloqueo que EEUU imponía sobre Cuba (Escudé, 2003).

En cuanto a la habilitación a las provincias para mantener relaciones internacionales, hay que tener presente dos artículos de la Constitución Nacional: el 124 y el 125. El art. 125 (anterior art. 107) habilita a las provincias a celebrar “tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal”. Estos tratados, según el art. 126 (anterior art. 108), “no son de carácter político” y debe entenderse claramente en el sentido de una habilitación que no supone el ejercicio de poderes que le fueron delegados a la Nación. En definitiva, el art. 125 se refiere a las cuestiones que permanecen en el dominio reservado a las provincias -no delegados al gobierno central- y, por lo tanto, podrían calificarse como tratados “interprovinciales” (Carabajales y Gasol, 2008); aunque teóricamente la denominación de tratados no sea la correcta para estos casos, recepta una realidad histórica a la que hace referencia el Preámbulo cuando habla de “pactos preexistentes”.

Distinta es la incorporación del art. 124 que habilita a las provincias a celebrar convenios internacionales:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.

En primer lugar, hay que notar la diferencia en cuanto al lenguaje utilizado entre los arts. 124 y 125, pues el primero se refiere a “convenios” y el segundo a “tratados”; la deficiencia terminológica señalada en el segundo caso no afecta a la

cuestión central. Siguiendo los lineamientos de la postura tradicional, los convenios internacionales (art. 124) están subordinados a la política exterior, que es competencia privativa del gobierno central, según lo consagran el art. 99 incs. 7, 11 y 15 y el art. 75, inc. 22; estos, a su vez, se alumbran con los arts. 1º y 27, y quizás por ello los convencionales constituyentes prefirieron emplear este vocablo en vez de “tratados”.

Más problemático ha sido el pasaje que expresa la necesidad del “conocimiento” del Congreso. ¿Debe esto entenderse como autorización? Si es así, obviamente ese conocimiento será previo. Pero si la respuesta es negativa, ese conocimiento, ¿podría ser posterior? Los debates aún no están cerrados y no son pocas las voces que recomiendan una reglamentación al respecto. María Angélica Gelli (2005), por ejemplo, entiende que ni el art. 124 ni el 125 atribuyen al Congreso la potestad de aprobar o rechazar la creación de regiones o la celebración de convenios interjurisdiccionales internacionales realizados por las provincias.

No obstante, si bien no habría autorización, la lógica que se desprende del mismo art. 124 indica que el conocimiento debe ser previo, pues si no sería inaplicable la cláusula que exige compatibilidad con la política exterior del Estado central. Además, refuerza esta interpretación el art. 27 que establece para el gobierno federal la “obligación de afianzar las relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados”, mientras que el art. 124 habilita la posibilidad de celebrar convenios internacionales. De modo que aquello que es facultativo para las provincias, es obligatorio para el gobierno federal, desprendiéndose de ello que hay una situación de necesaria y lógica adecuación de esas facultades provinciales a la competencia en relaciones exteriores del Estado nacional, en virtud “del principio de supremacía del derecho federal, pues subordina la capacidad normativa de las provincias al respeto del denominado bloque de constitucionalidad” (Gelli, 2005, p. 47).

La competencia para dirigir las relaciones exteriores era y sigue siendo una competencia federal, pese a la reforma de 1994, pues cualquier alteración a este sistema violaría la división de poderes entre el poder constituyente y los poderes constituidos (arts. 27, 30 y 31) (Gelli, 2005); y si en el ejercicio de la facultad del art. 124 alguna provincia se arrogare alguna competencia delegada al gobierno federal, este siempre tendrá la posibilidad del recurso a la intervención (Gelli, 2005).

De todas formas, cuando se afirma que las relaciones exteriores son competencia del gobierno federal, no quiere decirse que sea exclusivamente del Poder Ejecutivo, pues el orden federal incluye a las provincias y sus poderes no delegados. La confusión se produce porque en nuestro país presenta, históricamente, muestras de un centralismo muy marcado que distorsionó el federalismo y que, en el tema que tratamos, se manifestó en una “... férrea disciplina partidaria que ha convertido al Senado de la Nación en una muestra de extensión

electoral antes que un órgano representante de las autonomías provinciales” (Midón, 1997, p. 91). A pesar de ello, hubo excepciones muy notorias, como la cuestión de los hielos continentales patagónicos y la poligonal acordada entre los gobiernos argentino y chileno, que fue rechazada en el país –también en Chile– luego de álgidos debates y una participación muy activa en contra de tal acuerdo por parte de los senadores santacruceños.

En definitiva, nuestra Constitución claramente dio participación a las provincias en las relaciones exteriores a través del Congreso Nacional, concediéndole, por medio de sus representantes, la facultad de aprobar los tratados negociados por el Poder Ejecutivo (art. 75, inc. 22) y, fundamentalmente, a través del Senado, en el que están representadas las provincias (art. 44) en igualdad de condiciones. Un poco diferente es la situación de la Cámara de Diputados, donde los legisladores nacionales representan al “pueblo de las provincias” (art. 45) y cuya composición numérica depende de la población de las jurisdicciones provinciales.

3. Crisis del 2001 y fin del bipartidismo

A lo largo de todo el período de estudio, el Justicialismo y sus aliados han tenido la mayoría en la Cámara de Senadores de la Nación, lo que ha permitido, cuando gobernaba, dinamizar los resortes de política exterior que requerían de la participación de esta cámara o, en todo caso, obstaculizarla cuando fueron oposición. Diferente ha sido la situación en la Cámara de Diputados, en la que las mayorías han cambiado con cierta regularidad, así como el *quórum* propio, tal como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 1. Principales fuerzas parlamentarias en la Cámara de Diputados (1983-2019)

Presidencias	Año	Primera fuerza	Segunda fuerza	Tercera fuerza	Quórum propio
Alfonsín (UCR)	1983	UCR (129)	PJ (111)	-	SÍ
	1985	UCR (130)	PJ (101)	Ucedé (3)	SÍ
	1987	UCR (118)	PJ (108)	Ucedé (7)	NO
	1989	PJ (127)	UCR (90)	Alianza de Centro - Ucedé (18)	NO
Menem (PJ)	1991	PJ (128)	UCR (88)	Ucedé (11)	SÍ
	1993	PJ (127)	UCR (84)	MODÍN (6)	NO
	1995	PJ (134)	UCR (69)	FREPASO (25)	SÍ
	1997	PJ (118)	ALIANZA (114)	Ucedé (3)	NO
De la Rúa (Alianza)/ Duhalde (PJ)	1999	ALIANZA (131)	PJ (103)	Acción por la República (12)	SÍ
	2001	PJ (118)	ALIANZA (97)	Acción por la República (10)	NO
Kirchner (PJ)	2003	PJ (118)	UCR (97)	Acción por la República (11)	NO
	2005	FPV - PJ (113)	UCR (39)	Peronismo Federal (38)	NO

Presidencias	Año	Primera fuerza	Segunda fuerza	Tercera fuerza	Quórum propio
C. Fernández (FPV-PJ)	2007	FPV -PJ (148)	Coalición Cívica (35)	UCR (28)	SÍ
	2009	FPV - PJ (109)	Acuerdo Cívico y Social (85)	PRO (24)	NO
	2011	FPV - PJ (135)	UCR (42)	Frente Amplio y Progresista (19)	SÍ
	2013	FPV - PJ (131)	FP Y S (66)	PRO (16)	SÍ
Macri (Cambios)	2015	FPV - PJ (95)	Cambios (80)	UNA - PJ (30)	NO
	2017	Cambios (108)	FPV - PJ (65)	Argentina Federal -PJ (31)	NO
	2019	Frente de Todos - PJ (119)	Cambios (116)	Consenso Federal - PJ (11)	NO

Nota: Entre paréntesis figura la cantidad de diputados por cada fuerza. En el caso de las coaliciones, se mencionan a los partidos con mayor cantidad de votos y/o representación nacional:

Acción por la República: sectores de la Ucedé y PJ (tendencia liberal).

Acuerdo Cívico y Social: sectores de la UCR + ARI + Socialismo (tendencia progresista).

Alianza: UCR + Frepaso.

Alianza del Centro: Ucedé + aliados (tendencia liberal).

Argentina Federal: Frente Renovador (PF disidente) + Frente Progresista Cívico y Social
Cambios: PRO + UCR + Coalición Cívica.

Coalición Cívica: ARI + Socialismo + GEN (tendencia progresista).

Consenso Federal: Socialismo + GEN + Libres del Sur (tendencia progresista).

FPV: Frente para la Victoria (PJ y aliados + UCR disidente).

Frente Amplio y Progresista: Socialismo + GEN + Libres del Sur (tendencia progresista).

Frente de Todos: FPV + Frente Renovador + UCR disidente.

Frepaso: Frente País Solidario (sectores disidentes del PJ + Partido Socialista + Partido Demócrata Cristiano).

Modín: Movimiento por la Dignidad y la Independencia (tendencia nacionalista).

PJ: Partido Justicialista.

PRO: Propuesta Republicana (tendencia liberal).

Ucedé: Unión de Centro Democrático (tendencia liberal).

UCR: Unión Cívica Radical.

UNA: Unidos por una Nueva Alternativa (Frente Renovador + UCR disidente + Democracia Cristiana).

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, lo que se puede observar es que hasta el año 2003 el bipartidismo se ha mantenido estable en las elecciones tanto presidenciales como legislativas y que la tercera fuerza ha sido, por lo general, alguna de tendencia liberal-conservadora. La crisis de partidos producida en 2002, en especial en el radicalismo, cambió el panorama. En las elecciones presidenciales de ese año, entre las opciones con mayores posibilidades de triunfar, tres correspondían a sectores del PJ, una al liberalismo y otra al progresismo. En estos dos últimos casos, los candidatos (López Murphy y Carrió) eran de origen radical, pero se alejaron del partido y fundaron su propio partido.

En materia legislativa, el problema resultó mucho más complejo, pues se elaboraron coaliciones muy heterogéneas que resultaron difícil de encasillar ideológicamente. A pesar de ello, la mayoría legislativa y el disciplinamiento parlamentario a la política del gobierno fue la norma general en materia de relaciones internacionales.

En términos generales, puede decirse que la mayoría de los proyectos girados por el Ejecutivo entre el período que transcurre de 1984 a 2007 fueron enmendados (Calvo, 2012, p. 29). Pero si se focaliza en las áreas ligadas con la política

exterior –básicamente Relaciones Internacionales y Defensa– puede observarse que la tasa de enmienda ha sido muy baja.

Tabla 2. Porcentaje de aprobación de leyes sobre política exterior, giradas por el Poder Ejecutivo (1984-2007)

Área	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
	Sin enmienda	Con enmienda	Sin enmienda	Con enmienda
Relaciones internacionales	89,09%	10,91%	90,48%	9,52%
Defensa	84,85%	15,5%	70%	30%

Fuente: Calvo (2012).

Resulta muy ilustrativo el caso de envío de tropas a la guerra del Golfo Pérsico en 1990. El gobierno decidió hacerlo sin pasar por el Parlamento, lo que para la oposición vulneraba la Constitución; pese a la oposición de la UCR, el Socialismo, ciertos sectores de la Ucedé y el Grupo de los 8 (peronistas disidentes), junto a la mayoría del PJ, se impusieron (Míguez, 2013). Esta medida, impulsada fundamentalmente por el presidente Menem y el ministro de relaciones exteriores Domingo Cavallo, causó beneplácito en Washington, entre otras razones, por ser el único país latinoamericano que se plegaba a la coalición. Una carta del presidente Bush expresaba:

Me sentí muy complacido al conocer su decisión de participar en la fuerza multinacional en la región del Golfo Pérsico (...) Su franca posición en contra de la intolerable agresión y de la flagrante desobediencia al derecho internacional por parte de Saddam Husein es sumamente apreciada. Constituye un ejemplo de su firme determinación de que la Argentina desempeñe un papel preponderante y destacado en los asuntos mundiales. (Escudé, 2003, p. 26)

Los debates se volvieron más álgidos y generaron recelos, inclusive entre las filas del PJ cuando, envalentonados por las felicitaciones recibidas, algunos funcionarios expresaron la posibilidad de participar en acciones bélicas. Finalmente, tras largos debates, la Cámara de Diputados aprobó por 117 votos contra 99 la permanencia de los buques argentinos como “apoyo logístico” (Escudé, 2003).

El envío de tropas a Haití, en 2004, probablemente haya sido el último episodio en el que se manifestó el debate oficialismo vs. oposición bipartidista en materia de política exterior en el Congreso. La actitud del gobierno de Néstor Kirchner, en un principio, fue contraria al envío de tropas solicitado por la ONU y solamente ofreció ayuda humanitaria. Sin embargo, la presión de EEUU era fuerte y el gobierno necesitaba congraciarse con este país, quien cuestionaba algunos lineamientos de la política exterior y era un actor clave para la renegociación de la deuda externa. Además, “... la clara posición a favor del plan de la ONU adoptada por el resto de los países de la subregión, dejaron a la Argentina

irremediablemente aislada y al gobierno sin posibilidades de una elección distinta a la de participar con fuerzas militares en la misión” (Puig, 2004, p. 9). Una vez más, en el Congreso se consagró la decisión del gobierno refrendada por la mayoría oficialista. En Senadores se aprobó sin inconvenientes y en Diputados la votación cerró 138 votos a favor -PJ y aliados, PRO, entre otros- y 75 en contra -UCR y ARI, entre otros- (“En 15 días parte la avanzada de las tropas argentinas a Haití”, 17/06/2004). De todas formas, la demora en los debates y la aprobación del envío fue una muestra de que la decisión tomada generaba dudas, en especial desde la oposición.

4. El final de la Guerra Fría

Las relaciones entre Argentina y EEUU durante la presidencia de Raúl Alfonsín no fueron conflictivas, pero tampoco del todo armoniosas. En términos generales, se coincidió en materia de defensa de la democracia y derechos humanos, pero hubo diferencias en temas concretos de la agenda internacional como, por ejemplo, la situación en Centroamérica (Sanchís Muñoz, 2010). Argentina necesitaba de EEUU para abordar la deuda externa, de allí que su actitud no podía ser de conformación lisa y llana, pero también entendía que debía defender intereses nacionales ineludibles, como la seguridad interna.⁽³⁾

El apoyo otorgado por la Junta Militar al accionar de EEUU en Centroamérica, en especial en Nicaragua, generaba muchos problemas a nivel interno. Mantener una actitud de colaboración, inclusive pasiva, implicaría marcar una continuidad con la dictadura y, a la vez, perpetuar las divisiones internas en el país. De hecho, tras el abandono de la intervención de fuerzas argentinas en la región, la subsistencia del “... aparato de inteligencia directamente involucrado en el programa extraterritorial contrarrevolucionario se transformó en una amenaza para la nueva democracia argentina” (Armony, 1999, p. 254).

Sería un error considerar que las posturas de Reagan y Alfonsín sobre Centroamérica habían sido diametralmente opuestas; más bien podría decirse que había diferencias de enfoques. En el caso de Alfonsín, concretamente, la postura pasaba por la defensa irrestricta del principio de no intervención, que ha sido piedra angular de la política exterior de los países latinoamericanos, y que en este caso no solo iba dirigida en contra de EEUU, sino también de la Unión Soviética. El gobierno respaldaba la mediación del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo y también dio su aval a la propuesta de paz de EEUU sobre América Central, lo que no impidió que algunos diputados radicales, demócrata cristianos, justicialistas o intransigentes presentaran proyectos de repudio a las medidas adoptadas por EEUU en Nicaragua, entre ellas el bloque (Escudé, 2003).

(3) Al tema de la deuda externa se le dedicará, más adelante, un capítulo en este trabajo.

Otros puntos de fricción fueron completamente desarticulados por Carlos Menem cuando llegó a la presidencia y se encauzó, con el apoyo de la Ucedé, el alineamiento con EEUU; así lo demuestran

.. los acuerdos firmados por las Islas Malvinas, el envío de tropas en la primera Guerra del Golfo Pérsico, la desactivación del proyecto misilístico Cóndor II, la ratificación del Tratado de Tlatelolco o de No Proliferación Nuclear, la firma en forma conjunta con Brasil del Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear y la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), el retiro del Movimiento de No Alineados (NOAL) y la modificación de los votos argentinos en la ONU. (Míguez, 2013, p. 143)

En materia nuclear, la postura tradicional de los gobiernos argentinos –que se mantuvo hasta la presidencia de Carlos Menem– fue la negativa a ratificar el Tratado de Tlatelolco y de firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). La razón de la actitud más blanda con respecto al primero se debía, fundamentalmente, a que permitía explosiones nucleares con fines pacíficos mientras que el TNP no, por lo que de hecho censuraba la posibilidad de que los Estados no nucleares se desarrollen autónomamente en este campo. El Pacto de Tlatelolco, de todas formas, no satisfacía plenamente a la Argentina, que era uno de los pocos países en vías de desarrollo con potencialidad nuclear. Una de las críticas de Argentina era que si bien su art. 18 era inequívoco en cuanto a permitir las explotaciones con fines pacíficos, chocaba con la declaración conjunta de Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Soviética con motivo del Anexo II, ya que allí se prohibían tales explosiones.

Otro artículo cuestionado fue el art. 14, pues se consideraba violatorio del secreto industrial al establecer que:

Las Partes Contratantes presentarán al Organismo y al Organismo Internacional de Energía Atómica, para su conocimiento, informes semestrales en los que se declare que ninguna actividad prohibida por las disposiciones del presente Tratado, ha tenido lugar en sus respectivos territorios (...) Las Partes Contratantes transmitirán también a la Organización de los Estados Americanos, para su conocimiento, los informes que puedan interesar a ésta en cumplimiento de las obligaciones establecidas por el Sistema Interamericano.

Las consecuencias de la Guerra de Malvinas reforzaron la postura argentina, pues si bien no se habían cerrado las puertas a una ratificación del Tratado, se sostenía que además de los argumentos sostenidos tradicionalmente, demandaba “... verificar si habían existido violaciones al Protocolo II durante la Guerra de Malvinas” (Escudé, 2000), debido a la introducción de armamento nuclear por parte de Reino Unido, es decir, una potencia extracontinental.

En lo que se refiere al TNP, Argentina fue clara desde un principio en sus argumentos: no lo firmaba porque el tratado implicaba una violación al principio de igualdad soberana al distinguir entre Estados nucleares –que podían seguir siéndolo– y no nucleares –a los que no se les permitía alcanzar ese estatus–, por lo que la diferencia con el Tratado de Tlatelolco era nítida. Otra crítica fue considerar que las muchas obligaciones de los Estados no nucleares eran específicas

en comparación con las pocas y vagas obligaciones de los Estados nucleares, lo que sumado a la tajante prohibición de realizar explosiones con fines pacíficos, cercena el derecho de los Estados no nucleares de transitar el camino del desarrollo.

La cuestión nuclear fue muy sensible en las relaciones exteriores de Argentina tanto con Estados Unidos como con Brasil, aunque por razones diversas. Con Estados Unidos el enfrentamiento, si se puede llamar así, obedecía a las presiones ejercidas por esta potencia para que Argentina firme el TNP y ratifique Tlatelolco, mientras que con Brasil había una suerte de carrera para ver cuál de los dos grandes países de Sudamérica realizaba mayores avances en la materia y, eventualmente, construía la bomba atómica.

A pesar de que el gobierno del presidente Raúl Alfonsín hizo gestos inequívocos en cuanto al compromiso con el uso pacífico de la energía nuclear, permitiendo inspecciones a las instalaciones nucleares, siguió con la tesitura de no firmar el TNP ni ratificar el Tratado de Tlatelolco, lo que, sumado al proyecto del misil Cóndor y la exportación de dispositivos a Irán, motivaba que las presiones de Estados Unidos continúen. La prensa estadounidense añadía más ingredientes al conflicto: por ejemplo, en 1984 el *Daily Telegraph* publicó que el gobierno de Estados Unidos tenía informes que indicaban que Argentina estaría en condiciones de producir una bomba atómica en el lapso de tres años (Escudé, 2000).

La presidencia de Menem marcó un giro de 180 grados en la política nuclear del país, especialmente en las relaciones con Estados Unidos. Los acercamientos con Brasil, como el acuerdo bilateral de 1991 para el uso de energía atómica, junto con el establecimiento de relaciones “especiales” con Estados Unidos, llevaron a que el país, finalmente, apruebe el Pacto de Tlatelolco mediante la ley 24.272, del 10 de noviembre de 1993 (BO, 14/12/1993) y también firme el TNP y lo apruebe mediante la ley 24.448, del 23 de diciembre de 1994 (BO, 20/01/1995).

El cambio de la política exterior argentina en materia nuclear fue justificado en función del nuevo contexto de las relaciones internacionales de fin del siglo XX –fin de la Guerra Fría– y la necesidad que tenía el país de salir del estancamiento económico que arrastraba desde los años 70 y que se había profundizado en los 80. La firma del TNP y la ratificación de Tlatelolco fueron muestras del alineamiento con Estados Unidos. Como contrapartida, Argentina fue invitada a ingresar al MTCR, destacándose las iniciativas a favor de la paz y la seguridad internacionales. También se levantó la enmienda Humphrey-Kennedy de embargo de venta de armas estadounidenses a la República Argentina y la declaración de la Argentina como aliada extra OTAN. Estas medidas no podrían haberse realizado sin el consenso interno, que no solo se apoyaba en la mayoría parlamentaria –en el 89 y 93 no tenía quórum propio– sino también en otros sectores internos y externos que articulaban sus intereses detrás de esta política, esto es, “... socios de la banca acreedora, los sectores agroexportadores y grandes grupos locales e intermediarios de capital extranjero” (Rapoport, 2016, p. 68).

5. Las crisis del 2001

El 11 de septiembre de 2001 dos aviones se estrellaban contra las Torres Gemelas en Nueva York y un tercero en el Pentágono. Las ideas del fin de la historia y la hegemonía estadounidense incuestionable se diluían y el terrorismo internacional se consagraba como un actor internacional de primer orden. Estos acontecimientos marcaron una nueva agenda internacional. EEUU puso todo su énfasis en la lucha en contra del terrorismo y focalizó su mirada en el Mediano y Cercano Oriente. Latinoamérica había dejado de formar parte de sus prioridades, por lo que cuando Argentina empezó a agudizar su crisis financiera, no obtuvo el apoyo por parte de la administración Bush (h).

En diciembre de 2001, el gobierno argentino entraba en su peor crisis, que inició con la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez (Frepasso) y continuó con la renuncia del presidente Fernando de la Rúa (UCR). Elegido por el Congreso, el presidente Adolfo Rodríguez Saá (PJ) anunció “la suspensión del pago de la deuda externa” del país, en medio de la ovación de gran parte de la Asamblea bicameral (DiFilm, 2018).

La política exterior argentina se vio fuertemente condicionada por la necesidad de salir de la crisis y renegociar la deuda y, además, gran parte de la agenda internacional giraba en torno a la seguridad internacional.

El compromiso por la lucha en contra del terrorismo ha sido una continuidad por parte de todos los gobiernos argentinos desde el retorno a la democracia, en especial luego de los atentados sufridos tanto en la embajada de Israel como en la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). No es de extrañar, entonces, que tras los atentados del 11/9, el presidente argentino haya expresado su apoyo para con el gobierno y pueblo estadounidense. A diferencia del gobierno anterior, el gobierno de la Alianza puntualizó, no obstante, la necesidad de añadir un abordaje regional. Durante el kirchnerismo se llamó a un tratamiento multilateral del tema, lo que implícitamente implicaba un desacuerdo con las iniciativas unilaterales estadounidenses. Si bien en este período la postura del país no varió en cuanto a la condena al terrorismo, la firma del memorándum de entendimiento con Irán fue un hecho reprobado por EEUU y criticado por la oposición. En términos generales, entonces puede decirse que:

... en la Asamblea General hay un cambio respecto al posicionamiento adoptado frente a los hechos sufridos en la década de 1990 dado que los gobiernos de Menem y De la Rúa explicitan una postura asociada al dolor por lo acontecido, mientras que desde el gobierno de Kirchner en adelante predomina el reclamo y la búsqueda de justicia. (Pretti *et al.*, 2018, p. 193)

6. La política exterior argentina y la economía

Desde el retorno a la democracia, la política exterior argentina, en especial las relaciones bilaterales con EEUU, han estado fuertemente relacionadas con el factor económico y financiero. Cabe resaltar que, previo a esto, la última dictadura

militar indujo a incorporar en la agenda bilateral un tema que antes no era sino periférico y que pasó a ser estructural: la deuda externa.

Las crisis energéticas de los años 70 modificaron los mecanismos de endeudamiento de los países. Lo más habitual hasta ese entonces consistía en que los países necesitados de créditos los gestionaran directamente con un gobierno determinado o con algún organismo internacional, en especial el FMI. Tras la crisis del petróleo, y en gran medida gracias a la revolución tecnocrática, el endeudamiento se volvió más complejo y heterogéneo, ya que empezó a participar la banca privada de manera masiva y, posteriormente, lo hicieron otros agentes financieros:

Fue a partir de la crisis del petróleo de mediados de 1970, cuando los mismos bancos multinacionales con enormes excedentes de fondos de depósitos en petrodólares comenzaron a organizar créditos sindicados del sistema financiero mundial para países en desarrollo. Se fue creando un mercado secundario para estos préstamos, en cuyos casos organizados como créditos "Sub Prime" a países en dificultades, a altas tasas y en plazos cortos (...) Desde comienzo de la década de 1990 la situación comenzó a cambiar, y los países en desarrollo comenzaron a emitir deuda donde los bancos eran agentes de colocación y su cotización libre. Esto es, cualquier inversor privado institucional o particular podía comprar esos bonos en los mercados mundiales. (Burgeño, 2013, p. 34)

No podría decirse que existe una relación directa entre el vínculo bilateral EEUU-Argentina y el problema de la deuda, o que tal problema haya condicionado las relaciones bilaterales, pero ciertamente fue un ingrediente sustancial para comprender las decisiones tomadas en materia de política exterior por los sucesivos gobiernos.

Así como el gobierno de Raúl Alfonsín mostraba diferencias con el de EEUU en algunos temas políticos, como ya fue reflejado en este trabajo, también las mostraba en esta materia. Concretamente, se propuso una investigación de la deuda externa contraída durante el proceso militar para determinar qué parte era ilegítima. Sin embargo, al poco tiempo, se encauzaron las negociaciones con el FMI y no se profundizó en el caso. Durante todo el gobierno de Alfonsín, EEUU –principal accionista y con poder de veto dentro del Fondo– apoyó o inclusive impulsó acuerdos y desembolsos por parte del organismo multilateral de crédito. Para Míguez (2013), desde ese momento, la deuda externa funcionaría "... como un condicionante económico y político para la inserción internacional argentina" (p. 115). Para Escudé (2000), en cambio, implicó simplemente "... disminuir sus críticas a la administración Reagan en los dos temas más ríspidos de la agenda bilateral –deuda externa y crisis centroamericana–" (p. 459).

Durante el gobierno de Carlos Menem se produjo el mayor crecimiento nominal de la deuda con los organismos internacionales de créditos, luego de que el país adhiriera al Plan Brady por medio del cual "... substituyó deuda soberana atrasada e irregular, en mano de los bancos, por bonos de mejor calidad y garantía, parcialmente canjeables por activos a privatizar" (Rapoport, 2016, p. 204). En rigor, el ingreso a este plan permitió al gobierno retrasar el pago de intereses

y financiarse mediante la colocación de bonos (Escudé, 2003, p. 284), lo que implicaba el aumento del endeudamiento en bonos, mediante el procedimiento explicado por Burgueño (2013).

Durante el gobierno de Menem, tanto el presidente Bush (p), republicano, como el presidente Clinton, demócrata, visitaron oficialmente el país dando muestras de apoyo a las transformaciones económicas implementadas por Argentina y para impulsar la denominada “Iniciativa para las Américas” –posteriormente, ALCA–, a la cual el gobierno argentino adhirió fervientemente. A partir de allí se puede observar cierta desarticulación entre los sectores diplomáticos del país: “En Cancillería convivían, a veces en tensión, los sectores más mercosurianos, que privilegiaban el vínculo con Itamaraty, y los más proclives a alinearse con Washington, convergiendo con el proyecto del ALCA” (Morgenfeld, 2018, p. 176). No obstante, el gobierno de Menem había profundizado las relaciones bilaterales, a las que calificó de “carnales”, obteniendo así la declaración de aliado extra OTAN de EEUU.

Es cierto que el alineamiento con Estados Unidos no fue tan automático como suele creerse. Como destaca muy bien Francisco Corigliano (citado en Escudé, 2003, p. 226), aun en los períodos de mayor coincidencia, las votaciones de Argentina en la ONU coincidieron solo en el 50% con las de Estados Unidos, pero no se puede negar que hubo una “... sobreactuación [y] gestos no requeridos y hasta embarazosos para Washington” (Russell, 1992, p. 200) que creaban una fuerte tensión, no solo con sectores de la oposición, sino dentro del seno del mismo gobierno y con otros países, especialmente con los integrantes del Movimiento de Países No Alineados que Argentina había abandonado a mediados de septiembre de 1991 mediante un anuncio formal del presidente Menem y su canciller Guido Di Tella.

Hay coincidencias entre los analistas en señalar que durante el gobierno de la Alianza hubo una continuidad en el vínculo bilateral entre ambos países, aunque menos ostentoso y más formal. No obstante ello, el contexto internacional como condicionante externo fue decisivo para que, con el tiempo, haya un nuevo giro en la materia. Argentina se pudo sobreponer rápidamente a la crisis provocada por el Efecto Tequila en México, pero tras la crisis asiática y la devaluación en Brasil, la convertibilidad peso-dólar implementada por el ex ministro Domingo Cavallo se hizo insostenible. Fernando de la Rúa ganó las elecciones presidenciales habiendo garantizado, en su plataforma electoral, la paridad cambiaria –a contrapelo de lo que proclamaba su rival, Eduardo Duhalde– y mantuvo ese esquema hasta el final de su mandato. En el medio, la crisis económica y financiera se agudizó y el gobierno necesitó, una vez más, acudir en ayuda del FMI. EEUU había apoyado los rescates conocidos como “blindaje” y “megacanje”, pero para diciembre de 2001 la situación era diferente. El 11 de septiembre previo, EEUU sufrió el principal atentado terrorista cometido en su territorio y su política exterior se concentró fundamentalmente en la lucha en contra el terrorismo. América Latina, y por consiguiente Argentina, habían dejado de ser una prioridad estratégica.

Frente a la imposibilidad de hacer frente a los vencimientos de la deuda, el gobierno intentó negociar un nuevo crédito por parte del FMI, pero la administración Bush (h) se negó. Ha quedado en la memoria la frase del secretario del tesoro estadounidense, Paul O' Neill, que afirmaba que "... no era correcto gastar la plata de los plomeros y de los carpinteros estadounidenses" ("Bush manda a la Argentina a su hombre más poderoso", 13/07/2002) en el rescate de bancos que no fueron cuidadosos con sus inversiones de cartera en Argentina.

El contexto internacional era otro. Las administraciones republicanas suelen ser más reticentes a motorizar paquetes de ayuda como los del Tequila, por ejemplo; asimismo, los ejes estratégicos habían cambiado y ahora estaban concentrados nuevamente en la seguridad.⁽⁴⁾ Internamente, la Alianza había dejado de existir tras la renuncia del vicepresidente Álvarez, por lo que ciertos dirigentes radicales formaron sus propios partidos y el peronismo empezó a ejercer una oposición más activa. En ese panorama, resultaba difícil la estabilidad del gobierno y el presidente de la Rúa renunció. El Congreso Nacional designó a Alberto Rodríguez Saá como presidente, que fue quien formalmente anunció del *default* de la Argentina;⁽⁵⁾ tras su renuncia, asumió, también por designación del Congreso y hasta cumplir el período constitucional correspondiente a de la Rúa, Eduardo Duhalde.

Frente al aislamiento internacional en el que se encontraba, el gobierno necesitaba de los apoyos regionales, de allí que se asumió una agenda más latinoamericana que la de los gobiernos precedentes. En ese marco, el presidente Duhalde adhirió a la creación de la Unión de las Naciones Unidas Suramericanas (Unasur), un organismo subregional de seguridad que, en cierto sentido, competía con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), aunque su razón de ser ahondaba en las transformaciones ocurridas en el escenario internacional y las nuevas amenazas –como el narcotráfico– que no estaban contempladas en aquel organismo, que había nacido en el marco de la Guerra Fría. Dadas sus funciones, también se solapaban competencias con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac); en todos los casos implicaba tomar decisiones al margen de EEUU. Esta situación fue muy significativa en la política exterior del país, pues implicaba desbloquear una iniciativa del Palacio Itamarty a la que el Palacio San Martín siempre se opuso por entender que conllevaría la supremacía brasileña en la región. El caso de la Unasur es una muestra más de que la política exterior se ha manejado ideológica y partidariamente antes que como una cuestión de Estado: aceptada por Duhalde, fue impulsada por Néstor y Cristina Kirchner,

(4) Los funcionarios habían cambiado y la directora del FMI, Anne Krueger, planteó, durante el gobierno de Néstor Kirchner, la posibilidad de quiebre de los países imposibilitados de afrontar las deudas.

(5) El *default* fue declarado en relación a los tenedores privados de títulos argentinos; no sucedió así con los organismos internacionales de créditos, a quienes se les siguió pagando.

abandonada por Mauricio Macri y vuelta a reflotar por Alberto Fernández.⁽⁶⁾ En ninguno de esos casos hubo un debate parlamentario que refleje una política de Estado, si no consensuada, al menos analizada en profundidad.

El apoyo regional, y en especial el de Brasil, fueron muy importantes para que el gobierno de Néstor Kirchner inicie el proceso de renegociación de la deuda con el Fondo Monetario. Más importantes fueron, sin lugar a dudas, los avales de EEUU y Francia, quienes veían la necesidad de que no se produzca una nueva crisis internacional. La debilidad de Argentina era, a su vez, su fortaleza: era el principal deudor internacional y podría acarrear a sus vecinos en una gran crisis que impediría abordar, conjuntamente, situaciones paralelas en Brasil, Paraguay o Uruguay, por ejemplo. Finalmente, el gobierno logró acordar con el FMI una quita del 75%, lo que, junto a la recuperación iniciada tras la eliminación de la paridad cambiaria y el creciente precio de la soja en los mercados internacionales, generó un clima económico favorable.

A partir del año 2005, las relaciones con el FMI empezaron a tensarse debido a que el organismo advertía acerca del impacto inflacionario que podría tener la política expansiva implementada y que llevó a obtener elevadas tasas de crecimiento económico. El gobierno argentino, siguiendo los pasos de Brasil, decidió cancelar en un solo pago la deuda que el país mantenía con el FMI y que ascendía a casi USD 10.000 millones. Si bien no abandonó la entidad y la medida fue tomada de manera positiva por autoridades del FMI, implicaba también el fin de las misiones de los enviados de la entidad, la sugerencia de políticas o, simplemente, el estudio del curso de la economía. A partir de ese punto, se marca una relación cada vez más tirante tanto con el FMI como con el gobierno de los EEUU. En la cumbre del G-20 en Seúl, la presidente Cristina Fernández criticó a la política económica financiera impulsada por EEUU en los años 90. Allí sostuvo que:

La Argentina fue, durante la década de los años 90, una suerte de conejillo de Indias, de lo que se denominó “Consenso de Washington”. Digo “denominó” porque creo que –en esto sí vamos a estar todos de acuerdo– el “Consenso de Washington” se terminó. Y a mi parecer, el mundo necesita elaborar un nuevo marco teórico que fije directrices y lineamientos muy claros de cómo evitar la denominada “guerra de competitividad” a través de devaluaciones y las guerras de monedas. (Fernández de Kirchner, 2019, p. 152)

Pese a la restructuración y cancelación de la deuda con organismos multilaterales de créditos, había quedado pendiente la cuestión de los *holdouts* que no ingresaron a la restructuración y que reclamaban el pago completo de la deuda. El gobierno reabrió el proceso de ingreso en 2010, pero aun así algunas firmas decidieron reclamar ante el juzgado de Nueva York. El procedimiento se fue ex-

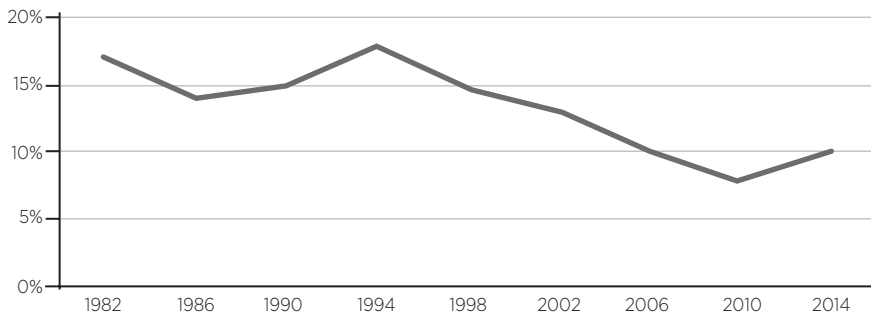
(6) Hasta el momento de la escritura de este artículo no hubo un reingreso formal por parte de Argentina, pero sí declaraciones por parte del presidente Fernández que sostienen que hay que reconstruir la Unasur (“Alberto Fernández llamó a reconstruir la Unasur: ‘Es lo que más le conviene a América Latina’”, 21/10/2020).

tendiendo y al final de gobierno de Cristina Fernández los fallos de la justicia estadounidense tendían a ser favorables al reclamo de los denominados “fondos buitres”. Pese a la presentación de *amicus curiae* que avalaban la postura argentina –o no darles la razón a los fondos– de destacadas personalidades, entre ellas Anne Krueger, no hubo acuerdo y el juez Griesa ordenó el no pago a los acreedores externos hasta que los demandantes no hayan recibido sus pagos. El litigio fue resuelto durante la presidencia de Mauricio Macri, cuando se negoció con los acreedores y, si bien hubo una quita y no se pagó el total nominal de la deuda, se estima que la ganancia percibida por estos fondos fue de alrededor del 1200%. Posteriormente, el presidente Macri contrajo un nuevo crédito con el FMI por USD 56.000 millones –el más alto otorgado hasta ese momento–, pagaderos en 36 meses, el grueso durante la próxima administración.

Ninguna de estas operaciones –canje de bonos, créditos *stand by*, renegociaciones, etc.– con los organismos multilaterales podría haberse concretado sin el apoyo estadounidense. Esto no quiere decir que el apoyo brindado se haya obtenido necesariamente o siempre por el mantenimiento de buenas relaciones, sino más bien por necesidades recíprocas que moldearon tales relaciones. A veces, la buena sintonía facilitó los procesos, como durante los gobiernos de Menem o Macri, y las discrepancias extendieron los procesos de negociación o las expectativas de máxima.

Otro tema muy recurrente en las relaciones bilaterales ha sido el comercio exterior entre ambos países. La evolución histórica ha marcado, como lo demuestra el gráfico 2, que Estados Unidos fue perdiendo peso en el mercado argentino en el período de estudio.

Gráfico 2. Incidencia de Estados Unidos en el Comercio Exterior de Argentina



Fuente: Cámara Argentina de Comercio y Servicios (2022).

Una parte de ello se debe a la firma del Tratado de Asunción, pues en virtud del Mercosur, Brasil pasó a ser el principal socio comercial de Argentina, mientras que otra parte se debe a la irrupción de China en el mercado internacional como economía de libre mercado y demandante de *commodities* producidos en el

país. De este modo, en la actualidad es el tercer socio comercial de Argentina, aunque el quinto destino de las exportaciones, representando tan solo el 4,6%, frente al 13% de Brasil y el 8% de China (Boyadjian, 22/08/2021). Por supuesto que EEUU no aceptó pasivamente este desplazamiento y estableció medidas para restringir las exportaciones argentinas, en especial las de limón, miel o acero.

Un punto de alta tensión fue, sin lugar a dudas, la Cumbre de Mar del Plata de 2005, cuando el presidente Bush (h) pretendió dar nacimiento al ALCA y obtuvo no solo la oposición de Argentina, Brasil y Venezuela, sino que hubo una denominada “contracumbre” que desbarató para siempre esa iniciativa. No puede decirse que solo fueron los gobiernos del Mercosur o Venezuela quienes rechazaban el acuerdo, al menos tal como lo impulsaba EEUU, sino que también estaba parte del empresariado industrial, que reclamaba la protección frente a industrias más competitivas, y del sector agroexportador, que reclamaba, previamente, el fin de las medidas proteccionistas estadounidenses, como subsidios o barreras arancelarias. En definitiva, la derrota “desde abajo y desde arriba” hizo que EEUU virara su estrategia hacia acuerdos bilaterales con países de la región (Chile, Perú y Colombia), lo que sería la plataforma para la Alianza del Pacífico (Rapoport, 2016).

En materia diplomática, el país anfitrión de una cumbre internacional es responsable de que haya una declaración final consensuada. En Mar del Plata, el gobierno argentino fue uno de los que obstaculizaron el acuerdo y, si bien el Presidente no participó de la contracumbre, como sí lo hizo Chávez, por ejemplo, dejó una herida abierta difícil de cerrar para el gobierno estadounidense. Según Morgenfeld (2018), “... los Kirchner se transformaron, a los ojos del *establishment* estadounidense, en los ‘malos vecinos’ del sur, aunque no tan indeseables como los del eje bolivariano (Chávez, Morales, Castro, Correa)” (p. 226).

El triunfo de Mauricio Macri puso, por primera vez en democracia, a un presidente no peronista o radical desde 1945. Si bien el triunfo perteneció a una coalición electoral que incluía al grueso del radicalismo, el eje vertebral era el PRO, un partido que entre sus filas contaba con ex justicialistas, ucedeístas y radicales, entre otros. El acercamiento con EEUU fue inmediato, sobre todo para lograr el apoyo en las negociaciones con los *holdouts* y la apertura comercial. Durante el gobierno de Macri, visitaron al país tanto Obama, en una visita de carácter bilateral, como Trump, en el marco del G-20. Pese a la oposición de los sectores de izquierda, ambas visitas lograron reforzar los vínculos que habían quedado resentidos en las administraciones kirchneristas. Los logros, empero, no fueron grandilocuentes: las inversiones estadounidenses no acudieron en masa y tampoco hubo un incremento notable en el flujo comercial. Pueden rescatarse, sí, algunas medidas puntuales como la reapertura del mercado estadounidense para el limón argentino, así como del mercado argentino para la carne porcina de EEUU. En términos más geoestratégicos, el presidente Trump fue muy elocuente en cuanto al alcance presente de las relaciones bilaterales

cuando, con motivo de la visita de Mauricio Macri a Washington, sostuvo: “Yo le voy a hablar de Corea del Norte, él me va a hablar de limones” (La Nación, 27/04/2017), dejando muy en claro la disimetría entre ambos países.

7. Conclusiones

La política exterior de un país no se agota en las decisiones adoptadas por los gobiernos de turno, sino que más bien es resultado de la intervención de factores tanto internos como externos. Cuando el Estado no los canaliza en pos de sus objetivos permanentes y coyunturales de política exterior, esos factores condicionan al Estado y su política exterior. En países como Argentina, en los cuales la política exterior no es plenamente autónoma y, como indica Russell (2008), hay una suerte de “pasión por la reinserción internacional” (p. 48), que es invocada por cada gobierno de turno, esos condicionantes inciden en que no se produzca la construcción de una política exterior como una política de Estado o una política pública.

Sin lugar a dudas, el contexto internacional ha tenido una fuerte incidencia en la política exterior argentina, en especial desde la Guerra Fría, a partir de la cual se presentaron menos márgenes de acción o iniciativa propia, y más bien se trató de ajustarse al escenario más provechoso o coincidente ideológicamente según los sucesivos gobiernos. En este punto, los estudiosos no se ponen de acuerdo sobre cómo calificar a las diferentes etapas: por ejemplo, Escudé (2000; 2003) cataloga a la política exterior argentina de 1943 a 1989 como “subordinada” y a la de 1989 a 2000 como “De la Argentina postmoderna”, mientras que Míguez (2013) entiende que, en este último período, iniciado por Carlos Menem, el país ingresó a una etapa de relaciones “carnales y triangulares” (pp. 153-236).

Al momento de considerar el escenario internacional, es fundamental tener en cuenta el rol de EEUU como principal potencia como también el análisis de las relaciones bilaterales con ese país. Tradicionalmente, los vínculos entre ambos países no han sido de los más fluidos, no obstante hay cuestiones convergentes que conforman la agenda. Petrella (2010) indica como temas relevantes para Argentina los siguientes: alimentos; recursos naturales y energía; desarme y no proliferación; medio ambiente; democracia y orden internacional; seguridad y orden internacional global y regional; y derechos humanos. En mayor o menor medida, todas ellas son problemáticas atinentes también a Estados Unidos. Las diferencias están en el orden de prioridades -una agenda necesariamente implica fijarlo- y en el espacio y los recursos asignados a esas temáticas.

En este punto es donde se han observado las inconsistencias en la política exterior argentina, pues cada gobierno no solo trató de imprimir su propio sello, lo que resulta lógico, sino que muchas veces deshizo el camino recorrido por sus predecesores y, además, rara vez consensuó con la oposición una política conjunta. Desde el retorno a la democracia, esto ha sido muy notorio y en gran medida la política interna también fue un condicionante que llevó a adoptar

medidas en vistas a réditos domésticos que poco tienen que ver con el interés nacional.

Es evidente que la pluralidad de participación de diversos actores no disminuye el rol central de los gobiernos en la implementación de la política exterior y que cada gobierno –y, a su vez, cada gobernante– le da un rasgo distintivo o pone un énfasis determinado; pero esto no significa que cada individualidad en el poder –o cada partido político o tendencia política en el poder– además de darle la orientación, la diseño o rediseño sin considerar a otros actores, autoasignándose un rol fundacional de la política exterior, sin tener en cuenta la continuidad del Estado en el tiempo, que, por otra parte, está resguardada por el principio de identidad del Estado.

En el período analizado, la tendencia mencionada en el párrafo anterior ha sido recurrente. Ciertamente, hubo puntos de coincidencias como la condena al terrorismo, la defensa de los derechos humanos y el uso pacífico de la energía nuclear, aunque no siempre hubo el mismo criterio en la aplicación. Existieron otros puntos de tensión como, por ejemplo, en materia comercial, en la integración regional, el principio de no intervención o el rol de los organismos internacionales de crédito. No todos ellos se han mantenido en el tiempo, sino que han virado de acuerdo a los partidos gobernantes e, internamente, a las corrientes gobernantes dentro de esos partidos o coaliciones. Por ejemplo, el mayor acercamiento a los organismos internacionales de crédito se dio durante el gobierno del justicialista Carlos Menem y, paradójicamente, las mayores críticas y desavenencias se dieron durante los también gobiernos justicialistas de Néstor y Cristina Kirchner. También se ha visto, por ejemplo, que el gobierno de Raúl Alfonsín fue reticente a condenar a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos, pero el de Fernando de la Rúa sí lo hizo, lo que resulta curioso siendo ambos gobernantes del partido radical.

Estas situaciones demuestran que hasta el momento no se ha podido construir una política exterior como una política pública, entendiendo a esta como una “aproximación estratégico-relacional” en la cual el contexto interno y externo inciden en la toma de decisiones para alcanzar determinados objetivos (Tokatlián y Merke, 2014), que han sido trazados luego del análisis, debate y consensos generales de diversos actores e intereses involucrados.

8. Referencias bibliográficas

“Alberto Fernández llamó a reconstruir la Unasur: ‘Es lo que más le conviene a América Latina’”. (21 de octubre de 2020). *Página/12*. pagina12.com.ar/300680-alberto-fernandez-llamo-a-reconstruir-la-unasur-es-lo-que-ma

Armony, A. (1999). *La Argentina, los Estados Unidos y la cruzada anticomunista en América Central, 1977-1984*. Universidad Nacional de Quilmes.

Boyadjian, C. (22 de agosto de 2021). Brasil y China concentran el 22% de las exportaciones argentinas: ¿cuáles son los principales productos? *El Cronista*. cronista.com/economia-

politica/brasil-y-china-concentran-el-22-de-las-exportaciones-argentinas-cuales-son-los-principales-productos/

Burgueño, C. (2013). *Los buitres. Historia oculta de la mayor operación financiera contra la Argentina*. Edhasa.

“Bush manda a la Argentina a su hombre más poderoso”. (2 de julio de 2002). *Clarín*. clarin.com/politica/bush-manda-argentina-hombre-poderoso_0_r1sZaO4gAFg.html

Calvo, E. (2012). Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso Argentino [capítulo preparado para el proyecto “Instituciones y actores de la política argentina”].

Cámara Argentina de Comercio y Servicios. (2022). La participación de Estados Unidos en el comercio exterior argentino se encuentra en niveles de la Crisis del 30. cac.com.ar/noticia/La_participacion_de_Estados_Unidos_en_el_comercio_exterior_argentino_se_encuentra_en_niveles_de_la_Crisis_del_30_6656 (visitado el 20 de octubre de 2022).

Carabajales, J. y Gasol, C. (2008). La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones. En E. Iglesias (Dir.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 47-82). PNUD.

DiFilm (2018). *Adolfo Rodríguez Saá anuncia la suspensión del pago de la deuda externa 2001* [video]. YouTube. youtube.com/watch?v=Hz1cXe-h0hU&ab_channel=DiFilm

“En 15 días parte la avanzada de las tropas argentinas a Haití” (17 de junio de 2004). *Clarín*. clarin.com/ediciones-antiores/15-dias-parte-avanzada-tropas-argentinas-haiti_O_B1lIsh-JAYe.html (12-12-2021)

Escudé, C. (Dir.). (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Tomo 14. Nuevo Hacer.

_____. (2003). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Tomo 15. Nuevo Hacer.

Fernández de Kirchner, C. (2019). *Una política exterior soberana*. Colihue.

Gelli, M. A. (2005). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. La Ley.

Granovsky, M. (19 de abril de 2000). En medio de una lluvia de críticas, la Argentina votó contra Cuba. *Página/12*. pagina12.com.ar/2000/00-04/00-04-19/pag03.htm

“Yo le voy a hablar de Corea del Norte, él me va a hablar de limones” y otras frases de Donald Trump ante el encuentro con Macri”. (27 de abril de 2017). *La Nación*. lanacion.com.ar/economia/yo-le-voy-a-hablar-de-corea-del-norte-el-me-va-a-hablar-de-limonos-y-otras-frases-de-donald-trump-ante-el-encuentro-con-macri-nid2018361/

Midón, M. (1997). *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. Plus Ultra.

Míguez, M. C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Ariel.

Morgenfeld, L. (2018). *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina*. Octubre.

Petrella, I. (2010). Pensando la política exterior argentina: un marco en seis enunciados. *Agenda Internacional*, 6(24), pp. 34-47.

Pretti, J.; Clemente, A. y Cicone, C. (2018). El posicionamiento argentino frente al terrorismo internacional en la Asamblea General de la ONU (1992-2017). *Relaciones Internacionales*, 27(55), pp. 177-196. scielo.org.ar/pdf/relin/v27n55/v27n55a11.pdf

Rapoport, M. (2016). *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*. Octubre.

Rusell, R. (Ed.). (1992). *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Grupo Editor Latinoamericano.

_____ (2008). *La Argentina: un país ausente y esperado*. *Agenda Internacional*, 5(15), pp. 48-53.

Sanchís Muñoz, J. (2010). *Historia diplomática argentina*. Eudeba.

Tokatlián, J. y Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En C. Acuña (Comp.), *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* (pp. 245-293). Siglo XXI.