EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA
Y EL MERCOSUR**

TESIS

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Presenta

LUIS MARTÍN ANAYA IMAZIO

México, D.F.

1998

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. LOS ORÍGENES DEL COMPORTAMIENTO TRADICIONAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA	6
1.1 ARGENTINA: FRONTERAS Y MERCADOS	15
1.1.1 <u>La rivalidad con los Estados Unidos</u>	18
1.1.2 <u>El lugar de Brasil en la política exterior argentina</u>	20
1.1.3 <u>Argentina y sus vecinos fronterizos</u>	22
II. POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN: EL REGIONALISMO Y EL ORDEN INTERNACIONAL	25
2.1 REGIONALISMO: ¿POR QUÉ AHORA?	29
2.2 ALGUNAS DEFINICIONES	31
2.2.1 <u>Integración</u>	31
2.2.2 <u>Regionalismo</u>	33
2.3 ¿ARMONÍA O CONFLICTO? MULTILATERALISMO, GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN	39
III. INTEGRACIÓN Y REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA	44
3.1 EXPERIENCIAS Y LECCIONES DE LA INTEGRACIÓN	46
3.1.1 <u>Argentina y la integración latinoamericana</u>	52
3.1.2 <u>La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio</u>	61

3.1.3	<u>La Asociación Latinoamericana de Integración</u>	77
IV.	LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL	82
4.1	LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA A PARTIR DE MEDIADOS DE LOS OCHENTA	83
4.2	LA GUERRA DE LAS MALVINAS	88
4.3	INTEGRACIÓN Y DEMOCRACIA	93
4.4	EL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE ARGENTINA Y BRASIL	97
V.	LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA EN LOS NOVENTA: EL CASO DEL MERCOSUR	113
5.1	POLÍTICA EXTERIOR ECONÓMICA	117
5.2	EL MERCOSUR	125
5.2.1	<u>El Tratado de Asunción</u>	127
5.2.2	<u>Balance y resultados</u>	133
5.2.3	<u>Algunos problemas</u>	137
	CONSIDERACIONES FINALES	142

INTRODUCCIÓN

La política exterior argentina se encuentra en una nueva etapa: a partir de mediados de los años ochenta ha modificado significativamente su forma de relacionarse en la arena política con sus vecinos sudamericanos, en particular con Brasil, así como con el mundo entero, destacando por su importancia los Estados Unidos y la Unión Europea. Después de largos conflictos internos, de inestabilidad económica y política, de gobiernos civiles y militares, las experiencias y enseñanzas para la política exterior argentina han sido muchas, y son éstas las que han guiado el cambio. Pero también los distintos entornos mundiales a los que Argentina se ha enfrentado influyeron, de una u otra forma, en su postura internacional, y son estas condiciones externas las que hicieron posible esta nueva orientación. Empero, a pesar de que ha habido grandes modificaciones en la forma de actuar de Argentina en el escenario internacional, algunos elementos siguen presentes y, aún más, se han fortalecido. Tal es el caso de la política comercial y económica, y la búsqueda de una inserción más productiva en el mercado internacional.

La reinscripción de Argentina en el mercado mundial es uno de los temas más importantes dentro del diseño de su política exterior, el que más revuelo ha generado, y el que ha inspirado más debates y discusiones. Es justamente este debate y el estudio de las orientaciones de la política exterior argentina actual lo que ha despertado en mí una gran curiosidad. Esta tesis es resultado de esa inquietud y revisa la trayectoria de la política exterior argentina desde sus comienzos hasta nuestros días, tratando temas tanto políticos como económicos.

A fin de limitar esta investigación, he decidido centrar mi atención en un aspecto específico de la política exterior argentina: el proceso de integración en América del sur. El Mercado Común del Sur (Mercosur) está formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que son miembros fundadores y de

pleno derecho, y Chile, como país asociado.¹ Y es también uno de los pilares sobre los que se sustenta la renovada política exterior de Argentina. En esta tesis abordaré los fundamentos de su nueva orientación, sus ejes más sobresalientes y las áreas económicas de mayor trascendencia de su agenda comercial. El objetivo de esta investigación es, por lo tanto, demostrar, en primer lugar, los elementos de continuidad presentes en esta política exterior en lo que a integración económica se refiere; es decir, que el Mercosur, como proceso integracionista, no es un caso *sui generis* y forma parte de una tendencia que tiene sus orígenes muchas décadas atrás. En segundo lugar, demostraré que el entorno internacional favoreció enormemente el acercamiento argentino con sus vecinos en la década de los años ochenta, y que el nacimiento del Mercosur le debe mucho al fin de la Guerra Fría, a la nueva postura de los Estados Unidos en el orden mundial, a la vuelta de los gobiernos civiles en América del sur y a la voluntad de estos gobiernos de pactar acuerdos.

La política exterior argentina, desde mediados del siglo XIX, ha destacado la promoción del comercio como elemento indispensable para lograr un desarrollo económico estable y de largo plazo. Como consecuencia de las guerras limítrofes decimonónicas en el hemisferio sur del continente americano, con claros rasgos expansionistas, y de algunas políticas estadounidenses, como la Doctrina Monroe, los gobiernos argentinos optaron por afiliarse a la esfera de influencia británica, aislándose al máximo de los mercados de América Latina. Sin embargo, a partir de los últimos años de ese siglo comenzaron a elaborarse los primeros estudios económicos que proponían el acercamiento con los países vecinos y una mayor conexión entre las economías de la subregión. Pero no es sino hasta 1940 que Argentina propone un plan formal de integración económica con Brasil y sus demás vecinos debido, sobre todo, a la inestabilidad que caracterizó el escenario internacional durante las primeras décadas del siglo XX, resultado de la Primera y Segunda Guerra mundial, y sus efectos económicos y financieros, así como de la Gran Depresión de 1929.

¹ Es decir, Chile no tiene las mismas obligaciones políticas y económicas que los demás países; por ejemplo, no está obligado a mantener un arancel externo común ante terceros países no miembros del Mercosur.

La poca continuidad de los gobiernos civiles y los constantes golpes de estado en la gran mayoría de los países sudamericanos provocaron que los esfuerzos integracionistas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio no tuvieran el éxito esperado. Para finales de los años setenta se intentó reformar este esquema de integración económica y apareció en 1980 la Asociación Latinoamericana de Integración, que tuvo que lidiar con varios obstáculos, entre ellos, la negociación con los gobiernos militares en casi todos los países de América del sur. En el caso de Argentina, la crisis económica y la presión social interna orillaron al régimen militar en el poder a romper con casi ciento veinte años de paz y llevar a este país a la guerra del Atlántico Sur, que además de haber tenido un efecto devastador en la sociedad argentina, significó el regreso a la democracia. Una vez que se establecieron y fortalecieron los regímenes democráticos en las naciones sudamericanas, los planes de integración económica resurgieron con mayor fuerza y en un escenario internacional más favorable. Los gobiernos de Raúl Alfonsín y Carlos Saúl Menem lucharon por insertar efectivamente a Argentina en la arena económica internacional y consumaron los esfuerzos, en ocasiones abruptamente interrumpidos, de integración económica en la subregión. El primer acercamiento comercial formal con Brasil se dio en 1986 con el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil, semilla germinal del actual proceso integracionista en América del sur, que culminó con la creación del Mercosur.

La importancia de este modelo de integración va más allá de la ampliación del comercio intrazona, la concertación política, el clima democrático, los destacados resultados macroeconómicos (sobre todo en materia inflacionaria), las reuniones ministeriales o los intercambios de información tecnológica y militar en Sudamérica. Es la renovada visión política y económica de los líderes de estas cuatro naciones lo que constituye uno de los grandes sucesos, transformando el tradicional discurso integracionista en un nuevo modelo de desarrollo tendiente a insertar de manera efectiva y eficiente sus economías en el escenario internacional. Por ello, analizaré las razones políticas y de mercado que llevaron a estos países a buscar un programa de desarrollo diferente, buscaré el porqué de las coincidencias de los modelos económicos internos en el tiempo y forma, así como las condiciones económicas que permitieron este tipo de

esquemas. En este marco, resaltaré primordialmente la posición argentina, principal promotor de este nuevo arreglo regional, y las circunstancias que llevaron a los gobiernos de ese país a reconocer, finalmente, el evidente liderazgo de Brasil en el cono sur del continente, hecho que aparentemente se contraponen a una tradición política e incluso cultural argentina de pretender tener ese liderazgo en la subregión.

Argentina necesitaba, a finales de los años setenta, un nuevo modelo de desarrollo que promoviera el avance tecnológico y el crecimiento de la producción local de bienes manufacturados, como contrapeso a la dependencia del comercio de las materias primas y los productos semimanufacturados, cuyos precios internacionales han sido inestables y tienen un alto riesgo de volatilidad en los mercados mundiales. De ahí que el crecimiento estable y a largo plazo se considerara posible sólo mediante una alianza con el mercado brasileño, principal socio comercial de Argentina, a fin de crear un intercambio complementario en beneficio mutuo, así como de asegurar la salida de los productos argentinos a un mercado muy atractivo. Además, con este acercamiento se pretendía ganar más peso en el escenario mundial al presentarse como un bloque fuerte y con políticas macroeconómicas adecuadas que proporcionaran certidumbre a la inversión privada, indispensable dada la necesidad endémica de esas economías de atraer capitales extranjeros. Por último, es necesario revisar, de manera breve por razones de espacio y prioridad obvias, ciertas características propias de las economías que forman este mercado común, para alertar sobre algunos problemas estructurales que pueden frenar los logros del mercado común en formación.

Para analizar y demostrar que la decisión de iniciar el Mercado Común del Sur ha sido el corolario de una política exterior argentina consistente y con claros visos de continuidad, he dividido esta tesis en cinco capítulos. En el primero, estudiaré el origen del comportamiento tradicional de la política exterior argentina, las relaciones con sus países vecinos, las percepciones mutuas y los objetivos que ha perseguido comúnmente. De esta forma, contaremos con un marco claro que nos permita comprender en toda su extensión los cambios en la postura argentina a mediados de la década de los ochenta, después de la guerra de las Malvinas, y del regreso de la democracia a la gran mayoría de las naciones

sudamericanas. En el segundo capítulo, describiré las distintas teorías que explican el surgimiento del regionalismo y los procesos de globalización presentes en el escenario mundial, sus principales características y las nuevas relaciones entre los estados, así como las ideas que justifican y promueven la integración de las economías para hacerlas más eficientes y productivas en un entorno cada vez más competitivo.

En el tercer capítulo, realizaré una síntesis histórica de los distintos modelos de integración que se han ensayado en el continente americano, destacando la posición argentina, sus contribuciones y los argumentos que en ocasiones se opusieron a esos intentos. Ello, a fin de analizar y aprehender la multiplicidad de variables que condicionan o posibilitan los procesos de integración y cómo estos modelos han ido modificándose con el paso de los años y las nuevas circunstancias a las que se enfrentaron.

En los capítulos cuarto y quinto, emplearé elementos teóricos e históricos de los procesos mencionados para estudiar los objetivos y las áreas estratégicas de la actual política exterior argentina, cuáles han sido los logros del Mercosur y los principales problemas a los que han tenido que hacer frente en los últimos años y cuáles serán las dificultades que le esperan en un futuro cercano.

Al final de esta tesis podremos comprobar que el Mercosur no es un fenómeno aislado y que no es tampoco la primera ocasión en que Argentina propone un acercamiento con Brasil y sus vecinos. También, que el escenario internacional a partir de mediados de los años ochenta generó un clima estable y de confianza que alentó los esfuerzos integracionistas, y que las condiciones políticas y económicas internas de estos países crearon un ambiente que los benefició.

CAPÍTULO I

LOS ORÍGENES DEL COMPORTAMIENTO TRADICIONAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

A pesar de que la política exterior argentina ha sido calificada, por académicos y políticos, como inconsistente, se pueden identificar algunas tendencias presentes a través de los años. El objetivo de este capítulo es identificar el origen del comportamiento de la política exterior argentina para contar, así, con un marco de referencia claro que nos permita entender la verdadera profundidad e importancia de los cambios que ha sufrido y la dirección que ha tomado en los últimos años.

Para ello, y centrándome principalmente en los acontecimientos del siglo XIX, comenzaré por definir los elementos que han caracterizado la política exterior argentina desde su vida independiente, rastreando las condiciones históricas y políticas que les dieron vida. Además de explicar el porqué de los objetivos que esta política ha perseguido durante más de un siglo. Si bien han sido varios los cambios de gobierno en Argentina y cada uno de ellos ha intentado imprimirle un sello propio a su política exterior, se pueden detectar claros rasgos de consistencia, siendo los momentos de excepción relativamente cortos,² lo que podremos comprobar a lo largo del desarrollo de esta tesis.

Después, demostraré cómo se ha manejado la política exterior argentina en materia política y económica desde sus inicios, cuáles fueron las circunstancias que enfrentó y cómo influyeron en la delimitación de sus objetivos y en la percepción de las amenazas externas. De esta forma, pasaré a explicar sus relaciones específicas con Brasil, el gran vecino y principal rival, y con los Estados Unidos, el hegemón del

² Al respecto, vale la pena señalar que una de las características de la política exterior argentina, el aislacionismo con respecto al continente americano, es uno de sus rasgos más ambiguos, pues si bien fue una constante desde mediados del siglo pasado ha ido y venido, una y otra vez, desde la década de los cuarenta y la Segunda Guerra mundial, debido sobre todo a los cambios de gobiernos civiles y militares en Argentina. Lo que me interesa resaltar son los motivos que originaron este aislacionismo, para luego contrastarlo con el espíritu de acercamiento e integración con América del sur a partir del gobierno de Raúl Alfonsín en 1983.

continente americano, pues la evolución de la relación de cooperación o conflicto entre Argentina y Brasil ha estado enmarcada históricamente en el desarrollo de la relación triangular Argentina-Brasil-Estados Unidos. Es decir, con sus respectivas relaciones con Estados Unidos y con las percepciones que de esas relaciones se tienen en uno y otro país, además de las rivalidades intrínsecas entre cada uno de ellos, en su lucha por el liderazgo en América del sur.³

Finalmente, haré un breve recuento de cómo Argentina veía a los demás vecinos sudamericanos y cuáles deberían ser los pasos a seguir para evitar conflictos e impedir quedar atrapados en la esfera de influencia brasileña, así como de las primeras publicaciones y declaraciones en busca de una mayor conexión económica y comercial con ellos.

Todo lo anterior nos permitirá comprender las razones del comportamiento argentino en el escenario mundial y nos proporcionará un marco dentro del cual podremos puntualizar y resaltar los hilos conductores de la política exterior argentina de este siglo, para así comprender en su verdadera dimensión los cambios y las constantes en su concepción del orden internacional y de cómo debía integrarse al mismo a partir de 1983.

La política exterior argentina, como la de la mayoría de las naciones latinoamericanas, se ha desarrollado en áreas tales como asuntos territoriales estratégicos, desarrollo económico sostenido y cuestiones de protocolo y *status* diplomático. De hecho, y como veremos más adelante, la política exterior argentina ha perseguido un objetivo doble muy claro: la defensa de la integridad territorial, opuesta al deseo de expansión y conquista de más territorio, y la promoción del comercio, que obedece tanto a cuestiones de equilibrio de poder regional como a un deseo de liderazgo natural.⁴

El esquema que la política exterior argentina ha adoptado y aplicado desde principios de siglo hasta los

³ Silvia Gaveglia, "Estados Unidos en la relación Argentina-Brasil", en Iris Mabel Laredo (ed.), La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al Mercosur, Rosario (Arg.), UNR Editora, 1992, p. 75.

⁴ Para los fines de esta investigación, el término "regional" hará referencia a América Latina, y el término "subregional" se referirá a América del Sur, a excepción de que se indique algo distinto.

años ochenta contemplaba, por una parte, cuatro tendencias básicas: afiliación a la esfera de influencia británica, oposición a los Estados Unidos, aislamiento de América Latina y no expansionismo territorial.⁵ Por la otra, algunos de sus rasgos elementales nos permiten calificarla como una política exterior de principios, debido a su recurrente defensa del derecho internacional y de la búsqueda de solución de controversias mediante arbitrajes internacionales. Para Arthur P. Withaker, las tradiciones más persistentes en la política internacional argentina son el deseo de hegemonía en la región del Plata, la no intervención, la oposición a alianzas multilaterales y otros pactos de seguridad, y el repudio a la guerra exterior.⁶ Esta política también ha perseguido el respeto a la soberanía de las naciones, a fin de garantizar la seguridad de los estados-nación.⁷

Los viejos debates en el Senado de la República Argentina a fines del siglo XIX, representaron los primeros esfuerzos por esbozar el diseño y las características de la incipiente política exterior argentina. De hecho, es el diputado Zeballos quien, en 1914, define al pacifismo, la amistad con todas las naciones, la política moderada de armamentos y la vocación comercial, como elementos propios de la política internacional argentina.⁸

En suma, analizando detenidamente las posturas y la actividad argentina en el escenario internacional, podemos definir seis elementos constantes en su política exterior: 1) el pacifismo, 2) el aislacionismo, 3) la defensa del derecho internacional, 4) el moralismo, 5) el enfrentamiento con los Estados Unidos y el europeísmo, y 6) la no expansión territorial.⁹

⁵ Juan Carlos Puig, "Tendencias de la política exterior argentina", en Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad, Lineamientos de un nuevo proyecto nacional, Buenos Aires, s/ed., 1970, pp. 341-357.

⁶ La Argentina y los Estados Unidos, Buenos Aires, Atlántida, 1946, pp. 104-106.

⁷ Debido sobre todo a la percepción en los círculos de poder argentinos, desde mediados del siglo pasado, de la amenaza expansionista estadounidense. Igualmente, las constantes referencias a la integridad territorial persiguen metas geopolíticas específicas ante la también percibida amenaza expansionista de Brasil y Chile. Dennis R. Gordon, "Argentina's Foreign Policies in the Post-Malvinas Era", en Jennie K. Lincoln y Elizabeth G. Ferris (eds.), The Dynamics of Latin American Foreign Policies. Challenges to the 1980's, Boulder (Co.), Westview Press, 1984, p. 85.

⁸ Roberto Etchepareborda, Zeballos y la política exterior argentina, Buenos Aires, Pleamar, 1982, p. 44.

⁹ Gustavo Ferrari, Esquema de la política exterior argentina, Buenos Aires, Eudeba, 1981, p. 6.

El pacifismo

Argentina estuvo sujeta a un largo periodo de guerras casi sin interrupción entre 1806 y 1861, tanto internas como con sus vecinos Brasil, Paraguay y Chile. Juan Bautista Alberdi, a lo largo de toda su obra, formuló la ideología pacifista que se impuso, conquistando a viejos adversarios, como el general Mitre y su partido.¹⁰ Para Alberdi,

la victoria nos dará laureles, pero el laurel es planta estéril para América. Vale más la espiga de la paz, que es de oro, no en la lengua del poeta, sino en la lengua del economista. [...] La paz por medio del comercio, del librecambio.¹¹

Desde finales del siglo XIX, la política exterior argentina se desarrolló a la sombra de este dogma de paz. La participación del grupo Argentina-Brasil-Chile (ABC) y la mediación mexicana, la postura argentina en la Quinta Conferencia Panamericana de Santiago en 1923 --que invitaba a la convivencia pacífica de las naciones latinoamericanas--, el tratado Antibélico Sudamericano, la neutralidad --a veces oportuna y otras veces recalcitrante-- ante las dos guerras mundiales, son ecos del pacifismo de la generación del ochenta.¹²

La “fórmula argentina” en materia de arbitraje es una manifestación más de este dogma. La “fórmula”, acuñada a fin del siglo XIX por el Dr. Figueroa Alcorta, quien se convertiría en presidente de la República Argentina en 1904, proponía someter a arbitraje todas las controversias internacionales que por cualquier causa surgieran entre las naciones, sin importar su naturaleza, dejando de lado conceptos vagos o ambiguos como el honor o el interés nacional y la soberanía. Sólo cuando se tratase de asuntos que afectaran la Constitución de los estados o cuando las cuestiones pudieran solucionarse por arreglo directo entre las partes, se prescindiría del arbitraje.¹³ La adhesión argentina al principio del arbitraje es una expresión más de su defensa de la paz y el rechazo de las acciones bélicas.¹⁴

¹⁰ Para más detalles sobre este periodo de la historia argentina y de las principales disputas y rivales en la arena política, véase Carlos Alberto Floria y César A. García Belsunce, *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, GEL, vol. II, 1992, pp. 73-142.

¹¹ Jorge M. Mayer, *Las “Bases” de Alberdi*, Buenos Aires, Eudeba, 1969, p. 268.

¹² G. Ferrari, *Esquema*, *op.cit.*, p. 8.

¹³ Para una descripción muy completa de esta fórmula y el contexto en el que surgió, véase C.A. Floria y C.A. García Belsunce, *Historia de los argentinos*, *op.cit.*, pp. 220-237.

¹⁴ De ahí la importancia del conflicto de las Malvinas (que se tratará más adelante), que no sólo fue en contra de una larga tradición argentina, sino que terminó por socavar las tesis de gloria mediante la guerra, que revivió y sostuvo el régimen militar

El aislacionismo

La tendencia aislacionista argentina responde a una realidad geográfica evidente. Para algunos autores, el aislamiento argentino se presenta en tres niveles: en el mundo, en la región y aún dentro del propio país. El aislacionismo interno se debe a la poca densidad de población y a una red de comunicaciones ineficiente; en el ámbito regional se debe a los accidentes geográficos; y en la escala mundial depende por completo de una dilatada red de comunicaciones y transportes internacionales.¹⁵

Sin embargo, el aislacionismo argentino no es un problema subregional. Por lo común, el sentimiento aislacionista se da frente al continente americano en general. Y ante los repetidos proyectos integracionistas en la región desde 1870, la política exterior argentina se ha mostrado cautelosa y desconfiada. No obstante, a principios de este siglo se registraron dos acontecimientos contradictorios para la política exterior argentina. Por un lado, los Pactos de Mayo, durante la presidencia del General Roca, rechazaban la llamada política continental de solidaridad con algunos países del Pacífico, y ratificaban la postura aislacionista. Y por el otro, el enunciamiento de la Doctrina Drago (29 de diciembre de 1902), que se entendía como un gesto de solidaridad hemisférica.¹⁶ Desde entonces, el comportamiento argentino ante el panamericanismo fue displicente, caracterizado por su oposición al progreso de la solidaridad hemisférica y su lucha por imponer el principio de no intervención en forma absoluta, que de cierta forma era un objetivo compartido con América Latina.¹⁷

como última herramienta para legitimar su gobierno. Thomas F. McGann, Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano, Buenos Aires, Eudeba, 1960, p. 128.

¹⁵ Tomas F. McGann, Argentina: The Divided Land, Nueva York, Westview Press, 1966, pp. 18-21. Si bien este libro se escribió hace ya varios años, algunos de los factores del aislacionismo que señala siguen vigentes, y algunos otros no son más un obstáculo, tal es el caso de los sistemas de comunicación y transporte que, hoy por hoy, están aprovechando ríos y cordilleras en su propio beneficio, antes considerados un elemento contraproducente para el acercamiento de los países de la región.

¹⁶ Argentina defendió esta Doctrina cuando Italia, Alemania e Inglaterra amenazaron a Venezuela con actos de guerra para exigir el pago de sus deudas vencidas, G. Ferrari, Esquema, *op.cit.*, p. 10. Según la Doctrina Drago la deuda pública de un país no puede dar lugar a la intervención armada de los países acreedores, ni mucho menos a la ocupación física del territorio de las naciones americanas. Véase Modesto Seara Vázquez, Derecho Internacional Público, 16ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 356-358 y 372.

¹⁷ G. Ferrari, Esquema, *op.cit.*, p. 11.

En el escenario mundial, la no ratificación del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que provocó el retiro de las misiones diplomáticas acreditadas en Buenos Aires, fue resultado de una política argentina claramente asilacionista y temerosa de los organismos y las alianzas internacionales.¹⁸ Después de la experiencia única del Peronismo,¹⁹ Argentina entre 1966 y 1970 se encerró nuevamente dentro del marco de las fronteras ideológicas y del estrecho esquema de la sustitución de importaciones. Tras una breve reacción, el gobierno militar de 1976 llevaría a este país de nueva cuenta a una etapa aislacionista, que se rompió abruptamente con la Guerra de las Malvinas.

La defensa del derecho internacional

Para algunos autores, esta postura principista de la política exterior argentina no ha sido más que una tendencia a eludir la realidad histórico-política de los problemas internacionales, reduciéndolos a su aspecto meramente jurídico.²⁰ La política internacional de Argentina siempre ha aspirado al gobierno de las leyes, y esta postura responde a dos premisas, una ideológica y otra pragmática. La primera es producto de la inclinación natural del liberalismo, ideología imperante en el siglo XIX e inicios del XX, de despersonalizar y planificar el acaecer político, sujetándolo a leyes rígidas. La segunda es más simple: los países débiles utilizan el derecho internacional y sus estatutos como un medio de defensa y fortalecimiento frente a las grandes potencias.²¹

La política del presidente Castillo en 1941-1942 es claro ejemplo de esta postura pro-derecho internacional, o evasión jurídica. El gobierno argentino, para no abandonar la neutralidad a la que se había aferrado durante la Segunda Guerra mundial, alegaba en el exterior que tal decisión era materia constitucionalmente reservada al Congreso. Y como éste le exigía, a su vez, que rompiera relaciones con

¹⁸ Incluso el gobierno estadounidense presionó a la Gran Bretaña para que restringiera su comercio con Argentina, cosa que Londres hizo de muy mala gana. Véase José Paradiso, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, GEL, 1993, pp. 95-104.

¹⁹ Que se tratará en el capítulo III de esta tesis.

²⁰ G. Ferrari, *Esquema*, *op.cit.*, p. 13.

²¹ *Ibid.*, p. 14.

los países del Eje, el gobierno argentino replicaba que ésta era una instancia constitucionalmente reservada al Poder Ejecutivo de la nación.²²

La reducción de la política exterior al derecho internacional, cuya manifestación más evidente es la ya mencionada adhesión al arbitraje, se completa con el paradójico problema de la no ratificación de los tratados internacionales, que algunas veces por displicencia y otras por temor a cargar con demasiadas responsabilidades internacionales, pasaban largas temporadas en el fondo de los archivos del Congreso. El gobierno argentino tardó trece años para ratificar el Pacto de la Sociedad de las Naciones, antes señalado, y siete para ratificar el de la Organización de Estados Americanos (OEA); más aún, los decretos de neutralidad de Argentina durante la Primera Guerra mundial invocaban las Convenciones de La Haya de 1907, las cuales el Congreso argentino todavía no ratificaba.²³

El moralismo

La política exterior argentina ha estado cubierta, desde siempre, por un velo moralizante. Así, en 1876, Antonio Bermejo afirmaba que:

la moral es el mejor consejero de una sana política, y que los gobiernos que, en vista de intereses transitorios, abandonan el camino que señalan a la diplomacia el honor y las prescripciones eternas de la justicia, atraen sobre sí el desprecio de todas las naciones.²⁴

Son varios los trabajos de investigación histórica que demuestran una política exterior inspirada en la moral, sobre todo en el período bélico de la segunda mitad del siglo pasado, como es el caso de la guerra entre Chile y Bolivia, o como la fueron posteriormente las instrucciones para las delegaciones argentinas ante la Sociedad de las Naciones (1920) y ante la Quinta Conferencia Panamericana de Santiago, en 1923.²⁵

²² José Paradiso, *op.cit.*, pp. 99-101.

²³ Véase, C.A. Floria y C.A. García Belsunce, *Historia política de la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Alianza, 1989, pp. 185-191.

²⁴ Citado en G. Ferrari, *Esquema*, *op.cit.*, p. 15.

²⁵ La primera de estas dos delegaciones tenía como instrucciones la defensa de uno de los principios considerados fundamentales: la existencia de una moral internacional. La segunda delegación, al tratarse el tema del desarme entregó la lista detallada de sus armamentos, conforme a lo establecido, para enterarse inmediatamente que Brasil y Chile habían acordado en secreto no considerar seriamente este tema. C.A. Floria y C.A. García Belsunce, *Historia de los argentinos*, *op.cit.*, pp. 279-283.

El enfrentamiento con los Estados Unidos y el europeísmo

Argentina, en los inicios de su vida independiente, se sintió más cerca de Europa que de los Estados Unidos, en primer lugar, por razones geográficas, traducidas en mejores vías de comunicación; en segundo lugar, por los intereses comerciales de las economías complementarias; en tercer lugar, porque la diplomacia europea superaba la estadounidense; y, por último, porque entre los Estados Unidos y Argentina se suscitó una rivalidad por el liderazgo hemisférico, alentada desde Europa.²⁶

De los dos grandes ideólogos argentinos del siglo XIX, Domingo Faustino Sarmiento fue notoriamente favorable a los Estados Unidos, pero Juan Bautista Alberdi se mostró siempre europeísta y enemigo de la doctrina Monroe.²⁷ Desde la independencia, el modelo institucional estadounidense es evidente. Luego, la imitación se volverá emulación y, finalmente, franca rivalidad, no sólo política, sino económica.²⁸

El reverso de la oposición a los Estados Unidos es la atracción por Europa. Subyace en este europeísmo la complementariedad económica con Inglaterra, que Yrigoyen esbozó en 1929, que Justo perfeccionó en 1933, y que Perón llevó a su máxima expresión en 1949.²⁹ Además del sello étnico, político y cultural que países como Italia, Francia y España han impuesto en ese país.

La no expansión territorial

Mientras Brasil multiplicaba su espacio geográfico, Chile se extendía hacia el norte, sobre territorios de Bolivia y Perú, y hacia el sur, gracias a complejas negociaciones con el gobierno argentino, Argentina, en

²⁶ De hecho Ortega y Gasset escribió en el epílogo de uno de los libros de Victoria Ocampo, “¿No es el destino de la Argentina seguir una trayectoria que contrapesa la del pueblo yankee, equilibrando así las dos gigantescas masas del continente? Ya que la nación del norte parece haberse desviado hacia el cultivo de la cantidad, fuera excelente que las razas del Plata prefiriesen la cualidad, aspirando a crear un nuevo tipo de hombre selecto”. En Victoria Ocampo, *De Francesca a Beatrice*, Madrid, 1924, epílogo.

²⁷ Fue él el primero en declarar públicamente que los argentinos eran “europeos en América”. J.M. Mayer, *Las “Bases”*, *op.cit.* cap. XV.

²⁸ Detrás de la lucha por el liderazgo continental pesan, sin duda, las tentativas siempre frustradas de introducir los productos argentinos en el mercado estadounidense. G. Ferrari, *Esquema*, *op.cit.*, p. 17.

²⁹ David Rock, *Argentina 1516-1982. From Spanish Colonization to the Falklands War*, Berkeley, University of California Press, 1985, *passim*.

el siglo XIX, parecía no interesarse por adquirir nuevas tierras o defender su propio territorio.³⁰ La tradicional fórmula de victoria militar y derrota diplomática desde la época del Virreinato se prolongó más de un siglo, lo que privó de sentido la defensa del territorio. Es más, algunos políticos e historiadores argentinos han considerado los desgajamientos de las antiguas comarcas del Virreinato del Río de la Plata motivo de orgullo. A decir de Valentín Alsina, “la República argentina tiene altísimas glorias militares y especialidades que la diversifican de los demás estados de América. Ha sido el único estado que ha tenido tres guerras exteriores serias (inglesa, española y brasileña) saliendo de todas con honor; el único de cuyo seno han brotado otros estados”.³¹

El presidente Rosas consiguió a sangre y fuego la unidad nacional argentina y la conquista definitiva del desierto³², siendo una de las raras excepciones a la constante de la desmembración, pero no tuvo una política territorial coherente. Si bien ratificó la independencia uruguaya en 1840 (Tratado Arana-Mackau); del Alto Perú sólo reclamó Tarija, quizá como pretexto para no aliarse con Chile en contra de Santa Cruz; y su enérgica protesta ante la ocupación chilena del Estrecho de Magallanes fue tardía.³³

Pero fue Alberdi quien, en Chile, formuló la base teórica de la desmembración territorial:

el terreno está de más entre nosotros; y la América no podrá entablar contiendas por miramientos a él sin incurrir en el ridículo de esos dos locos a quienes Montesquieu supone dueños absolutos del orbe. [...] En América, el vasto territorio es causa de desorden y atraso: él hace imposible la centralización del gobierno y no hay estado ni nación donde hay más de un solo gobierno. El terreno es nuestra peste en América, como lo es en Europa su carencia.³⁴

³⁰ La desmembración territorial argentina tiene raíces remotas. El antecedente más claro es la conducta de la Metrópoli con respecto al avance portugués en la Banda Oriental, ya que cada vez que Buenos Aires recuperaba este enclave, la diplomacia de Madrid no tardaba en restituirlo a la soberanía de Lisboa.

³¹ “Comentario al *Facundo*”, en Domingo F. Sarmiento, *Facundo*, La Plata, 1937, p. 372.

³² Para mayor información, véase Juan Carlos Walther, *La conquista del desierto*, Buenos Aires, Alianza, 1964, pp. 258-279.

³³ G. Ferrari, *Esquema*, *op.cit.*, p. 21. El gobierno argentino renunció formalmente a la expansión o ensanchamiento territorial en el Acta Preliminar al Tratado General de Arbitraje, firmado con Chile el 28 de mayo de 1902, como resultado de la invasión chilena del Estrecho de Magallanes. Pero debe señalarse que el fallo anglosajón, notoriamente adscripto al sistema de posesión efectiva, favoreció a Chile, otorgándole algunas posesiones claramente argentinas. G. Ferrari, *Conflicto y paz con Chile, 1898-1903*, Buenos Aires, Eudeba, 1969, pp. 80-84.

³⁴ J.B. Alberdi, “Memoria sobre la conveniencia y objetivos de un congreso general americano”, en *Anales de la Universidad de Chile, 1843-1844*, Santiago, 1846, pp. 300-303, citado en *ibid.*, p. 22. Sarmiento, por su parte, precisaba que el mal que aquejaba a la República argentina era la extensión: “el desierto la rodea por todas partes y se le insinúa en las entrañas”, en *Facundo*, *op.cit.*, p. 30.

Una vez descritas las constantes en la política exterior argentina, trataré a continuación uno de los temas que, por su importancia, no sólo reciente, sino a lo largo de la historia argentina, merece una mención aparte: la política comercial y los conflictos limítrofes.

1.1 ARGENTINA: FRONTERAS Y MERCADOS

En este apartado, estudiaré cómo la política exterior argentina ha intentado promover la prosperidad económica, cómo ha respondido ante los diversos conflictos interestatales en la región y cuáles han sido las pautas de su comportamiento. De esta forma, podremos comparar la actitud y las posturas respecto a los temas económicos y políticos actuales con aquellas del pasado, para detectar tanto las continuidades como los cambios que han tenido lugar en los últimos años para diseñar una política internacional más coherente con los objetivos internos de los gobiernos argentinos.

La política exterior argentina, desde mediados del siglo XIX, ha mostrado una inclinación por diferenciar las cuestiones económicas de las políticas en los asuntos internacionales. De ahí que varios gobiernos argentinos, como el del General Bartolomé Mitre (1862-1868), estuvieran empeñados en colocar a ese país en el circuito del mercado mundial y vieran con preocupación cualquier situación que pudiera reanimar los antagonismos europeo-estadounidenses, además de mostrar una actitud precavida ante los proyectos unificadores, que condicionaran, de una u otra forma, la soberanía de los estados.³⁵ Que los gobiernos argentinos vieran con recelo el monroísmo y la tendencia expansionista de los Estados Unidos y no apoyaran proyectos hemisféricos, no significa que no se tuviera una política que tratara de acercarse a las naciones y mercados americanos; la tenían, sólo que era de “bajo perfil” y estaba trazada sobre dos ejes claramente jerarquizados: el del Atlántico, al que se privilegiaba, y el del Pacífico, francamente subordinado.³⁶

³⁵ J. Paradiso, *Debates*, *op.cit.*, p. 21.

³⁶ *Ibid.*, p. 22.

Argentina siempre miró con malos ojos “la institución con que Bolívar, arrebatándole varias de sus provincias, la invitaba a someterse”.³⁷ Ante los constantes conflictos limítrofes entre Chile, Perú y Bolivia, así como entre Brasil y Paraguay, los gobiernos argentinos proponían un plan de acción más sencillo y práctico, con base en un sistema de alianzas parciales con y entre cada uno de estos países. Guillermo Rawson, en ese entonces Ministro del Interior, afirmaba que:

Argentina debe abstenerse de toda injerencia o intervención en los asuntos propios de otras naciones. Las alianzas políticas, condenadas por George Washington para la América, sólo son aceptables en los casos de la guerra actual. [...] El porvenir de las instituciones libres está ligado a la permanencia de la paz; y el progreso material, la inmigración, el comercio, la producción, la riqueza, dependen tanto de esta condición especial, que el día que el Brasil o Chile pusieran en la boca de nuestros ríos o delante de nuestros puertos una media docena de acorazados para cerrarlos, todas aquellas bendiciones del cielo desaparecerían.³⁸

Para Alberdi, por su parte, los rasgos distintivos de la política exterior argentina debían ser asegurar la paz, fomentar el comercio y no comprometerse en ninguna alianza. La política internacional debía ser económica y no debía buscar en Europa aliados políticos, sino tratados de comercio y navegación, creando así “el contrapeso necesario a la influencia anglosajona que prevalece sin resistencia”.³⁹ Desde su punto de vista, la respuesta no se encontraba en los congresos continentales, sino en las negociaciones parciales. Además, las metas de la política exterior argentina en América se limitaban al ámbito subregional, pues hacían del deseo de neutralizar los designios brasileños, sin necesidad de ir a la guerra, una de sus prioridades.⁴⁰

Fue la suma de todos estos factores la que iría moldeando la política internacional de Argentina y la que justificaría su proceder en la arena mundial. De esta forma, los distintos gobiernos argentinos contarían

³⁷ Palabras de Domingo Faustino Sarmiento en 1866. En Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, La política exterior de la república argentina, Buenos Aires, Eudeba, 1931, p. 60.

³⁸ La mención de la máxima de Washington, en palabras de Rawson, es una de las tantísimas expresiones de la convicción con que la diplomacia argentina apoyaba la separación entre las cuestiones económicas y políticas en los asuntos internacionales, de su resistencia a contraer compromisos o suscribir alianzas que pudieran interferir en sus relaciones comerciales, y de su rechazo a las prácticas intervencionistas. En Víctor M. Lascano, América y la política argentina, Buenos Aires, 1938, pp. 95-103. Citado en J. Paradiso, Debates, op.cit., p. 24.

³⁹ Ibid., p. 26.

⁴⁰ “Las garantías están en Europa y los peligros en América”. Él creía que las naciones sudamericanas debían apoyarse en sus tratados comerciales con Europa para defenderse del Brasil y de los Estados Unidos. Juan Bautista Alberdi, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Buenos Aires, Plus Ultra, 1981, p. 130 y ss.

con un marco dentro del cual defender sus políticas de neutralidad, pacifismo, no intervención y defensa del *statu quo*.

Pero la política exterior argentina se ha distinguido, generalmente, por su carácter comercial por excelencia. A principios del siglo XX, Argentina había triplicado su población, había extendido su red ferroviaria de 2 mil 500 a 28 mil kilómetros y sus exportaciones habían aumentado más de siete veces. Sus principales clientes eran Gran Bretaña (con 20.7% del comercio total), Alemania (17.4%), Francia (16.5%) y Bélgica (15.6%).⁴¹

Mientras los mercados marcaban los perfiles de una relación privilegiada y cada vez más centrada en Europa, la agenda diplomática argentina tuvo que mantener al ámbito subregional en un lugar preponderante, en virtud de un conjunto de litigios limítrofes que provocaron fricciones con todas las naciones vecinas.⁴² Esta “paz armada”, que duró varias décadas, llevó más de una vez a Argentina al borde de la guerra y alentó carreras armamentistas que interferían en la evolución de las economías nacionales.⁴³ La diplomacia argentina consideraba de vital importancia liberar a Paraguay de su dependencia con Brasil, para no quedar encerrada dentro de un círculo de influencia brasileña que amenazara su integridad territorial y su comercio. Además, se creía que Uruguay estaría dispuesto a aliarse con Chile y Brasil en contra de Argentina. De hecho, el gobierno de Avellaneda, veía en los acuerdos de alianza entre Brasil y Chile una política agresiva, que bien podría terminar en un rompimiento de las relaciones con ambos países.⁴⁴

Es así que, mientras Argentina sentía amenazada su seguridad política y territorial, debido a la política bilateral de expansión chilena y la construcción de una “alianza tenaza” con Brasil, su política exterior

⁴¹ José Carlos Chiaramonte, Nacionalismo y liberalismo económico en Argentina, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, pp. 32 y ss.

⁴² Entre estas disputas cabe señalar la cuestión del Estrecho de Magallanes, Tierra del Fuego y la Patagonia, con Chile; la Guerra de la Triple Alianza, con Paraguay, que suscitaba enfrentamientos directos con Brasil, llevando a Argentina y Brasil a una situación cercana a la ruptura y aún a la guerra; los problemas con Uruguay; la disputa de los territorios chaqueños, la Punta de Atacama y la provincia de Tarija, con Bolivia. C.A. Floria y C.A. García Belsunce, Historia política, *op.cit.*, *passim*.

⁴³ Estas cuestiones reflejaban un fenómeno que se dio a lo largo y ancho de nuestro continente, y que estaba asociado a la consolidación de los estados nacionales en medio de circunstancias que tendían a valorizar los recursos naturales de cada país y, consecuentemente, sus territorios. J. Paradiso, Debates, *op.cit.*, p. 28.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 30-32.

seguía siendo fiel a sus principios, defendía el *statu quo* territorial y el arbitraje internacional, al que acudió para resolver sus querellas con Paraguay y Brasil, obteniendo un fallo en contra las dos veces.⁴⁵

Pero sin lugar a dudas, de todos estos conflictos limítrofes, el que más revuelo alcanzó fue el de Chile y los Pactos de Mayo de 1902, que pusieron fin a la disputa del Estrecho de Magallanes. La polémica que despertó este acuerdo de paz fue la oportunidad propicia para reafirmar la conducta y la dirección de la política exterior argentina. Para Carlos Pellegrini, en ese momento Senador, la situación era clara: Argentina debía concentrarse en Europa. “No veo el objeto, ni la utilidad, ni la necesidad de una política americana; por el contrario, creo que ella sólo puede servir para complicarnos en problemas y cuestiones que nos son completamente ajenos”. Y continuaba:

Nuestros intereses políticos y económicos no están en el Pacífico. Todo nuestro porvenir, todos nuestros intereses morales y materiales, todo nuestro progreso y engrandecimiento, se relacionan sólo con los pueblos que baña el Atlántico. Para nuestra vida internacional, el planeta está dividido en dos hemisferios este y oeste por un meridiano que pasa por la cordillera de los Andes. Toda nuestra actuación política tiene que ejercitarse sobre el hemisferio occidental; de allí nos viene la luz y con ella el progreso. [...] Para las repúblicas sudamericanas no puede existir tal política continental. Los Estados Unidos han querido establecer y organizar esta política con propósitos de prestigio e influencia propia y con ese objeto han convocado y reunido los dos congresos panamericanos, a los cuales hemos asistido por un acto de cortesía y simpatía con nuestras naciones hermanas, pero con la conciencia de su inutilidad. En cuanto a nosotros mismos, varias veces hemos tratado de estrechar nuestras relaciones creando legaciones en aquellas repúblicas, las que no han llegado ni siquiera a ser provistas y cuando lo han sido han durado un par de años, durante los cuales nuestros ministros han tenido que entregarse a estudios literarios para distraer sus ocios. Es que no es posible crear vínculos artificiales entre pueblos que no tienen intercambio comercial; tenemos que vivir en nuestra época y hoy ese intercambio y los intereses que de él nacen es lo que informa la política internacional de todas las naciones.⁴⁶

1.1.1 La rivalidad con los Estados Unidos

El rápido crecimiento de la economía argentina fortalecía la confianza en sus propias capacidades y alentaba la creencia de que le estaba reservado un papel preponderante en el nuevo mundo. Ello, aunado al afán de proteger a toda costa las condiciones que habían permitido tal desarrollo, así como a la tantas

⁴⁵ Algunos historiadores alegan que esta actitud pacifista y principista de la política exterior argentina, lejos de deberse a una fuerte convicción en el derecho internacional, es producto de las condiciones de inferioridad, tanto en número de efectivos como de calidad de armamento, del ejército argentino. Pero sea cual fuere la razón, la diplomacia argentina se aferró a esos principios, que han sido una constante en el accionar internacional de Argentina. Guillermo Miguel Figari, Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina, Buenos Aires, Biblos, 1993, pp. 122-124.

⁴⁶ En J. Paradiso, Debates, op.cit., pp. 36-38.

veces mencionada falta de complementariedad entre las economías argentina y estadounidense, hizo que las relaciones entre ambos países estuvieran plagadas de recelos y desencuentros.⁴⁷ Ya Alberdi decía que los peligros en América eran Brasil, por un lado, y los Estados Unidos, por el otro, y defendía la idea de que en Europa estaban las garantías contra este mal. De igual forma, se veía a la doctrina Monroe como una expresión natural del egoísmo de los Estados Unidos y de su sed de anexiones territoriales, filosofía que se le adjudicaba también a los gobiernos brasileños.⁴⁸ De ahí que los distintos gobiernos argentinos hicieran del principio de no intervención uno de los pilares de su política exterior, en contraposición al expansionismo del norte y de su vecino lusitano.

Los escenarios donde se dieron los choques más fuertes entre ambos países fueron las Conferencias Panamericanas de fines del siglo pasado. En ellas, las delegaciones argentinas declaraban absurda la máxima de “América para los americanos”, sobre todo cuando en la República Argentina el comercio, los créditos y la inmigración, considerados los factores reales del progreso, venían de Europa.⁴⁹

Asimismo, diarios argentinos como La Prensa mencionaban que era inconcebible el plan que habían propuesto los Estados Unidos a naciones que han vivido casi sin relaciones comerciales con ellos, queriendo convertirse así en los únicos proveedores de los artículos que se pedían a las industrias extranjeras.⁵⁰ En palabras de Roque Sáenz Peña, “el comercio lo impone el interés y lo mantienen los provechos; no basta pues, que nosotros nos saludemos como amigos y nos estrechemos como hermanos, para desviar o comunicar corrientes que no está en nuestras manos dirigir”.⁵¹

Como podemos ver, lo económico era lo que prevalecía casi de manera exclusiva y eran las razones de mercado las que más peso tenían.⁵² Y sólo se dieron momentos fugaces de acercamiento entre las dos

⁴⁷ También, puede afirmarse que esta actitud contraria y desconfiada hacia los Estados Unidos estuvo alimentada, en gran parte, por un sentimiento de superioridad cultural sumamente difundido entre los miembros de la élite política argentina.

⁴⁸ Roberto Etchepareborda, Historia de las relaciones internacionales argentinas, Buenos Aires, Pleamar, 1978, pp. 171-175.

⁴⁹ Para mayores detalles sobre las Conferencias Panamericanas, véase Juan Carlos Puig y Delia Colombo Imaz, “El movimiento para la unidad latinoamericana. Ensayo de sistematización en base al método estructural”, Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas, 38 (1970), pp. 7-11.

⁵⁰ En J. Paradiso, Debates, op.cit., p. 47.

⁵¹ Ibid., p. 48.

⁵² El propio Sáenz Peña estaba seguro que el plan estadounidense, diseñado por Mr. Blaine, Secretario de Estado estadounidense, consistía en incomunicar a América, en especial argentina, con Europa, a la vez que se le negaba el acceso al mercado de consumo de la nación anglosajona.

naciones en esos años. Tal es el caso de la crisis financiera argentina en la última década del siglo XIX, en la que se adoptaron medidas que afectaban los intereses británicos y se buscaron fuentes alternativas de financiamiento en los Estados Unidos, que se presentaba como el mercado financiero más fuerte en esos momentos.

1.1.2 El lugar de Brasil en la política exterior argentina

La percepción argentina de las intenciones de Chile y Brasil alentaron las consideraciones geopolíticas y de seguridad nacional en la subregión. La mera posibilidad de un acuerdo chileno-brasileño atemorizaba a los estrategas argentinos. Esta alianza, para Argentina, era una tendencia natural de las diplomacias de Río de Janeiro y de Santiago, pero en rigor era la contrapartida de las manifestaciones de acercamiento de Argentina con Bolivia y Perú,⁵³ que dieron lugar a un aparente sistema cruzado de equilibrios en Sudamérica.

Tanto Argentina como Brasil se han prestado, desde siempre, una atención prioritaria y han desarrollado una larga serie de medidas preventivas concernientes a los problemas de equilibrio subregionales, que van desde las rivalidades luso-hispanas y la guerra de 1825, hasta los últimos regímenes militares del siglo XX en ambos países. En Buenos Aires, se destacaba tradicionalmente el expansionismo territorial brasileño, en particular hacia la desembocadura del río de la Plata, o su respaldo a las posturas “anti-argentinas” de Bolivia, Chile, Uruguay y Paraguay; en Río de Janeiro, por su parte, se denunciaba la aspiración porteña de reconstruir el Virreinato del Río de la Plata.⁵⁴

A decir verdad, la presencia de Brasil en el diseño de la política exterior argentina encontró siempre opiniones divididas. Mientras hombres como Bartolomé Mitre exponía las razones de la alianza natural con el país amazónico, para así poder asumir un papel respetable en el escenario sudamericano, algunos

⁵³ Gustavo Ferrari, “La Argentina y sus vecinos”, en Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo (comps.), La Argentina del 80 al centenario, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, p. 683.

⁵⁴ J. Paradiso, Debates, *op.cit.*, p. 38.

otros personajes, como Juan Bautista Alberdi, alertaban sobre los planes y objetivos de un Brasil expansionista y bélico.⁵⁵

La sanción de la ley de armamentos navales de Brasil en 1904 y la tercera conferencia interamericana en Río de Janeiro en 1906, conmocionaron a Buenos Aires, ya que Brasil comenzaba a desplazar a la Gran Bretaña como principal socio político y comercial para acercarse a los Estados Unidos. Los políticos argentinos creían ver en el proceso de americanización de Brasil el esbozo de un acuerdo para repartirse el Hemisferio Sur.⁵⁶

Desde esos años, hasta la visita presidencial de Roque Sáenz Peña a Río de Janeiro en 1910, en Argentina se impuso la política “preventiva” del entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Estanislao Zeballos, que consistía en restituir las relaciones con Paraguay y Uruguay, así como con Chile, para poder negociar, de igual a igual, con Brasil que, de no aceptar los términos del gobierno argentino, podía sufrir la invasión de los ejércitos bonaerenses.⁵⁷

Los mensajes conciliadores del nuevo presidente argentino en 1909 representaron el cierre del capítulo de las relaciones bilaterales conflictivas. Así, el presidente argentino Roque Sáenz Peña declaró que “la naturaleza ha querido anticiparse a diferenciar nuestras producciones para que no nos estorbemos en andar apresurados, para que no nos disputemos el pedazo de sol. No somos rivales ni competidores en la producción: somos aliados y amigos en la economía”.⁵⁸ Y en efecto no sólo se trataba de economías no competitivas y con demandas bien diferenciadas, sino que lentamente había ido en aumento el comercio entre ambas, y Brasil se había convertido ya en el principal cliente latinoamericano de Argentina, con 5% del total de las exportaciones porteñas.⁵⁹

⁵⁵ “La cuestión para el Brasil es de seguridad, de subsistencia y de civilización. [...] El Brasil necesita salir de la zona tórrida en que está metida la casi totalidad de su territorio, y no tiene más que una dirección para buscar territorios: la Banda Oriental”. Véase Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Buenos Aires, Alianza, 1991, pp. 236-248.

⁵⁶ Para algunos académicos, como Helio Jaguaribe, el desarrollo argentino desde 1880 hasta la Primera Guerra mundial, llevó a Brasil a recelar que Argentina pudiera articular un gran frente antibrasileño en América del Sur, y lo condujo a buscar una relación especial con los Estados Unidos para neutralizar los riesgos de dicha alianza contraria a Brasil. Citado en J. Paradiso, *Debates*, *op.cit.*, pp. 40-41.

⁵⁷ Ricardo Caillet-Bois, *Cuestiones internacionales, 1852-1966*, Buenos Aires, Eudeba, 1970, pp. 22-29.

⁵⁸ J. Paradiso, *Debates*, *op.cit.*, p. 43.

⁵⁹ Esta cifra no es muy importante, pero indica una tendencia de acercamiento comercial que recién comenzaba. *Ibid.*, p. 44.

Las relaciones de Argentina con Brasil han sido, desde siempre, resultado de una mezcla de factores geopolíticos, culturales e, incluso, psicológicos. Y ha sido, también, el vaivén entre la cooperación y el conflicto el que las ha caracterizado. Argentina siempre ha temido el expansionismo territorial brasileño (y viceversa, aunque el temor brasileño realmente no tiene mucho sustento), ha estado muy atenta para defenderse ante una probable alianza entre Brasil y los Estados Unidos, ha puesto especial interés en temas marítimos (en contraposición con el interés continental brasileño), y se ha promovido como el líder natural de la subregión.⁶⁰

1.1.3 Argentina y sus vecinos fronterizos

Como ya mencioné, la oposición y la desconfianza de los distintos gobiernos argentinos a los proyectos de integración hemisféricos no significaba que Argentina se opusiera a buscar ventajas comerciales con sus países vecinos. De hecho, la política exterior argentina, desde fines del siglo XIX, puso especial énfasis en un mayor acercamiento con los países de la región.

Así, después del inicio, en 1909, de las relaciones amistosas con su principal vecino, Brasil, del tratado del ABC y de la mediación en el conflicto México-estadounidense de 1914, la diplomacia argentina comenzó a mostrar más interés por establecer relaciones con los países sudamericanos.

Esta era una situación nueva y marcó el inicio de un período muy distinto al de los litigios fronterizos y de las perspectivas de la política de poder. De hecho, en 1880, el General Mitre había recomendado paciencia y, emulando los ejemplos de unificación en Alemania e Italia, comentó que “quizá alguna vez los intereses tiendan a consolidarse por la unión, pero no hay que anticiparse a lo que sólo puede ser obra del tiempo y de la mutua atracción”.⁶¹

Una vez asimilada la experiencia del Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado de

⁶⁰ Sólo a raíz de la guerra de las Malvinas es que esos temores han ido desapareciendo paulatinamente. D.R. Gordon, “Argentina’s Foreign Policies”, *op.cit.*, p. 89.

⁶¹ En Isidoro Ruiz Moreno, Historia de las relaciones exteriores argentinas, Buenos Aires, Perrot, 1921, p. 18. Citado en *ibid.*, p. 55.

finales del siglo XIX, para reducir los conflictos derivados de las legislaciones propias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Perú, Roque Sáenz Peña insinuaba la utilidad de una Liga Latinoamericana frente a futuros acontecimientos.⁶² En su mensaje al Congreso en 1910, Sáenz Peña decía “la política internacional será de amistad para Europa y de fraternidad para la América, [...] sin excluir los recíprocos concursos que consulten nuestros desarrollos económicos. A la política argentina no le conviene ni ser privativamente americana ni exclusivamente europea”.⁶³

De hecho, en materia económica, los primeros antecedentes del acercamiento regional se remontan a 1885, cuando Mario Pelliza publicó la obra Federación Social Americana, en la que sostenía que el fracaso de los proyectos continentales se debía a la poca atención que se le daba a los aspectos económicos, y proponía celebrar una conferencia regional donde se trataran los temas de uniformidad de impuestos respecto a las importaciones de terceros países, la suspensión de derechos sobre productos nacionales, libertad de tránsito marítimo, fluvial y terrestre, así como la unificación monetaria.⁶⁴

Entre 1903 y 1910, aparecieron varias publicaciones que proponían, igualmente, una mayor conexión entre las economías de la región. Así, Francisco Seeber planteaba, en su publicación Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay. Estudio comparativo geográfico, étnico, económico, financiero y militar, formar una unión aduanera similar al Zollverein alemán con una moneda común. Por su parte, Alejandro Bunge exponía en 1909, en la ciudad alemana de Manheim, la idea de una “unión aduanera del sur”, compuesta por Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay y Paraguay, que preveía términos especiales para aquellos productos en competencia entre los países miembros, y una reducción acumulativa de 10% al año. Al siguiente año, Ricardo Pillado presentaba su “Estudio sobre el comercio argentino con las

⁶² “Ella --decía-- fue sin duda peligrosa para nuestras repúblicas amorfas en los días dudosos en que fuera concebida por Bolívar; pero no lo será en el porvenir, como no lo sería hoy mismo, definida como está la soberanía de las naciones sobre la base del respeto recíproco”. *Ibid.*, p. 57. No podemos dejar de señalar que, para los políticos argentinos de ese entonces, América se limitaba a Sudamérica.

⁶³ Carlos A. Silva, La política internacional de la nación argentina, Buenos Aires, Ministerio del Interior, 1946, p. 168. *Ibid.*, p. 58.

⁶⁴ Para mayores detalles, véase C.A. Floria y C.A. García Belsunce, Historia de los argentinos, *op.cit.*, pp. 194-197.

naciones limítrofes” en el que sugería crear un régimen de libre cambio con la supresión de las fronteras fiscales.⁶⁵

Una vez analizadas las causas que moldearon la política exterior argentina, podemos observar que fueron circunstancias históricas y políticas específicas, como los conflictos limítrofes, las guerras de finales del siglo XIX, las pérdidas territoriales y la misma doctrina Monroe, las que originaron el aislacionismo, la política defensiva, la preponderancia del derecho internacional, la naturaleza principista y la búsqueda del contrapeso europeo a los Estados Unidos, con Inglaterra como trampolín, de Argentina. Son estas experiencias las que provocaron también la reticencia y desconfianza argentina ante los proyectos integracionistas en América Latina.

Antes de repasar la postura argentina en estos esquemas de integración, en el siguiente capítulo revisaré las nuevas condiciones del escenario mundial y definiré, a la luz de varias teorías de relaciones internacionales, los fenómenos del regionalismo y las políticas de integración. De esta forma contaremos con un panorama muy amplio que nos permitirá no sólo comprender el porqué de la tradicional postura argentina en la arena internacional, sino también las nuevas características del orden mundial que alentaron y facilitaron el cambio de la política exterior argentina, para así adentrarnos en las relaciones políticas y económicas de Argentina en América Latina hasta el nacimiento del Mercado Común del Sur.

⁶⁵ J. Paradiso, *Debates*, *op.cit.*, p. 58. Estos hombres eran reconocidos sociólogos y economistas argentinos, con un apoyo considerable en algunas de las fracciones de mayor peso de la élite gubernamental argentina.

CAPÍTULO II
POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN:
EL REGIONALISMO Y EL ORDEN INTERNACIONAL

A partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta, diversos esquemas regionales de integración a lo largo y ancho del mundo recobraron fuerza y se han hecho presentes en el orden internacional, en el que conviven, en estrecha relación, conceptos tales como multilateralismo, regionalización y globalización.⁶⁶

El sistema internacional y la economía mundial han estado sujetos a cambios, reformas y redefiniciones. El fin de la Guerra Fría y su sistema de alianzas, las dudas sobre la estabilidad del GATT después de la Ronda Uruguay, el impacto de las nuevas tendencias del comercio, los nuevos programas de desarrollo de los países no industrializados, así como el efecto sumamente positivo de la nueva ola democratizadora, han creado espacios regionales más autónomos, alejados del añejo enfrentamiento Este-Oeste. Hoy, en la arena internacional, junto con la aparición de nuevos actores, tanto estatales como no gubernamentales y transnacionales, tenemos modelos de integración regional, económica y/o política, con características propias, que buscan un objetivo común: incrementar la productividad de sus economías, bajo el supuesto de que esto les permitirá aumentar su poder de negociación, fortalecer su posición en el sistema internacional y ofrecer mayor bienestar y mejores niveles de vida para su población.

Estos esquemas no son nuevos. Pero lo que ha determinado la gran mayoría de las veces su éxito, fracaso o suspensión temporal, han sido las peculiaridades del sistema internacional y las distintas circunstancias que han enfrentado. De esta forma, el nuevo enfoque de las relaciones internacionales y, más específicamente, el desarrollo de políticas exteriores tendientes a la integración, ha sido producto de

⁶⁶ Conceptos que definiré más adelante. Cabe señalar que el multilateralismo y la regionalización pueden ser vistos también como políticas que favorecen la integración o como procesos que la preceden.

las condicionantes económicas, políticas, sociales e incluso culturales del orden mundial, que para algunos académicos aún no está plenamente definido.⁶⁷ De hecho, la multiplicación y el fortalecimiento de acuerdos regionales en cada uno de los continentes, se han convertido en el centro de la discusión sobre la naturaleza del orden internacional de la post-Guerra Fría.⁶⁸

En este capítulo revisaré las nuevas características del escenario mundial a partir de los años ochenta, al igual que las principales teorías que pretenden explicar el porqué y el cómo del fenómeno de la integración política y económica de los estados-nación, la globalización, y el resurgimiento del regionalismo económico. No sin antes tratar de definir términos tan ambiguos y extensos como pueden ser región, regionalismo, integración, multilateralismo y globalización. De este modo, contaremos con un esquema y una base teórica más completa, que nos permitirá comprender, como ya mencioné, las condiciones políticas y económicas que están dando paso a los nuevos procesos integracionistas, como es el caso del Mercosur.

La importancia política del resurgimiento del regionalismo y la regionalización de la economía ha aumentado significativamente a partir, sobre todo, de los cambios experimentados en Europa, es decir la creación del Mercado Único Europeo, la negociación del Tratado de Maastricht, y la ampliación de la Unión Europea; el acuerdo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la nueva actitud estadounidense con respecto a América Latina; así como los esfuerzos de cooperación dentro de la ASEAN y las constantes referencias a la necesidad de pactar nuevos arreglos económicos y de seguridad en la región Asia-Pacífico.⁶⁹

El origen de esta renovada búsqueda de pactos regionales abarca desde la imagen de un mundo

⁶⁷ Véase Emilio Cárdenas, "La noción de soberanía enfrenta una nueva era", *Revista Militar*, Buenos Aires, enero-julio, 1996, pp. 23-27.

⁶⁸ Louise Fawcett y Andrew Hurrell, "Introduction", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 1. [En adelante, "Introduction"].

⁶⁹ Para más información véase Andrew Wyatt-Walter, "Regionalism, Globalization and World Economic Order", en L. Fawcett y A. Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*, *op.cit.*, pp. 72-75. [En adelante, "Regionalism, Globalization"].

dominado por bloques económicos regionales, por un lado, hasta la necesidad imperante de poner mayor énfasis en el fomento de programas y esquemas que favorezcan la integración y cooperación subregional.⁷⁰

El regionalismo y la integración pueden entenderse mejor si se les considera, antes que nada, como un proceso. Es por ello que los estudios realizados hasta ahora centran su atención, y con justa razón, en un modelo y en una región en particular. Sin embargo, la preponderancia que se le ha dado al tratamiento de lineamientos económicos, además de ser ingenua, es limitante. Ya que la consideración de elementos sociales, políticos y culturales arroja una serie de datos y pautas generales que enriquecen y aumentan, definitivamente, la calidad de la investigación.

Es necesario, por lo tanto, enmarcar al regionalismo y sus consecuencias dentro de un escenario más amplio, que reúna no sólo percepciones comerciales, sino también institucionales e históricas, como parte de un esfuerzo por tratar de entender e identificar los distintos significados que el regionalismo y los procesos de regionalización pueden llegar a tener en diversas partes del mundo, buscando elementos en común --si los hubiera-- entre éstos y analizando su influencia en el orden internacional.

El regionalismo no es un término cuya definición se considere homogénea o universalmente aceptada; más aún, los diferentes procesos integracionistas en varias regiones económicas y geográficas más o menos determinadas difieren, hoy día, en metas trazadas, fórmulas adoptadas y proyección hacia el exterior.⁷¹ La primera distinción que podría hacerse en cuanto a sus métodos y actores es aquella entre las propuestas integracionistas a nivel microeconómico, donde las unidades económicas buscan como objetivo principal la integración económica formal; y a nivel macroeconómico, donde además del mutuo beneficio comercial, las organizaciones políticas que tienen mayor participación persiguen también la

⁷⁰ Andrew Hurrell, "Regionalism in the Americas", en Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (eds.), Latin America in a New World, Boulder (Co.), Westview Press, 1994, p. 167.

⁷¹ Tal y como lo demuestran el artículo de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "International Interdependence and Integration", en Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi (comps.), International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism, Nueva York, Macmillan, 1993, pp. 385-388, y los libros de Karl W. Deutsch, Political Community and the North Atlantic Area, Princeton, Princeton University Press, 1957, y Ernst B. Haas, The Uniting Europe, Stanford, Stanford University Press, 1958.

posibilidad de controlar las situaciones de conflicto.⁷² De hecho, una de las principales características de la actual tendencia por crear espacios económicos y políticos regionales reside en los niveles disímiles de institucionalización en los diversos procesos alrededor del mundo y, algunos de ellos, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), evitan, por voluntad propia, la creación de estructuras burocráticas, al considerarlas perjudiciales para el proceso.

Además, el hecho de que el regionalismo reapareciera al mismo tiempo en áreas completamente distintas sugiere que probablemente sean varias las fuerzas internacionales que están originando y moldeando estos proyectos, por lo que la necesidad de analizar este fenómeno desde una óptica más amplia, y no desde un punto de vista centrado en las condiciones y circunstancias aisladas de una sola región o zona, es evidente.⁷³ Del mismo modo, es claro que el nuevo regionalismo aleja aún más a los países industrializados de los países en vías de desarrollo, si consideramos los distintos patrones de conducta y las metas que cada tipo de organización regional tiene. Y si bien la participación de México en el TLCAN es un ejemplo de que es posible un acercamiento Norte-Sur, el principal debate de otros esquemas de integración es cómo enfrentar al poder hegemónico de la zona.⁷⁴

Esta tendencia a crear bloques más o menos uniformes y coherentes entre naciones cercanas geográficamente ha hecho que la división entre la economía y la política sea casi imperceptible. Así, el regionalismo económico puede ser, también, una herramienta para ampliar el poder político y de negociación de las naciones parte, fortaleciendo la sensación de seguridad en el área. De esta forma, estos nuevos arreglos despiertan muchas dudas y curiosidades acerca de cómo se verá afectado el orden internacional. Tales incertidumbres, en el plano político y económico, tienen mucho que ver con la forma en que los acuerdos e instituciones regionales se relacionan, y se relacionarán en un futuro, con sus contrapartes mundiales o multilaterales.

⁷² Para mayor detalle véase Joseph S. Nye, *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston, Little, Brown and Co., 1971, pp. 21-55 y 129-173. [En adelante, *Peace*].

⁷³ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1983, cap. 4.

⁷⁴ Tal es el caso de las relaciones de Japón y China con las demás economías asiáticas en desarrollo. L. Fawcett y A. Hurrell, "Introduction", *op.cit.*, p. 4.

En los últimos diez años, el mundo ha sido testigo de los avances que cada uno de estos procesos ha registrado. El análisis de este fenómeno de naturaleza ambigua no puede seguir atado a las premisas y comparaciones con el esquema del viejo continente, y se debe explicar el fenómeno del regionalismo desde una concepción más crítica y comprehensiva.

2.1 REGIONALISMO: ¿POR QUÉ AHORA?

Más de tres décadas han pasado ya desde que el regionalismo económico, a mediados de los sesenta, comenzara a declinar. Y es a partir de la segunda mitad de los años ochenta que este fenómeno ha regresado con nueva fuerza el escenario internacional.⁷⁵ Esta nueva fase del regionalismo económico responde a un giro en la política económica mundial, que ha hecho del contexto internacional un ámbito más propicio para la integración que el de la década de los sesenta.⁷⁶

El fin de la Guerra Fría y la descentralización del sistema internacional han fortalecido los proyectos regionalistas. La desaparición de la Unión Soviética ha dejado sin base ni justificación los antiguos acuerdos de cooperación económica entre Estados Unidos, Japón y Europa, los cuales comienzan a debilitarse, despertando miedos y dudas acerca de la estabilidad económica y política del orden mundial desde una perspectiva regional, lo que ha permitido la aparición de fuerzas tendientes a fomentar arreglos por zonas, en vista del conflicto entre las diferentes formas de capitalismo en América, Asia y Europa. En esta última, el futuro desarrollo y peso de Alemania y el marco alemán son las condiciones que han generado mayor incertidumbre acerca de la nueva imagen de la Unión Europea y de los mercados financieros y de capital, lo que ha contribuido, también, a alimentar la proliferación y consolidación de esquemas regionales que buscan defenderse de los probables efectos negativos que pueden tener estas tendencias sobre su economía y su desarrollo.⁷⁷

⁷⁵ Alberto Van Klaveren, "Why Integration Now?. Options for Latin America", en Peter H. Smith (ed.), The Challenge of Integration. Europe and the Americas, Miami, North-South Center (University of Miami), 1993, p. 115.

⁷⁶ Louise Fawcett, "Regionalism in Historical Perspective", en L. Fawcett y A. Hurrell (eds.), Regionalism in World Politics, op.cit., p. 17. [En adelante, "Regionalism"].

⁷⁷ Para más información, véase Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Poder e interdependencia, Buenos Aires, GEL, 1988, passim.

La disminución relativa del poder hegemónico de los Estados Unidos ha sido una causa más que ha favorecido el surgimiento de esta ola regionalista. Ya desde los setenta, el temor al unilateralismo y bilateralismo estadounidense incentivó a los países débiles a organizarse en grupos regionales, altamente dependientes de los Estados Unidos, para asegurar su acceso al mercado americano mediante acuerdos bilaterales entre éste y la región como un todo.

Por otra parte, el fracaso de los modelos de sustitución de importaciones en América Latina, el sur asiático y África, y los sonados logros de las políticas orientadas hacia afuera de las economías del Este de Asia, originaron que las naciones en vías de desarrollo comenzaran a fomentar sus exportaciones desde los ochenta, lo que ha ocasionado que haya mayor voluntad por parte de estos países para negociar acuerdos bilaterales o regionales con sus socios comerciales y vecinos geográficos.⁷⁸ Con ello, esperan no sólo apoyar su desarrollo económico y social, sino aumentar significativamente su capacidad de negociación en la arena económica internacional.

Además, la tendencia del comercio mundial se ha enfocado en la eliminación de las barreras no arancelarias. El GATT ha demostrado su incapacidad de regular y frenar el crecimiento de estas barreras, por lo que se hace necesario, más que nunca, negociar acuerdos regionales o bilaterales que reduzcan, sobre bases particulares, estos obstáculos al comercio.⁷⁹ Estos son algunos de los factores que se encuentran detrás del nuevo regionalismo, la mayoría de los cuales, además de tener una naturaleza estructural, no parece que desaparecerá en el corto plazo.⁸⁰

⁷⁸ Roberto Russell, Los ejes estructurales de la política exterior argentina a partir del inicio de la transición a la democracia: apuntes para un debate, Buenos Aires, FLACSO, 1993, p. 10.

⁷⁹ Para mayor detalle acerca del arancel promedio en Latinoamérica, así como la expansión del comercio intrarregional y mundial, véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe, El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, Santiago, ONU-CEPAL, 1994, pp. 31-42.

⁸⁰ Una explicación más profunda y detallada de estos factores se encuentra en A. Wyatt-Walter, "Regionalism, Globalization", op.cit., pp. 92-96.

2.2 ALGUNAS DEFINICIONES

2.2.1 Integración

La idea de integración no es un concepto nuevo y no cuenta con una definición plenamente aceptada, pues ésta ha ido cambiando de acuerdo a las distintas alianzas políticas y económicas dentro y entre las naciones, así como a los objetivos políticos, sociales y comerciales que han perseguido los diferentes grupos en el poder. Algunos autores la definen como un proceso; otros, como la condición de estar integrado; unos más, como una combinación de estos dos. Para Karl W. Deutsch, integración es la formación de un sistema coherente a partir de unidades previamente aisladas, y Johan Galtung subraya el hecho de la creación de nuevos actores.⁸¹ Mientras que para Ernst B. Hass, integración es un proceso mediante el cual se crean comunidades políticas, definidas en términos institucionales, y el principal objetivo del estudio de la integración regional es explicar el cómo y el porqué los estados ceden parte de su soberanía y se unen con sus vecinos para adquirir nuevas técnicas y prácticas a fin de resolver conflictos entre ellos;⁸² aunque estos primeros pasos no deben confundirse con la condición resultante.

Sin embargo, para fines de esta investigación, se entenderá por integración cualquier nivel de asociación entre actores, en una u otra dimensión, determinada por ciertas reglas bien definidas.⁸³ Este término debe distinguirse claramente del de interdependencia, el cual, de acuerdo con Oran Young, hace referencia a cómo los eventos que se dan en cualquier unidad o actor en el orden internacional afectan otros componentes del sistema.⁸⁴ Y así como hay diversos niveles de interdependencia dependiendo de las características del orden mundial y quienes participan en él, la integración puede ser más o menos intensa y puede darse en una amplia gama de temas.

⁸¹ Johan Galtung, "A Structural Theory of Integration", *Journal of Peace Research*, vol. 5 (1968), pp. 375-395, y Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1971, p. 158. Citado por R. O. Keohane y J. S. Nye, "International", *op.cit.*, p. 388.

⁸² Ernst B. Hass, "The Study of Regional Integration", en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (eds.), *Regional Integration*, Cambridge (MA.), Harvard University Press, 1971, p. 6.

⁸³ R. O. Keohane y J. S. Nye, "International", *op.cit. passim*.

⁸⁴ Oran Young, "Interdependencies in World Politics", *International Journal*, vol. 24 (1969), p. 731.

En primer lugar, podemos hablar de integración económica que, según Bela Balassa es un “proceso que abarca medidas destinadas a eliminar la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a distintos estados nacionales y, como asunto de negocios, puede ser representada por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales, formando un grupo regional”.⁸⁵ Paul G. Hoffman, entiende por integración económica “la formación de un único mercado grande en el cual se dejan permanentemente sin efecto las restricciones cuantitativas a los movimientos de mercancías, barreras monetarias al flujo de pagos y eventualmente en todas las tarifas”.⁸⁶ Para otros, esta concesión arancelaria es el resultado de una decisión política antes ejercida únicamente a favor de las propias unidades comerciales nacionales, y que sólo debe darse sobre la base de reciprocidad.⁸⁷ Han sido tantos los elementos que poco a poco se han ido sumando a este concepto, que integración económica puede llegar a significar algo tan amplio como un proceso que implica todo un reordenamiento de la estructura social y de las relaciones de poder en el interior de los países que deciden integrarse,

como un proceso multidimensional, cuya intencionalidad excede la simple reestructuración de mercados en busca de economías de escala, y que incluye tanto la dimensión de la construcción de instituciones, como la de gestación de una auténtica cultura de la integración, asentada en el respeto y la convivencia federativa de las culturas nacionales y locales.⁸⁸

Definición esta última que plantea una mayor complejidad para su estudio, pero también la posibilidad de aprovechar al máximo las enseñanzas derivadas de las circunstancias y necesidades históricas de las naciones, vinculando lo económico con lo político, social y cultural.

Para efectos de esta tesis, la integración económica se considerará como una de las opciones de política

⁸⁵ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Londres, s/ed., 1961, pp. 2-5.

⁸⁶ Definición ésta que fue el sustento original de la integración europea, pues estas políticas económicas permitirían al viejo continente reubicarse dentro de la distribución del poder internacional y llevar mayores beneficios a la población; además de estar apoyada en una organización regional de seguridad, la OTAN, que es una de las características propias y más importantes de este esquema de integración. Si bien las ideas de integración social y política estuvieron presentes en los primeros años de la Comunidad Económica Europea, no es sino hasta mediados o fines de los setenta que ganan fuerza propia dentro de la unión. Discurso pronunciado en París, Francia, el 31 de octubre de 1949, en Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, Nueva York, s/ed., 1950, p. 132.

⁸⁷ María del Rosario Green, “Justificación de la integración económica en las áreas subdesarrolladas: ALALC”, *Foro Internacional*, vol. 9, no. 2, 1968, p. 153.

⁸⁸ Ofelia Stahringer de Caramuti, “Introducción”, en Ofelia Stahringer de Caramuti (comp.), *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, pp. 15-16.

al alcance de los países desarrollados y en desarrollo; es decir, como una estrategia de crecimiento y desarrollo económico, compuesta por una serie de decisiones voluntarias de los estados soberanos para eliminar gradualmente barreras al intercambio de bienes, servicios, capitales y personas.⁸⁹ Además, es indispensable considerar ciertos elementos sociales y culturales que han determinado, de una u otra forma, las distintas políticas de integración regional en nuestro continente. Sus beneficios y costos deben compararse con los de otras opciones de política y, en particular, con los de una estrategia orientada a la exportación.⁹⁰

En segundo lugar, tenemos la integración social que puede definirse de acuerdo al impacto e influencia, dentro de una determinada sociedad, de los cambios que se dan en comunidades diferentes. Esto puede medirse a través de un análisis de los patrones de comportamiento social, de gustos y percepciones, que nos describa cómo se han modificando con el paso de los años.

Por último, debemos considerar la integración política, o la evolución, en el tiempo, de un sistema colectivo de toma de decisiones entre naciones,⁹¹ así como el número de instituciones nuevas que se han creado en y para la región. Todas estas definiciones nos ayudarán a tener una perspectiva amplia de lo que se esconde tras los procesos de integración y nos permitirán distinguir, con base en argumentos claros, la intensidad y los varios temas y niveles en los que se puede llegar a dar.

2.2.2 Regionalismo

Región y regionalismo son, igualmente, términos ambiguos.⁹² Sin embargo, sin una referencia geográfica, ambos serían aún más difusos. De ahí que, si entendemos por región internacional a un número limitado de estados ligados por una proximidad geográfica y por cierto grado de interdependencia

⁸⁹ Peter H. Smith, "The Politics of Integration", en P.H. Smith (ed.), The Challenge of Integration, *op.cit.*, p. 4.

⁹⁰ Bela Balassa y Ardy Stoutjesdijk, "Integración económica de países en desarrollo", El Trimestre Económico, vol. XLII, no. 167, 1975, p. 575.

⁹¹ Joseph S. Nye, Peace, *op.cit.*, *passim*.

⁹² Región es un número limitado de estados unidos por una proximidad geográfica y que gozan de cierto grado de interdependencia mutua. Por lo tanto, regionalismo puede definirse como la formación de grupos interestatales, con base en una unidad geográfica elemental, la región. Joseph S. Nye (ed.), International Regionalism, Boston, Little, Brown & Co., 1968, pp. vi-vii.

mutua, regionalismo sería entonces, en una primera aproximación, la formación de grupos de estados dentro de una región.⁹³

Generalmente, se ha analizado al regionalismo en términos de identificación o acercamiento social (raza, cultura, historia, idioma, idiosincrasia), económico (patrones de comercio, complementariedad), político (gobierno, ideología) y organizacional (instituciones formales). En particular, se ha puesto mucha atención a la idea de interdependencia regional.⁹⁴ Sin embargo, lo más importante es cómo los actores políticos perciben e interpretan esta idea de región, pues bajo la etiqueta de regionalismo se enmarca una gran variedad de fenómenos, por lo que es necesario dividir el término en subcategorías o procesos que forman parte de un todo, a fin de entender el término en toda su amplitud.⁹⁵

Por una parte, cabe señalar que el proceso de regionalización se refiere al crecimiento de la integración societal en una región y a la interacción de los procesos económicos y sociales. Esta es la llamada integración informal, ya que los procesos a los que hace mención no son promovidos por el estado y se dan de manera natural, sin que haya compromiso alguno de por medio. La regionalización pone especial énfasis en la autonomía de los procesos económicos, lo que permitirá aumentar la interdependencia económica entre los países de la región, en vez de la interdependencia del área con el resto del mundo. Las fuerzas indispensables que fomentan la regionalización económica provienen de los mercados, del capital y el comercio privado, y de algunas políticas empresariales.⁹⁶

Por otra parte, las nociones de identidad o conciencia regional son elementos que siempre están presentes. Todas las regiones pueden definirse, por así decirlo, subjetivamente. De este modo, puede afirmarse que las regiones son una especie de comunidades imaginarias, delimitadas en un mapa mental que subraya ciertas características e ignora otras.⁹⁷ Esta sensación de pertenencia se debe tanto a factores

⁹³ Louise Fawcett, "Regionalism in Historical Perspective", en L. Fawcett y A. Hurrell (eds.), Regionalism in World Politics, op.cit., p. 11. [En adelante, "Regionalism"].

⁹⁴ Andrew Hurrell, "Regionalism in Theoretical Perspective", en L. Fawcett y A. Hurrell (eds.), Regionalism in World Politics, op.cit., p. 38. [En adelante, "Regionalism in Theoretical"].

⁹⁵ A. Wyatt-Walter, "Regionalism, Globalization", op.cit., pp. 88-90.

⁹⁶ A. Hurrell, "Regionalism in Theoretical", op.cit., p. 39.

⁹⁷ Ibid., p. 41.

internos, --una cultura, historia o tradiciones comunes--, como a factores externos, es decir concebir la zona como opuesta a otra --en este aspecto entrarían consideraciones como la seguridad del área y de los países que la forman, y la amenaza de una invasión cultural de otras regiones.

La actividad regional presupone, generalmente, la negociación y la construcción de acuerdos o regímenes interestatales.⁹⁸ Tal cooperación puede ser formal o informal, y los altos niveles de institucionalización no son garantía suficiente para determinar ni la efectividad ni la importancia política de la región. Por lo que en algunas ocasiones será el cimiento para la construcción formal de nuevas instituciones, y en algunas otras esta cooperación tendrá bases menos rígidas, como pueden ser mecanismos de consulta e intercambio de información o encuentros regulares en varios niveles.

Asimismo, el regionalismo se identifica, casi simultáneamente, con la integración económica regional, a pesar de que sólo es un aspecto de un fenómeno mucho más amplio, que requiere de decisiones políticas específicas por parte de los gobiernos para reducir o eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y al intercambio de servicios y personas.⁹⁹

Por último, una unión regional se refiere a la posibilidad, en un momento dado, de que la combinación de estos procesos origine una unidad regional firme, coherente y consolidada. Esta unidad puede expresarse de dos formas: 1) cuando la región tiene un papel clave en el diseño de las relaciones entre los estados de la zona y entre éstos y el resto del mundo; y 2) cuando la región se constituye en la piedra de toque de la organización de políticas dentro del área, en una gran variedad de temas.¹⁰⁰ Esta unidad regional debe tener ciertas características, de las cuales vale la pena destacar dos: la creación gradual de una organización regional supranacional para profundizar la integración económica y política, y la presencia de una nación hegemónica regional que sirva de guía, tanto para el diseño de la política exterior como para establecer los límites y las opciones de las políticas nacionales de los países miembros. Para

⁹⁸ Según Stephen D. Krasner, régimen es un conjunto de principios explícitos e implícitos, normas y procesos de toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales. En el capítulo, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en su libro International Regimes, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 1-5.

⁹⁹ A. Wyatt-Walter, "Regionalism, Globalization", op.cit., p. 97.

¹⁰⁰ A. Hurrell, "Regionalism in Theoretical", op.cit., p. 43

aquellos países de la región, el regionalismo importa cuando la no participación en los acuerdos tiene costos políticos y económicos significativos. Para aquellos fuera del área, el regionalismo tiene significado e importancia política cuando llega a afectarlos de alguna manera.¹⁰¹

Varias han sido las teorías que han desarrollado esquemas complejos para describir e interpretar el regionalismo en el orden internacional. Cada una ha destacado distintas características y ha tratado de adelantar el futuro de la tendencia actual y de cómo estará determinado el escenario mundial en los años por venir.¹⁰²

En primera instancia, se encuentran las teorías sistémicas, que mencionan la importancia de las estructuras económicas y políticas dentro de las cuales se enmarcan los procesos integracionistas y las consecuencias de presiones externas sobre estos esquemas. La explicación neorrealista subraya la naturaleza anárquica del sistema internacional, la importancia de la distribución del poder fuera de las regiones, las dinámicas de la competencia por el poder y la presión del sistema político internacional, que opera como un todo. Para el neorrealismo, la presencia de los Estados Unidos es fundamental, primero como motor o freno a los diversos proyectos, y luego, en el caso particular de la Unión Europea, como aquel que proporcionó el marco ideológico de la seguridad trasatlántica, elemento clave para asegurar el éxito de este diseño. De esta manera, los objetivos económicos de la integración regional están estrechamente vinculados con la relación que hay entre la riqueza económica y el poder político, así como con la preocupación inevitable respecto de las ganancias y las pérdidas relativas. Además, los acuerdos regionales están ligados, a su vez, con la presencia de un poder hegemónico, en contra del cual se aliarán los estados débiles para mejorar los términos de equilibrio de poder o para limitar el ejercicio irrestricto de su poder, o con quién buscarán mejorar sus relaciones, a fin de conseguir cierta recompensa. En ocasiones, será el mismo hegemón quien proponga la construcción de instituciones regionales, lo que

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 44.

¹⁰² La información de las corrientes teóricas que a continuación enlistaré y sus explicaciones se encuentran en *ibid.*, pp. 46-70.

algunas veces estará relacionado con la pérdida del poder hegemónico.¹⁰³ Como puede verse, el neorrealismo no está interesado ni por la regionalización o la integración económico regional, pues los procesos del mercado están determinados por el sistema político internacional, y dice poco acerca de la cooperación una vez establecidas estructuras institucionales muy diferentes de lo que podría llamarse una coalición o alianza.

La interdependencia estructural y la globalización son marcos teóricos que tratarán de explicar lo que el neorrealismo dejó fuera. Así, se centrará en los movimientos y las dinámicas que han modificado al sistema internacional. La globalización ha sido un tema muy discutido desde el fin de la Guerra Fría y son varios los argumentos a su favor: la densidad y profundidad de la interdependencia económica, la revolución tecnológica e informática que está propagando ideas por todo el mundo, el fortalecimiento de la interdependencia societal (resultado de los dos fenómenos anteriores, y la creciente preocupación por “temas globales” y la idea de pertenencia a una única comunidad humana). Esta globalización y la mayor interdependencia económica, por un lado, se contraponen al regionalismo al generar demandas que requieren de la creación de instituciones capaces de resolver problemas comunes y no sólo regionales, además de que la expansión de la cooperación política y en materia de seguridad, a través de la OCDE, ha creado elementos que tienden a una integración occidental, sin especificar alguna región en particular. Por otro lado, la globalización está creando problemas que requieren patrones de regulación y decisiones más orientadas hacia asuntos propios de ciertas regiones y estados, además de que algunos pensadores creen que el regionalismo es el elemento indispensable para regular temas de redistribución e igualdad dentro del orden internacional donde conviven tendencias a favor de la fusión y la fragmentación de las unidades económicas y políticas; y que, también, puede beneficiarse de la intensificación de los patrones de competencia mercantilista económica que ha provocado la integración global. El estado ha dejado de ser el único actor y la regionalización y las políticas de integración deben entenderse como la convergencia

¹⁰³ Ya que algunos teóricos de la estabilidad hegemónica aseguran que la creación de la cooperación institucionalizada depende del desequilibrio de poder y de la presencia de un hegemón.

de intereses entre élites gubernamentales y empresas transnacionales, que responden a las modificaciones que está sufriendo el orden mundial.

En segunda instancia, están las teorías que buscan encontrar la conexión entre regionalismo e interdependencia. Los neo-funcionalistas afirman que mientras haya mayores niveles de interdependencia, los procesos de cooperación llevarán a una eventual integración política, y aseguran que las instituciones supranacionales son el mejor medio para resolver problemas comunes. Ello provocará que los nuevos conflictos puedan resolverse sólo mediante la cooperación, y que la presencia de instituciones supranacionales ponga en marcha un proceso de institucionalización que fortalezca la integración. El neo-liberalismo institucional, por su lado, nos dice que una mayor interdependencia incrementará las demandas de cooperación internacional y las instituciones darán solución a los problemas que la acción colectiva pueda presentar. Así, se concentran en la forma en que la integración estratégica puede llevar a la aparición de la cooperación en alguna área de las relaciones internacionales. Es decir, intenta identificar cómo los procesos de regionalización e integración económica regional originan problemas materiales que necesitan una solución colectiva, así como incentivos para reducir los costos de las transacciones intrarregionales. Finalmente, el constructivismo se encarga de estudiar la identidad y la conciencia regional, y subraya la importancia que éstas tienen en la formación de una unidad regional fuerte y compacta. Los constructivistas están interesados en los procesos de construcción de identidades e intereses, por lo que su enfoque es mucho más sociológico que económico.¹⁰⁴

En tercera instancia, se encuentran las teorías que señalan la importancia de la compatibilidad de valores relevantes en la elaboración de las decisiones gubernamentales dentro de una comunidad de intereses. La posibilidad de cooperación dependerá, por tanto, de la viabilidad y fuerza de los estados, y de la estructura estatal en la región. Regionalismo y estado no están en oposición, y son los estados las unidades esenciales para construir los acuerdos regionales. También, la coincidencia de regímenes políticos

¹⁰⁴ Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State", *American Political Science Review*, 88/2, junio 1994, p. 385. Citado por A. Hurrell, "Regionalism in Theoretical", *op.cit.* p. 66.

colaborará decididamente a la mayor cooperación, además de la referencia obligada a la importancia que la ola democratizadora ha tenido en los resultados positivos de los proyectos de integración. La última de las condiciones que beneficia la cooperación es la convergencia de intereses entre los estados de una región.

2.3 ¿ARMONÍA O CONFLICTO? MULTILATERALISMO, GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

Las características del orden político internacional y de su régimen de alianzas, desde el fin de la Guerra Fría, se encuentran en un profundo proceso de modificación. Y si bien fenómenos tales como el crecimiento del comercio mundial, la convergencia de las economías nacionales, los flujos de capital y personas, o la regionalización, no son nuevos, es su presencia en el acomodo de fuerzas en el escenario mundial lo que les da nuevas características. A decir de Peter Cleaves, la diferencia actual respecto a los tiempos pasados está en el grado y no en el tipo.¹⁰⁵ En el contexto de la regionalización, es la política la que predomina; en el contexto de la globalización, predomina la racionalidad económica sobre la lucha por el poder entre los estados en el sistema internacional. Charles Oman sostiene que la globalización es un proceso centrífugo, en oposición al proceso centrípeto, o regionalización.¹⁰⁶

La globalización y el multilateralismo hacen referencia a dos realidades totalmente diferentes, sobre todo si tomamos en cuenta que la globalización no supone necesariamente una mayor propensión al fortalecimiento de un comercio multilateral más equitativo y regulado. Según Oman hay tres razones para diferenciar estos dos conceptos entre sí.¹⁰⁷ En primer lugar, definir globalización en términos de liberación del comercio multilateral implicaría desestimar la especificidad propia de aquélla como fenómeno *per se*. En segundo lugar, equiparar ambos términos tendería a restarle importancia y desconocer los procesos de regionalización que se están dando actualmente y que son respuestas tanto a la

¹⁰⁵ Peter Cleaves, "Los mitos de la globalización", *Fórmula XXI*, 3 (1991), p. 15.

¹⁰⁶ Charles Oman, "Globalisation and Regionalisation: the Concepts", en *Globalisation and Regionalisation. The Challenge for Developing Countries*, Washington, Development Centre Studies, 1994, p. 24.

¹⁰⁷ *Ibid.*, *passim*

globalización, como a la liberalización de los mercados. En tercer lugar, definir globalización como multilateralismo podría empañar la comprensión de la naturaleza de la interacción entre la primera y el regionalismo.¹⁰⁸

Tanto Andrew Wyatt-Walter como Charles Oman consideran que la regionalización, cuando está institucionalizada, es un fenómeno político, pues son las fuerzas estatales, motivadas por intereses económicos, las que fomentan y apuntalan este proceso.¹⁰⁹ Si la regionalización supone un proyecto con metas claras, que tiene por objeto incrementar el poder de negociación y la soberanía de los estados, es, sin duda, un fenómeno netamente político.

Ahora bien, hablar de regionalismo “abierto”, como se ha venido haciendo en los últimos años, resulta casi contradictorio. Los procesos de integración son necesariamente discriminatorios del resto de los estados no miembros, por lo que siquiera pensar que las naciones parte en uno de estos procesos se comprometan, también, a reducir en el mismo grado las trabas al comercio externo, resulta absurdo. Siendo el principio de la no discriminación, que tiene su expresión más terminada en la cláusula de la nación más favorecida, artículo XXIV del GATT, la base del multilateralismo, el regionalismo por definición es contrario a ese principio *vis-à-vis* el resto del mundo. No obstante, es posible distinguir entre regionalismo benigno y maligno, de acuerdo con Wyatt-Walter, que está sumamente relacionado con las nociones de creación y desviación de comercio. El primero podría definirse como un acuerdo regional que, durante las negociaciones y el establecimiento de preferencias comerciales mutuas, no incrementa a la vez las barreras al intercambio económico con otras regiones y naciones.¹¹⁰ El segundo, significaría que mientras reduce las tarifas intra-bloque, lleva a cabo una política discriminatoria contra terceros.¹¹¹

Una de las principales cuestiones que han preocupado a investigadores y economistas es el grado en que los procesos de regionalización contribuyen o no al afianzamiento y la profundización del sistema

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 27-29.

¹⁰⁹ A. Wyatt-Walter, “Regionalism, Globalization”, *op.cit.*, pp. 89-91, y C. Oman, “Globalisation”, *op.cit.*, pp. 26-29.

¹¹⁰ La tolerancia e incluso el apoyo a este tipo de regionalismo es una de las características principales del orden económico internacional que surgió después de la Segunda Guerra mundial.

¹¹¹ Como ejemplo, A. Wyatt-Walter menciona los casos de Alemania y Japón en los años treinta. “Regionalism, Globalization”, *op.cit.*, pp. 78-79.

económico mundial, caracterizado por la liberalización del comercio (expansión del multilateralismo) y la interdependencia de las economías nacionales. La regionalización puede considerarse un mecanismo que surge como reacción frente a la creciente globalización del escenario internacional.¹¹² A decir de Aldo Ferrer, “los fenómenos de la globalización se expresan intensamente en los espacios multinacionales compartidos. Allí operan las redes de producción e intercambio apoyadas en la infraestructura de comunicaciones y transporte, la vecindad de los mercados, los vínculos entre los acervos científico-tecnológicos y las principales corrientes migratorias. Estos factores impulsan la integración de los mercados de bienes y servicios, las inversiones conjuntas privadas y públicas, y los proyectos tecnológicos”.¹¹³ Así, es de esperar que las fuerzas que operan en el ámbito global encuentren su correlato a nivel nacional y regional, aún más ante la compleja relación entre las cuestiones económicas internas y externas, que cada vez son más difíciles de identificar por separado.

La globalización económica y la volatilidad de los flujos de capital que estamos evidenciando responden no a las premisas centrales de las teorías clásicas del comercio internacional, sino a las nuevas formas de aplicación del conocimiento al proceso productivo.¹¹⁴ La reducción de las barreras arancelarias y otras restricciones al comercio, así como la mayor libertad en el movimiento de capitales repercuten, en primer lugar, en el espacio multinacional compartido. Por lo tanto, la región es un ámbito preferente de la globalización.¹¹⁵ Sin embargo, la intensidad de las fuerzas integradoras del espacio regional depende del grado de industrialización y desarrollo de las economías que lo forman, lo que hace de la región una condición necesaria, pero no suficiente de la integración.¹¹⁶

La regionalización presenta enormes retos a los estados en vías de desarrollo, que ven en ella un medio de inserción en la economía internacional. Pero para que estos programas resulten exitosos, los procesos internos de acumulación y cambio tecnológico siguen siendo cruciales para el desarrollo económico y

¹¹² C. Oman, “Globalisation”, *op.cit.*, p. 30.

¹¹³ Aldo Ferrer, “Los dilemas del Mercosur. Nuevo escenario internacional”, *Encrucijadas*, Buenos Aires (UBA), abril 1995, p. 32.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 33.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 34.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 35.

social de los países y de sus respectivas áreas, y es en este punto donde las naciones del Tercer Mundo tienen más atraso relativo y sufren mayores estragos. Además de que la globalización, por otro lado, no supone ganancias absolutas; de hecho, las consecuencias de la pobreza, las desigualdades sociales y el desempleo, entre otros, también se globalizan.

Por ello, la clave del éxito, en última instancia, no radica en el contrapunto entre la inserción en el sistema mundial y la movilización del potencial endógeno de crecimiento,¹¹⁷ sino en la capacidad de los estados de enfrentar y adaptarse a los cambios de la economía mundial, producto de las fuerzas encontradas que en ella operan, y que cada vez parece estar determinada por la disyuntiva inclusión-exclusión de los actores y unidades comerciales y estrategias productivas.

Lo que se encuentra en el centro de esta discusión es el papel del estado como actor económico.¹¹⁸ El estado debe redefinir sus funciones a fin de servir como equilibrio entre las fuerzas que desde el exterior intentan imprimir su propia dinámica al espacio regional y nacional y las fuerzas que desde el interior luchan por unirse con las fuerzas globales. En los países ricos y en los pobres hay un enfrentamiento continuo entre los que argumentan que la ruptura de los parámetros tradicionales es necesaria para sobrevivir y poder competir, y quienes reclaman la destrucción de los viejos patrones para mejorar los niveles de bienestar.¹¹⁹ Los gobiernos tienen la responsabilidad de mediar entre las dos posiciones.

Después de haber repasado brevemente alguno de los principales modelos teóricos, podemos ver que cada uno de ellos contribuye a la explicación del regionalismo y, más que contrapuestos, pueden llegar a considerarse complementarios. Pero es una muestra también de la confusión y el desacuerdo que aún está presente entre académicos respecto de la definición de ciertos conceptos y fenómenos, lo que a su vez refleja la complejidad del orden internacional. Es esta complejidad la causa de que la mayoría de las

¹¹⁷ A. Ferrer, "Los dilemas", *op.cit.*, p. 42.

¹¹⁸ Raúl Bernal-Meza, *América Latina en la economía política mundial*, Buenos Aires, GEL, 1994, p. 51.

¹¹⁹ P. Cleaves, "Los mitos", *op.cit.*, p. 13.

naciones vivan en un clima de incertidumbre y busquen la mejor forma de insertarse en el escenario mundial.

Para acercarnos a este fenómeno y poder entenderlo, tomando en cuenta sus variadas características y niveles, es necesario desarrollar un esquema que vaya por etapas, que si bien no es muy satisfactorio, hablando teóricamente, puede ser muy provechoso, ya que nos permitirá adentrarnos en el objeto de estudio de una manera gradual sin perdernos en la inmensidad y complejidad de los procesos de integración. Así, podría argumentarse que en una primera fase la integración regional fue resultado de la presencia de un poder hegemónico, y mientras la teoría funcionalista explica ciertos aspectos, los conceptos institucionalistas y constructivistas nos pueden dar pistas distintas que nos permitan tener una imagen del proceso como un todo.

Con todo esto, estamos listos para revisar los esfuerzos y las experiencias de integración en la historia de América Latina desde fines de la Segunda Guerra mundial, destacando los diferentes contextos en los que se han dado y los retos que tuvieron que enfrentar. Dentro de estos esquemas regionales pondré énfasis en la posición argentina y los ejes guía de su política exterior, para así poder entrar de lleno al estudio del actual proceso de integración en América del sur, donde se analizarán con mayor profundidad los factores que han permitido y fortalecido el nuevo regionalismo en América Latina.

CAPÍTULO III

INTEGRACIÓN Y REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

La idea de la integración en América Latina ha estado presente en las agendas de los países de la región desde hace más de tres décadas. Ésta se ha pretendido, regularmente, en términos netamente económicos, a fin de apoyar el desarrollo de los mercados y las industrias nacionales. Sin embargo, el aumento de los intercambios comerciales y la mayor interdependencia entre las economías de los países que deciden formar un espacio económico integrado exigen, por su parte, una mayor coordinación institucional para poder definir políticas comunes.

Definir Latinoamérica como un todo homogéneo es, prácticamente, utópico. Los países de nuestra región, a pesar de compartir una historia, raíces e incluso algunos rasgos culturales, difieren mucho el uno del otro. Cada nación tiene su propia percepción de la realidad, del lugar que ocupa en el orden mundial y dentro del área, así como de los problemas que la aquejan y las herramientas que tiene para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades. Ello ha provocado que las naciones latinoamericanas promuevan, en ciertos periodos, valores y metas distintas, se rijan por patrones de conducta internacional disímiles, y ensayen todo tipo de regímenes políticos internos que, en su momento, se creían la mejor opción para conseguir los objetivos unilateralmente trazados.

Así, en nuestro continente, los gobiernos constitucionales, por un lado, han apoyado y estimulado generalmente los procesos de integración como elementos indispensables del desarrollo nacional y como instrumentos para adquirir mayor peso y poder de negociación en la arena internacional. Los gobiernos militares y *de facto*, --presentes en la historia de América Latina a lo largo del siglo XX y hasta 1989--, han privilegiado, por otro lado, la tradicional relación vertical con los centros hegemónicos y han definido el interés nacional en términos de poder, generando una actitud de desconfianza entre los países vecinos e

impidiendo la continuidad de los procesos, y relegándolos a una instancia inferior dentro de la agenda internacional.

La idea de integración latinoamericana ha estado en constante cambio y se ha redefinido, una y otra vez, durante más de cuarenta años. La percepción de la realidad --no sólo política, sino económica y social--, la valoración de los problemas generados y determinados por esa realidad, así como la defensa del ambiguo interés nacional, definido en términos políticos y económicos, han sido los principales elementos considerados en la selección de los modelos de desarrollo nacionales y regionales a seguir en el continente americano.

El éxito y el fracaso de los proyectos integracionistas en América Latina ha tenido mucho que ver, asimismo, con la madurez y capacidad política de los grupos en el poder para identificar y resolver problemas propios de cada administración, así como con el rechazo o el apoyo estadounidense y las políticas proteccionistas al comercio de materias primas, bienes y servicios que las naciones industrializadas han practicado en distintos momentos, cuyo peso en un área periférica y de extrema vulnerabilidad como la nuestra ha sido enorme.¹²⁰ Estos elementos se han conjugado, algunas veces, en beneficio de los programas regionales de integración y, algunas otras, en contra.

De esta manera, analizar las distintas interpretaciones que, en el transcurso de los años, ha tenido la idea de la integración en América Latina es necesario para poder comprender el porqué de la formación de los actuales bloques regionales en el continente y los objetivos que desean alcanzar. Por ello, en este capítulo repasaré la historia y las lecciones que los procesos integracionistas en Latinoamérica han dejado, subrayando las diferencias básicas entre ellos, no sólo como un mero recuento descriptivo de lo sucedido, sino como una fuente primaria de estudio de cómo ha ido modificándose la interpretación del desarrollo y crecimiento económico que cada esquema ha privilegiado e, igualmente, de cómo la idea del desarrollo hacia adentro, favorecida por la ampliación de los mercados que la integración regional promovería, ha

¹²⁰ Iris Mabel Laredo, "Definición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las últimas tres décadas (1960-1990)", en Iris Mabel Laredo (ed.), La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al Mercosur, Rosario (Arg.), UNR Editora, 1992, p. 12.

cambiado hasta el día de hoy, en que proyectos como el Mercosur surgen a partir de un esquema de desarrollo regional que, en buena parte, determina los programas económicos y comerciales nacionales.¹²¹

Además, me interesa destacar los lineamientos generales y la participación de la política exterior argentina en los modelos de integración. Lo que pretendo demostrar es que Argentina, uno de los países más importantes de la región y con una de las economías menos atrasadas y de mayor tamaño en Latinoamérica, ha promovido, generalmente, la integración económica, la creación de comercio y la consolidación de un mercado común latinoamericano. Por ello, el Mercosur puede considerarse dentro de una tendencia añeja de esta política internacional y no como un caso particular o de reciente cuño. Más aún, si tomamos en cuenta que Argentina ha sido uno de los principales motores en el diseño y puesta en marcha de este acuerdo.

3.1 EXPERIENCIAS Y LECCIONES DE LA INTEGRACIÓN

Distintos han sido los escenarios en los que los programas de integración económica se han llevado a cabo, así como diversas han sido las situaciones que los motivaron. Ello ha determinado las estrategias a seguir y la jerarquización de los factores económicos y políticos, con miras a conseguir el desarrollo integral de los países latinoamericanos. Si durante los cincuenta y sesenta la integración económica se veía como el instrumento adecuado para la industrialización y el crecimiento hacia adentro, premisas básicas del desarrollo hasta entonces, para los setenta ya no importaba sólo el desarrollo de la industria pesada y manufacturera, sino la promoción de nuevas dimensiones del desarrollo, como el intercambio tecnológico y científico. Por último, a partir de los ochenta, se deja de lado el multilateralismo y se apuesta a los acuerdos bilaterales, --que una vez estables se irían ampliando hasta lograr un mercado común regional--, al predominio de los regímenes democráticos y al libre comercio para aumentar las oportunidades de éxito; además, la integración se convierte en una nueva herramienta para consolidar los

¹²¹ Es decir, primero se negocia en el ámbito regional para luego adaptar esa estrategia a los programas de desarrollo interno, lo que asegura, a diferencia de lo que ha pasado en los demás proyectos integracionistas en América Latina, una mayor

gobiernos constitucionales, mantener el *status quo*, fortalecer los grupos sociales dominantes en el interior y reinsertar efectivamente a Latinoamérica en el sistema internacional.¹²²

El concepto de la integración latinoamericana es, en gran medida, resultado del reconocimiento de las condiciones negativas en las que operan las distintas economías nacionales y de la gravedad de los problemas para conseguir un crecimiento y desarrollo económico sostenido y de largo plazo, así como sus consecuencias sociales. También, es resultado de la recurrencia de las crisis financieras internacionales y sus secuelas de estancamiento e inflación en las economías del centro, con efectos muy negativos sobre la periferia --Latinoamérica--, cuyo deterioro y regresión no se han hecho esperar.¹²³

El proceso de liberalización económica y comercial de Latinoamérica fue lento y tuvo distintas características debido a los diferentes tamaños de los mercados, la poca infraestructura económica y la poca complementariedad comercial y productiva de sus países. Sin embargo, e independientemente del grado de liberalización alcanzado individualmente, los gobiernos de la región coincidían en la necesidad de lograr mayor estabilidad macroeconómica y competitividad, mediante un mayor equilibrio entre las economías,¹²⁴ disciplinas fiscales y monetarias que, a su vez, generarían confianza, consolidando los cambios que se estaban llevando a cabo. Estos países intentaron estimular el ahorro interno y la inversión, a fin de mejorar la productividad y eficiencia de sus economías, así como impulsar el progreso técnico y científico.¹²⁵ Para conseguir las condiciones de pleno empleo y aumentar la productividad industrial era necesario lograr un crecimiento estable y sostenido que se tradujera en mayores beneficios a la población del interior de los países, reducir los altos índices inflacionarios y mantener el tan ansiado equilibrio en la balanza de pagos.

coherencia entre políticas nacionales y exteriores, facilitando la coordinación política y ya no meramente comercial, y fortalece el esquema de integración.

¹²² Cabe destacar también que la recurrencia de las crisis económicas y financieras, con sus secuelas de estancamiento, recesión e inflación, moldearon los esquemas de integración de los ochenta, y estimularon el diseño y puesta en práctica de nuevos modelos.

¹²³ I.M. Laredo, "Definición", *op.cit.*, pp. 10-13.

¹²⁴ Razón por la cual durante estos años se multiplicaron los proyectos que fomentaban la creación de "joint ventures" entre empresas de distintos países, para tratar de aprovechar las ventajas de uno y otro país, en beneficio mutuo.

¹²⁵ "La inversión en educación, ciencia y tecnología ha debido competir con las inversiones en agricultura, electricidad y carreteras", en Víctor L. Urquidí, "La perspectiva del desarrollo de América Latina en los ochenta", *Foro Internacional*, vol. 22, no. 4, 1982, p. 374.

Los primeros programas de integración en América Latina surgieron para, desde un punto de vista económico, promover el desarrollo. Es decir, crear las condiciones necesarias para elevar los niveles de ingreso per cápita, y contar con el pleno empleo de los recursos o factores de producción, calidad y eficiencia productiva, índices elevados de industrialización, capacidad de innovación tecnológica, grandes acumulaciones y movilidad de capital y trabajo, renovación y mejoramiento de la infraestructura, alto porcentaje del comercio en el producto total, mayor libertad a los flujos de inversión y apoyo institucional.¹²⁶ Es así que pese a que cada uno de los modelos integracionistas se ha ido modificando y adaptando a las nuevas circunstancias internas y externas, el objetivo final común ha sido incrementar la competitividad de las economías de la región. Las asimetrías y los tamaños tan disímiles de éstas y sus mercados han obligado a poner énfasis en la complementariedad de las mismas.

El primer paso hacia una política de desarrollo fue el reconocimiento de la situación económica, política y social en la que se encontraban los países latinoamericanos; así, una vez conscientes de la expansión exagerada del sector agroexportador, el escaso desarrollo de otros sectores --con estructuras productivas primitivas-- y la heterogeneidad de los mercados internos, los distintos estados nacionales pusieron en marcha una política de industrialización que, mediante reformas estructurales e institucionales, buscaba superar tales deficiencias.¹²⁷

En América Latina, desde 1940, se han dado intentos de integración regionales, multi y bilaterales, multisectoriales, sectoriales, liberales --que ponen énfasis en la prioridad de las fuerzas del mercado, la necesidad del libre mercado y la autorregulación de la economía-- y estructuralistas --que culpan a la estructura del orden internacional de las asimetrías políticas, económicas y sociales de los países. Algunos señalando aspectos esencialmente comerciales, que tienen que ver con el intercambio de bienes y factores de producción en el mercado internacional y local; otros, los económicos, centrandó su análisis en la

¹²⁶ Aldo Ferrer, "Los dilemas del Mercosur. Nuevo escenario internacional", *Encrucijadas*, Buenos Aires (UBA), abril 1995, pp. 27-29.

¹²⁷ Oswaldo Sunkel, "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde adentro", en José Luis Reyna (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 17-19.

estructura y el funcionamiento de las unidades productivas, de las políticas monetarias y fiscales, del control de precios; y unos más, los políticos.¹²⁸

A partir de los años cincuenta y hasta la década de los setenta, las naciones latinoamericanas siguieron una política económica de crecimiento conocida como el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Difundido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),¹²⁹ este modelo tenía como finalidad fomentar la industrialización de las economías de la región bajo la dirección del estado, a quien se le otorgaba un alto grado de injerencia en el diseño y control de las políticas a seguir. Éstas consistían, básicamente, en reducir al máximo las importaciones de bienes manufacturados del exterior, para ampliar la producción interna de esos bienes. Se esperaba, entre otras cosas, que esto facilitara la extensión del mercado local y permitiera mejorar la distribución de los recursos productivos, de capital y, sobre todo, de mano de obra, pues se consideraba de vital importancia revertir los efectos negativos del desempleo estructural, el desequilibrio externo y el deterioro de los términos de intercambio, tendencias que, de acuerdo a la CEPAL, eran inherentes a la industrialización de los países de la periferia.¹³⁰

A pesar de que bajo esta estrategia se aceleró el crecimiento de las industrias manufactureras de la región, se creó más infraestructura en materia de comunicaciones y transportes, y se vio con buenos ojos la intervención gubernamental,¹³¹ seguía presente en las economías latinoamericanas buena parte de las deficiencias estructurales que habían sido origen y causa de la aplicación de estos programas de industrialización. De hecho, aparecieron nuevas fallas, como un excesivo proteccionismo; se dio paso a una industrialización subsidiaria en términos de patrones de consumo, tecnológicos y de propiedad; no se

¹²⁸ A. Ferrer, "Los dilemas", *op.cit.*, pp. 30-31.

¹²⁹ La CEPAL entendía el subdesarrollo de América Latina como producto de la división internacional del trabajo, la vinculación asimétrica centro-periferia y el deterioro de los términos de intercambio. La superación de estas circunstancias y el apoyo al desarrollo del área suponían la industrialización de las economías mediante la sustitución de importaciones y la ampliación de los mercados locales a través de la estructuración de un mercado común latinoamericano. Véase, Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI, 1980, caps. I y II.

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 8-9.

¹³¹ En una gran parte de las naciones latinoamericanas, su respectivo aparato estatal había logrado, de cierta forma, hacer partícipe a la población de esta recuperación económica, al llevar a un número mayor de habitantes más y mejores servicios básicos.

logró fortalecer a la burguesía industrial moderna ni estabilizar y diversificar las exportaciones; por su parte, la producción se destinó al mercado interno y sus costos, en vez de reducirse, superaron a los internacionales; se intensificó la mala distribución del ingreso, y apareció un nuevo sector informal de subempleo urbano.¹³²

Estas mismas fallas se mantuvieron durante la década de los setenta. Si bien se registraron altas tasas de crecimiento durante esos 10 años, habría que analizar en qué condiciones se presentaron o en perjuicio de qué sectores productivos y sociales. En términos generales, podemos decir que la política que siguieron las naciones latinoamericanas se caracterizó por una serie de “estrategias nacionales industrialista-consumista-populista, con una intensa participación estatal en que el control de precios, tipos de cambio y otros instrumentos sostuvieron un crecimiento ficticio”.¹³³ Este “crecimiento” se favoreció de un inesperado flujo de capitales y crédito a los países menos desarrollados. Los cambios en el mercado financiero mundial, tras la primera gran crisis petrolera de 1972-73, proporcionaron gran liquidez a los bancos internacionales, dándoles una capacidad de respuesta a las demandas de los países latinoamericanos.¹³⁴ Desafortunadamente, esta situación cambió radicalmente cuando los Estados Unidos decidieron reducir su oferta monetaria para hacer frente a la inflación en 1974, provocando un alza enorme en las tasas de interés. Como consecuencia de la incapacidad del pago de la deuda bajo esas circunstancias, y como resultado de importantes fugas de capitales, el endeudamiento de los países en desarrollo se duplicó.¹³⁵

Estos programas, debido a los diferentes motivos que los determinaron y al contexto en que se

¹³² Paul Krugman, El internacionalismo “moderno”. La economía internacional y las mentiras de la competitividad, Barcelona, Crítica, 1997, pp. 35-43.

¹³³ Oswaldo Sunkel, “Del desarrollo”, op.cit., p. 24.

¹³⁴ La reorientación de los fondos internacionales hacia los países en desarrollo tiene cuatro posibles causas: “1) el rendimiento del capital puede haber aumentado en términos relativos en los países de menor desarrollo porque utilizaban técnicas menos intensivas en capital y petróleo [...]; 2) la propensión marginal al ahorro de los países afectados de manera positiva por el aumento del crudo pudo haber sido superior, aumentándose de esta forma la disponibilidad del ahorro total y generando una disminución en las tasas de interés [...]; 3) los precios de las materias primas exportadas por los países en desarrollo subieron en términos reales, factor que hizo más atractivo invertir en éstos, [...] y 4) una menor demanda de fondos prestables por parte del mundo industrializado. Nora Lustig, “Crisis de la deuda, crecimiento y desarrollo social”, en J.L. Reyna (comp.), América Latina, op.cit., pp. 66-69.

¹³⁵ Ibid., pp. 70-74.

desarrollaron, variaron en cuanto a sus limitaciones y alcances. Así, algunos de ellos, con base en los beneficios de las economías a escala, veían en la integración tan sólo un modelo para la creación y diversificación del comercio intrazonal; otros perseguían el desarrollo industrial y el establecimiento de una política de sustitución de importaciones; y otros, finalmente, estaban, y están, dirigidos al logro de una mejor inserción¹³⁶ de la región en el sistema internacional, al aumentar su poder de negociación y consolidando sus instituciones democráticas.¹³⁷

Los distintos procesos de integración regional en América Latina han tenido gran difusión, pero han carecido de profundidad. Su referencia ha sido más bien modesta, han convocado a constituir zonas de libre comercio, a otorgar preferencias arancelarias o establecer uniones aduaneras, en las que han predominado modelos de corte básicamente comercialista tal como los propone la teoría neoliberal, y donde el instrumento elegido para conseguir la integración ha sido el libre comercio, tomando en cuenta sus efectos de expansión casi nulos.¹³⁸ Además, la poca estabilidad política de la región ha dificultado, en numerosas ocasiones, el complicado objetivo de la integración, al impedir la formulación y concertación de convenios.¹³⁹

La aparición de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1960, materializó la primera conjunción de intereses latinoamericanos más allá del mero discurso político y bien intencionado. También en 1960 se firmó el Tratado de Integración Centroamericana, que dio lugar al Mercado Común Centroamericano. Poco después, en 1968, se creó la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), que en 1973 se amplió y transformó en Mercado Común y Comunidad del Caribe (CARICOM). En 1969, el Acuerdo de Integración subregional Andina, hoy Comunidad Andina, entró en

¹³⁶ Por inserción entiendo recobrar importancia geopolítica y estratégica del área, que influya de manera determinante en el diseño de políticas mundiales, y donde la voz y el voto latinoamericano tengan mayor poder y sean tomados en cuenta.

¹³⁷ A partir de los años ochenta, la institucionalización y el fortalecimiento de la democracia real, que se pensaba promovería el desarrollo económico con justicia social, se convirtió en la prioridad de los nuevos gobernantes de Latinoamérica, quienes buscaban legitimar sus regímenes en el interior de sus respectivos países, después de las terribles experiencias militares y de gobiernos de fuerza y terror, en especial en la parte sur del continente.

¹³⁸ I.M. Laredo, "Definición", *op.cit.*, p. 14.

¹³⁹ Mario Ojeda Gómez, "Presentación: la nueva política de México hacia América Latina", en Mario Ojeda Gómez *et al.*, México y América Latina: la nueva política exterior, México, El Colegio de México, 1974, pp. 3-5.

vigor. En 1980 se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que reemplazó a la ALALC, y es en 1986 cuando se firman los protocolos de cooperación y asistencia económica entre Argentina y Brasil. El número de acuerdos bilaterales celebrados en la región siguió creciendo hasta principios de la década de los noventa, cuando apareció el regionalismo con renovados bríos, que ha encontrado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en el Mercado Común del Sur, sus ejemplos más representativos en el continente.

Paralelamente a las experiencias de integración económica, se sucedieron, desde mediados de los años ochenta, una serie de reuniones informales de concertación política sobre los principales problemas del área, como la deuda externa o el conflicto centroamericano. Éstas incidirían, en gran medida, en el afianzamiento de las relaciones entre los países de la región y en una mejor articulación de su accionar con el resto del mundo.

3.1.1 Argentina y la integración latinoamericana

El diseño de la política exterior argentina se había planteado generalmente en términos de fronteras y mercados, como lo vimos en el capítulo I, lo que ponía en claro enfrentamiento a aquellos que sobrestimaban los conflictos de poder y aquellos que privilegiaban los negocios por sobre alianzas eventuales. Pero nadie ponía en tela de juicio que a Argentina se le tenía reservado un lugar muy especial en la historia y, así, durante la Primera Guerra mundial, Argentina permaneció neutral. Según Ernesto Quesada,

el interés comercial no hace a la Argentina inclinar a uno u otro lado pues, cualquiera de éstos que triunfe, seguirá necesitando nuestros productos, que son artículos de primera necesidad, y, en cuanto a los manufacturados que hoy importamos, nada nos impide emprender nosotros mismos su fabricación, repitiendo el fenómeno económico que tuvo lugar en los Estados Unidos al iniciarse la guerra de secesión.¹⁴⁰

En el período de entreguerras las condiciones no cambiaron mucho, y pesar de los efectos de la Gran

¹⁴⁰ El peligro alemán en Sud América, Buenos Aires, 1914, p. 72. Citado en ibid., p. 61.

Depresión de 1929, Argentina seguía teniendo en Gran Bretaña su principal socio comercial, seguía relativamente distanciada de Brasil y continuaba las tratativas para desarrollar obras de interconexión física con Chile, Bolivia y Paraguay. Desde ese entonces hasta finales de la Segunda Guerra mundial, los argentinos se dedicarían a buscar nuevas opciones políticas y económicas que les permitieran abandonar el modelo de crecimiento agroexportador y desarrollar una nueva política exterior, que le permitiera ganar reconocimiento internacional y, así, poder participar y beneficiarse de los flujos comerciales y de capitales mundiales. Por ello, reingresó en la Liga de las Naciones, y multiplicó sus tratados de comercio y navegación con un gran número de países europeos¹⁴¹ (incluyendo Europa Oriental). La estrategia argentina consistía en jugar la instancia universal en desmedro de la regional, y minimizar los compromisos políticos en beneficio de los económicos.¹⁴²

Sin embargo, el gobierno argentino no dejó de lado el fortalecimiento de sus relaciones con los países limítrofes. De hecho firmó varios acuerdos de comercio y navegación con Chile y Brasil entre 1932 y 1935, un protocolo con Uruguay para la construcción de un puente internacional sobre el río Uruguay, además de su participación en las gestiones para terminar la guerra del Chaco en julio de 1935.¹⁴³

A principios de los años cuarenta, la diplomacia argentina, respecto de Latinoamérica en general, y de Brasil en particular, siguió una política de aproximación comercial, con el propósito de formar una zona de libre comercio, que se transformara, más adelante, en una unión aduanera. Ello ante el horizonte de la diversificación de mercados y las políticas de industrialización que exigía el enfrentamiento bélico mundial.¹⁴⁴ En esa década, se multiplicaron los proyectos de cooperación en la región debido, en gran medida, al agotamiento del modelo agroexportador en América Latina, que ponía en entredicho el

¹⁴¹ Argentina, entre 1933 y 1934, firmó acuerdos de carácter comercial con países como Bélgica, Países Bajos, Suiza, Italia, Francia y Alemania (todos incluían la cláusula de la nación más favorecida, a excepción del concertado con Alemania).

¹⁴² José Paradiso, Debates y trayectoria de la política exterior argentina, Buenos Aires, GEL, 1993, p. 86.

¹⁴³ Además del tratado de "modus vivendi" con Chile, en 1932. Este acuerdo hacía mención al deseo de buena vecindad y de apoyo en situaciones de amenaza a la integridad territorial de ambas naciones, así como a la voluntad de mantener relaciones provechosas para los dos pueblos. G.M. Figari, Pasado, op.cit., pp. 160-166.

¹⁴⁴ Debemos recordar que Argentina defendió su neutralidad en este conflicto hasta el último momento, lo que ocasionó fricciones aún mayores con la potencia estadounidense. Adolfo Dorfman, Cincuenta años de industrialización en la Argentina, Buenos Aires, Solar, 1983, pp. 224-227.

desarrollo y el crecimiento futuro de las economías latinoamericanas. La Segunda Guerra mundial y el cierre de los mercados europeos demandaban una búsqueda inmediata de nuevos mercados dentro de la región. Así, la creación de espacios de libre comercio se percibió como el instrumento más adecuado para facilitar el incremento de los intercambios comerciales entre los países latinoamericanos, lo que a su vez permitiría el desarrollo estable y de largo plazo de sus economías.

En el caso de Brasil y Argentina, uno de los primeros intentos por llevar a cabo un esquema de cooperación económica fue el Plan Pinedo, de 1940, propuesto por el entonces Ministro de Hacienda de Argentina.¹⁴⁵ La Cancillería argentina se oponía a todo aquello que pudiera significar una multilateralización de la doctrina Monroe, esto es, la legitimización de las intervenciones estadounidenses ante situaciones de caos interno, e insistía en la necesidad de ampliar el territorio económico, para restringir el proteccionismo inmisericorde que genera la guerra de aranceles, a través de acuerdos bilaterales con las economías vecinas.

El Plan Pinedo contemplaba la creación de una unión aduanera entre Argentina y Brasil; es decir, que al libre intercambio bilateral de bienes y productos se le sumara un arancel externo frente a terceros. Este Plan consideraba, también, que la unión de los países latinoamericanos, con base en un tratado de libre comercio, permitiría la modernización de las industrias nacionales y, por lo tanto, la posibilidad de una “política de alcances ilimitados”.¹⁴⁶ El libre cambio se constituía en el objetivo a largo plazo, mientras que la unión aduanera debía entenderse como un proceso necesario y como primer paso rumbo a ese propósito. A decir del propio Pinedo, “puede necesitarse una barrera común, al menos transitoriamente, pero la meta no debe estar tanto en hacerla crecer frente al resto del mundo, como en disminuir las barreras locales dentro de la unión, para hacerla más estrecha y dar base sana a nuestro desarrollo

¹⁴⁵ Entre 1933 y 1934, Argentina firmó acuerdos de carácter comercial con Bélgica, Países Bajos, Suiza, Alemania, Brasil y Chile (todos contenían la cláusula de la nación más favorecida, a excepción del concertado con Alemania). Después se sumaron catorce convenios más con países como Estados Unidos, Italia, Francia, Uruguay, Bolivia y Perú. De manera más específica, Argentina celebró un acuerdo de “modus vivendi” con Chile en 1932; con Brasil dos de comercio y uno de navegación en 1933 y 1935; y un protocolo para la construcción de un puente internacional sobre el río Uruguay. Además, Buenos Aires se convirtió en la sede de la Paz del Chaco en julio de 1935. José Paradiso, *Debates, op.cit.*, pp. 83-84.

¹⁴⁶ Vicente Guillermo Arnaud, *El Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, p. 73.

económico”.¹⁴⁷ Sin embargo, este plan fracasó y de los tres proyectos de acuerdo que se elaboraron en Río de Janeiro en ese mismo año de 1940, sólo se firmaron dos tendientes a promover la importación brasileña de trigo argentino y la apertura de créditos para la compra de excedentes de producción. Los dos primeros acuerdos no entraron nunca en vigor, y el tercero, que habría sido el embrión de una zona de libre comercio, pues proponía realizar exenciones recíprocas de derechos de importación de productos, no pasó de ser un mero proyecto.¹⁴⁸

En 1941, por iniciativa argentina, se realizó en Montevideo la Conferencia Regional de los Países del Plata, con la participación de delegados argentinos, brasileños, bolivianos, paraguayos y uruguayos, además de los representantes de los gobiernos de Chile, Estados Unidos y Perú. El objetivo de esta Conferencia era fomentar el comercio regional para atenuar las pérdidas comerciales ocasionadas por la interrupción de los intercambios normales con Europa. Su importancia radica en que fue la primera ocasión en que se acordó estudiar la creación de una unión aduanera entre los países del Cono sur a fin de aumentar la capacidad de consumo de cada economía, y apoyar el desarrollo y la racionalización de las industrias agrarias y manufactureras.¹⁴⁹

La crisis económica derivada de la Segunda Guerra mundial, la incertidumbre con respecto a la Gran Bretaña y el Commonwealth, las dudas sobre las tendencias económicas que terminarían prevaleciendo en el mundo, y la lucha entre las fuerzas de mercado y las estatistas, llevaron al gobierno argentino a buscar una unidad económica fuerte y segura con los países vecinos. En 1943, se celebraron acuerdos con Paraguay, Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Cuba para crear zonas de libre comercio o uniones aduaneras (como es el caso del tratado con Chile), y se elaboraron nuevos proyectos de infraestructura física, sobre todo con Bolivia y Brasil.¹⁵⁰ A pesar de que las relaciones políticas de Argentina con las

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 76.

¹⁴⁸ Jorge Herrera Vegas, *Las políticas exteriores de la Argentina y Brasil: divergencias y convergencias*, Buenos Aires, ISEN, 1995, p. 31.

¹⁴⁹ V. G. Arnaud, *El Mercosur*, op.cit., p. 81.

¹⁵⁰ José Paradiso, “Argentina en América Latina: el largo camino de la integración”, en Raúl Bernal-Meza y A. Mendoza (comps.), *Orden mundial y escenarios regionales*, Rosario, UNSJ, 1992, pp. 12-18.

naciones vecinas eran poco promisorias, entre 1939 y 1945, Argentina importó de la región 29.5% de sus importaciones totales y exportó 18.8% del total de sus exportaciones.¹⁵¹

Los Estados Unidos de América no veían con buenos ojos los proyectos integracionistas en América Latina y mucho menos que fueran gobiernos de corte militar quienes los promovieran. Las relaciones políticas entre este país y Latinoamérica se encontraban en una situación tensa. La preocupación principal del gobierno estadounidense era la exportación de la democracia, sobre todo en Centroamérica, y el temor de que esta fracasara como una opción de gobierno en el continente.¹⁵² Más aún, temía la creación de bloques regionales económicos y políticos, por lo que se mostraba a favor de instituciones y acuerdos multilaterales, que como la Organización de Estados Americanos, eran un vehículo para la promoción de los intereses estadounidenses.¹⁵³ Como la mayoría de los países latinoamericanos sabían de la importancia de limar asperezas con el vecino del norte, aceptaron firmar el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) en Río de Janeiro en 1947, que significó para Argentina, en particular, la temprana abdicación de sus formulaciones tercermundistas.

Hacia mediados de los años cincuenta podía suponerse que la etapa de enfrentamiento con los Estados Unidos quedaba definitivamente cerrada. Sin embargo, no tardaron en aparecer nuevos nubarrones. El terror estadounidense a la propagación de la ideología comunista, sustentado por gobiernos constitucionalmente electos y que apoyaban el libre mercado, tensó una vez más las relaciones. La posibilidad de que el comunismo se arraigara en países occidentales llevó al gobierno estadounidense a diseñar una nueva estrategia en el ámbito internacional. Su nueva política consistió en apoyar la formación de bloques regionales, como la Comunidad Económica Europea, con lo que se esperaba frenar eficazmente la “invasión roja”. Esta nueva visión del orden internacional encontraría su representación en

¹⁵¹ A Brasil le correspondieron 7% de las exportaciones y 15.9% de las importaciones. J. Paradiso, *Debates*, *op.cit.*, p. 98.

¹⁵² Leslie Bethell, “From the Second World War to the Cold War”, en Abraham F. Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy. The United States and Latin America. Themes and Issues*, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1991, p. 57.

¹⁵³ Louise Fawcett, “Regionalism in Historical Perspective”, en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 13.

el continente americano en 1961, cuando la administración Kennedy lanzó un programa económico para toda Latinoamérica bajo el liderazgo estadounidense, la Alianza para el Progreso.¹⁵⁴

Durante el régimen peronista, el gobierno argentino destacó la defensa de la soberanía nacional y trató de beneficiarse tanto de los Estados Unidos como de la Unión Soviética, buscando así aumentar su peso e importancia en el escenario internacional. Para lograrlo, Argentina recurrió a la retórica nacionalista y anti-imperialista, instaurando la Tercera Posición. Esta postura fue la manifestación ideológica de una política exterior pendular y ambivalente. Acercaba a Argentina a los países “no comprometidos”, sin obligarla formalmente con los grandes bloques mundiales: el capitalismo y el comunismo. Se acercaba a la Unión Soviética, en términos de equilibrio de poder, y a Centroamérica, mientras renegaba del comunismo, de la misma forma que se mostraba solidaria con Occidente, especialmente con los Estados Unidos, y predicaba, a la vez, en contra del imperialismo.¹⁵⁵ Satisfacía la aspiración secular de los argentinos respecto de un papel relevante en América Latina, aunque inquietaba a los vecinos, que no se manifestaban solidarios con un peronismo que se les antojaba expansivo (que no lo fue) y con pretensiones hegemónicas en la región. La Tercera Posición, más que nada, iba al encuentro del neutralismo.¹⁵⁶

Finalizado el segundo conflicto bélico de repercusiones mundiales, Argentina, bajo la presidencia de Juan Domingo Perón, y conforme a la doctrina de la Tercera Posición, continuó firmando pactos bilaterales con los países de la región en busca de una unión aduanera sudamericana. Detrás de esta idea de unión regional se encontraba la necesidad de fortalecer el peso relativo de esta región frente a las economías desarrolladas y consolidar el modelo de sustitución de importaciones. El modelo de industrialización ligera había puesto en evidencia sus limitaciones, de manera que el gobierno argentino y los propios industriales comenzaron a percibir la importancia y la urgencia de desarrollar una base

¹⁵⁴ Abraham F. Lowenthal, Partners in Conflict. The United States and Latin America, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1987, p. 29.

¹⁵⁵ Carlos A. Floria y César A. García Belsunce, Historia de los argentinos, Buenos Aires, GEL, vol. II, 1992, pp. 417-419.

¹⁵⁶ Ibid., pp. 420-422.

productiva más sólida, que debía posibilitar la expansión de las exportaciones y para lo cual el mercado nacional resultaba insuficiente.¹⁵⁷ En esos momentos, los mercados más accesibles eran los latinoamericanos y hacia ellos se dirigió una de las principales líneas de la política de apertura comercial argentina.

Por otra parte, durante la presidencia de Perón se elaboró un proyecto de sistema aduanero que comprendería a Argentina, Brasil y Chile. Con esta idea en mente, los gobiernos argentino y chileno firmaron en Santiago en 1953 un acuerdo más de unión aduanera (Acta de Santiago), a la cual se integraría Paraguay poco después. En primera instancia, el presidente Vargas, de Brasil, había adelantado su apoyo a esta unión aduanera; sin embargo, Itamaratí se opuso por considerar que los pactos regionales quebrantaban la unidad panamericana.¹⁵⁸

El segundo Plan Quinquenal de Perón establecía que el comercio exterior argentino con las naciones latinoamericanas debía realizarse considerando la necesidad imperiosa de complementar mutuamente las economías nacionales con base en la estricta igualdad e independencia económica y política, a fin de conseguir la defensa conjunta de América Latina y promover su progreso material, favoreciendo especialmente el intercambio de bienes industriales.¹⁵⁹ Este Plan pone de manifiesto la gran importancia que esta subregión tenía para el gobierno argentino, tanto en el ámbito político como en el económico.

Para 1953, y de acuerdo con esta tendencia, la delegación argentina que participó en el V período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dio a conocer un proyecto comercial que tenía por objeto poner en marcha una política de cooperación económica progresiva y gradual entre las naciones latinoamericanas. Durante ese mismo año, Argentina y Paraguay firmaron un tratado de unión económica, y en 1954 Bolivia y la nación rioplatense acordaron un convenio de unión económica. También, se firmaron pactos de intercambio comercial con Brasil y Colombia.¹⁶⁰

¹⁵⁷ J. Paradiso, *Debates*, op.cit., p. 127.

¹⁵⁸ J. Herrera Vegas, *Las políticas*, op.cit., p. 193.

¹⁵⁹ V. G. Arnaud, *Mercosur*, op.cit p. 90.

¹⁶⁰ Carlos Saúl Menem, *Integración americana*, Buenos Aires, Ceyne, 1991, p. vi.

No obstante que el acercamiento entre las naciones latinoamericanas después de la Segunda Guerra mundial tenía características netamente económicas, representó, asimismo, un instrumento político, en tanto que la unión aparecía como la condición indispensable para evitar la dependencia comercial de los países centrales. Es a partir de entonces que el giro aperturista de la política exterior argentina es más evidente: se pusieron en práctica las primeras medidas de ajuste destinadas a controlar las tendencias inflacionarias e, incluso, nacieron expectativas respecto de la participación de Argentina dentro del Plan Marshall, alimentadas por la embajada estadounidense en Buenos Aires, el Departamento de Estado y algunos miembros del Congreso de los Estados Unidos.¹⁶¹

Debido a los pocos beneficios que estos varios proyectos dieron al mercado argentino y los pobres resultados comerciales hasta ese momento alcanzados¹⁶² los acuerdos con las naciones vecinas pasaron rápidamente a segundo plano. Con el golpe militar de 1955 y el derrocamiento del peronismo, la mayoría de los acuerdos con los países limítrofes y su importancia dentro de la estrategia argentina se desvanecieron como consecuencia de las dificultades económicas, la inestabilidad del gobierno nacional argentino y de los países vecinos, así como el escaso interés que había mostrado el sector industrial, que se daba por bien servido con el horizonte de un mercado interno rigurosamente protegido.¹⁶³

Con la llegada a la presidencia de la República Argentina de Arturo Frondizi (1958-1962), esta tendencia en pro de acuerdos bilaterales regionales dio un giro en cuanto los intereses que la conducían, pues ahora se consideraba prioritario el desarrollo nacional, que debía beneficiarse con creces de todo proyecto o acuerdo comercial. También, la relación con Brasil entró en una nueva etapa y siguió presente

¹⁶¹ Sin embargo, la política estatista del peronismo alejó a Argentina de los Estados Unidos y de toda posibilidad de participar en ese Plan, y la acercó a la Inglaterra Laborista. Pero el fracaso de la política económica de Perón, llevó al gobierno argentino a buscar una nueva aproximación con los Estados Unidos a partir de 1951. Para más información, véase, Gustavo Ferrari, Esquema de la política exterior argentina, Buenos Aires, Eudeba, 1981, pp. 82-84.

¹⁶² Si bien el peronismo mantuvo altas tasas de empleo mediante la promoción de la industria ligera, ésta ocupaba altos coeficientes de mano de obra poco capacitada, lo que redujo considerablemente la eficiencia y competitividad del sector industrial. Además de que, para 1949, se alentaron políticas que elevaron la inflación, como una medida política para reorientar recursos de la agricultura a la industria y ajustar los niveles salariales. Todo ello sumado al escándalo y fracaso del acuerdo con la empresa estadounidense Standard Oil, que en teoría permitiría cubrir las necesidades de combustibles en el país y economizar divisas indispensables para equipar la industria y restablecer el equilibrio de la balanza comercial. Para mayores detalles, véase C.A. Floria y C.A. García Belsunce, Historia de los argentinos, *op.cit.*, pp. 419-420.

¹⁶³ Juan Archibaldo Lanús, De Chapultepec al Beagle, Buenos Aires, Emecé, 1984, p. 157.

la idea de que las relaciones con los países del Cono sur incrementarían la capacidad de negociación conjunta frente a terceros estados.¹⁶⁴

Desde un primer momento, Argentina y Brasil comenzaron una política de consulta previa y acción conjunta. La idea de un eje Buenos Aires-Río de Janeiro fue el motivo por el cual el gobierno de Frondizi respaldó la Operación Panamericana del presidente brasileño Juscelino Kubitschek en 1958, destinada a promover un vasto programa de cooperación continental de los programas para fortalecer el desarrollo económico nacional y regional.¹⁶⁵ Según Helio Jaguaribe:

la posición relativa y absoluta de esos dos países, Argentina y Brasil, en América Latina es de tal orden que, sin un íntimo ajuste de sus políticas, el sistema latinoamericano no logra integrarse, permaneciendo cada república latinoamericana relegada a su propio aislamiento, así como un entendimiento argentino-brasileño acarrearía, casi automáticamente, la articulación de América Latina.¹⁶⁶

Además, en noviembre de 1959, se firmó, en Buenos Aires, un Protocolo de Consulta entre Brasil y Argentina, en el que se señalaba la intención de los dos gobiernos de realizar consultas mutuas para toda modificación sustancial de sus armamentos de tierra, mar o aire, o el aumento o reducción de sus efectivos, que afectara sensiblemente el poderío bélico del país.¹⁶⁷

Si bien es cierto que hubo grandes coincidencias entre Frondizi y Kubitschek, es con la llegada al poder de Janio Quadros en Brasil en 1960, que se logra establecer un diálogo muy especial y pragmático entre los dos gobiernos. La entrevista Frondizi-Quadros, en abril de 1961, fue la culminación de la política de entendimiento argentino-brasileño que venía operando desde los inicios de la presidencia de Frondizi. Esta cumbre, celebrada en la ciudad de Uruguayana, perseguía varios objetivos, entre los que es necesario destacar el deseo de “sustentar una acción efectiva en defensa de los principios de la democracia representativa y de las libertades tradicionales de los pueblos argentino y brasileño, así como empeñar todos los esfuerzos para el fortalecimiento del sistema interamericano”.¹⁶⁸ También abordaron el tema del

¹⁶⁴ Carlos A. Floria, Política exterior nacional, Buenos Aires, Arayú, 1970, p. 146.

¹⁶⁵ Para mayor detalles sobre esta Operación, véase, ibid., pp. 46-48.

¹⁶⁶ Ibid. p. 42.

¹⁶⁷ Carlos Manuel Muñiz, Las relaciones entre la Argentina y Brasil, Buenos Aires, GEL, 1979, pp. 50-55.

¹⁶⁸ Una copia de los acuerdos alcanzados en esa cumbre se encuentra en V.G. Arnaud, Mercosur, op.cit., pp. 93-94.

aprovechamiento para uso hidroeléctrico de los ríos y los complejos industriales del Salto de Sete Quedas e Itaipú, de interés primordial para Argentina, debido a su posición geográfica que la ubica justo por debajo de la Cuenca del Plata. Desgraciadamente, estos proyectos no se llevaron a cabo y las distintas interpretaciones sobre el aprovechamiento de la cuenca comenzaron a ser cada vez más disímiles, sobre todo entrada la década de los setenta.

Los protagonistas de Uruguayana indicaron el camino correcto, pero los hechos demostraron que las condiciones no estaban dadas para asegurar el éxito de estos programas.¹⁶⁹ Antes había sido la decepción del presidente Perón ante el alejamiento de Vargas, ahora el fracaso del espíritu de Uruguayana.¹⁷⁰

Para la década de los sesenta, la influencia del pensamiento de la CEPAL determinaría, de cierta forma, el rumbo de las políticas exteriores de los países de la región y el surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que apareció como un medio para promover la industrialización de las economías, mejorar los términos de intercambio regional y propiciar el crecimiento y desarrollo de las exportaciones latinoamericanas.¹⁷¹

La planificación económica y la autodeterminación política en los treinta y cuarenta no obstaculizaron los programas de acercamiento en la región, debido a la experiencia de la guerra y la gran depresión que la precedió. Tales programas encontrarían después su manifestación formal tras la posterior orientación hacia afuera de las economías latinoamericanas, como consecuencia de la expansión de los mercados mundiales y del comercio internacional en los cincuenta y sesenta.¹⁷²

3.1.2 La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

Es ésta la primera experiencia formal de integración, concebida como requisito indispensable del

¹⁶⁹ Félix Peña, "Perspectivas de las relaciones entre la Argentina y el Brasil: algunos apuntes", Estudios Internacionales, Santiago, no. 57, enero-marzo, 1982, pp. 30-32.

¹⁷⁰ J.A. Lanús, De Chapultepec, *op.cit.*, p. 295.

¹⁷¹ Como veremos más adelante, la ALALC tomó algunos elementos que propuso la CEPAL, pero no siguió muy de cerca los lineamientos que ésta sugería.

¹⁷² Hans W. Singer, "El desarrollo en la postguerra: lecciones de la experiencia en 1945", Comercio Exterior, México, vol. 39, no. 7, 1989, p. 600.

modelo de desarrollo que debían seguir los países latinoamericanos y del Caribe. En líneas generales, la integración económica durante la década de los sesenta alude a los procesos de abolición de las barreras discriminatorias entre el comercio de las naciones latinoamericanas, para establecer un espacio económico común que facilitara el flujo de bienes.

Esta integración económica tenía dos premisas básicas: 1) que el desarrollo requería una industrialización activa y 2) que ésta sólo podía realizarse eficazmente en mercados de determinado tamaño, que permitieran aprovechar las posibilidades de la producción en gran escala y las ventajas de las interrelaciones industriales.¹⁷³ De esta forma, se abandonaban las teorías prevalecientes que consideraban la industrialización de los países menos desarrollados como un proceso incapaz de maximizar el uso de los recursos y factores productivos y disminuir, a su vez, los costos de producción, de acuerdo con los principios de la economía de mercado y la libre empresa, y que asignaban a los países subdesarrollados el papel de proveedores de materias primas y alimentos, a cambio de productos manufacturados de los países industrializados. De hecho, se creía que la poca industrialización lograda hasta ese momento en América Latina era producto de protecciones arancelarias y fiscales artificiales o de condiciones únicas y excepcionales.¹⁷⁴

La génesis del Tratado de Montevideo

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) había reconocido, desde 1953, la necesidad de incrementar el comercio entre los países latinoamericanos, mediante la reducción de gravámenes y la eliminación de cualquier otro obstáculo al libre intercambio. Dos años después, en 1955, la Comisión promovía con gran fuerza la idea de integrar a estos países como un medio eficaz para incrementar su comercio recíproco.

El esquema de integración de la ALALC estuvo fuertemente vinculado a la concepción teórica del

¹⁷³ Víctor L. Urquidí, "Integración latinoamericana y planeación", *Foro Internacional*, vol. 7, nos. 1-2, 1966-67, p. 33.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 37.

sistema centro-periferia de la CEPAL, presente ya en sus primeros trabajos. Las contribuciones de esta concepción al ámbito de la política económica fueron enormes, tal y como se aprecia en los análisis relativos a la política de industrialización; los criterios de asignación de recursos y selección de tecnología; las recomendaciones y los análisis en materia de protección, integración regional, financiamiento externo y precios internacionales; la política agrícola; la justificación conceptual de la planificación y su nexa con las técnicas de planeación, y las consideraciones sobre la intervención del Estado y sobre su papel en la conducción deliberada del desarrollo.

Los orígenes de la concepción del sistema centro-periferia se encuentran en los trabajos de Raúl Prebisch.¹⁷⁵ En su gran mayoría, estos trabajos están relacionados con su experiencia personal y específica en el manejo de la economía argentina durante la década de los cuarenta, cuando tuvo que hacer frente, entre otras cosas, a las secuelas inflacionarias y proteccionistas de la Gran Depresión de 1929.¹⁷⁶

Los términos centro y periferia se utilizaron para referirse a las características disímiles que asume el ciclo económico entre las economías industrializadas y las subdesarrolladas, así como las distintas posibilidades que ofrecen los instrumentos cambiarios y monetarios para resolver los problemas del empleo de la fuerza de trabajo. Los estudios posteriores de la CEPAL demostraron que las ventajas de la especialización en la producción de exportaciones de productos primarios se reducían notablemente, si no es que del todo, debido a las frecuentes fluctuaciones del mercado internacional y sus consecuencias adversas en las economías más débiles, a través de mecanismos monetarios rígidos y por la distribución desigual de los resultados del progreso tecnológico.¹⁷⁷ Como la demanda interna de bienes de consumo y de capital tenía que satisfacerse con importaciones, las frecuentes crisis del comercio exterior impedían

¹⁷⁵ Una bibliografía completa de la obra de Raúl Prebisch hasta los años setenta se encuentra en L.E. Di Marco (comp.), International Economics and Development, Nueva York, Academic Press, 1972.

¹⁷⁶ Para más información, véase Raúl Prebisch, "La inflación escolástica y la moneda argentina", Revista de Economía Argentina, 1934 (193), pp. 5-37.

¹⁷⁷ Charles A. Frankenhoff, "The Prebisch Thesis: a theory of industrialism for Latin America", Journal of Interamerican Studies, vol. 4, no. 2, 1962, pp. 183-185.

mantener un volumen de importaciones adecuado a las necesidades del desarrollo, que por lo general desembocaban en devaluaciones de la moneda, agravando la disparidad en los resultados económicos.¹⁷⁸

Por centro se entiende las economías donde primero se adoptan las técnicas capitalistas de producción; las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo, forman la periferia. Los centros y la periferia se constituyen históricamente como resultado de la forma en que el progreso técnico se propaga en la economía mundial. En los centros, los métodos de producción indirectos se difunden, en corto tiempo, a la totalidad del aparato productivo. En la periferia, por su parte, se tiene un atraso inicial, pues los modos de producción son copia de los viejos modelos de desarrollo utilizados en las naciones industrializadas y, al iniciar el llamado “desarrollo hacia afuera”, las nuevas técnicas sólo se implantan en los sectores exportadores de productos primarios y en algunas actividades económicas directamente relacionadas con la exportación, las cuales coexisten con sectores productivos rezagados.

Por un lado, la estructura productiva periférica es heterogénea, o parcialmente retrasada, y conviven actividades con una productividad del trabajo muy elevada y sectores en los que la misma es muy baja, debido al atraso tecnológico; por el otro, es especializada, en tanto la actividad exportadora se concentra en pocos bienes primarios y carece del apoyo de un sector industrial fuerte, presente en aquellas economías modernas donde las técnicas capitalistas se difundieron con amplitud. En contraste, la estructura productiva de los centros se considera homogénea y diversificada.¹⁷⁹

Sobre esta diferencia básica se asientan las distintas funciones de estos tipos de economía en el esquema tradicional de la división internacional del trabajo: la periferia obtiene de los centros una amplia variedad de bienes de capital y productos manufacturados; en cambio, las importaciones que los centros realizan desde la periferia incluyen materias primas y productos primarios. El rezago de la estructura productiva de la periferia le impide generar el progreso técnico requerido, incorporarlo a la producción y, así, elevar la

¹⁷⁸ V.L. Urquidí, “Integración”, *op.cit.*, p. 34.

¹⁷⁹ Véase O. Rodríguez, *La teoría*, *op.cit.*, pp. 5-27.

productividad del trabajo. Este rezago dificulta, también, la absorción de la fuerza de trabajo originada en el crecimiento de la población. El exceso de oferta de mano de obra presiona los salarios a la baja, lo cual influye sobre los precios relativos de las exportaciones, tendiendo a reducirlos. La diferenciación de la productividad del trabajo, el deterioro de los términos de intercambio y el desequilibrio externo son tres tendencias de largo plazo propias del desarrollo periférico, que en su conjunto explican una cuarta: la tendencia a la disparidad significativa entre los niveles de ingreso real medio entre estas economías. Así, centros y periferia forman un sistema único, que se caracteriza por la desigualdad entre los niveles de ingreso y las estructuras productivas de sus dos polos. Esta evolución bipolar está presente tanto en la fase de desarrollo hacia afuera, durante la cual se constituye este sistema, como en el periodo que le sigue, conocido como industrialización o desarrollo hacia adentro.

Dentro de este sistema, la industrialización se considera un hecho real y un fenómeno espontáneo,¹⁸⁰ e indica un cambio en el modelo del crecimiento periférico: del desarrollo hacia afuera, con base en la expansión de las exportaciones, al desarrollo hacia adentro, basado en la ampliación de la producción industrial. El nuevo carácter más cerrado de la economía del nuevo centro cíclico principal, a partir de fines de los cuarenta y durante la década de los cincuenta, se ve reflejado en un desarrollo periférico también más cerrado --la industrialización mediante políticas de sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro. Si se mantuviera este sistema, la absorción de la mano de obra en la periferia generaría tales volúmenes de producción de productos primarios, que no podrían colocarse sin grave menoscabo de la relación de los precios de intercambio. Por lo tanto, la industrialización se presenta como el camino obligado del desarrollo periférico, logrado cierto nivel de desarrollo de la economía mundial, en condiciones de relativa inmovilidad internacional de la fuerza de trabajo.¹⁸¹

Es este esquema teórico el que tuvo en mente la CEPAL al convocar la creación, en 1956, del Comité de

¹⁸⁰ Este concepto no excluye que la adopción de medidas de políticas restrictivas de las importaciones (cuyo fin originalmente no era la industrialización interna) hayan impulsado la producción sustitutiva interna.

¹⁸¹ Para mayor detalle del modelo de la CEPAL y de sus principales contradicciones e inconsistencias véase O. Rodríguez, La teoría, op.cit., pp. 33-40.

Comercio, encargado de investigar los problemas de carácter comercial de la región. Este Comité, a su vez, formó un Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano que se reunió en dos ocasiones. La primera, en febrero de 1958, en la ciudad de Santiago de Chile, y la segunda en la ciudad de México un año después. Su resultado fue la elaboración del proyecto de constitución de un mercado común en dos etapas: durante la primera, de diez años, se fijarían metas de liberalización hasta integrar una zona de libre comercio, dejando para la segunda la decisión de cómo proseguir el proceso hacia la unión aduanera, la cual suponía la unificación de las tarifas que se aplicarían a terceros países.¹⁸²

Paralelamente a estos esfuerzos, la CEPAL convocó, en agosto de 1958, a altos funcionarios argentinos, brasileños, chilenos y uruguayos, a fin de examinar las causas de la disminución del comercio intrarregional y proponer medidas correctivas. Durante su octavo periodo de sesiones en 1959, la CEPAL afirmó la necesidad ineludible de integrar un mercado común en Latinoamérica, para así asegurar el desarrollo industrial de estos países, fortalecer las economías nacionales y contrarrestar las fluctuaciones negativas de los precios de las materias primas en los mercados mundiales.¹⁸³ El mismo grupo se volvió a reunir tres veces más, sumándose expertos bolivianos, paraguayos y peruanos. En su tercera reunión, en septiembre de 1959, a la cual asistió México como observador, se aprobó un texto para el Proyecto de Tratado de Zona de Libre Comercio, que estuvo a punto de ser firmado en esa ocasión. Sin embargo, la firma tuvo que esperar hasta el 18 de febrero de 1960.

La industrialización se había planteado como una necesidad en Latinoamérica para poder sustituir determinados tipos de importaciones y mantener un equilibrio con el exterior que asegurara la creciente absorción de la fuerza de trabajo en ocupaciones de mayor productividad. Pero los gobiernos latinoamericanos reconocían, asimismo, que ésta no podía llevarse a cabo sin rodearla de condiciones de estímulo y protección, a través de políticas fiscales, arancelarias, monetarias y de inversiones. Además, la actual dimensión del mercado se convertía en el obstáculo más sobresaliente.¹⁸⁴ De ahí que la propuesta

¹⁸² Roberto Martínez Le Clainche, *La ALALC/ALADI*, México, El Colegio de México, 1984, pp. 42-44.

¹⁸³ Vicente Guillermo Arnaud, *Mercosur*, *op.cit.*, 1996, pp. 87-88.

¹⁸⁴ V.L. Urquidí, "Integración", p. 35.

de la integración de los mercados haya sido consecuencia de estas necesidades y se haya convertido en un procedimiento ideado para facilitar la puesta en marcha de los esquemas de industrialización en la región.

El Tratado de Montevideo

La integración económica propuesta por la CEPAL tuvo que lidiar, desde un principio, no sólo con algunos gobiernos que no estaban convencidos de las bondades del esquema, como los de los países del Cono Sur, sino con el gobierno de los Estados Unidos y varias compañías norteamericanas --con una clara animadversión hacia la CEPAL--, además del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el GATT, quienes manifestaron sus dudas durante el octavo periodo de sesiones en 1959, celebrado en Panamá.¹⁸⁵

El Tratado de Montevideo, que se firmó el 18 de febrero de 1960, marcó un cambio de rumbo respecto a las concepciones originales de la CEPAL. La fórmula adoptada fue una zona de libre comercio, y no una zona preferencial, como había propuesto la CEPAL. Decisión ésta en la que influyó definitivamente la necesidad de adecuarse al sistema normativo del GATT y complacer a los Estados Unidos, que veían con buenos ojos la creación de una unión aduanera siempre y cuando se ajustara a la cláusula de la “nación más favorecida”.¹⁸⁶

En América Latina, como consecuencia del recelo y la desconfianza que se vivían en el entorno internacional, aunado a ciertas condicionantes internas, como la heterogeneidad del área y la carencia de infraestructura física, económica y de comunicaciones, los objetivos explícitos de la integración económica en los años sesenta se redujeron a liberar lo esencial del comercio recíproco (art. 3); expandir y diversificar tal comercio y promover la complementación de las economías de la zona (art. 10); coordinar las políticas de desarrollo agrícola e intercambio agropecuario (art. 27 y 29), y establecer en forma gradual un Mercado Común Latinoamericano (art. 54).¹⁸⁷

¹⁸⁵ Wolfgang König, “México frente a la ALALC y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica”, en M. Ojeda Gómez *et al.*, *op.cit.*, pp. 129-130.

¹⁸⁶ Germánico Salgado, “El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad”, en *Revista de la CEPAL*, 1979 (7), pp. 105-108.

¹⁸⁷ R. Martínez Le Clainche, *La ALALC/ALADI*, *op.cit.*, pp. 47-50.

En efecto, la ALALC estableció, en primer lugar, la conformación de un área de libre comercio, cuyo objetivo final era la creación del Mercado Común Latinoamericano. El proceso de liberalización comercial se llevaría a cabo en un periodo de doce años, luego extendido a veinte, a partir del 1º de junio de 1961, durante el que deberían eliminarse progresivamente todo tipo de gravámenes o restricciones que obstaculizaran el intercambio entre los países miembros. Esta liberalización, expansión y diversificación del comercio debía lograrse a través de negociaciones periódicas entre los miembros contratantes, con base en la reciprocidad de concesiones, mediante la elaboración de listas nacionales y una lista común. Las listas nacionales contenían las concesiones que cada país otorgaba a sus socios, aplicando el principio de la nación más favorecida (NMF) --aunque los países podían retirar estas concesiones cuando tuvieran que paliar dificultades económicas internas. La lista común, obligatoria para todos los miembros, negociada cada tres años, incluía todos los productos que carecían de limitaciones al comercio, es decir que no podrían ser objeto de restricciones no arancelarias o de cuotas. De esta forma, cada país debía reducir anualmente 8% del nivel arancelario para el comercio regional. A su vez, se estableció un programa de liberalización, mediante acuerdos de complementariedad industrial, que regiría para productos de determinados sectores. El método aplicado, en este caso, fue el de la desgravación producto por producto, lo que a la larga complicaría muchísimo las negociaciones.¹⁸⁸

También, se estableció un trato preferencial a favor de los países con menor desarrollo económico -- Bolivia, Ecuador, Uruguay y Paraguay. Entre las medidas tendientes a beneficiar a estos países destacan la asistencia técnica y financiera, la mayor gradualidad para completar el programa de liberación comercial, la protección para la producción nacional de importancia básica para su desarrollo económico y la formulación de listas especiales que establecían las excepciones concedidas, que no eran extensivas al resto de los miembros de la ALALC.

¹⁸⁸ Este método provocó una lentitud casi endémica en la negociación de las reducciones arancelarias, al originar un sistema burocrático sumamente complejo y jerarquizado, pues ningún negociador avanzaba hasta no contar con la aceptación del mando superior inmediato. Esto se hubiera evitado negociando concesiones por grupos de productos y hubiera disminuido el papeleo y agilizado los tiempos de negociación.

Respecto a su estructura institucional, la ALALC se componía de dos órganos: la Conferencia de las Partes Contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente. La primera constituía la instancia superior de la Asociación y se reunía una vez al año. En su seno, se elaboraban resoluciones en materia económica y de promoción comercial, las cuales requerían, para su aprobación, de una votación unánime, y cada país miembro tenía derecho a un voto. El Comité, órgano permanente, velaba por la observancia de las disposiciones del Tratado.

Los obstáculos que encontró el proceso a lo largo de sus veinte años de vida fueron producto de diversos factores, tales como el aislamiento persistente entre los países, el proteccionismo aduanero, una infraestructura ineficiente, asimetrías en el nivel de desarrollo y la estructura productiva. Debido a estas fallas estructurales, la convocatoria estaba destinada al fracaso desde sus orígenes.¹⁸⁹

La ALALC representó el primer intento institucional de los países de la región por extender sus políticas nacionales de sustitución de importaciones y reducir su dependencia extrarregional. Bien podría considerarse a la ALALC como una estrategia económica hábil y pragmática, que preveía que la liberalización uniría a los mercados nacionales en un espacio regional más amplio, posibilitando así la creación de economías de escala. De esta manera, los Estados contratantes buscaban alternativas que dieran soluciones de mediano y largo plazo a las dificultades provenientes de sus modelos de desarrollo. Pero, “la estrechez de los mercados nacionales y su incapacidad para incorporar nuevas tecnologías, los desequilibrios externos, la baja productividad en varios sectores industriales, una inadecuada escala de producción, así como la tendencia decreciente de la inversión eran sólo algunos de los problemas que reflejaban las graves limitaciones del modelo de integración y la necesidad de un replanteamiento del mismo”.¹⁹⁰

El primer gran escollo se presentó pronto, en 1964, durante la negociación de la primera fracción de la lista común. A partir de entonces cada negociación sería una lucha interminable, con lo que se

¹⁸⁹ R. Martínez Le Clainche, *La ALALC/ALADI*, op.cit., pp. 51-54.

¹⁹⁰ M. Rapoport y A. Musacchio, *La Comunidad Europea y el Mercosur. Una evolución comparada*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 1993, p. 61.

evidenciaba la creciente rigidez en las posibilidades de generar nuevas expectativas de negocios, así como el carácter estricto y poco flexible de la Asociación. Los acuerdos de complementación industrial carecían hasta entonces de importancia para la industrialización real de los países miembros y los asuntos relativos a la coordinación de políticas monetarias y financieras no se negociaron. A mediados de la década de los sesenta, el incremento de las exportaciones intrazonales había sido de 20%, lo que significaba sólo un aumento no mayor de 1% de las exportaciones totales de los países de la región y apenas 0.1% del PIB del área.¹⁹¹

Los países miembros se dispusieron a negociar la segunda fracción de la lista común en 1967. En la primera fracción figuraban 180 productos que cubrían un poco más de 25% del valor total del comercio entre las partes; sin embargo, la participación de estos productos se redujo a 23%, por lo que en esos momentos se pretendía incluir en la segunda fracción productos que representaran 27% más del valor global del comercio. Y si bien dos productos, el petróleo y el trigo, representaban 28% del total, Argentina, Brasil y México se oponían a la inclusión del petróleo, en tanto que Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela objetaban la entrada del trigo, que nunca llegó a negociarse. Hacia 1969, el desempeño de la ALALC no había sido el esperado y sólo se había utilizado el 34.1% del universo total de concesiones otorgadas.¹⁹²

De ahí en adelante, la tendencia a la inmovilidad, a los pobres resultados de las negociaciones y a la nula generación de más comercio serían las principales características de la Asociación, y ni el Protocolo de Caracas,¹⁹³ de diciembre de 1969, ni las resoluciones 370 y 410, tendientes a la reestructuración de la ALALC, ni las Conferencias de Jefes de Estado del Continente Americano, salvarían a la Asociación de su evidente debacle y posterior desaparición. Los logros de la ALALC estuvieron muy distantes de las expectativas creadas, y el ambicioso proyecto de una zona de libre comercio quedó limitado a un espacio

¹⁹¹ R. Martínez Le Clainche, *La ALALC/ALADI*, op.cit., p. 67.

¹⁹² *Ibid.*, p. 72.

¹⁹³ Este Protocolo amplió el periodo para la formación de una zona de libre comercio (hasta 1980) y redujo de 8 a 2.9% la tasa anual de desgravaciones arancelarias. La vigencia de este Protocolo se postergó hasta 1974, lo cual pone de manifiesto la difícil situación por la que atravesaba la Asociación.

de preferencias arancelarias. Es evidente que el progresivo estancamiento del proceso de integración se debió, en gran parte, a la pérdida de validez de la lista común y la reducción constante de las concesiones otorgadas por las listas nacionales.¹⁹⁴

Diversos factores contribuyeron a la desaparición de la Asociación: la falta de complementariedad de las economías latinoamericanas, de aptitud competitiva, de voluntad política para consolidar el proceso de integración, y la desigual distribución de los costos y beneficios, el fracaso de los procesos de industrialización en los países miembros con escaso nivel de desarrollo, la ausencia de una adecuada infraestructura para facilitar los intercambios, altos costos de transporte y deficiencia en los servicios.¹⁹⁵

A decir de Aníbal Pinto, si comparamos la expansión de las exportaciones latinoamericanas con el crecimiento del PIB regional promedio entre 1950 y 1970, observamos un desarrollo hacia adentro, fruto de la política de sustitución de importaciones que se destinó al mercado interno, resultado de la falta de capacidad de producción de excedente, así como una demanda reducida en los países que otorgaron concesiones en las listas nacionales. Sólo Brasil y México desde fines de los sesenta y más agresivamente en los setenta, iniciaron una estrategia de desarrollo hacia fuera.¹⁹⁶ Las contradicciones entre las políticas nacionales orientadas hacia el consumo interno y la integración económica regional, que requería cada vez más una mayor apertura comercial de los estados miembros, generaron una oposición progresiva de los gobiernos y empresas locales contra el programa de liberalización comercial de la ALALC.

Pese a que durante la década de los sesenta se acentúa el reformismo y se intenta tomar algunas medidas propuestas por la CEPAL, la falta de viabilidad del proceso de integración era ya evidente. De esta forma, hacia fines de los años sesenta comenzó a abandonarse la etapa formal, para iniciar una integración informal, a través de proyectos que sustituirían los compromisos totalizadores que se habían mostrado

¹⁹⁴ Entre 1962 y 1970 se acumularon 98% de las concesiones en las listas nacionales. De 1970 a 1979, eran sólo 2%. Y, como ya vimos, la lista común no terminó nunca de negociarse. INTAL, El proceso de integración en América Latina en 1979, Buenos Aires, INTAL, 1980, pp. 52-55.

¹⁹⁵ Wolfgang König, México y la integración económica, Buenos Aires, Instituto para la Integración Económica de América Latina – BID, 1973, pp. 80-81.

¹⁹⁶ Citado por E. Edwards, “América Latina y la economía mundial”, Revista de Estudios Internacionales, 1988 (82), pp. 211-212.

poco prácticos. Se dejó de lado el intento de asignación de actividades y la regulación de la inversión extranjera directa y se empezaron a ensayar mecanismos de comercio compensado y otras modalidades de corte bilateral más que multilateral.¹⁹⁷

Argentina, durante estos primeros años de vida de la ALALC, propuso, en repetidas ocasiones, modificar la estructura del comercio internacional, con base en un tratamiento preferencial, generalizado y no discriminatorio de los países desarrollados a favor de los países en desarrollo. En el marco subregional, Argentina continuó buscando líneas de coincidencia con Brasil y Chile, e incluso pretendió concretar acuerdos comerciales bilaterales con ambos países en el seno de la ALALC.¹⁹⁸

El Pacto Andino

Los países miembros de la ALALC cuyas economías tenían un menor tamaño, comparado con el de las tres grandes naciones de la región, Argentina, Brasil y México, se pronunciaron, en 1969, a favor de un esquema más flexible de armonización económica y liberalización de mercado, que contemplara ciertas excepciones para los mercados menos desarrollados. Estos países, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, formaron el grupo andino, al que se uniría Venezuela en 1973 y del que se retiró Chile, en 1976.

El Acuerdo de Cartagena del 26 de mayo de 1969, que diera vida institucional al Pacto Andino, hoy Comunidad Andina, tiene sus orígenes en la Declaración de Bogotá, del 16 de agosto de 1966, formulada por los presidentes y delegados presidenciales de Colombia, Chile y Venezuela. Bolivia se unió a esta declaración en 1967 y se elaboró el texto de un Acuerdo de Integración Regional, suscrito en la ciudad de Bogotá dos años después, en 1969. Este texto establecía como objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su proceso de integración y establecer las condiciones favorables para la conversión

¹⁹⁷ M. Rapoport y A. Musacchio, *La Comunidad Europea*, op.cit., pp. 62-64.

¹⁹⁸ Para Argentina, Brasil, Chile y Perú eran los tres principales socios comerciales dentro de la ALALC. Cada uno representaba 50, 25 y 25 por ciento, respectivamente, del comercio total con la región hasta 1965. José María Dagnino Pastore, *Argentina en la ALALC. Estadísticas comerciales 1959-1965*, Buenos Aires, Torcuato Di Tella, 1965.

de la ALALC en un mercado común, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento constante del nivel de vida de los habitantes de la subregión.

Este grupo incluía sólo países de similar desarrollo, sobre todo con respecto al tamaño de sus mercados, ante la frustrante experiencia de la ALALC, donde registraban índices deficitarios en su balanza comercial con algunas naciones. Y si bien la ALALC había logrado diversificar el comercio en cuanto a productos y países, y era responsable de un aumento del intercambio intrazonal de 1,076 millones de dólares en 1961 a 2,874 en 1971, no pudo resolver los problemas de desempleo, balanza de pagos, redistribución del ingreso o la reducción del endeudamiento externo, beneficiando sólo a los países grandes, cuyos mercados les habían dado ventajas relativas.¹⁹⁹

Este Acuerdo, motivado por la lentitud y las limitaciones de la ALALC, decidió dar un giro para abandonar el mecanismo de mercado, que en su afán por sustituir importaciones sólo había conseguido una industrialización ligera sin un reflejo real en el crecimiento de las estructuras productivas, e iniciar la programación del desarrollo industrial sano y a largo plazo de la subregión. Se intentó corregir el funcionamiento de los mercados mediante la localización de determinados sectores para ampliar la productividad, disminuir los costos y mejorar la calidad de los productos que posibilitara a esos países competir en el mercado internacional. Ello condujo a la desgravación automática de una parte de la producción y un sector programado de sustancial tamaño por la otra, junto con un trato preferencial a los países de menor desarrollo relativo.

El Acuerdo también destacó la liberalización del intercambio, la coordinación de la política de desarrollo industrial, el estudio del tratamiento para las industrias de carácter multinacional y la formulación de un programa de sustitución de importaciones. Para lograr sus objetivos, se contemplaron instrumentos básicos como la programación conjunta, la liberación del comercio, el establecimiento de un arancel externo común y la armonización de políticas económico-sociales en diversos campos.²⁰⁰ Sin

¹⁹⁹ Véase Romero Flores Caballero, "México y el Pacto Andino", en M. Ojeda Gómez, *et al.*, México y América Latina, *op.cit.*, pp. 168-171.

²⁰⁰ I.M. Laredo, "Definición", *op.cit.*, pp. 20-21.

embargo, y pese a los avances conceptuales, en la práctica, y dadas las condiciones imperantes en esa subregión y en el mundo, los resultados de esta experiencia no fueron lo provechoso que se esperaba, por lo que este pacto comenzó a debilitarse y un aire de crisis comenzó a flotar en el ambiente, provocando desilusión entre los países miembros.

En los años setenta se produjo un punto de inflexión en el proceso integrador: disminuyeron los ritmos de aplicación y el uso de instrumentos integradores,²⁰¹ apareció una prórroga más de los plazos de liberalización de la ALALC y se redujo el intercambio intralatinoamericano, todo ello acentuado por el surgimiento de regímenes militares y su preferencia por las relaciones bilaterales con el mundo desarrollado.

Durante el periodo 1961-1978, se registraron en las listas nacionales y en la lista de ventajas no extensivas, 13,469 concesiones.²⁰² De éstas, 4,268 se negociaron en 1961 y 4,495 en 1962, lo que representaba 65% del total del universo arancelario. Conforme pasaron los años, tales concesiones disminuyeron, hasta llegar a negociarse sólo una en 1974. En el periodo 1962-67, las exportaciones de productos negociados totalizaron 77.4% de las exportaciones intrazonales; tal proporción alcanzó un máximo de 88.2% en 1966. A partir de ese año, la proporción comenzó a descender en forma ininterrumpida hasta alcanzar 40% en 1976. En cuanto al valor nominal, las exportaciones intrazonales de productos negociados crecieron casi ocho veces, pasando de 265.6 millones de dólares en 1962, a 2,364.4 millones en 1977.²⁰³ Respecto a los productos no negociados, después de haber alcanzado 22.6% de las exportaciones intrazonales totales en 1962, aumentaron a 59.2% para 1977. Su valor aumentó cerca de 43 veces, al pasar de 77.5 millones de dólares, en 1962, a 3,428.8 millones en 1977.

²⁰¹ Aparte del Acuerdo de Cartagena, sólo se celebró otro tratado en la subregión. Este es el caso del Tratado de la Cuenca del Plata, firmado en Brasilia el 23 de abril de 1969, que regulaba la relación comercial y política entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

²⁰² Éstas fueron negociaciones producto por producto, procedimiento particularmente complejo, fatigoso y lento.

²⁰³ Para mayor detalle de los datos económicos y comerciales en los setenta utilizados en este apartado, véase R. Martínez Le Clainche, *La ALALC/ALADI*, op.cit., pp. 91-96.

Estos resultados, así como otros factores adicionales, mostraron la ineficacia de la ALALC como instrumento para fortalecer las corrientes de comercio entre sus miembros. Entre estos factores que militaron en contra de la ALALC pueden destacarse los siguientes. La inestabilidad de los gobiernos de algunos países miembros²⁰⁴, que interrumpió la continuidad del cumplimiento de los compromisos adquiridos o retardó la decisión respecto de los compromisos por adquirir. Las representaciones permanentes ante la ALALC carecieron de una formación acorde con su función, y estuvieron sujetas a constantes cambios en número y en nombres, además de que la realidad hizo inoperantes un buen número de concesiones que los países otorgaron sin darse cuenta de que sus economías no tenían ni el tamaño ni las características necesarias para poder cumplirlas. El sistema de votación se distorsionó a partir del 26 de mayo de 1969, fecha en la que nació el Pacto Andino.²⁰⁵ La ALALC careció de un órgano técnico que le proporcionara fórmulas efectivas para solucionar los problemas que se le presentaban, o dinamizar el proceso de integración. La gigantesca carga burocrática y de papeleo (se adoptaron 871 resoluciones) constituyó un pesado lastre en el proceso de toma de decisiones. Por último, a fines de los setenta, los gobiernos de los países miembros se mostraron indiferentes, debido a los resultados cada vez más precarios que obtenían.

Además, con el impacto del shock petrolero en América Latina, a principios de los setenta, que contrajo los flujos de capital a las economías de la región, aumentó la falta de liquidez de las mismas y disminuyó aún más el tamaño relativo de los mercados --en términos de consumo-- y la transnacionalización de la economía, en la que el crecimiento de las actividades económicas empresariales superó holgadamente la expansión de las economías nacionales, los esquemas de integración fueron incapaces de incrementar los flujos comerciales intrarregionales, lo que contribuyó a la creación de nuevos organismos que fomentaran y sirvieran de apoyo para esos procesos integracionistas. Como consecuencia, surgió un creciente

²⁰⁴ Es en esta época que se dan una serie de golpes de estado en Latinoamérica, que generalmente relegaron al proyecto integracionista a un segundo plano, y centraron sus esfuerzos en conseguir una relación especial con los centros de poder hegemónico que se tradujera en beneficios directos, rápidos e individuales.

²⁰⁵ Ya que los países que lo formaron contaban con cinco votos, que bien podían ser utilizados como veto, de facto, dentro de la ALALC, para hacer prosperar sus posiciones, dado que la mayor parte de los asuntos objeto de acuerdo por parte de la Conferencia y del Comité Permanente requería de dos tercios de los votos totales para ser adoptado.

escepticismo en diversos sectores productivos e industriales respecto de la importancia que podría llegar a tener la integración en el desarrollo económico y social del área.²⁰⁶

El panorama político, en ese entonces, no era tampoco muy alentador y, mucho menos, estable. Los gobiernos militares, los golpes de estado y las dictaduras se siguieron una tras otra, desde Bolivia hasta Argentina. Se vivía una situación de tensión y recelo, de nacionalismos exacerbados, patriotismos, movilización de las fuerzas militares, disputas fronterizas y luchas internas. Todo esto coronado con la Guerra de las Malvinas, en los primeros años de la década de los ochenta.

Por otra parte, entre 1970 y 1980 se produjo un evidente aumento de la interdependencia internacional, pues el desarrollo científico-tecnológico operado en los centros provocó que el poder se centrara en pocos países, a la vez que relegaba a un grupo cada vez mayor de países periféricos.²⁰⁷

Los países de la región debieron enfrentarse a los problemas derivados de esta inestabilidad político-institucional hacia fines de los setenta y de la crisis de la deuda externa de principios de los ochenta, lo que representó un factor adicional para consolidar el cambio de rumbo de la integración regional. En el caso de Argentina, la década de los setenta representó una constante disputa geopolítica con Brasil por la primacía y la influencia hegemónica en América del Sur. La doctrina de cooperación regional volvía a perder continuidad. Los regímenes militares argentinos la pusieron de lado nuevamente y se enfrascaron en luchas ideológicas y territoriales, con un claro contenido político de legitimación en el interior del país, como fueron la disputa por las islas del canal del Beagle, con Chile, y la guerra de las Malvinas, a principios de los ochenta, con Gran Bretaña.²⁰⁸

En 1973 aparece de nuevo el peronismo en Argentina, que durará tan sólo dos años en el poder (1973-1975). El gobierno argentino cambió nuevamente su política hacia los Estados Unidos y se opuso a la doctrina de seguridad hemisférica, además de proponer la reformulación del TIAR, pues el concepto de

²⁰⁶ I.M. Laredo, "Definición", *op.cit.*, pp. 21-23.

²⁰⁷ María Blacona, Carlos Crucella e I.M. Laredo, Ubicación y tendencias de América Latina y en particular de Argentina en el sistema internacional, Rosario (Arg.) Universidad Nacional de Rosario, 1985, pp. 12-26.

²⁰⁸ Guillermo Miguel Figari, Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina, Buenos Aires, Biblos, 1993, p. 205.

seguridad debería abarcar los campos económico y social. Argentina firmó, en esos dos años, varios acuerdos comerciales y de intercambio de información tecnológica y científica con algunos países de Europa del Este, y solicitó su ingreso al Movimiento de los Países No Alineados.²⁰⁹ En el ámbito regional, el gobierno peronista trató de reducir la influencia brasileña en la Cuenca del Plata, mediante una participación más activa en la zona, por lo que negoció con Paraguay, Bolivia y Brasil acuerdos para la construcción de infraestructura para el aprovechamiento de ríos, yacimientos petrolíferos y minerales.²¹⁰ La política exterior argentina de los setenta y principios de los ochenta fue reflejo de una desarticulación interna, producto del enfrentamiento de diversos sectores que se disputaron el poder político en ese período, cuyos intereses, objetivos y medios para conseguirlos distaban mucho entre sí.

3.1.3 La Asociación Latinoamericana de Integración

A principios de los ochenta, América Latina comenzó a buscar esquemas de integración más flexibles, con modelos más prácticos, más ajustados a las realidades que el escenario mundial y nacional le presentaban. Es en este contexto que los tratados y acuerdos para la integración encontraron su caldo de cultivo, ya que se les consideró un paso previo hacia la multilateralización de las relaciones del área.

El retroceso de las economías de la región y el estancamiento de los varios intentos integracionistas, condujeron al diseño de lo que sería un reformado y renovado esquema de integración, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyo objetivo primordial sería conseguir una adecuada correlación entre fines y medios, entre el modelo elegido, los logros perseguidos y las tácticas empleadas para modificar las causas estructurales del subdesarrollo y la dependencia latinoamericana.

El 12 de agosto de 1980, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC firmó un nuevo acuerdo, el Tratado de Montevideo de 1980, que instituyó a la ALADI, en sustitución de la anterior Asociación integracionista. Desde un principio, Argentina sostuvo firmemente que reestructurar la

²⁰⁹ Carlos Juan Moneta, "La política exterior del peronismo: 1973-1976", *Foro Internacional*, México, no. 78, 1979, p. 245.

²¹⁰ G. M. Figari, *Pasado*, *op.cit.*, p. 207.

ALALC era una acción insuficiente, pues la realidad había hecho totalmente inoperante al viejo Tratado de Montevideo. Por su parte, Brasil y México proponían la modificación del Tratado de Montevideo, ya que consideraban que éste seguía siendo útil para promover el libre comercio en la región.

Uno de los puntos más discutidos en la serie de mesas negociadoras para darle vida a la ALADI fue la de no caer en la rigidez que había creado la ALALC, por lo que se buscó darle flexibilidad operativa. De ahí la decisión de los once países miembros de abandonar definitivamente el objetivo de instituir una zona de libre comercio, al eliminar los compromisos de alcanzar metas cuantitativas y temporales, y abrir paso así a la concertación de acciones parciales entre pares o grupos de países para facilitar la dinamización de la integración. Ésta se hizo extensiva no sólo a aspectos relacionados con la liberalización comercial, sino a otras áreas relacionadas con el incremento de la vinculación regional.

Desde el primer momento se puso de manifiesto que esta nueva Asociación, cuya principal característica fue la gradualidad, pretendía constituir un mercado común mediante el establecimiento de zonas de preferencias económicas. Los objetivos de la ALADI se centraron en las siguientes funciones básicas: promover y regular el comercio recíproco, la complementariedad económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica; promover el máximo aprovechamiento de los factores de producción; multilateralizar progresivamente las acciones parciales mediante medidas de convergencia, y establecer en forma progresiva un mercado común.²¹¹ Las diferencias de este proceso con la ALALC se evidencian no sólo en el reemplazo del programa de liberalización multilateral por un área de preferencias económicas, sino también en la sustitución del carácter comercial de la primera Asociación por un modelo más integral, que incluía la promoción del comercio recíproco, la complementariedad económica y el desarrollo de acciones de cooperación económica.

Con estos objetivos en mente, se acordaron varios mecanismos, como una preferencia arancelaria regional (art. 5) para proteger ciertos sectores productivos de los estados miembros y se propuso la creación de listas de excepción para los países de menor desarrollo relativo; y tratados de alcance regional

²¹¹ R. Martínez Le Clainche, *La ALALC/ALADI*, op.cit., pp. 118-125.

y parcial, que abarcaban acuerdos comerciales, de complementación, agropecuarios, de promoción del comercio, de cooperación tecnológica y científica, entre otros. Estos instrumentos redujeron enormemente la multilateralización e “institucionalizaron un esquema pragmático que reconocía la heterogeneidad del área, dando un marco flexible a las iniciativas integracionistas sin fijar compromisos cuantitativos preestablecidos”.²¹² La estructura institucional de la ALADI también se diferenció de la previa Asociación, pues comprendía tres órganos políticos --el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia, y el Comité de Representantes-- y uno técnico, la Secretaría General. Con ello, se pretendió imprimirle al proceso una dinámica más ágil y flexible de negociación y aplicación de medidas, en comparación con la lentitud propia de la ALALC. Debido a estas nuevas instancias ejecutivas, se esperaba generar un mayor compromiso político de los países miembros, que aumentara su sentido de responsabilidad para con la Asociación, originando así más logros en el plano económico y mayor concertación política en la región.

Como podemos ver, la experiencia de la ALALC influyó, en buena medida, en el diseño y las características de la ALADI. El Tratado de Montevideo de 1980 fue un esfuerzo renovado para profundizar el proceso de integración y hacerlo más flexible, reformulando los aspectos que condujeron al fracaso de la ALALC e intentando responder a nuevas circunstancias que presentaban retos y oportunidades para la región. Sin embargo, este nuevo esquema también enfrentó serias dificultades para avanzar en la consecución de sus objetivos. No se estipularon plazos ni etapas intermedias o un periodo informativo, por el miedo de caer en una estructura rígida. Tampoco se describió un modelo de integración específico. Los principios enunciados eran muy generales y amplios, por lo que se prestaron a diversas interpretaciones, quitándoles claridad de entendimiento y sencillez de aplicación.²¹³

Entre los factores que obstaculizaron el funcionamiento pleno de la ALADI se encuentran una gran dispersión normativa, una gigantesca cantidad de negociaciones y una gran incapacidad de las

²¹² FIEL, Argentina y el Mercosur, Buenos Aires, Manantial, 1996, p. 71.

²¹³ M. Rapoport y A. Musacchio, La Comunidad Europea, op.cit., pp. 62-63.

representaciones para poder y saber negociar. Igualmente, la convergencia de los acuerdos parciales se convirtió en una misión imposible, y con todo y el exceso de voluntad política de los gobiernos miembros, ante la falta de capacidad técnica para conseguir la integración,²¹⁴ no se lograron avances significativos.

Pero son las limitaciones y las insuficiencias de este Tratado las que motivaron y promovieron diversas iniciativas bilaterales y formas de acercamiento entre países hasta ese momento inéditas, que no sólo generaron resultados concretos en materia de creación de comercio, sino que también fueron el germen de posteriores procesos de integración.

La década de los ochenta trajo consigo cambios profundos en el escenario internacional que incidieron de manera directa en la política de integración y concertación latinoamericanas. En primer lugar, como ya se ha mencionado, se acentuó la crisis económico-financiera; se produjo la consolidación del Grupo de los Siete y la concertación de las políticas de las grandes potencias frente a los principales problemas mundiales. El surgimiento de la Perestroika y la Glasnost iniciaron un proceso de distensión internacional y un mayor acercamiento Este-Oeste. Así, los esfuerzos de integración en América Latina y el Tercer Mundo tomaron la forma de relaciones informales al más alto nivel, que buscaron articular la integración hacia dentro de la región con la concertación hacia fuera.²¹⁵

En esta década se afianzó, sin lugar a dudas, la visión política regional de la integración. Es decir, ésta apareció como una propuesta más institucional,²¹⁶ que privilegió no sólo el crecimiento, sino la democracia, el pluralismo, el progreso científico-tecnológico, el desarrollo y el bienestar de los habitantes, y una mejor inserción de las economías en el sistema internacional. Poco a poco disminuyeron las expectativas tradicionales centradas en la reactivación de las relaciones Norte-Sur como opción para enfrentar las crisis financieras y se intensificó la búsqueda de nuevas alternativas de acción conjunta,

²¹⁴ Esto podría considerarse resultado de una flexibilidad de “doble filo”. Véase, para mayor detalle, R. Martínez Le Clainche, La ALALC/ALADI, *op.cit.*, pp. 161-177.

²¹⁵ I.M. Laredo, “Definición”, *op.cit.*, p. 27.

²¹⁶ Eugenio Anguiano Roch, “México y la integración latinoamericana”, en Rosario Green (comp.), Ensayos sobre la modernidad nacional. México y sus estrategias internacionales, México, Diana, 1989, p. 112.

como el Plan de Quito y el Consenso de Cartagena (1984), el Grupo de los Ocho (fusión de Contadora y su Grupo de Apoyo, 1986), el Grupo de los Tres y las Cumbres Presidenciales del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política del Grupo de los Ocho en Acapulco (1987), las reuniones de Punta del Este (1988), Ica (1989) y Caracas (1990),²¹⁷ en las que la integración era ya un compromiso político de capital importancia. Además del Programa de Integración Económica entre Argentina y Brasil, y la posterior aparición del Mercosur.

Son estos los modelos y esfuerzos de integración latinoamericanos que se habían dado a lo largo del siglo XX, y la poca viabilidad de éstos, --por las circunstancias y aspectos ya analizados--, no debe opacar el importante legado y las múltiples enseñanzas que han contribuido enormemente en el diseño, planeación y estructuración de los nuevos proyectos integracionistas en el continente.

²¹⁷ En el Plan de Quito, Consenso de Cartagena y el Grupo de los Ocho se formularon propuestas relativas al tratamiento político de la deuda y su renegociación con la banca acreedora, del financiamiento y la cooperación energética, y se analizaron los problemas económicos y políticos del conflicto centroamericano. En las reuniones de Acapulco y Punta del Este, se discutieron temas esenciales para el desarrollo económico de la región, como los objetivos de paz, seguridad y democracia, fortalecer los organismos regionales y combatir el narcotráfico. Asimismo se le asignaron dos funciones a la integración: primero, servir como instrumento de modernización que debía comprometer la participación de todos los agentes económicos y sociales, y segundo, ser una herramienta indispensable para garantizar la inserción económica y política efectiva de la región. Por último, en Ica y Caracas se observó una tendencia hacia el panamericanismo en detrimento del latinoamericanismo, las propuestas integracionistas hicieron mención a la necesidad de incrementar el comercio y la competitividad internacional para conseguir los objetivos comunes de desarrollo. Se retomaron temas como la deuda externa, el narcotráfico, y se propuso la revisión de los mecanismos de la ALADI y la OEA para flexibilizarlos. I. M. Laredo, "Definición", *op.cit.*, pp. 35-43.

CAPÍTULO IV

LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL: EL ACERCAMIENTO ARGENTINO-BRASILEÑO

Los procesos de liberalización comercial y estabilidad iniciados en la década de los ochenta tuvieron que permanecer atentos a las secuelas de las crisis económicas y de deuda, así como a los rasgos de atraso, la desigualdad en la distribución del ingreso, el desempleo y el gasto social constreñido por los esfuerzos de las disciplinas presupuestarias.²¹⁸

Latinoamérica, en general, comenzó a buscar formas para ganar mayor peso en el escenario internacional, disminuir la brecha económica y social con el Norte, reducir su rezago tecnológico y su deuda externa, atraer más inversiones productivas y equilibrar el intercambio de recursos, sobre todo humanos, con el exterior. Todo ello a fin de romper con una estructura social y económica desigual y asimétrica, no sólo respecto al sistema internacional, sino dentro de la propia región, la cual la ha caracterizado por mucho tiempo.²¹⁹

Es en este marco que se dan las primeras señales de acercamiento entre Argentina y Brasil, justo en el momento en que inician a forjarse nuevos programas integracionistas y se renuevan otros.²²⁰ El objetivo de este capítulo es demostrar que el nacimiento del Programa de Integración y Cooperación entre

²¹⁸ Una disciplina presupuestaria es un programa de reducción del gasto público, a fin de reducir la deuda pública del estado y contar con mayores recursos financieros y monetarios. Estos esquemas de ahorro público generalmente requieren de un aumento en los impuestos primarios, reducción de subsidios y desaparición de la obra pública financiada, además de contar con crecientes reservas internacionales que un determinado momento pueden ser de gran utilidad para detener una espiral inflacionaria. CEPAL, Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1996, pp. 53-57.

²¹⁹ Esto ha provocado una redistribución regresiva del ingreso, que ha pasado de una relación con los países desarrollados de 4 a 1 a inicios de este siglo, a 30 a 1 en 1970, 65 a 1 en 1980 y más de 100 a 1 en 1990. Iris Mabel Laredo, "Introducción", Iris Mabel Laredo (ed.), La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al Mercosur, Rosario (Arg.), UNR Editora, 1992, p. 7.

²²⁰ Para Paul Krugman, estos arreglos regionales se han multiplicado, entre otras cosas, porque los problemas de negociación como los acaecidos en el interior del GATT pueden solucionarse más fácilmente en el ámbito regional que en el global. Citado

Argentina y Brasil (PICAB), se debió, más que nada, a la voluntad política de los gobiernos de ambos países, apoyados por el regreso de la ola democratizadora en la subregión, que originó un ambiente de estabilidad poco usual.

Para ello, analizaré, en primer lugar, cuáles han sido los motivos y objetivos que han guiado a la política exterior argentina en los últimos quince años, además de revisar las recientes contribuciones teóricas de académicos argentinos en el tema; en segundo lugar, repasaré brevemente las consecuencias internas y externas de la guerra de las Malvinas; en tercero, explicaré la estrecha relación entre la integración y el regreso de la democracia en América del sur, para finalmente centrarme en el estudio del PICAB. Con todo esto, veremos que este programa sentó las bases sobre las que posteriormente se erigiría el Mercosur.

4.1 LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA A PARTIR DE MEDIADOS DE LOS OCHENTA

La globalización económica, la regionalización, la expansión del número de actores en la escena internacional y la distensión propia del periodo de la posguerra fría replantearon no sólo la necesidad, sino la forma y los motivos por los que Argentina debía insertarse y participar más activamente en el diseño de este nuevo escenario mundial. De esta manera, surgieron en Argentina dos importantes contribuciones teóricas que intentaron dotar a la política exterior de este país de un marco sólido y coherente dentro del cual trazar sus objetivos y lineamientos principales, para poder incorporar a esta nación en el orden internacional.²²¹

Así, por una parte, Roberto Russell se valió del *neoidealismo periférico* como un “mapa de ruta” que sirva para guiar los pasos externos en el orden emergente.²²² Para Russell, es posible elaborar un “esquema racional básico” que pueda aplicarse en circunstancias específicas de tiempo y lugar, es decir

en Luigi Manzetti, “The Political Economy of Mercosur”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35 (1994), p. 135.

²²¹ Los autores de estas contribuciones son Roberto Russell y Carlos Escudé, quienes proponen actuar de manera pragmática y evitar al máximo los conflictos con las demás potencias. Sin embargo, su pragmatismo es tal que hasta en sus propias conclusiones sobre el comportamiento de la política exterior olvidan el lugar de los principios de derecho internacional y moralistas que tanto defienden.

²²² Roberto Russell, “El contexto externo de la política exterior argentina: notas sobre el nuevo orden mundial”, *Documentos e informes de investigación no. 131*, Buenos Aires, FLACSO, 1992, p. 24.

que sea válido para determinados contextos históricos y geográficos. Asimismo, considera que definir el interés nacional, en términos de desarrollo económico y de principios de derecho internacional, es un elemento fundamental de la política exterior de todo país.

Sin embargo, este esquema requiere también de dos condiciones imprescindibles: la presencia de un régimen democrático y el abandono de las políticas de poder hacia las naciones vecinas. Las cuestiones de límites, las hipótesis de conflicto y el desarrollo de tecnologías bélicas que alteren el equilibrio de poder regional deben eliminarse o atenuarse, según sea el caso y, de ser posible, solucionarse de manera definitiva.²²³ De esta forma, se reconoce lo improductivo de la industria armamentista, pues desvía cuantiosos recursos que podrían invertirse en algunas áreas o sectores que apoyen directamente el desarrollo económico, y se realza la importancia de la democracia como condición *sine qua non* para garantizar la paz en la zona.

Para Russell, debe haber una clara distinción entre lo deseable y lo alcanzable en el diseño de la política internacional. Sólo así se evitará adoptar posiciones utópicas o defender tesis ingenuas en el ámbito internacional. Por ello, la definición de intereses debe hacerse considerando todos los recursos disponibles, alentando la prudencia y desechando lo emocional, lo ideológico y el protagonismo desmedido. El *neoidealismo periférico* reprueba enérgicamente políticas de alto perfil en temas en los que el país carece de autoridad “moral” --tal vez esté pensando en temas como la injerencia por cuestiones humanitarias o intervenir en asuntos de política interna de alguna nación--, así como en situaciones en las que su práctica política no se esté ajustando a los principios proclamados.²²⁴ Sólo en circunstancias en las que se amenacen o violen los intereses vitales para el país se podrá participar decididamente, utilizando todos los recursos que se tengan a la mano. Pues son estos principios, como la no intervención, el pacifismo y el respeto al derecho internacional, un instrumento esencial para definir y proteger la seguridad nacional de los países débiles frente a las amenazas de los estados poderosos.

²²³ *Ibid.*, pp. 25-26.

²²⁴ *Ibid.*, p. 27.

La política exterior argentina debe fomentar el respeto a los regímenes internacionales, la defensa de los derechos humanos, el apego al uso de mecanismos de negociación, la igualdad jurídica de los estados y la adhesión al derecho internacional. El hecho de acatar estos principios no significa que se esté actuando en un nivel moral superior, como en algún momento pretendiera Argentina al presentarse como defensora de los principios de occidente. Se trata, tan sólo, de destacar la moralidad del comportamiento estatal con base en el derecho internacional, independientemente de su condición de centro o periferia. De comprender que la adecuación a estos principios es un requisito necesario para ganar el prestigio internacional²²⁵ que le permita a Argentina colocarse en un lugar privilegiado dentro del ámbito político y económico mundial.

Pero lo que es aún más importante es identificar el cambio en la agenda de política exterior, al redefinir objetivos y jerarquías, en las que las cuestiones económicas están adquiriendo mayor prioridad en detrimento de los asuntos estratégico-militares. La política exterior debe concentrarse en las nuevas dimensiones percibidas de la seguridad, es decir reducir las asimetrías de poder económico o el impacto interno de los países de temas globales, tales como el narcotráfico o el medio ambiente.²²⁶ La agenda de las naciones se ha diversificado, y es por ello que es preferible partir de una visión multilateral para poder actuar de manera más dinámica en un escenario cada vez más complejo. También, es imprescindible reconocer las diferencias tanto entre países desarrollados y periféricos, como entre los propios países periféricos. Esto permitirá desmitificar la supuesta coincidencia, casi automática, de intereses entre ciertas naciones periféricas, así como darle el peso justo a las circunstancias en las que haya, o no, intereses en común entre países no industrializados e industrializados.

Cabe señalar, igualmente, la conveniencia de eludir al máximo posibles enfrentamientos con la potencia dominante en la región, salvo cuando se afecten cuestiones vinculadas al desarrollo o a los principios previamente proclamados. En el nuevo orden mundial de la posguerra fría debe definirse la política

²²⁵ *Ibid.*, p. 28.

²²⁶ *Ibid.*, p. 29.

exterior recurriendo, sobre todo, a las instituciones y regímenes internacionales que permiten defender intereses específicos y dejar de lado compromisos abstractos o solidaridades fundadas en vagas consideraciones ideológicas. Es decir, los intereses deben orientar los compromisos y las alianzas, no al revés.²²⁷

Por su parte, Carlos Escudé diseñó un esquema teórico denominado *realismo periférico* para los estados en vías de desarrollo, sustentado en la experiencia histórica argentina. Esta teoría, con un claro fundamento empírico es, al igual que el *neoidealismo periférico*, inseparable de un modelo democrático de nación, que privilegia la defensa de los intereses individuales como única razón de ser de los estados.²²⁸

La premisa básica de este esquema es que un país como Argentina debe enfrentarse a las grandes potencias sólo cuando estén directamente amenazados su bienestar y base de poder económico y social. Al igual que Russell, Escudé considera que la política exterior debe tener el perfil más bajo posible en los aspectos que se contraponen a los intereses de las potencias, pero agrega que deben adaptarse los objetivos políticos de los países débiles a los de la potencia dominante en su región, a menos que esto conlleve costos materiales significativos, en cuyo caso se impone la defensa del interés nacional del país periférico.²²⁹ Esto último difiere en parte de los supuestos del *neoidealismo periférico* que cree pertinente enfrentar a las potencias cuando éstas vulneran principios que atañen a la definición de interés nacional y que pueden “no afectar el *interés material* de los argentinos, pero sí directa o indirectamente sus *intereses de seguridad*”.²³⁰

Además, Escudé propone una redefinición del concepto de autonomía, en términos de la capacidad de enfrentamiento de un estado. La autonomía no es igual a la libertad de acción y se mide en función de los costos relativos asociados al uso de esa libertad de acción. Puede ser una inversión de autonomía, cuando

²²⁷ *Ibid.*, p. 31.

²²⁸ Carlos Escudé, *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1992, p. 19.

²²⁹ *Ibid.*, p. 45.

²³⁰ Roberto Russell, “El *neoidealismo periférico*: un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría”, *América Latina-Internacional*, Buenos Aires, v. 8, no. 29, julio-septiembre, 1991, p. 444.

ese uso tiende a incrementar el bienestar del país, o puede convertirse en un consumo de autonomía, cuando se manifiesta como una demostración “exhibicionista” de que el país no está sujeto a subordinación alguna, alternativa ésta poco prudente, pues puede ser dramáticamente perjudicial para ese país si se toma en cuenta no sólo la relación costo-beneficio, sino también que hay un límite a la paciencia y la buena voluntad de los grandes, para quienes los países periféricos son irrelevantes para sus intereses vitales.²³¹ Más aún, los desafíos políticos a las potencias llevan implícito, casi siempre, el riesgo de altísimos costos eventuales. El costo para un país como Argentina de practicar una política exterior antagónica a la del país hegemón en la región será siempre más alto que aquel que pudiera representar el enfrentamiento con alguna otra nación periférica.²³²

Por otro lado, la distinción entre lo posible y lo deseable también ocupa un lugar primordial dentro del *realismo periférico*. Es ésta una forma de aceptación realista de los límites y las diferencias entre los países desarrollados y los periféricos para evitar todo tipo de “política de poder sin poder”.²³³ No obstante, para Russell, el éxito como único criterio para orientar la acción es tan esquivo políticamente como éticamente defectuoso; dejar principios de lado en función del costo-beneficio lleva implícito el riesgo de costos ocasionales, particularmente en tiempos de emergencia internacional.²³⁴ La fidelidad a ciertos principios, evita, por un lado, las ambigüedades frente a las acciones externas de otros estados y, por el otro, previene la adopción de políticas que respondan exclusivamente a los intereses de los funcionarios en turno.

La aplicación de los principios del *realismo periférico* no garantiza beneficios, sino solamente la disminución de los costos. Así, el alineamiento con los Estados Unidos constituye una macro relación

²³¹ C. Escudé, *Realismo op.cit.*, p. 45.

²³² Según Escudé, los costos de una equivocación para las potencias son marginales, y son producto, fundamentalmente, del “síndrome de irrelevancia de la racionalidad” en el proceso de toma de decisiones frente a los estados periféricos. Para mayor detalle, véase, su libro *Realismo, op.cit.*, cap. V.

²³³ Carlos Escudé afirma que esta es la única política correcta desde el punto de vista de los costos-beneficios y la única moral que está a su alcance. Contrariamente, toda política que genere costos para la población es inmoral, pues la moralidad está determinada por la adopción de políticas exteriores que reducen los costos y riesgos eventuales, maximizando los beneficios, bajando las tasas riesgo-país y, en consecuencia, atrayendo inversiones. *Ibid.*, pp. 60-65.

²³⁴ R. Russell, “El *neoidealismo*”, *op.cit.*, p. 442.

bilateral, de acuerdo con Escudé, que dependerá básicamente de la voluntad del país más débil. Es éste quien deberá ajustar sus objetivos políticos a los de la potencia hegemónica en su región, pues, en términos de costo-beneficio de su política exterior, necesita más que la nación dominante. Las micro relaciones bilaterales se refieren a una gran cantidad de problemas bien delimitados que comprenden una innumerable lista de actores individuales, tanto públicos como privados. Estas relaciones dependen de la voluntad mutua de la potencia y del país débil, y representan la arena donde se ponen en juego los auténticos intereses del país periférico.²³⁵ Para lograr una política exterior exitosa es necesario que ambos tipos de relaciones estén bien administradas.

Estos dos marcos teóricos son formulaciones más o menos *ad hoc* que describen, más que interpretan, la experiencia argentina y cómo ésta se ha traducido en una nueva actitud hacia el exterior. Si bien estos modelos no analizan a fondo las causas y consideraciones últimas que llevan a un país a tomar determinada decisión o a seguir una política específica, su importancia radica en que son estudios que intentan, de una manera seria, marcar con claridad los lineamientos y trazar los límites dentro de los cuales se mueve y diseña la política exterior argentina desde mediados de los ochenta hasta nuestros días.

4.2 LA GUERRA DE LAS MALVINAS

Los años ochenta trajeron considerables cambios no sólo para Argentina, sino para todo el continente latinoamericano. Es a principios de esta década que se desata uno de los enfrentamientos armados de mayor importancia en América Latina en el siglo XX: la guerra de las Malvinas, entre Argentina y la Gran Bretaña por la soberanía del archipiélago de las islas Malvinas, Georgia y Sandwich del Sur. Esta guerra representó la última y desesperada apuesta del régimen militar de la “Reorganización Nacional”, bajo el mando del General Leopoldo Galtieri, para que su gobierno ganara la ansiada legitimidad, así

²³⁵ C. Escudé, *Realismo*, *op.cit.*, pp. 68-76.

como para distraer a la población de los problemas económicos, financieros y sociales por los que atravesaba Argentina.²³⁶

El proceso de “Reorganización Nacional” inició con el golpe de estado de los generales Videla, Viola, Galtieri y Nicolaidis en 1976 --los tres primeros ocuparon la presidencia de la República Argentina en ese mismo orden. Entre los años 1976 y 1983, el peso y la influencia de las Fuerzas Armadas en los procesos de toma de decisiones políticas y económicas aumentaron, y los poderes legislativo y judicial, junto con los partidos políticos, perdieron importancia en la arena política. La incapacidad de los grupos argentinos en el poder para estructurar un sistema estable y lograr un consenso dentro del país provocó que la sociedad viviera bajo un ambiente de incertidumbre permanente, originando un escepticismo generalizado hacia la política exterior y acentuando el interés en la defensa de los privilegios o las reivindicaciones económicas y sociales de la población. Así, la forma política, autoritaria o democrática, se definió como una variable dependiente del sistema económico y social, y varios fueron los intentos de reinserción de Argentina en el escenario internacional, los cuales van desde el proyecto no alineado y tercermundista, tanto de Perón (1947-1955) como de Cámpora (1973), hasta el activismo internacional de Galtieri (1978-1983), pasando por los vaivenes del gobierno de Isabel Perón (1974-1975).²³⁷

El objetivo de las Fuerzas Armadas argentinas, después de 1976, era el de instaurar una democracia fuerte, estable, republicana, representativa y federal, protegida de corruptos y marxistas. Es decir, consideraban necesario imponer un modelo social, político y económico para transformar profundamente a la sociedad.²³⁸ Para ello, era indispensable que la burguesía y el ejército se aliaran, además de una tecnocracia civil que rescataría al país de las ambigüedades y heterodoxias del proyecto populista de

²³⁶ El ritmo de crecimiento de la economía cayó de 7.1% en 1979 a menos de 1.0% en 1981. Además, en estos dos años quebraron más de treinta bancos, la inflación anual pasó de 87 a 149% y el peso argentino continuó devaluándose día con día. El desempleo aumentó drásticamente y los salarios reales cayeron 18%. En Richard Ned Lebow, “Miscalculation in the South Atlantic: The Origins of the Falkland War”, *The Journal of Strategic Studies*, vol. 24, no. 3, 1984, p. 11.

²³⁷ Carlos J. Moneta, “El conflicto de las islas Malvinas en el contexto de la política exterior argentina”, en Roberto Russell (ed.), *América Latina y la guerra del Atlántico Sur. Experiencias y desafíos*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 1984, pp. 6-12.

²³⁸ Sin embargo, cabe señalar que muchos de estos objetivos no fueron sino un ejercicio retórico y nunca se logró instaurar efectivamente la democracia.

Perón. Asimismo, deseaban estrechar los lazos con el capital financiero internacional y las corporaciones transnacionales y, mediante algunos mecanismos represivos y de mercado, se excluiría a parte del empresariado y clase media nacional *non grata* para el régimen. De esta forma, desde el inicio del gobierno de Viola, se distinguieron claramente dos diplomacias, cada una con sus propias características y objetivos: la militar y la económica.²³⁹

En un primer momento, los Estados Unidos apoyaron el golpe militar y el plan económico de Martínez de Hoz,²⁴⁰ ya que veían a las Fuerzas Armadas como las únicas capaces de ordenar el caos que había dejado Isabel Perón. Con el ascenso de Jimmy Carter a la presidencia de los Estados Unidos en 1977, esta relación comenzó a enfriarse y las tensiones continuaron hasta 1978, debido, en gran parte, al asunto del respeto a los derechos humanos, la transferencia de armamentos y la política nuclear del gobierno de Videla.²⁴¹ La diplomacia militar argentina no se ajustaba a los requisitos básicos para formar parte de la comunidad de estados estables que pretendían los Estados Unidos y las fricciones no se hicieron esperar. Los militares, entonces, se consideraron a sí mismos los “defensores reales de los valores del mundo libre”.²⁴²

Las relaciones argentino-estadounidenses se flexibilizaron con la llegada de Ronald Reagan al poder en 1981, a pesar de los empujones provocados por la participación de Argentina en el golpe de estado en Bolivia en 1980, la no adhesión al embargo cerealero contra la Unión Soviética y la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA).²⁴³ De entonces

²³⁹ La diplomacia militar se caracterizó por una orientación nacionalista, ideológica y occidentalista; el apoyo a las políticas del poder; la aceptación del *status quo* mundial; el predominio de corrientes nacionalistas “activistas” (destino histórico, anti-marxismo); el deseo de consolidar definitivamente el territorio nacional, es decir recuperar algunas tierras que se creían argentinas por derecho, como el canal del Beagle y las Malvinas; y la preponderancia del papel del estado en la promoción del desarrollo económico. La diplomacia económica buscó, por su parte: una orientación pragmática y primermundista, así como la aceptación del *status quo* internacional; el apoyo al principio de la subsidiariedad del estado en la economía; y una internacionalización de la estructura productiva. En Roberto Russell, “Introducción”, en Roberto Russell (ed.), América Latina y la guerra del Atlántico Sur. Experiencias y desafíos, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 1984, pp. XXIV-XXVII.

²⁴⁰ Carlos Alberto Floria y César A. García Belsunce, Historia de los argentinos, Buenos Aires, GEL, vol. II, 1992, p. 476.

²⁴¹ Para el gobierno militar, la cruzada estadounidense a favor de los derechos humanos era una intromisión en la política interna del país, lo que ejercía mucha presión al grupo en el poder, aunado además a los planes gubernamentales de poner en marcha plantas nucleares en Argentina, cosa que Estados Unidos rechazaba. Ibid., pp. 477-479.

²⁴² R.N. Lebow, “Miscalculation”, op.cit., p. 16.

²⁴³ Esta visita y la política pro derechos humanos que promovió el gobierno estadounidense obstaculizaron y condicionaron altamente los flujos crediticios y de capital, lo que agravó la situación política interna en Argentina, ya que la falta de recursos

a 1982, el globalismo estadounidense pasó a ser estratégico, en vez de económico, por lo que adoptó una actitud conciliatoria con los regímenes autoritarios latinoamericanos, ante el renovado terror de la probable expansión comunista en occidente. Argentina, ahora, ocupaba un lugar dentro de la agenda de los Estados Unidos. La diplomacia militar argentina se alineó con los objetivos globales y las concepciones estratégicas bipolares estadounidenses, se mostró a favor de la cooperación con Sudáfrica, manifestó su preocupación por la seguridad en el Atlántico Sur, y se comprometió a erradicar la subversión en la región. Así, demostró un entusiasmo obvio por la guerra contra el comunismo.²⁴⁴

De esta forma, los sucesos del 2 de abril de 1982²⁴⁵ y el inicio de la guerra de las Malvinas tomaron a los Estados Unidos por sorpresa.²⁴⁶ Este conflicto armado lo colocó entre dos líneas fundamentales de su política exterior: el panamericanismo y el noratlantismo, situación que Ronald Reagan había tratado de evitar desde un principio.²⁴⁷ Los Estados Unidos tuvieron que decidir entre su socio de la OTAN, con quien compartían ideales políticos e ideológicos, y su nuevo aliado hemisférico, que representaba el “borde filoso de una política hacia el Tercer Mundo”.²⁴⁸ La decisión estadounidense de apoyar a la Gran Bretaña respondió a consideraciones de *realpolitik*: sus intereses y obligaciones con Europa y la OTAN tenían un lugar de suma importancia dentro de su agenda internacional. Además, dejó en claro la volatilidad de su política de actitud benigna hacia las dictaduras militares del Tercer Mundo, que había propuesto Jeane Kirkpatrick, embajadora ante Naciones Unidas.²⁴⁹

financieros impedía el desarrollo de las políticas comerciales de producción y de apertura hacia los mercados internacionales, que pretendía consolidar el régimen de Galtieri.

²⁴⁴ Desde 1979, el régimen militar había comenzado su propia política exterior latinoamericana, al participar en acciones armadas encubiertas en El Salvador, Guatemala y Honduras, además de retirar a sus embajadores en Managua y La Habana. R.N. Lebow, “Miscalculation”, *op.cit.*, pp. 22-24.

²⁴⁵ Esto es la Resolución 502 del Congreso de Seguridad de la ONU, que pedía el retiro de las tropas argentinas del archipiélago. Al día siguiente Gran Bretaña rompió relaciones diplomáticas con Argentina. C.A. Floria y C.A. García Belsunce, *Historia de los argentinos*, *op.cit.*, pp. 488-492.

²⁴⁶ Andrew E. Busch y Elizabeth Edwards Spalding, “1983. Awakening from Orwell’s Nightmare”, *Policy Review*, no. 66 (1993), p. 72.

²⁴⁷ Jack Child, “War in the South Atlantic”, en John D. Martz (ed.), *United States Policy in Latin America. A Quarter Century of Crisis and Challenge, 1961-1986*, Lincoln & Londres, University of Nebraska, 1988, p. 220.

²⁴⁸ Stephen S. Rosenfeld, “Testing the Hard Line”, *Foreign Affairs*, no. 61 (1982), p. 495.

²⁴⁹ Riordan Roett, “La guerra del Atlántico Sur: una perspectiva de Estados Unidos”, en R. Russell (ed.), *América Latina*, *op.cit.*, p. 137.

Argentina consideró esta decisión como una traición que reflejaba la nulidad del concepto de solidaridad panamericana, así como el estado de deterioro del sistema interamericano y la decadencia y debilidad de las organizaciones regionales, pues esperaba que el gobierno estadounidense invocara la Doctrina Monroe y el TIAR para bloquear la entrada británica al continente americano. A partir de este momento, las Fuerzas Armadas argentinas dejarían de intervenir en el conflicto centroamericano y las naciones de América Latina perdieron su compromiso con el panamericanismo y buscaron mayor independencia en el ámbito internacional. Es decir, los gobiernos de la región no se alinearían con las políticas de Washington a no ser que ello fuera en su propio beneficio político y económico.²⁵⁰

La guerra tuvo varias consecuencias. Primero, puso de manifiesto la inviabilidad de los recién ensayados proyectos primermundistas del régimen militar argentino, colocando su política exterior dentro del modelo sugerido por Keohane y Nye de “dependencia asimétrica”. Segundo, demostró las diferencias enormes en cuestiones políticas, militares y estratégicas entre países desarrollados y periféricos. Tercero, hizo aún más claro el vínculo entre los gobiernos autoritarios y la inseguridad externa.²⁵¹ Cuarto, llevó a una revalorización de las alternativas autodependientes para disminuir la vulnerabilidad externa de la región.

Es éste un episodio *sui generis* en la política exterior argentina pues, a pesar de sus constantes reclamaciones territoriales –que, cabe aclarar, no tienen tintes expansionistas, ya que siempre se han referido a zonas que se consideran forman parte del territorio argentino--, este país había optado continuamente por el apego al derecho internacional, la mediación y la negociación. El gobierno militar de la Reorganización Nacional y su predilección por las políticas de poder se opusieron a una clara y larga tendencia argentina por la integración regional y la identificación con los países periféricos.

²⁵⁰ Helio Jaguaribe, “Reflexiones sobre el Atlántico Sur: América Latina y el Brasil ante la desarticulación del Sistema Interamericano”, en R. Russell, (ed.), *América Latina*, op.cit. p. 104.

²⁵¹ Por ejemplo, gran parte de las sanciones comerciales que impuso la entonces Comunidad Económica Europea a Argentina se debieron al hecho de que este país no contaba con un gobierno legítimo y electo democráticamente. Para mayores detalles, véase Lisa L. Martin, “Institutions and Cooperation. Sanctions during the Falkland Islands Conflict”, *International Security*, vol. 16, no. 4, 1992, pp. 143-178.

En Argentina, la guerra de las Malvinas fue el golpe mortal para el régimen militar de Galtieri, lo que provocó el retorno deseado a la democracia. En lo externo, obligó a un cambio forzoso de las políticas internacionales argentinas y privó de sustento ideológico al gobierno. El intento antagónico de recomponer el orden autoritario mediante la invasión de las Malvinas produjo la fractura final de la autocracia.²⁵²

4.3 INTEGRACIÓN Y DEMOCRACIA

El proyecto comercial entre Argentina y Brasil de mediados de los ochenta fue una construcción política que inauguró una nueva fase histórica, caracterizada por dos desafíos claves, que constituían el “anverso y el reverso de una misma moneda: la consolidación de la democracia y la realización de la integración”.²⁵³

Con la transición a la democracia en la región a partir de 1983, la variable del régimen político se incorpora de manera significativa a la literatura dedicada al análisis del comportamiento externo de los estados. Esta es una variable generalmente minimizada en los diversos estudios realizados sobre las políticas exteriores de los países sudamericanos, debido a la inestabilidad institucional de los gobiernos y políticas de las naciones de la zona. Pero los sucesos de los últimos años han evidenciado la incidencia de la redemocratización en la transformación de las relaciones mutuas y en la posterior integración económica.

La concepción tradicional de la primacía en términos de poder y fuerza militar parece haber quedado atrás. Con la democracia, la importancia de la noción de poder permanece, sólo que vista de forma distinta, y los países del área comenzaron a reorientar su política internacional conforme al desarrollo económico nacional a largo plazo, en vez de a corto o mediano plazo, y a una mayor participación en la economía mundial. La democracia, además, se convirtió en un requisito indispensable para asegurar, por un lado, la legitimidad y el buen funcionamiento del gobierno dentro de cada nación, y el éxito en los

²⁵² R. Roett, “La guerra del Atlántico Sur”, *op.cit.*, pp. 138-139.

²⁵³ R. Russell, *Los ejes estructurales*, *op.cit.*, p. 9.

procesos de negociación y reconocimiento en el ámbito internacional, por el otro. Así, la integración regional pasó a ser uno de los puntos centrales de las agendas sudamericanas, superando las antiguas hipótesis de conflicto. Según Mónica Hirst, el nuevo impulso integracionista coincidió con un momento de renovación generalizada de los gobiernos de América Latina que, al contrario de como ocurría en otras épocas, asociaban el interés por la integración regional a líneas de acción más pragmáticas, acompañadas por el desarrollo de una diplomacia económica.²⁵⁴

El menor peso relativo de las Fuerzas Armadas en el proceso de toma de decisiones, la mayor importancia de la agenda económica internacional y el mayor apego a los principios y normas del derecho internacional son algunos de los factores que ejemplifican este cambio en la orientación externa de los países sudamericanos. No obstante, en Brasil, por ejemplo, aún persiste un importante grado de injerencia militar en la ejecución de su política exterior, ya que el gobierno y el cuerpo diplomático pueden verse como socios leales de la corporación militar y de su poderoso apéndice, la industria armamentista brasileña.²⁵⁵ Por el contrario, debido al debilitamiento de las Fuerzas Armadas argentinas tras la guerra de las Malvinas, aquéllas han sido desplazadas y despojadas de su tradicional papel político. Además, las políticas de represión y tortura de los gobiernos militares terminaron por aterrorizar a la sociedad civil de la mayoría de las naciones latinoamericanas, generando un desprecio y un odio por las Fuerzas Armadas, y es ahora esa sociedad quien desea hacer a un lado de la arena política al ejército y su industria. Más aún, la superación del dilema de seguridad en América del sur está estrechamente relacionado con la redemocratización²⁵⁶ iniciada a principios de los años ochenta, gracias a la cual se crearon las condiciones esenciales para dar vida a una serie de iniciativas de cooperación en el campo de la seguridad regional²⁵⁷ y

²⁵⁴ “Las relaciones de América Latina en los años ’90: nuevos desafíos y viejos dilemas”, Documentos e informes de investigación, FLACSO, no. 148, 1993, p. 11.

²⁵⁵ Carlos Escudé y A. Fontana, “Divergencias estratégicas en el Cono sur: las políticas de seguridad de la Argentina frente a las del Brasil y Chile”, Documento de Trabajo, Universidad Torcuato Di Tella, no. 20, 1995, p. 18.

²⁵⁶ A pesar de que los gobiernos de Chile, Argentina y Brasil han comprado nuevo armamento y aviones de combate a los Estados Unidos, se ha seguido un programa de desmilitarización en la zona, así como de consultas entre los distintos cuerpos de las Fuerzas Armadas para el intercambio de información y planes estratégicos de defensa ante una amenaza externa, con la intención de defenderse como bloque, en lugar de fomentar las disputas intrarregionales.

²⁵⁷ M. Hirst, “Las relaciones”, op.cit., p.16.

se han modificado las percepciones compartidas de amenaza. Por ejemplo, la cooperación nuclear entre Argentina y Brasil se incrementó a partir del regreso de la democracia en Brasil y adquirió una dimensión más política. El primer paso en esta materia se dio con la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Puerto Iguazú-Foz de Iguazú en 1985.²⁵⁸

El nuevo escenario regional se debe tanto a la aparición de regímenes democráticos, como a la redefinición de las relaciones bilaterales de los países de la zona. Y aunque es muy difícil determinar hasta qué punto ha contribuido la configuración de las fuerzas político-institucionales o las asignaturas pendientes de las agendas económicas heredadas, lo cierto es que el principio del fin de las antiguas hipótesis de conflicto entre ambos países se originó tanto en los procesos de democratización como en los nuevos parámetros que sustentaron las políticas exteriores de los respectivos gobiernos. Ahora, cabría preguntarse si hay una relación entre el régimen democrático y la creación de un espacio de integración económica subregional, es decir si los gobiernos democráticos han sido una premisa esencial para la negociación de proyectos integracionistas en la región y, a su vez, si esta integración se constituyó en un mecanismo tendiente a preservar y consolidar los sistemas políticos y constitucionales de sus países miembros. De acuerdo a las relaciones políticas entre las naciones del área, parecería que ha sido el tipo de gobierno democrático un nexo entre un marco de políticas cimentado sobre un “sentimiento de respeto público” y el establecimiento de un espacio pacífico de cooperación político-económica entre estados.²⁵⁹

El uso de la fuerza implicaría cuantiosas pérdidas y costos de diversa índole, y la prosperidad económica de los estados dependerá de las prácticas cooperativas con base en los vínculos morales entre las democracias, pues tales prácticas generan los incentivos materiales para fortalecer la comunidad de seguridad y prevenir la guerra. Así, cada estado adquiere no sólo un aliciente para alejarse de la autarquía económica, sino también para mantener y consolidar los lazos de interdependencia.²⁶⁰

²⁵⁸ Carlos Escudé y M. González de Oleaga, “La política exterior de Alfonsín: lecciones de una sobredosis de confrontación”, Documentos de Trabajo, Universidad Torcuato Di Tella, no. 31, 1996, p. 36.

²⁵⁹ Michael W. Doyle, “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs”, Philosophy & Public Affairs, vol. 12, no. 3, 1983, p. 37.

²⁶⁰ Ibid., p. 39.

Es así que la constitución democrática de los estados, como en el caso del Mercosur, hace posible la creación de un espacio de cooperación económica, cuyas aspiraciones como bloque trascienden la agenda económica, incluyendo también el aspecto cultural, político y social de la integración. Así, el Mercosur sería el resultado de la confluencia de regímenes políticos, de condiciones macroeconómicas específicas y de la nueva voluntad política de los gobiernos de la región a partir de la década de los ochenta. Aldo Ferrer afirma que la empatía política de los regímenes democráticos puso de manifiesto la profundidad de las afinidades culturales y la pujanza de la convergencia de países que comparten “un espacio gigantesco, problemas no menores y oportunidades de acción para beneficio recíproco, cuyos primeros resultados comienzan a darse”.²⁶¹ Pero la consolidación democrática en los países de la región aún no ha culminado, y refleja marcadas asimetrías en el grado de institucionalización y valores democráticos. Por ello, puede pensarse que la integración, entre otros factores, contribuirá a afianzar este proceso y a atenuar esas diferencias. Y aunque a menudo esta idea ha sido cuestionada,²⁶² los hechos acontecidos en los últimos años parecen apuntar en esta dirección.²⁶³

La democracia, a su vez, se alimenta de la participación ciudadana y, por eso, la democracia, aunada a la integración, en tanto fuente de crecimiento económico, debe proveer las condiciones necesarias para generar mayor bienestar y mejores posibilidades de progreso para todos los ciudadanos. La integración puede cumplir la función de repartir la riqueza entre las naciones y de reforzar y consolidar el proceso democrático.²⁶⁴ Sin embargo, la relación democracia-integración no supone necesariamente una relación causa-efecto. La constitución democrática es uno más de los diversos factores que condicionaron el resurgimiento de los esquemas integracionistas en América del sur, entre los que se pueden señalar la

²⁶¹ “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, no. 140, 1996, p. 38.

²⁶² Véase João C. Baena Soares, “Democracia e integración”, *Patria Grande. Órgano oficial del Parlamento Latinoamericano*, 3 (1996), p. 38.

²⁶³ Tal es el caso del intento de golpe militar en Paraguay, encabezado por el General Lino César Oviedo, en 1996. La inestabilidad institucional en ese país, producto de la manipulación de algunos grupos golpistas y las debilidades del gobierno de Juan Carlos Wasmosy, era motivo de preocupación en el resto de los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil y Uruguay), y fue así que la reacción de rechazo y repudio de éstos constituyó una prueba de solidaridad democrática hacia el gobierno del presidente paraguayo. Con ello, ha quedado demostrado que la democracia es uno de los pilares sobre los que se apuntalan los proyectos integracionistas sudamericanos.

²⁶⁴ J. C. Baena Soares, “La amenaza a la estabilidad democrática se alimenta de las situaciones de pobreza, al corregir esas distorsiones estaremos asociando democracia e integración”. *Ibid.*, p. 40.

crisis de la deuda, las espirales inflacionarias y el estancamiento económico. La democracia es una condición necesaria, mas no suficiente, para que se dé la cooperación entre las naciones. Aún más, la democracia representativa no asegura la integración económica, pero sin democracia difícilmente hay integración, pues “no habría la suficiente credibilidad de largo plazo en el proyecto”.²⁶⁵

4.4 EL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE ARGENTINA Y BRASIL

La costosa derrota argentina en el conflicto del Atlántico sur a mediados de 1982 relegó a segundo plano el debate relacionado con la capacidad de Argentina para convertirse en potencia mundial, tal y como lo había postulado el régimen militar, y la puso de nuevo en el cauce de la integración económica regional. La naturaleza estructural de la crisis económica de los ochenta y la situación, tanto interna como externa, producto de la guerra, le dejaron un papel internacional más reducido. Tal desenlace afectó severamente a la sociedad y el estado argentinos, al tratarse de una decisión tan audaz como imperdonable sobre uno de los temas más serios de su política exterior, y modificó radicalmente el escenario internacional para toda América Latina, “especialmente para los países más grandes de la región en el tipo de vinculación que tendrían con los Estados Unidos”.²⁶⁶

Con el poder militar en retirada, el tema de la reinserción internacional aparecería con todo su esplendor, acompañando las reflexiones sobre la transición democrática.²⁶⁷ Era fundamental delinear una política exterior racional, coherente, y redefinir las orientaciones de la política económica. Había que analizar seriamente las alternativas de desarrollo considerando tanto el balance de los experimentos económicos de los siete años anteriores, como un ámbito internacional diferente al de entonces. Pocos cuestionaban la conveniencia de aparecer como un país serio o la necesidad de integrarse activamente al mundo, superando cualquier proyecto aislacionista. Sin embargo, las cosas no eran tan claras cuando se

²⁶⁵ Alieto Guadagni, “Argentina: integración en el Mercosur e inserción en el mundo”, Estudios argentinos para la integración del Mercosur, 12 (1996), p. 24.

²⁶⁶ R. Russell, “Introducción”, op.cit., p. XI.

²⁶⁷ Carlos Pérez Llama, La reinserción argentina en el mundo: entre la política exterior esquizofrénica y la política exterior independiente, Buenos Aires, El Cid, 1983, pp. 25-29.

trataba de definir los conceptos de confiabilidad e inserción, o cuando se analizaba si el camino elegido había sido el más adecuado.²⁶⁸

El escenario internacional fue recrudeciéndose poco a poco y la distensión, que se había ido erosionando desde mediados de los setenta, daba paso a un nuevo ciclo de la Guerra Fría. La decisión estadounidense de responder a los retos de una fase de expansionismo soviético renovada tuvo como consecuencia directa el aumento de la producción armamentista de los Estados Unidos y de la Unión Soviética, como correlato obvio.²⁶⁹

El producto total de Argentina se mantenía a los mismos niveles de 1974 y el producto *per cápita* era 13% inferior al registrado en ese mismo año. La economía seguía abriéndose al exterior, pero la participación de las manufacturas industriales en el comercio con otros países se había casi estancado. Al mismo tiempo, había habido un cambio en el perfil de los mercados. La Unión Soviética era el principal cliente de Argentina, quien recibía 23.4% de las exportaciones totales del país sudamericano (el bloque comunista en su conjunto absorbía 28% del total de las mismas), 27% se dirigía a Europa Occidental, 10% a los Estados Unidos y casi 35% a países en Latinoamérica, Asia y África.²⁷⁰

Así, a principios de los años ochenta, había quienes sostenían que los países del sur debían mantenerse alejados y concentrarse en las gestiones frente al Norte y en las cuestiones de desarrollo. Otros afirmaban que, dada la naturaleza de este conflicto y su incidencia sobre las posibilidades y modalidades del desarrollo, no era posible, ni aconsejable, esa marginación, por lo que debían intervenir en el mismo. Esta suerte de “globalismo del sur” podía presentarse como un realismo de la periferia, calificado más por los diagnósticos que por los capítulos propositivos, que se diferenciaba tanto de las posturas idealistas como del realismo de las grandes potencias.²⁷¹

En el caso específico de la relación comercial entre Argentina y Brasil, durante las décadas de los

²⁶⁸ *Ibid.*, pp. 32-36.

²⁶⁹ Peter Calvert, “Latin America and the United States during and after the Falkland Crisis”, *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 12, no. 1, 1983, *passim*.

²⁷⁰ José Paradiso, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, GEL, 1993, pp. 180-183.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 185.

sesenta y setenta, a excepción de los años 1971 y 1975, la balanza comercial entre ambos había beneficiado a Argentina. Sin embargo, esta tendencia se revirtió en los ochenta, como consecuencia de la política de liberalización de Martínez de Hoz, entonces Ministro de Economía, que abrió el mercado argentino a una gran cantidad de productos brasileños. De 1980 a 1985, la balanza comercial entre Brasil y Argentina favoreció constantemente al país amazónico. A partir de ese momento, Argentina aplicó nuevas restricciones al comercio con Brasil, cuyos resultados fueron nefastos, ya que Brasil impuso, a su vez, aún más restricciones, lo que al final dañó seriamente la relación comercial bilateral. El comercio total entre estos dos países cayó de 765 millones de dólares en 1980 a 496 millones de dólares en 1985, mientras que las exportaciones brasileñas a Argentina pasaron de mil cien millones de dólares a 611 millones en el mismo periodo (véase tabla 1).

También, el tipo de productos comerciados se modificó entre 1970 y 1985. Por ejemplo, los productos agrícolas que Brasil exportaba a Argentina en 1975 representaban 34.4% del comercio bilateral total y, en 1984, significaron sólo 16.3% del total, mientras que los productos agrícolas argentinos permanecieron en el mismo nivel en esos años (es decir, más de la mitad del comercio total argentino con Brasil).²⁷² Las exportaciones de productos brasileños manufacturados aumentaron de 44% del total del comercio bilateral en 1975 a 67% en 1984, mientras que las manufacturas argentinas cayeron, en el mismo periodo, de 49% a 26% del total de su comercio con Brasil.²⁷³ Así, entre 1975 y 1984, Argentina pasó de ser el sexto socio comercial brasileño al noveno, y Brasil pasó del cuarto socio comercial argentino al segundo.²⁷⁴ De hecho, en el periodo 1981-1985, las exportaciones e importaciones argentinas significaron 5.9 y 13.8% del total de su comercio mundial, pero para Brasil representaron sólo 3 y 2.8%, respectivamente, de su comercio global.²⁷⁵

²⁷² Mónica Hirst, "Las relaciones Argentina-Brasil: de la asimetría al equilibrio", *Integración Latinoamericana*, 122 (1987), pp. 38-41.

²⁷³ Sin embargo, un incremento de casi la misma magnitud de las exportaciones argentinas de productos semimanufacturados compensó esta caída. Brasil aumentó las exportaciones manufactureras en detrimento de los productos agrícolas, pero las exportaciones manufactureras argentinas se redujeron a la mitad.

²⁷⁴ Luigi Manzetti, "Argentine-Brazilian Economic Integration: An Early Appraisal", *Latin American Research Review*, vol. 25, no. 3, 1990, p. 113.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 115.

Tabla 1. Comercio Argentina-Brasil, 1975-1988 (millones de dólares).

	Exportaciones argentinas	Exportaciones brasileñas	Total	Balanza
1975	213	383	597	-170
1976	422	331	753	+91
1977	465	373	838	+92
1978	577	347	924	+230
1979	686	654	1,340	+31
1980	765	1,092	1,857	-327
1981	595	880	1,475	-285
1982	567	666	1,233	-99
1983	338	655	993	-316
1984	478	853	1,331	-375
1985	496	612	1,108	-115
1986	698	690	1,388	+8
1987	539	819	1,359	-280
1988	573	971	1,544	-398

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos 1990, Buenos Aires, Indec, 1991.

Los gobiernos militares en Argentina y Brasil trataron de fortalecer sus lazos comerciales a fines de los setenta y principios de los ochenta, pero tuvieron resultados pobres y desalentadores.²⁷⁶ Y son los gobiernos civiles y el cambio en las respectivas agendas de estos países lo que facilita el acercamiento. Es el gobierno de Raúl Alfonsín quien lanza la iniciativa para el inicio de las negociaciones bilaterales, dándole un lugar prioritario a la integración económica. Varios son los motivos que llevaron a Argentina a proponer esta aproximación. Políticamente hablando, se estaría poniendo un fin a la tradicional rivalidad en la región y, si el PICAB tenía éxito, este proceso de integración podría hacerse extensivo a otros países miembros de la ALADI, siempre y cuando el país que solicitase su ingreso tuviese un régimen democrático, y que los resultados de este programa posibilitaran el “arrastre” de otras economías. En términos económicos, era éste un intento por revertir el creciente déficit en la balanza comercial argentina

²⁷⁶ Para información estadística y cuadros, véase Mónica Hirst, “El programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil: los nuevos horizontes de vinculación económica y complementación industrial”, *Integración Latinoamericana*, 123 (1987), pp. 36-39.

en su relación con Brasil, así como darle un nuevo impulso al comercio entre estas dos naciones, el cual venía declinando estrepitosamente.²⁷⁷

La iniciativa de la administración de Alfonsín era parte, también, de una nueva estrategia de desarrollo. El modelo de sustitución de importaciones (1930-1976) y el experimento neoconservador de las dictaduras militares (1976-1982) habían demostrado su poca efectividad para fomentar el crecimiento a largo plazo. Por ello, los nuevos dirigentes de la política económica en Argentina decidieron que este crecimiento a largo plazo podría conseguirse reorientando la producción de la industria manufacturera, hasta ese entonces dirigida sólo para satisfacer la demanda interna, hacia el mercado externo, mediante tratados bilaterales de intercambio comercial, que se creía eran más adecuados que los fallidos acuerdos integracionistas multilaterales.²⁷⁸

De esta manera, los encargados de conducir la política exterior argentina tenían un doble objetivo: mejorar la imagen externa del país, para así reubicarlo en la escena internacional. Por ello, la acción diplomática se concentró en dos lineamientos generales de política: uno defensivo, destinado a proteger el orden institucional (recién instaurado tras la caída final del gobierno autoritario de Galtieri); y otro ofensivo, empeñado en crear oportunidades políticas y económicas mediante una presencia activa del país en el ámbito mundial.²⁷⁹ Así, la posición que el gobierno argentino asumió frente a la crisis centroamericana fue ejemplo de una diplomacia más pragmática. La participación en el Grupo de Apoyo a Contadora se ajustaba a la defensa de los principios de solución pacífica de controversias, no intervención e igualdad jurídica de los estados, al tiempo que proponía impedir que el conflicto se propagara y pusiera en riesgo a los gobiernos democráticos en el continente.²⁸⁰ Además, las apelaciones en varios foros multilaterales a favor de un orden económico más equitativo, la participación, junto con Suecia, Tanzania,

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 40.

²⁷⁸ Se esperaba, así, que las manufacturas argentinas tuvieran acceso a un mercado cuatro veces más grande que el local. Mónica Hirst, "El programa de integración Argentina-Brasil: de la formulación a la implementación", *Documentos de investigación*, FLACSO, no. 67, 1988, p. 8.

²⁷⁹ Ofelia Stahringer de Caramuti, "Estados Unidos y la integración del Cono Sur americano", en Alfredo Rizzio y Artemio Luis Melo (comp.), *Las relaciones Argentina-Estados Unidos (1983-1993). Variables para un análisis interpretativo*, Rosario (Arg.), Homo Sapiens, 1993, pp. 93-98.

²⁸⁰ J. Paradiso, *Debates op.cit.*, p. 187.

México, Grecia y la India, en la iniciativa sobre desarme, y la permanencia en el Movimiento de Países No Alineados se inspiraban en la defensa de la autonomía de los pueblos.

A este nuevo escenario se le sumaría la restauración del orden constitucional en Brasil, hecho que se consideró favorecería enormemente la consolidación de la vida institucional argentina. Esta afinidad política y las preocupaciones comunes en torno a la deuda externa y sus repercusiones en la marcha de la democracia, constituyeron elementos indispensables para el inicio del proceso de integración económica que comenzó a cristalizarse a fines de 1985, cuando los presidentes Alfonso Sarney y Raúl Alfonsín, de Brasil y Argentina, respectivamente, se entrevistaron en la ciudad brasileña de Foz de Iguazú. Ahí, los gobiernos de ambos países elaboraron una declaración conjunta en la que manifestaban su voluntad política para avanzar en las relaciones comerciales bilaterales. El periodo entre 1985 y 1989 se caracterizó por ser una etapa de “integración bilateral selectiva”²⁸¹ con base en la firma y puesta en marcha de numerosos protocolos o acuerdos marco que definían las reglas de integración sectorial. Este nuevo acercamiento entre las economías más grandes de América del Sur se dio en un momento en que ambos mandatarios coincidían en que las dificultades que atravesaba la región eran los complejos problemas derivados de la deuda externa, el incremento de prácticas proteccionistas en el comercio internacional, el deterioro permanente de los términos de intercambio, y la fuga de capitales y divisas de las economías en desarrollo.²⁸²

Del lado brasileño, una combinación de razones diplomáticas y económicas favoreció la creación del PICAB. La creciente importancia del mercado latinoamericano para las exportaciones brasileñas y la decisión de la administración Reagan de dar prioridad a la relación Estados Unidos-México a mediados de los ochenta determinaron, en gran parte, el giro de la política internacional de Brasil. En marzo de 1985, el presidente Sarney afirmó que uno de los objetivos de su gobierno era fortalecer sus relaciones políticas y económicas con América Latina, particularmente con Argentina. De esta manera, Brasil podría abrir

²⁸¹ *Ibid.*, p. 193.

²⁸² A. Ferrer, “Mercosur”, *op.cit.*, p. 56.

varios mercados a sus productos y tener un papel más independiente en la región. Además, el acuerdo de integración con Argentina apoyaría el objetivo económico de la Comisión Política Aduanera (CPA) de disminuir gradualmente el proteccionismo de la economía brasileña,²⁸³ así como la competencia por los mercados obligaría a una adecuación entre los precios locales y los internacionales de las manufacturas producidas en Brasil.

Para algunos autores, como Wayne Selcher, el gobierno de Alfonsín no pudo haber tenido mejor momento que éste para lanzar su iniciativa. No había ninguna disputa entre los dos vecinos y Argentina había aceptado el liderazgo económico y político de Brasil en la región.²⁸⁴ Ambos países apoyaban el desarme en la zona²⁸⁵ y veían en el proceso de integración un instrumento para reducir su dependencia estructural de las fluctuaciones del mercado internacional, apuntalar su crecimiento a largo plazo y estabilizar el comercio bilateral. Las entrevistas diplomáticas empezaron en 1985 y terminaron el 30 de noviembre de ese mismo año con la firma del Acta de Iguazú, en la que se manifestaba la voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral en armonía con los proyectos de desarrollo y cooperación regional, y se hacía hincapié en la urgente necesidad de reforzar el poder de negociación de América Latina con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión (art. 8).²⁸⁶

Este acuerdo provocó distintas reacciones en ambos países. Mientras que en Argentina se recibió con gran entusiasmo entre el empresariado local, en Brasil se tenían serias dudas. De hecho, los empresarios y hombres de negocios estaban más preocupados por los aspectos pragmáticos de la posible integración. Algunos consideraban que el mercado argentino era muy pequeño e inestable y afirmaban que Europa o Norteamérica eran mejores opciones; por su parte, las empresas que producían para el consumo local temían que la disminución de tarifas comerciales reduciría su mercado. Otros señalaban que las asimetrías

²⁸³ L. Manzetti, "Argentine-Brazilian", *op.cit.*, p. 115.

²⁸⁴ Wayne Selcher, "Brazilian-Argentine Relations in the 1980's: From Wary Rivalry to Friendly Competition", *Journal of Interamerican Studies*, vol., 27, no. 2, 1985, p. 27.

²⁸⁵ Un conflicto en la región amenazaría seriamente las exportaciones brasileñas a los países andinos, pues la mayoría de éstas se transportan a través del Estrecho de Magallanes.

²⁸⁶ Ofelia Stahringer de Caramuti, "Los acuerdos de integración: Argentina-Brasil y Argentina-Chile en el marco del Mercosur y de un nuevo relacionamiento con EE.UU.", en I.M. Laredo, *La integración latinoamericana*, *op.cit.*, p. 59.

estructurales, financieras, industriales y de acumulación de capitales, y la capacidad económica y competitividad disímiles significarían costos de ajuste muy altos para Argentina.²⁸⁷ Como podemos ver, este proceso de integración se debió, más que a las presiones de los sectores industriales y agrícolas, a la voluntad de negociar y la convergencia de intereses políticos entre los gobiernos de Alfonsín y Sarney.

Finalmente, en 1986 se firmó el Acta para la Integración Económica Argentino-Brasileña, que estableció, a su vez, el programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB), fundado en los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría, tratamiento preferencial frente terceros mercados, armonización progresiva de políticas y participación del empresariado.²⁸⁸ El PICAB apareció justo después de que en Argentina y Brasil terminaran largos años de regímenes militares, y representó un instrumento para consolidar las instituciones democráticas en los dos países, así como un punto de inflexión en la historia de las relaciones bilaterales, caracterizadas por constantes disputas y rivalidades por conseguir el liderazgo regional en Sudamérica. El establecimiento de este programa implicaba que las relaciones entre Argentina y Brasil, de ahí en adelante, se llevarían a cabo sobre la base de un espíritu cooperativo que tendría repercusiones positivas en el subcontinente.

El PICAB, además de unir a los dos mercados más grandes de América del Sur, que representan dos tercios de la población regional y de su producción industrial y agrícola, marcó un nuevo giro dentro de los proyectos de integración económica en Latinoamérica al dirigir sus esfuerzos a evitar errores anteriores e introducir nuevos elementos políticos, sociales y comerciales.²⁸⁹ Este programa instituyó una fórmula de integración gradual que permitía, también, la adhesión de nuevos socios en el futuro.

El objetivo de este programa de integración económica entre Argentina y Brasil era expandir y diversificar el comercio bilateral, mediante la elaboración de protocolos que demostraran la importancia del intercambio de bienes locales como bienes de capital y productos de la industria agrícola y automotriz,

²⁸⁷ L. Manzetti, "Argentine-Brazilian", *op.cit.*, pp. 116-117.

²⁸⁸ *Ibid.*, pp. 121-124.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 110.

con base en la negociación sector por sector. El 30 de julio de 1986, Alfonsín y Sarney firmaron 12 protocolos, que constituyeron la esencia del proceso,²⁹⁰ así como el Acta de Integración y Cooperación Argentina-Brasil. De acuerdo con el Acta, el PICAB adoptaría un enfoque gradual y, al finalizar cada etapa, se diseñarían nuevos proyectos para tratar temas específicos relacionados con el sector automotriz y de bienes de capital. Con ello, se pretendía estimular la complementariedad sectorial de las dos economías, mediante una expansión del comercio que favoreciera una balanza comercial cualitativa y cuantitativamente equilibrada. Además de fomentar el desarrollo tecnológico y el adecuado uso de los recursos productivos, que a la larga llevaría a una armonización progresiva de las políticas económicas de ambos países.²⁹¹

En este programa destacan, por su importancia, los protocolos 1 y 2. El primero, se refería a los bienes de capital y pretendía crear una unión aduanera para un número determinado de estos bienes, con base en una lista que se negociaría anualmente.²⁹² De esta forma, las economías de los dos países se comprometerían a reducir barreras arancelarias y no arancelarias para esta lista de bienes, a mantener un arancel externo común ante terceros y a garantizar que los bienes excluidos de esa lista recibieran el mismo trato que aquellos bienes provenientes de terceros países.

No obstante, las diferencias entre Argentina y Brasil en cuanto a costos de producción y tipos de cambio, junto con la preocupación de algunos empresarios argentinos de que estas condiciones pudieran agravar el déficit comercial con Brasil, obligaron a ambos gobiernos a integrar ciertas medidas correctivas. Así, el protocolo 1 establecía que cuando uno de los dos países experimentara un déficit en la balanza comercial de 10% del total del intercambio bilateral, entraría en operación un mecanismo de equilibrio, mediante un Préstamo de Financiamiento Comercial de hasta 200 millones de dólares. Si este

²⁹⁰ Se firmaron en total 27 protocolos, entre 1986 y 1991. De éstos, los que más repercutieron en el intercambio bilateral fueron los de bienes de capital, trigo, expansión del comercio y alimentos industrializados. Incluso se acordó un protocolo referente a la creación de una moneda común, el *gaucho*, para reducir la vulnerabilidad de las economías argentina y brasileña ante las fluctuaciones del mercado, así como para fortalecer sus relaciones comerciales con Uruguay, que también adoptaría esta moneda.

²⁹¹ O. Stahringer de Caramuti, "Los acuerdos", *op.cit.*, pp. 58-60.

²⁹² Cada país propondría un universo de bienes de capital negociables, de los cuales se escogería un determinado número que conformaría esa lista.

déficit representaba más de 20%, el Fondo Bilateral de Inversión (creado por el protocolo 7) financiaría al país deficitario para fomentar sus exportaciones de bienes de capital. En el caso de que el déficit comercial fuera de más de 40%, ambos países acordarían aplicar nuevas medidas para reducir tal desequilibrio. Este último mecanismo, sin embargo, se definió en términos muy vagos. Los objetivos en este sector eran lograr un intercambio bilateral de 300 millones de dólares en 1987, 400 millones en 1988, 550 millones en 1989 y 750 millones en 1990, es decir un total de 2 mil millones de dólares en cuatro años.²⁹³

Por otra parte, el protocolo 2 se encargaba de la oferta de trigo y establecía una comisión conjunta para coordinar las políticas de ambos países en la producción, distribución y transporte de ese grano. El propósito del protocolo era fijar una cuota para las exportaciones argentinas de trigo a Brasil, como un instrumento de compensación por el desequilibrio comercial previo. Así, el gobierno argentino planeaba vender a Brasil mil cuatrocientas toneladas de trigo en 1987 y 2 mil millones para 1990.²⁹⁴

El PICAB, a comparación de proyectos integracionistas anteriores, constituía un programa más realista y pragmático. En lugar de proponer un gran esquema, prefirió poner énfasis en el gradualismo, con base en un número limitado de acuerdos comerciales bilaterales que se irían ampliando paulatinamente de acuerdo con el desarrollo económico que cada país alcanzara. Asimismo, apoyó la liberalización comercial de aquellos sectores que más beneficiaban a ambas economías, como es el caso de los bienes de capital, y consideraba la aplicación de cláusulas preferenciales para fomentar el comercio y la inversión. También permitía que estos acuerdos se hicieran extensivos a terceros países, además de que promovía un comercio bilateral equilibrado, mediante mecanismos compensatorios. Por último, especificaba un calendario de consultas periódicas, en las que se analizarían los logros obtenidos, se harían los ajustes necesarios y se elaborarían nuevas iniciativas y proyectos.

²⁹³ Una de las cláusulas más importantes del protocolo 1 era la referente a las normas de origen --80% del contenido de los bienes de capital debía ser argentino o brasileño. Para mayor detalle, véase, L. Manzetti, "Argentine-Brazilian", *op.cit.* pp. 117-118.

²⁹⁴ Elvio Baldinelli, "Argentina y Brasil: dos estrategias para la exportación", *Boletín Informativo Techint*, no. 240, enero-febrero, 1986, pp. 42-43.

Entre 1986 y 1988, se firmaron 10 protocolos, que hicieron un total de 22.²⁹⁵ Los encuentros de Alfonsín y Sarney se multiplicaron en estos años. Los presidentes visitaron plantas nucleares --hecho histórico, pues ningún presidente extranjero había sido invitado anteriormente a conocer estas instalaciones ni en Argentina ni en Brasil--, de energía eléctrica y petroquímicas, con lo que se intentaba demostrar la seriedad de los gobiernos por conseguir la integración económica efectiva. En abril de 1988, después de un año de negociaciones, Uruguay se convertía en el tercer miembro del PICAB, mediante el Acta de Alvorada. Tanto Alfonsín, como Sarney y Julio María Sanguinetti aseguraban que éste era el primer paso hacia un mercado común latinoamericano.

Sin embargo, después de marzo de 1988, la negociación de nuevos acuerdos disminuyó considerablemente. En su lugar, el déficit comercial creciente de Argentina acaparó la atención en gran parte de las reuniones bilaterales. El PICAB pasó a un segundo plano para los gobiernos argentino y brasileño, pues sus prioridades eran atacar la espiral inflacionaria (que a fines de ese año era de 900% en Brasil y 260% en Argentina). Además, Alfonsín y Sarney debían defenderse de la creciente oposición política en el interior. Así, sin la fuerza presidencial que había guiado este programa de integración, los equipos de negociación se quedaron más y más aislados dentro de sus respectivas administraciones y fueron cada vez menos capaces de celebrar nuevos acuerdos entre los dos gobiernos.²⁹⁶

La situación económica favorable inicial, se modificó sustancialmente años después debido a fallas estructurales de las políticas macroeconómicas y de la pesada carga de la deuda externa de Argentina y Brasil. Ambos países, a fines de la década de los ochenta, se encontraban sumergidos en profundas crisis económicas y no se había logrado un desarrollo significativo del programa de integración. Si bien el

²⁹⁵ Los más importantes de estos nuevos protocolos serían aquellos que extendían los acuerdos comerciales de 1986 hasta 1999, establecían la cooperación biotecnológica, regulaban el transporte marítimo y permitían la exportación mutua y libre de impuestos de 5 mil vehículos para 1989 y 10 mil en 1990. Además, los referentes al sector petroquímico establecían un 20% de impuesto *ad valorem* sobre importaciones a terceros países y, en el caso de que alguno de los dos países experimentara un superávit comercial en ese sector, éste, mediante un mecanismo *ad hoc*, se convertiría en un crédito para invertir en el sector petroquímico del país que sufriera el déficit.

²⁹⁶ Cabe señalar que, en 1989, Carlos Saúl Menem se entrevistó con Sarney para manifestarle su interés por continuar con las negociaciones dentro del PICAB y Brasil concedió una línea de crédito por 500 millones de dólares para importaciones de alimentos y tecnología argentina para disminuir el déficit comercial de ese país. L. Manzetti, "Argentine-Brazilian", *op.cit.*, p. 120.

comercio bilateral pasó de 1, 107 millones de dólares en 1985 a 1, 969 millones en 1989 y las exportaciones argentinas a Brasil aumentaron de 5.8% del total de su comercio en 1985 a 11.4% en 1990, la proporción de las exportaciones de Brasil a Argentina no registró grandes cambios durante el mismo periodo.²⁹⁷

Los primeros protocolos se firmaron en un momento en que, tanto en Argentina como en Brasil, se estaban aplicando planes heterodoxos de estabilización: el Plan Austral y el Plan Cruzado, respectivamente. El éxito inicial de estos programas para controlar la inflación, generó un mayor poder de compra de la población y provocó un aumento de la demanda en el mercado brasileño de productos argentinos. Así, en 1986, el mercado bilateral creció 25% en relación con el año anterior, lo que explica, de cierta forma, los objetivos ambiciosos y el optimismo en una primera instancia. Sin embargo, a fines de 1986, la Cartera de Comercio Exterior de Brasil (CACEX) inició una política de restricción a las importaciones para corregir el déficit comercial brasileño, afectando directamente las exportaciones argentinas. Para 1987, cuando los protocolos de bienes de capital y trigo entraron en vigor, las condiciones a las que tendrían que enfrentarse se habían modificado drásticamente y fue imposible mantener los calendarios fijados en el protocolo 1; de 224 productos negociados en 1986, sólo se sumaron 126 en 1987 y 129 más en 1989.²⁹⁸ Mientras Argentina registró déficits comerciales de 279 millones de dólares y de 398 millones en 1987 y 1988 con Brasil, en comparación con el superávit de 7.9 millones de dólares en 1986, las exportaciones brasileñas pasaron de 690 millones de dólares en 1986 a 819 millones en 1987 (18.7% de aumento), y a 971 millones en 1988 (18.5% más que en 1987).²⁹⁹ En 1987 y 1988, el comercio bilateral total fue de mil cuatrocientos y mil quinientos millones de dólares, respectivamente, lo

²⁹⁷ María Nofal, Economic Integration of Argentina-Brazil, Mercosur and Regionalization in the Southern Cone Market, Buenos Aires, Nofal & Asociados, 1993, pp. 56-58.

²⁹⁸ Resultado de las enormes diferencias entre las dos economías, pues Brasil podía ofrecer una lista más larga y diversificada de bienes de capital que Argentina, la cual sólo se concentraba en algunos sectores. L. Manzetti, "Argentine-Brazilian", op.cit., p. 121.

²⁹⁹ Uruguay, por su parte, registró déficits comerciales con Argentina y Brasil, en su conjunto, en 1987 y 1988 de 118 millones de dólares y 139 millones, respectivamente. Sin embargo, el gobierno uruguayo sólo llegó a firmar el protocolo de transporte terrestre, por lo que es difícil analizar qué tanto el PICAB perjudicó su balanza comercial o qué tanto hubiera contribuido a revertir tal tendencia. M. Hirst, "El programa de Integración Argentina-Brasil", op.cit., p. 40.

que representaba 11% del comercio total argentino y tan sólo 3.5% del comercio mundial de Brasil.³⁰⁰ No obstante estas condiciones, algunas metas sí se alcanzaron. Por ejemplo, el comercio de bienes de capital continuó creciendo en esos años, alcanzando los 353 millones de dólares, muy lejos de los 431 millones registrados en 1980. El protocolo 1 favoreció el aumento de las exportaciones de ambos países --aunque en Argentina el efecto fue mayor que en Brasil--, y en 1987, el comercio de los bienes de capital representó 80% del total del comercio entre las dos economías (ver tabla 2). Pero los problemas inherentes en la coordinación de las políticas macroeconómicas impidieron la entrada en vigor de la gran mayoría de los protocolos, complicando las negociaciones bilaterales.³⁰¹

Tabla 2. Comercio Argentina-Brasil de bienes de capital, 1984-1988 (millones de dólares)

	Bienes de capital			Lista Común (Protocolo 1)		
	Exportaciones	Importaciones	Balance*	Exportaciones	Importaciones	Balance*
1984	8.9	65.6	-56.7			
1985	16.2	64.9	-48.7			
1986	31.3	58.5	-27.2	3.0	9.0	-6.0
1987	50.1	100.4	-50.3	18.3	22.2	-3.9
1988	51.0	83.5	-32.5	35.5	33.1	2.4

*Signo negativo representa déficit para Argentina.

Fuente: L. Manzetti, "Argentine-Brazilian", *op.cit.* p. 123.

Desgraciadamente, dada la poca precisión de los datos sobre las negociaciones, es difícil aseverar el impacto que el PICAB tuvo en ambas economías. Lo que sí es un hecho es que el factor de mayor peso en el déficit comercial argentino en 1987 y 1988 fue la gran diferencia entre las políticas económicas adoptadas por los gobiernos de Argentina y Brasil. Este último se concentró en fomentar sus exportaciones y reducir sus importaciones, mientras que Argentina trató de estabilizar su economía y revertir la recesión mediante la apertura de su mercado local. Y a pesar de que la intención era que el

³⁰⁰ L. Manzetti, "Argentine-Brazilian", *op.cit.*, p. 121.

³⁰¹ Sin embargo, esto no fue impedimento alguno para que en agosto de 1989 Alfonsín y Sarney firmaran un tratado de integración, ratificado por el Congreso de cada país, para crear un área de libre comercio en un periodo de 10 años a partir de ese momento.

comercio bilateral total rebasara los 300 millones de dólares nunca se logró --en 1987 el intercambio bilateral registró solamente 40 millones de dólares--, la participación de los bienes de capital en el mismo casi se duplicó, al pasar de 6.5% en 1986 a 11.1% en 1987. Asimismo, las exportaciones argentinas a Brasil aumentaron de 4.5% del total del comercio bilateral a 9.3% y sus importaciones de 8.5% a 12.3% (ver tabla 3), por lo que el déficit comercial argentino no se debió a probables fallas en la ejecución del protocolo 1, que, de hecho, sí fomentó nuevas exportaciones de bienes de capital argentinos a Brasil, así como un intercambio más equilibrado, aunque su impacto en el comercio mundial de bienes de capital de cada país no fue muy significativo (ver tabla 4).

Tabla 3. Participación del comercio de bienes de capital en el comercio total bilateral

	Comercio total	Exportaciones argentinas	Importaciones argentinas
1984	5.6%	1.8%	7.7%
1985	7.3%	3.3%	10.6%
1986	6.5%	4.5%	8.5%
1987	11.1%	9.3%	12.3%

Fuente: Fernando Porta, El acuerdo de integración argentino-brasileño en el sector de bienes de capital: características y evolución reciente, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional, 1989, p. 35.

Tabla 4. Participación del comercio bilateral de bienes de capital en el intercambio mundial de Argentina y Brasil de estos bienes

	Exportaciones Arg.	Importaciones Arg.	Exportaciones Brasil	Importaciones Brasil
1984	4.3%	10.2%	3.3%	0.4%
1985	5.9%	10.0%	3.3%	0.7%
1986	16.6%	9.5%	2.6%	0.9%
1987		11.1%	4.0%	1.3%

Fuente: Fernando Porta, El acuerdo de integración argentino-brasileño en el sector de bienes de capital: características y evolución reciente, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional, 1989, p. 37.

En un primer momento, los esfuerzos de coordinación dentro de los protocolos, los mecanismos de desgravación y el alcance de la liberalización, generaron una expansión y diversificación importante del

comercio y nuevas inversiones.³⁰² Pero los propósitos de alcanzar un intercambio más equilibrado y una complementación productiva --con base en la creación de empresas binacionales y fondos de promoción de inversiones--, quedaron lejos de concretarse, debido, sobre todo, a la falta de coherencia de la política industrial argentina y a las diferencias entre las políticas macroeconómicas de Argentina y Brasil,³⁰³ con lo que el PICAB quedó reducido a un vehículo de mera promoción comercial y no de integración económica.

La falta de dinamismo de la actividad económica --particularmente en Argentina--, la enorme diferencia entre los niveles salariales y el precio de la mano de obra en las dos naciones, la asimetría de ambos mercados (el mercado brasileño es cuatro veces más grandes que el argentino), el peso del pago de la deuda externa, los elevados índices de inflación, las bajas tasas de inversión, los desequilibrios fiscales interno y externo, las fluctuaciones en el tipo de cambio, la lentitud de las dos burocracias y la pérdida paulatina de poder de Alfonsín y Sarney en el interior de sus países, fueron algunos obstáculos que impidieron que los protocolos produjeran los resultados esperados.

A decir de Chudnovsky y Porta, todo ello impidió una coordinación fina de las respectivas políticas comerciales, lo que se tradujo en la ausencia de mecanismos e instrumentos que posibilitaran la reconversión productiva de los distintos sectores seleccionados en tales protocolos.³⁰⁴ Pero no impidió que, en 1989, se firmara otro acuerdo de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, el cual estableció un marco jurídico para regular la relación bilateral con miras a la consecución gradual de un espacio económico común.

Es así como podemos comprobar que el origen del éxito inicial del PICAB fue la voluntad de los

³⁰² Daniel Chudnovsky *et al.*, Los límites de la apertura: liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente, Buenos Aires, Alianza, 1996, p. 193.

³⁰³ Fernando Porta, El acuerdo de integración argentino-brasileño en el sector de bienes de capital: características y evolución reciente, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional, 1989, pp. 28-32.

³⁰⁴ "Antes y después de la Unión Aduanera del Mercosur. Prioridades de política", en Pablo Bustos (comp.), Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1995, p. 290.

gobiernos de Menem y Sarney, aunado a un espíritu de euforia producto de la ola democratizadora en estas naciones. Sin embargo y paradójicamente, fueron también motivos políticos los que frenaron los logros comerciales de este programa, como pueden ser la creciente oposición interna que ambos gobiernos tuvieron, así como la proximidad del cambio de gobiernos, primero en Brasil y luego en Argentina.

De este modo, se sembraron las semillas germinales de lo que sería un mayor acercamiento entre Argentina y Brasil, que con la adhesión de Paraguay y Uruguay, integraron el Mercosur. También podemos ver que los resultados del PICAB y de algunos de sus protocolos permitieron que, una vez establecidos los calendarios de desgravación, se fijaran aranceles menores y tablas de reducción y eliminación de aranceles mucho más rápidas que las de otros proyectos integracionistas.

CAPÍTULO V
LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA EN LOS NOVENTA:
EL CASO DEL MERCOSUR

Hasta principios de la década de los ochenta, la política exterior argentina se caracterizó, a grandes rasgos, por el aislacionismo, la desconfianza, el proteccionismo, el tercermundismo y el predominio de las políticas de poder. La década de los noventa implicó un cambio sustancial de estas tendencias, resultado no sólo de las políticas de las nuevas administraciones civiles, sino también del fin de la Guerra Fría, la globalización de los mercados financieros y la reaparición de los regionalismos. Hoy día, puede hablarse de una política exterior argentina más pragmática, realista, consistente y con base en un alineamiento “democrático”, por llamarlo de alguna forma, y para diferenciarlo del que siguieron los gobiernos militares.³⁰⁵

En este capítulo, analizaré la política exterior argentina actual para delimitar sus principales lineamientos políticos y económicos, y compararlos con el anterior patrón de comportamiento argentino en el escenario internacional, subrayando, de esta forma, las constantes y las diferencias más importantes. Y será dentro de este marco que demostraré que el Mercosur es un corolario lógico de una política exterior argentina que ha buscado repetidamente la integración regional como una herramienta indispensable en el desarrollo económico a largo plazo, y que representa tanto una estrategia pragmática para reinsertar a las economías de la región en el orden económico mundial, como un cambio sustancial en la manera de relacionarse de Argentina con su otrora rival Brasil, y con los Estados Unidos, lo que ha permitido que este modelo de integración haya tenido éxito y siga en pie.

El gobierno de Carlos Saúl Menem, desde finales de 1989, planteó una política exterior que asignaba un

³⁰⁵ Roberto Russell y Laura Zuvanic, “Argentina: Deepening Alignment with the West”, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 25 (1991), p. 113.

lugar privilegiado a las relaciones con los Estados Unidos, al abogar por el principio de no enfrentamiento con los países desarrollados.³⁰⁶ Una política contraria provocaría --como se observó a lo largo de la historia argentina-- serios perjuicios. Por ello, Argentina decidió llevar adelante una política “normal”, al optar por resolver sus problemas mediante la razón y la sensatez, y “realista”, dejando de lado una diplomacia abstracta o meramente declarativa.³⁰⁷ La nueva política exterior se basa en el alineamiento democrático³⁰⁸ y en una actitud propositiva más que revanchista o combativa, para así terminar con la tradicional hostilidad hacia Washington. Lo que Argentina quería, a decir del Canciller Guido Di Tella, era “un amor carnal con los Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar un beneficio”.³⁰⁹

Fiel a este nuevo designio, la política exterior argentina no tardó en demostrar su interés por cumplir con esa relación preferencial. Un sector del gobierno, encabezado por el presidente Menem, consideró que el conflicto del Golfo Pérsico en 1991 era el momento oportuno para revertir la imagen anti-estadounidense del peronismo tradicional, por lo que se decidió el envío de dos naves a la zona de guerra. En palabras del entonces Canciller Domingo Cavallo, “no enviar tropas significaría indiferencia y la indiferencia implicaría retroceso, atraso y aislamiento”.³¹⁰ Entre los argumentos que justificaron tal decisión podemos encontrar afirmaciones muy ingenuas, como la que aseguraba que esto significaría acompañar a los Estados Unidos en el diseño de la seguridad internacional de la posguerra fría. Se creía que abandonar la tradicional postura de neutralidad en los conflictos bélicos que no atañen directamente a Argentina se traduciría en una especie de recompensa económica.³¹¹ Además, se argumentaba que esta acción sería un claro ejemplo del respeto a las normas de derecho internacional, lo que aumentaría el prestigio de Argentina en el ámbito mundial.

³⁰⁶ Incluso las reformas económicas de Menem, de corte completamente neoliberal, seguían las indicaciones y lineamientos del llamado “Consenso de Washington”. Para más información, véase William C. Smith, “State, Market and Neoliberalism in Post-Transition Argentina: The Menem Experience”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 25 (1991), p. 45.

³⁰⁷ Domingo Cavallo, “El Ombú”, *Dirección general de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, s/n, 1989, p. 4.

³⁰⁸ Carlos Escudé, *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1992, p. 31.

³⁰⁹ *Página 12*, 9 de diciembre, 1990.

³¹⁰ Citado por Martín Granovsky, “Política exterior. Las relaciones carnales”, en Oscar Martínez et al. *El Menemato: radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*, Buenos Aires, Letrabuena, 1991, p. 187.

³¹¹ Como lo confirma la declaración de Domingo Cavallo durante su visita a Washington en 1991: “las negociaciones crediticias van a mejorar después del envío de los barcos”. *Ibid.*, p. 189.

Poco después, y dentro de esta tendencia a favor del alineamiento, Argentina se retiró del Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL), a fin de modificar su imagen internacional y lograr beneficios materiales, disminuyendo así el riesgo de costos eventuales. “Ese cambio modificó la política autodestructiva que se venía llevando a cabo y que generaba discriminación financiera y comercial, al percibir a Argentina como un país desestabilizador y peligroso”.³¹²

Argentina, también, dio un giro sustancial a su tendencia de voto dentro de Naciones Unidas, abandonando definitivamente su política exterior muchas veces retórica y en clara oposición a la de los países desarrollados, sobre todo de Estados Unidos.³¹³ Hasta ese entonces, Argentina era el país latinoamericano con más disidencias respecto a Estados Unidos, sólo después de Cuba, por lo que se hacía imprescindible demostrar la voluntad de mantener una posición de defensa de los valores occidentales y de los principios fundamentales, como los derechos humanos. El gobierno de Menem decidió aliarse a los Estados Unidos en todas aquellas iniciativas políticas que coincidieran con esos valores fundamentales y que beneficiara sus intereses materiales. Pero la política exterior argentina de los últimos años también ha tratado de fortalecer sus relaciones con los países de la región, pues la adhesión a las instituciones y regímenes internacionales, que garanticen la preservación y gobernabilidad del orden internacional, resulta de vital importancia para un país periférico como Argentina.

El primer paso en esta dirección fue la política de transparencia nuclear con Brasil (a partir de la cual los dos países han seguido una política nuclear común), la ratificación del Tratado de Tlatelolco y la desactivación del proyecto Cóndor II,³¹⁴ con lo que se logró, también, tranquilizar a Washington y reducir la presión y las críticas del gobierno de Clinton sobre el desarrollo tecnológico militar en Sudamérica.

³¹² *Ibid.*, p. 191.

³¹³ A. Busso y A. Bologna, “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación”, en CERIR (comp.), *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimientos y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 1994, p. 39.

³¹⁴ Esta era una empresa conjunta entre Argentina, Egipto, Irak y Libia para el desarrollo de un misil balístico de alcance medio. En Carlos Escudé, *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, GEL, 1995, p. 11.

El siguiente paso fue intentar revitalizar la OEA, es decir redefinir su agenda y restablecer sus jerarquías y prioridades.³¹⁵ La participación argentina dentro de este organismo se orientó a la defensa de la democracia en la región, además de proponer la adopción de regímenes de seguridad cooperativa, a fin de fortalecer la paz hemisférica.

La voluntad de no enfrentarse con las potencias no sólo se evidenció en el alineamiento con los Estados Unidos, sino también en el cambio fundamental en las relaciones con el Reino Unido. El gobierno de Menem decidió abandonar casi completamente los reclamos de soberanía sobre las islas Malvinas, punto muy delicado y conflictivo en la relación bilateral, y se restablecieron las relaciones diplomáticas entre ambos gobiernos, consolidándose así una nueva base para generar nuevas políticas constructivas y de cooperación.³¹⁶

La nueva política exterior argentina y la definición de sus áreas económicas estratégicas, cuyo objetivo primordial es la reinserción económica argentina en el ámbito internacional, ha generado un cierto margen de acuerdo entre el oficialismo y las demás fuerzas políticas argentinas. Sin embargo, es la forma de llevar a cabo la participación más activa de la economía argentina dentro del intercambio mundial la que ha evidenciado importantes líneas de fractura. Los puntos de coincidencia en la necesidad de reorientar la política exterior se sustentan, sobre todo, en fenómenos tales como el impacto de la crisis inflacionaria a finales del gobierno radical de Alfonsín, que hizo clara la importancia de la estabilidad monetaria como requisito indispensable para conseguir el bienestar de la población. Así, la política exterior argentina se concibió como un elemento vital para los objetivos generales del gobierno de Menem y, por tanto, para los intereses económicos del estado.

Otro factor de esta reorientación ha sido la herencia traumática de la guerra de las Malvinas, que no sólo precipitó la caída del régimen militar, sino que también incidió en el abandono progresivo del enfoque

³¹⁵ Discurso del vicescanciller Fernando Petrella en la Asamblea General Ordinaria de la OEA, Nicaragua, 1993, mimeo.

³¹⁶ Tal es el caso de los acuerdos ictícolas de 1990, la firma de algunos acuerdos de cooperación militar en 1990 y 1991, una eventual cooperación en el tema de hidrocarburos en 1991 y un acuerdo provisorio más en materia de pesca (1992). C. Escudé, Realismo, op.cit. p. 34.

tradicional de la política de poder. Hoy día, en Argentina hay un acuerdo generalizado acerca de los beneficios de las políticas de cooperación como herramienta para mejorar su imagen internacional. También el fin de la Guerra Fría influyó en este giro de la política exterior argentina, pues resultaba necesario replantear sus relaciones con países clave como los Estados Unidos o Japón. Es posible hablar, además, de un gran consenso dentro de Argentina respecto de los beneficios de continuar y profundizar el proyecto de integración regional en Sudamérica,³¹⁷ proceso que ha podido desarrollarse gracias a este nuevo escenario internacional.

Pero este consenso se ha dado en torno a la sustancia y no a la forma. Antes que nada, debemos señalar que el estilo del gobierno de Menem para conducir los asuntos externos ha estado condicionado por la situación política y económica tanto interna como externa de principios de los noventa. A decir de Luis Mora,

El gobierno de Menem tiene el mérito de haber producido algunos choques culturales, de haber puesto sobre la mesa una serie de temas tabú, como la ratificación del Tratado de Tlatelolco y la adhesión al tratado de No Proliferación Nuclear, y de haber adoptado medidas que también marcan nuevos caminos (tal es el caso de la desactivación del Cóndor II). Así, se ha pegado fuerte en el núcleo de muchos temas considerados intocables. Este impacto ha contribuido a generar consenso y a reducir el margen de discusión.³¹⁸

La visión más amplia de las relaciones internacionales, la necesidad de la inserción económica e integración regional y la nueva estrategia de acercamiento al mundo, constituyen los lineamientos básicos dentro de los cuales se enmarca la actual política exterior argentina, que goza de un consenso mayoritario en el interior del país.

5.1 POLÍTICA EXTERIOR ECONÓMICA

La actual política exterior argentina ha centrado la búsqueda de capitales, mercados y beneficios

³¹⁷ Argentina se encuentra entre los tres países de América Latina que cuentan con mayores niveles de consenso respecto a la integración (Colombia 83%, Bolivia 72% y Argentina 70%). En Encuesta, *Latinobarómetro. Opinión pública latinoamericana*, Santiago de Chile, octubre de 1996, p. 3.

³¹⁸ L. Mora y J.T. de Araujo *et al.*, "La política exterior y la opinión pública argentina", en Roberto Russell (comp.), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, GEL-FLACSO, 1992, pp. 222-224.

comerciales en cuatro economías estratégicas, a saber: Estados Unidos, Sudamérica (Mercosur, Chile y Bolivia), Japón y Asia Pacífico (estos dos últimos como objetivos a largo plazo).³¹⁹ El deseo de participar más activamente en la economía mundial estuvo sujeto, también, a la voluntad política de transformar la economía nacional argentina, así como a la necesidad de superar la crisis monetaria de fines de los ochenta y de mejorar el nivel de vida de los argentinos. Es así como a principios de la década de los noventa se evidenció la clara relación, e incluso fusión, entre la política exterior y la política económica.

Probablemente, la hiperinflación que debilitó la imagen del gobierno radical de Alfonsín contribuyó también a preparar el terreno para el cambio de rumbo en materia económica y de política exterior. La hiperinflación recalcó la necesidad de estabilizar la moneda y de diseñar una política exterior pragmática y funcional, que obsesionó a gobernantes y ciudadanos por igual, demostrando la caducidad del modelo económico cerrado al comercio internacional y regulado por un estado ineficaz y deficitario.³²⁰

La abrupta salida del gobierno radical y la situación económica desfavorable legitimaron implícitamente las medidas económicas que impuso el gobierno de Menem, las cuales implicaban cambios drásticos para la sociedad en su conjunto.³²¹ Lo que el gobierno de Menem quería era dar al mundo una imagen confiable y saludable de la economía argentina y sus esquemas de desarrollo, lo que aumentaría la inversión extranjera directa, el volumen de las exportaciones y la productividad económica en general. De esta forma, mediante una política de reembolsos y aranceles (cuyo objetivo era reducir los impuestos y subsidios distorsivos al comercio) más racional, un programa de liberalización comercial (con base en una progresiva eliminación de las trabas al comercio intrarregional), una coordinación de las políticas macroeconómicas con los países vecinos (tendientes a establecer pautas de competencia consensuadas), y la adopción de acuerdos sectoriales (a fin de lograr una mayor integración y optimización de los factores

³¹⁹ Carlos Pérez Llama, "La nueva agenda internacional y la política exterior argentina", en R. Russell, (comp.), *La política exterior*, op.cit., p. 93.

³²⁰ Carlos Escudé, *El realismo de los estados débiles*, op.cit., pp. 15-16.

³²¹ Con estas nuevas medidas económicas se buscó superar el estancamiento de la economía argentina y fomentar su desarrollo estable y a largo plazo, mediante la reforma del estado, la apertura al comercio internacional, la privatización de empresas públicas deficitarias, la desregulación de los mercados de capitales, trabajo, bienes y servicios, el control de los índices inflacionarios, de déficit fiscal y de gasto público, y la refinanciación de la deuda externa. Todas estas acciones tienen repercusiones claras en la distribución de la riqueza y en el poder real de compra del salario.

productivos y de las ventajas comparativas), Argentina registró en el periodo 1990-1994 una tasa anual promedio de crecimiento de 7.7%, y se constituyó así en una de las economías de mayor dinamismo en Sudamérica.³²²

Tal estabilidad económica le permitió profundizar su proceso de integración con Brasil, Paraguay y Uruguay, y establecer y fortalecer nuevas relaciones comerciales con diversos países y regiones que el gobierno argentino considera estratégicos. Pasaré ahora a tratar las relaciones comerciales de Argentina con sus principales socios, dejando para un apartado final el estudio del Mercosur.

La relación Argentina-Estados Unidos

La relación política entre ambos países, hasta fines de los ochenta, se había caracterizado por constantes enfrentamientos en foros internacionales y multilaterales. Sin embargo, las medidas políticas que promovió el gobierno de Menem a principios de los noventa, repercutieron favorablemente en la relación bilateral y mejoraron, igualmente, los términos de intercambio comercial entre las dos economías, al reducirse significativamente la tradicional presencia de barreras arancelarias y para-arancelarias.

El gobierno radical de Alfonsín había sentado las bases para la cooperación con la potencia regional, restableciendo vínculos anteriormente deteriorados por las cuestiones de derechos humanos y la política nuclear del gobierno militar argentino. La llegada de Menem al poder significó, por un lado, la continuidad democrática y, por el otro, la posterior adopción de los principios económicos del modelo neoliberal.³²³ Estos factores, aunados a la política exterior argentina de alineamiento con el hegemon regional, fueron los elementos indispensables para mejorar la imagen argentina en el exterior y profundizar los vínculos económicos con ese país.

Por su parte, los Estados Unidos habían iniciado, a principios de los años noventa, una liberalización

³²² CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1995*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1995, pp. 21-24.

³²³ Joseph S. Tulchin, *Argentina and the United States. A Conflicted Relationship*, Boston, Twayne Publishers, 1990, pp. 173-176.

comercial de su economía, favorecida por el crecimiento paulatino de las economías latinoamericanas. Dentro de este marco, la administración Bush lanzó la Iniciativa para las Américas a mediados de 1990, iniciando una nueva etapa en la relación entre Estados Unidos y América Latina, ya que el país del norte proponía, por primera vez, una integración económica continental, que podía entenderse como un esfuerzo estadounidense por demostrar su interés en apoyar y definir a Latinoamérica como su socio natural. Esta iniciativa se centraba en tres áreas: comercio, inversión y deuda externa, y algunos de sus objetivos principales eran fomentar el libre comercio en la región, promover la liberalización de las inversiones y capitales, y aligerar las cargas financieras de las naciones latinoamericanas, mediante la reducción de sus respectivas deudas externas.³²⁴

Posteriormente, en 1994 y dentro de esta misma tendencia, el gobierno de William Clinton promovió la Cumbre de las Américas, a fin de tratar diversos temas políticos, sociales y económicos del continente, como la preservación de la democracia, la distribución de la riqueza, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento de las relaciones comerciales entre los países de la región. La “Declaración de principios” estableció el compromiso de constituir un área de libre comercio (ALCA) para el año 2005. Además, se acordó un plan de acción que estipulaba la celebración de reuniones periódicas en el marco de los foros de comercio e inversión que había creado la Iniciativa para las Américas, a fin de agilizar, ampliar y profundizar la integración económica del hemisferio.³²⁵

De acuerdo a lo establecido en el plan de acción, se llevó a cabo una reunión de Ministros de Comercio del hemisferio en Denver, en junio de 1995. En esta reunión se reconocieron las diferencias entre los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías de las naciones del continente, por lo que se diseñaron algunas medidas tendientes a generar mayores oportunidades y beneficios para la integración de las economías más pequeñas. Además, los participantes contemplaron la creación de varios grupos de trabajo

³²⁴ Augusto Varas, “From Coercion to Partnership: A New Paradigm for Security Cooperation in the Western Hemisphere?”, en Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz y Augusto Varas (eds.), The United States and Latin America in the 1990's: Beyond the Cold War, Chapel Hill & Londres, University of North Carolina Press, 1992, pp. 51-53.

³²⁵ Véase Colin I. Bradford, “Multilateralismo, regionalismo y nuevo orden internacional: Tendencias e implicaciones para América Latina y Brasil”, en Carlos J. Moneta (comp.), Las reglas del juego. América Latina, globalización y regionalismo, Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 1994, pp. 129-130.

en áreas tales como acceso a los mercados, procedimientos aduaneros y reglas de origen, inversión, normas y barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, antidumping y derechos compensatorios para las economías pequeñas. En marzo de 1996, durante la siguiente reunión de Ministros de Comercio se crearon otros grupos de trabajo que se encargarían de los siguientes temas: compras del sector público, derecho de propiedad intelectual, servicios y política de competencia.³²⁶

La relación bilateral entre Argentina y Estados Unidos mejoró enormemente entre 1990 y 1994. Ambos países firmaron varios acuerdos económico-comerciales,³²⁷ entre los que destacan el Memorándum de entendimiento en materia de subsidios y derechos compensatorios de 1991, en el que Argentina se comprometió a no establecer ningún programa nuevo que otorgara subsidios a las exportaciones, a cambio de que los Estados Unidos reconocieran a la nación sudamericana como un “país bajo acuerdo”,³²⁸ el Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Economía de la República Argentina y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos de 1994, para fortalecer los vínculos comerciales bilaterales y fomentar las inversiones entre ambos países,³²⁹ y el Tratado sobre promoción y protección recíproca de inversiones, cuyo objetivo era estimular el flujo de capitales privados, mediante una serie de garantías legales.³³⁰

La profundización de las relaciones bilaterales se tradujo en un incremento del intercambio entre ambos países, pasando de un total de 2 mil 79 millones de dólares en 1989 a 6 mil 665 millones en 1994.³³¹ Sin

³²⁶ Mientras estas acciones eran una muestra de la nueva actitud estadounidense con respecto a Latinoamérica, en el caso específico de Argentina, los Estados Unidos apoyaron el ingreso de Argentina al Plan Brady, así como las solicitudes argentinas ante los organismos multilaterales de crédito.

³²⁷ Para mayor detalle de los siguientes pactos bilaterales, véase la página de internet <http://www.presidencia.gov.ar>.

³²⁸ Esta condición o *status* supone que Argentina goza del derecho, dentro del marco de la ley de Derechos Compensatorios de los Estados Unidos, de recibir la prueba del daño de la industria estadounidense antes de que el gobierno de ese país imponga unilateralmente derechos compensatorios a las exportaciones argentinas, o que asegurara una relación comercial estable y confiable a largo plazo.

³²⁹ Este memorándum creó el Consejo para el Desarrollo de Negocios para multiplicar los lazos comerciales y guiar la cooperación entre los organismos de los respectivos países. Además, tenía como propósito proveer un foro para el intercambio de información sobre asuntos comerciales. Asimismo, se formaron dos grupos de trabajo y asesoramiento en las áreas de desarrollo de negocios y promoción del comercio.

³³⁰ Por medio de este acuerdo, Argentina y Estados Unidos se comprometieron a eliminar todas las discriminaciones a las inversiones extranjeras, otorgándoles el mismo trato que a las nacionales.

³³¹ No obstante, esta tendencia se revirtió drásticamente en el periodo 1995/96, en el que el comercio total se redujo a sólo mil 600 millones de dólares. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Información estadística, 1985-1995, Buenos Aires, INDEC, 1996, pp. 45-69.

embargo, esta relación ha registrado una balanza comercial argentina negativa, que se atribuye, en gran medida, a la sobrevaluación del peso argentino, con lo que la demanda de bienes importados aumentó considerablemente, sobre todo los primeros cuatro años de la década de los noventa. Así, luego de dos años de superávit comercial argentino con los Estados Unidos (295 millones en 1989 y 823 millones en 1990),³³² Argentina registró déficits consecutivos en su balanza comercial bilateral de 627 millones de dólares en 1991, mil 887 millones en 1992, 2 mil 581 millones en 1993 y 3 mil 191 millones en 1994 (ver tabla 5).

A partir de 1995, este déficit comercial se redujo 24.6%, respecto a 1994, debido al leve y progresivo aumento de las exportaciones argentinas desde 1993 (que pasaron de mil 278 millones de dólares en ese año, a mil 737 millones en 1994, y a mil 769 millones en 1995), y a la reducción de las importaciones, que bajaron de casi 5 millones de dólares en 1994, a un poco más de 4 millones en 1995.

Tabla 5. Balanza comercial Estados Unidos-Argentina (millones de dólares)

	1993			1994			1995		
	Imp.	Exp.	Saldo*	Imp.	Exp.	Saldo*	Imp.	Exp.	Saldo*
Estados Unidos	3,859	1,278	-2,581	4,928	1,737	-3,191	4,177	1,769	-2,407

* Signo negativo representa déficit para Argentina
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos

Uno de los objetivos del gobierno de Menem desde 1994 fue revertir el saldo negativo de la balanza comercial. El Plan de promoción de comercio e inversión de la Secretaría de Relaciones Comerciales Internacionales tuvo como fin reducir ese déficit a corto plazo mediante la promoción de las exportaciones argentinas. Otro de los aspectos vitales para modificar la balanza comercial negativa es el Sistema Generalizado de Preferencias, que contempla 4 mil 400 productos que importan los Estados

³³² *Ibid.*, pp. 70-72.

Unidos a los países en desarrollo, y cerca de 28% de las exportaciones argentinas a ese país ingresan bajo este sistema, libres de derechos de importación.³³³

Con respecto a las inversiones norteamericanas en Argentina, las mismas aumentaron significativamente en las áreas de petróleo y gas natural. Y en lo que hace a las inversiones directas, las empresas estadounidenses han participado en la mayoría de las privatizaciones de empresas públicas argentinas,³³⁴ aunque no al nivel esperado.

En suma, durante los últimos años, la relación entre Argentina y los Estados Unidos ha sufrido cambios considerables. Los Estados Unidos han apoyado las reformas económicas argentinas y han mostrado interés en las oportunidades que el mercado argentino (y brasileño) han ofrecido a sus inversionistas. No obstante este saldo positivo en la relación bilateral, aún están presentes algunas asperezas comerciales entre ambas naciones que requerirán complejas negociaciones, como es el caso de la política estadounidense de subsidios agrícolas.

La relación Argentina-Unión Europea

El gobierno del presidente Menem, desde sus inicios, tenía como uno de sus objetivos principales el establecimiento de un camino de cooperación con la entonces Comunidad Europea, previo acercamiento con la Gran Bretaña. Las empresas europeas desean aumentar el volumen de sus exportaciones y la competitividad de sus productos, por lo que los mercados de América del sur aparecen como un atractivo más para sus fines comerciales. De esta forma, la Unión Europea ha pactado un gran número de vínculos bilaterales y multilaterales con los países de la región. Para Argentina, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el Reino Unido constituyó un paso indispensable para el acercamiento con el

³³³ Entre las principales exportaciones argentinas a Estados Unidos en 1995, destacan: materiales y suministros industriales (603.2 millones de dólares), alimentos y bebidas (395.8 millones) y bienes de consumo (221.3 millones de dólares). Las importaciones argentinas se concentran en los sectores de bienes de capital (1,499.9 millones de dólares), materiales y suministros industriales (920.2 millones) y bienes de consumo (294 millones). Estos datos se encuentran en la "Carpeta Base", Embajada de Argentina en los Estados Unidos de América, Washington, D.C., febrero de 1996.

³³⁴ Como Telefónica de Argentina, S.A.; Tordillo, Santa Cruz I y Tierra del Fuego (empresas petroleras); YPF, S.A.; Central Costanera, S.A., Edesur, S.A. y Edelap (energía eléctrica); Caja Nacional de Ahorro y Seguros; y Altos Hornos Zapla-Aceros Zapla, entre otras.

bloque regional europeo, luego de las negociaciones Madrid I y II, que permitieron la normalización de las relaciones argentino-británicas.

Poco después, en abril de 1990, Argentina y la Comunidad Europea firmaron un acuerdo marco de cooperación comercial y económica, similar a los que Argentina había convenido con algunos países latinoamericanos, como Brasil, Chile y México. Este acuerdo contenía una “cláusula democrática”, la cual expresaba la firme voluntad de ambas partes de mantener el respeto de los derechos humanos y la estabilidad democrática en sus respectivos territorios, como condiciones básicas para la preservación del tratado. Esta cláusula, o “fundamento democrático de la cooperación”, establecía que las relaciones de cooperación entre la Comunidad Europea y Argentina, así como todas las disposiciones de ese tratado, se fundamentarían en el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos que inspiran las políticas internas e internacionales de la Comunidad y de Argentina.³³⁵

En noviembre de 1992, Argentina firmó con la Comunidad Europea un acuerdo de pesca, el cual entró en vigencia en mayo de 1994. Este pacto tenía la finalidad de facilitar el ingreso de los productos pesqueros argentinos al mercado comunitario, mediante la reducción de aranceles a la importación. En virtud de éste, los barcos europeos pueden pescar hasta 250 mil toneladas al año en aguas argentinas, y se prevé la creación de programas empresariales conjuntos (*joint ventures*), cooperación financiera, profesional y técnica en investigación sobre pesca y recursos marítimos, y la aplicación de medidas en contra de la pesca indiscriminada.

La apertura de la economía argentina permitió mayores flujos de capitales británicos y europeos en general, que se concentraron principalmente en el sector de los servicios y en la privatización de varias empresas públicas argentinas, entre las que pueden mencionarse centrales hidroeléctricas y atómicas, líneas aéreas y de ferrocarriles, autopistas y empresas petroleras.³³⁶ La Unión Europea (UE) es uno de los principales socios comerciales de Argentina, pues más de 30% de las exportaciones argentinas se dirigen

³³⁵ Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica, firmado entre la Comunidad Europea y la República Argentina, Luxemburgo, 2 de abril de 1990.

³³⁶ Tal es el caso de Telecom S.A., Edenor S.A., Aerolíneas Argentinas e YPF S.A.

al continente europeo. La UE compra 38% del total de los productos alimenticios que exporta Argentina anualmente. Sin embargo, esta relación bilateral no ha sido tan benéfica, ya que Argentina ha registrado constantes déficits en la balanza comercial (ver tabla 6), producto de varios factores, entre los que se pueden mencionar las medidas proteccionistas de la política agrícola común europea (PAC), barreras arancelarias y no arancelarias sobre el comercio extra-Unión, baja competitividad de los productos argentinos en el mercado europeo, la distancia entre los mercados, la ausencia de una estrategia comercial argentina, el alcance limitado del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y la asimetría en la composición de los flujos de intercambio. Sin embargo, el tamaño del mercado de la UE y la posibilidad de revertir las condiciones actuales del comercio bilateral, hacen de este bloque regional una zona estratégica para la política económica argentina.

Tabla 6. Balanza comercial Argentina-Unión Europea (millones de dólares)

Unión Europea	1993			1994			1995		
	Exp.	Imp.	Saldo*	Exp.	Imp.	Saldo*	Exp.	Imp.	Saldo*
Alemania	625	1,024	-399	605	1,382	-777	649	1,250	-601
Bélgica	165	331	-166	152	591	-439	234	224	10
España	495	507	-12	584	865	-281	695	929	-234
Francia y Mónaco	208	739	-531	216	1,072	-856	318	1,039	-721
Italia y San Marino	505	980	-475	654	1,431	-777	735	1,258	-523
Países Bajos	1,271	225	1,046	1,180	352	828	1,191	210	980
Reino Unido	162	259	-97	222	355	-133	310	412	-102
Resto	215	75	140	279	163	116	333	702	-369
Total	3,646	4,139	-493	3,891	6,210	-2,319	4,465	6,024	-1,559

* Signo negativo representa déficit para Argentina
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos

5.2 EL MERCOSUR

El proceso de integración entre Argentina y Brasil adquirió un nuevo perfil desde noviembre de 1988, cuando los gobiernos de ambos países firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, a fin de crear un espacio económico común en no más de 10 años a partir de esa fecha, como ya se vio en el capítulo anterior. Los intereses políticos y económicos mutuos, además de la identificación de ambos

regímenes con los principios y valores democráticos, facilitó el inicio del proceso de integración regional, que se presentó no sólo como un instrumento político, sino también como una estrategia económica para mejorar su posición en el sistema internacional. En América Latina, a diferencia de otras experiencias integracionistas, es necesario concertar primero acuerdos serios y comprometidos, para dar vida después a las instituciones y organismos encargados de ejecutar las políticas económicas.

El 6 de julio de 1990, los presidentes Collor de Melo, de Brasil, y Menem, de Argentina, firmaron el Acta de Buenos Aires, a fin de acelerar aún más la integración bilateral, y fijaron el 31 de diciembre de 1994 como la fecha en que entraría en vigor el mercado común, el libre tránsito de bienes, servicios y factores de producción. El Acta, en comparación con el acuerdo Alfonsín-Sarney, ya mencionado, introdujo una nueva etapa en el proceso de acercamiento argentino-brasileño, pues, por un lado, amplió su alcance y, por el otro, redujo el tiempo en el que se llevarían a cabo las rebajas y preferencias arancelarias. Igualmente importante fue el hecho de que tanto Brasil como Argentina perseguían la integración en el marco de programas unilaterales de liberalización y ajuste estructural de sus economías.³³⁷

Un mes después, y naturalmente preocupados por el desarrollo de un esquema regional que amenazaba con dejarlos económicamente aislados, los gobiernos de Uruguay y Paraguay se unieron a este proyecto de integración. Brasil y Argentina son los principales socios comerciales de Uruguay y Paraguay, por lo que es obvio su interés por acercarse y ser parte de este modelo de desarrollo regional. Chile, a pesar de haber sido invitado a adherirse a este proceso, declinó la oferta.³³⁸ Así, en pocos meses, la geografía económica de América del sur se transformó radicalmente, proyectando una nueva unión subregional bajo el manto del tratado de Montevideo de 1980 y el Acta de Buenos Aires.

Los Ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, se reunieron en marzo de 1991 para firmar el Tratado de Asunción, que dio vida al Mercado Común del Sur

³³⁷ Luigi Manzetti, "The Political Economy of Mercosur", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35 (1994), p. 104.

³³⁸ Sobre todo debido a que su política comercial internacional era, y sigue siendo, muy exitosa, equilibrada y con aranceles aún menores que los propuestos por el entonces Tratado de Montevideo de 1980.

(Mercosur). Los cuatro miembros se comprometieron a formar un espacio regional económico preferencial.³³⁹ Argentina y Brasil acordaron cumplir con las provisiones del tratado para el 31 de diciembre de 1994, mientras que Uruguay y Paraguay tendrían un año más para iniciar el mercado común libre de aranceles.

El Mercosur es el primer intento integracionista en Latinoamérica que rompe con el esquema de la ALADI,³⁴⁰ y algunos elementos sugieren que sus resultados serán menos frustrantes y decepcionantes que aquellos del pasado.³⁴¹ El Mercosur persigue objetivos diferentes y aplica mecanismos distintos para alcanzarlos. En América del Sur, la cercanía geográfica y la complementariedad de las economías de Brasil y Argentina³⁴² favorecen una integración benéfica para las partes. En palabras de Celso Lafer,

El Mercosur es, en verdad, una plataforma de inserción competitiva dentro de la economía mundial que simultáneamente se globaliza y regionaliza en bloques. Es, igualmente, un marco de referencia democrática de los países que lo integran en un mundo de polaridades indefinidas después de la Guerra Fría. Busca la liberalización de los factores productivos dentro y fuera del espacio económico común, por eso tiene la vocación de un polo abierto.³⁴³

5.2.1 El Tratado de Asunción

El Tratado de Asunción constituye, antes que nada, un Acuerdo de Alcance Parcial en relación con la ALADI, por lo que forma parte del proceso de integración de Latinoamérica y se notificó a las partes contratantes del GATT mediante el documento L/6985 del 5 de marzo de 1992.³⁴⁴ En este tratado se fijaron los siguientes objetivos: 1) una reducción arancelaria, que sustituiría el enfoque sectorial del PICAB: estos aranceles al comercio se reducirían progresivamente (cada seis meses) hasta llegar a cero el 1º de enero de 1996 (ver tabla 7);³⁴⁵ 2) la coordinación de políticas macroeconómicas; 3) la creación de un

³³⁹ Santiago Pérez del Castillo, "Mercosur: History and aims", *International Labour Review*, 132 (1993), p. 639.

³⁴⁰ Jacques Ginesta, "La inserción internacional y regional del Mercosur. Enfoque político", en Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, *Mercosul: desafios a vencer*, São Paulo, CBRI, 1994, p. 28.

³⁴¹ Roberto Bouzas, "U.S.-Mercosur Free Trade", en Sylvia Saborio et al., *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1992, pp. 251-252.

³⁴² Brasil tiene un mercado local 4 veces más grande que el argentino, tiene gran capacidad industrial y tecnológica, Argentina, por su parte, es competitiva en el sector agropecuario y tiene una mano de obra altamente calificada.

³⁴³ "El sentido estratégico do Mercosul", en CBRI, *Mercosul, op.cit.*, p. 9.

³⁴⁴ El Tratado de Asunción es conocido al interior de la ALADI, también, como el ACE no. 18.

³⁴⁵ El tratado también permitía que ciertos productos estuvieran exentos de esta reducción arancelaria, con la condición de que estas exenciones se eliminaran completamente para 1996. Sin embargo, para 1993, varios productos seguían fuera del

arancel externo común (AEC), a fin de incrementar la competitividad de los productos locales; 4) el desarrollo de acuerdos para sectores específicos, para facilitar la movilidad de los factores de producción; 5) la creación de un marco legal institucional para resolver las posibles disputas que pudieran aparecer; 6) la creación del Consejo del Mercado Común, formado por los Ministros de Comercio, Finanzas y Relaciones Exteriores de los cuatro países; así como 7) la creación del Grupo Mercado Común, formado por 4 representantes permanentes de tales Ministerios y 4 rotativos, para asistir al Consejo, que es el máximo órgano decisorio.³⁴⁶

Tabla 7. Programa de Reducción de Tarifas

31 de diciembre de 1991	54%
30 de junio de 1992	61%
31 de diciembre de 1992	68%
30 de junio de 1993	75%
31 de diciembre de 1993	82%
30 de junio de 1994	89%
31 de diciembre de 1994	100%

Fuente: <http://www.presidencia.gov.ar>

Por otra parte, el Tratado de Asunción establece la estructura institucional del Mercosur, formada por seis órganos de diversa naturaleza. Estos órganos son:

El Consejo del Mercado Común (CMC).- integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía, o sus equivalentes.

El Grupo Mercado Común (GMC).- integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos, representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos Centrales, que además podrá formar subgrupos de trabajo para tratar temas específicos.

programa de reducción arancelaria: Brasil tenía 260 productos, Argentina 315, Paraguay 351 y Uruguay 768. L. Manzetti, "The political economy", *op.cit.*, p. 105.

³⁴⁶ Durante este periodo de transición hasta 1996, los estados miembros adoptaron tres instrumentos básicos de acción: un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y un Sistema de Cláusulas de Salvaguardia. En Jorge Lucángelli, "Mercosur: antecedentes, logros y perspectivas", *Pensamiento Iberoamericano*, 26 (1995), p. 158.

La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).- integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos.

La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC).- integrada por igual número de parlamentarios representantes de los estados parte.

El Foro Consultivo Económico-Social (FCES).- integrado por igual número de representantes de los estados parte.

La Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM).- tendrá su sede en la ciudad de Montevideo, Uruguay.³⁴⁷

En la XVIII reunión del GMC, llevada a cabo en Asunción los días 2 y 3 de agosto de 1995, se resolvió, a fin de dar a este Grupo una nueva estructura la creación de:

Subgrupos de trabajo.- constituidos por el GMC para el cumplimiento de sus objetivos y en reemplazo de los anteriores. Estos subgrupos son: 1) Comunicaciones, 2) Minería, 3) Reglamentos técnicos, 4) Asuntos financieros, 5) Transporte e infraestructura, 6) Medio ambiente, 7) Industria, 8) Agricultura, 9) Energía, 10) Asuntos laborales, empleo y seguridad social.³⁴⁸

Reuniones especializadas.- son reuniones que tratan temas distintos a los contenidos en los SGT, como ciencia y tecnología, o turismo.

Grupos *ad hoc*.- que funcionan como grupos auxiliares del GMC sobre asuntos como servicios, aspectos institucionales, Mercosur-ALADI, Mercosur-OMC, o Azúcar.

Comité de Cooperación Técnica del Mercosur.- órgano permanente, encargado de supervisar los acuerdos de cooperación con organismos internacionales.

Reuniones Ministeriales.- creadas por el Consejo para tratar temas de importancia o relevancia actual, en las que también participa un representante del GMC.

³⁴⁷ Además, el tratado estipula que la presidencia del Mercosur será rotativa y cambiará cada seis meses, iniciando con el presidente de Uruguay. Para consultar el texto completo del tratado, véase Vicente Guillermo Arnaud, El Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, pp. 355-377.

³⁴⁸ El reglamento del GMC hace hincapié en la participación del sector privado en los subgrupos de trabajo (SGT), por lo que en sus reuniones podrán participar tres representantes del sector privado de cada país.

El Mercosur carece de una estructura burocrática con sede, como es el caso de la UE, y las instituciones creadas por el mismo conservan su carácter intergubernamental, de acuerdo al Protocolo de Ouro Preto. El Mercosur, consciente de que una burocracia grande puede volverse ineficiente y costosa, ha reducido al máximo las instancias supranacionales de toma de decisiones, de órganos técnicos con facultad de iniciativa y de control parlamentario o legalidad de los actos emanados de los diferentes órganos. Sin embargo, la decisión de acelerar el proceso de integración fue por razones políticas,³⁴⁹ lo que despertó serias dudas acerca de la viabilidad de formar un mercado común en tan poco tiempo. Así, las fechas para poner en marcha este mercado se fijaron de acuerdo con el término de los periodos presidenciales en los cuatro países (Menem, Collor de Melo, Rodríguez y La Calle, quienes esperaban poder convencer a sus sucesores de seguir adelante con la integración).

Las negociaciones han sido largas y extenuantes para tratar de satisfacer los intereses de los estados miembros. Esta larga lista inició en Brasilia, a finales de 1991. Ahí se discutió el interés por conseguir la estabilidad económica, sustentada en políticas de austeridad monetaria y disciplina fiscal, desregulación y privatización; así como la necesidad de reforzar la postura del Mercosur como un bloque abierto. La reunión de Las Leñas, Argentina, en julio de 1992, fijó el 1° de enero de 1995 como fecha límite para la entrada en vigor del Mercosur; y se propuso un calendario para coordinar las políticas macroeconómicas, se instauraron reuniones bianuales para intercambiar información y se trataron posibles medidas para evitar la competencia desleal.³⁵⁰

A fines de 1992, en Montevideo, los miembros del Mercosur reafirmaron su compromiso por alcanzar el mercado común en 1995 y establecer un arancel externo común (AEC) que fuera de 0 a 20%. En esa reunión se trató, también, la reducción de aranceles en sectores sensibles, como telecomunicaciones, informática y bienes de capital. La reunión se llevó a cabo en un momento de gran tensión entre los países

³⁴⁹ Entre las que se pueden mencionar la situación de consenso de la opinión pública al interior de las naciones y la proximidad del fin de los periodos presidenciales en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

³⁵⁰ También se discutió el ingreso de Bolivia, que finalmente se rechazó debido a lo joven del Mercosur, que impedía prever sus resultados y hacía imposible saber si podría cargar con una economía más. Además de que Bolivia pertenece al Pacto Andino.

miembros, debido a la decisión argentina de elevar su tasa estadística de 3 a 10% para proteger a la industria nacional de las importaciones brasileñas,³⁵¹ así como los recientes sucesos en Brasil, a saber la deposición del presidente Collor de Mello y la llegada al poder de Itamar Franco, y la profundización de la recesión económica brasileña. De nueva cuenta, en julio de 1993, se reunieron los presidentes y ministros de las cuatro naciones en Asunción, a fin de adoptar el AEC definitivo, pero que finalmente se decidió posponer para diciembre de ese mismo año. Lo que sí se acordó fue que de los 15 mil productos considerados dentro del mercado común, 80% de ellos (divididos en 11 grupos o bandas) tendrían un AEC que iba de 0 a 20%, el AEC del 20% restante (los productos “sensibles”) quedó pendiente.³⁵²

Los objetivos que se trazó el Mercosur en sus inicios (elaborar una política comercial común, dismantlar toda protección arancelaria dentro del bloque, coordinar políticas industriales y tecnológicas, y la convergencia de los comportamientos macroeconómicos), plantearon la necesidad de integrar las estructuras económicas asociadas en el mercado común. Para ello, era indispensable establecer un marco regulatorio que contemplara tal coordinación y armonización de las políticas económicas y sociales. Y justo ahí era donde se presentaban los problemas más grandes.

Tal era el caso del establecimiento del AEC, cuyas negociaciones seguían postergándose, ya que cada país pretendía imponer su propia estructura arancelaria; además de que la reunión de 1993, en Asunción, no pudo siquiera establecer una metodología precisa para poder fijarlo. Pero, finalmente en agosto de 1994, y a pesar de la resistencia que en un principio originó la idea de establecer una unión aduanera en la región, se acordó el AEC que consagraría esta unión a partir de 1995.³⁵³

³⁵¹ Este aumento de la tasa estadística también tuvo un efecto negativo para las exportaciones paraguayas. De hecho, las autoridades de este país amenazaron, en noviembre de 1992, abandonar las negociaciones si Argentina no restituía el nivel previo de la tasa estadística.

³⁵² Así, el arancel externo común promedio era de 11%, los bienes de consumo final estaban entre 18 y 20% de arancel, y el sector automotriz recibiría un tratamiento especial, aunque se pretendía que su AEC no superara el 20%. Además de que Brasil dejó en claro que el resto de la política comercial continuaría siendo, por el momento, autónoma. En J. Lucángeli, “Mercosur”, *op.cit.*, p. 170.

³⁵³ Bela Balassa enumera los diferentes niveles de profundización de la integración económica: 1) área o zona de libre comercio.- en la que se eliminan tanto las tarifas aduaneras, como las cuotas y las restricciones no cualitativas entre los países miembros, pero manteniendo cada uno sus propios aranceles frente a terceros; 2) unión aduanera.- cuando a un área de libre comercio se le agrega la aplicación de un arancel externo común frente a terceros países; 3) mercado común.- constituye una forma superior de integración económica, que no se limita a suprimir sólo las barreras o restricciones al comercio, sino también las que dificultan la libre movilidad de factores de producción tales como servicios, mano de obra, capitales, supone, además,

Las dudas sobre la conveniencia de establecer un mercado común se sustentaban en factores como las asimetrías macroeconómicas entre Brasil y Argentina, y la posibilidad de negociar por separado el ingreso al TLCAN. Las dificultades para acordar el AEC derivaban de la importancia decisiva que tendría en términos de competencia en el futuro, como en la armonización de las políticas comerciales, cambiarias e industriales del bloque frente a terceros.

El consenso final se construyó, por un lado, por el cambio de percepción en el gobierno argentino (de seguir postergando esta negociación, las perspectivas del aumento de la demanda brasileña se traducirían en grandes pérdidas para la economía argentina) y, por el otro, por la estabilización de la moneda brasileña, en virtud del Plan Real, lo que permitía tener certidumbre monetaria y fiscal a mediano plazo. Además de que era bien conocida la importancia que el gobierno de Brasil daba a la consecución del Mercosur, al igual que su intención de comprometer al gobierno argentino a mantener su interés prioritario en el proyecto de integración regional.

Con la firma del Protocolo de Ouro Preto (parte del Tratado de Asunción, de acuerdo al art. 48, y junto a su antecesor, el Protocolo de Brasilia (1991) para la Solución de Controversias,³⁵⁴ se inicia finalmente, el 17 de diciembre de 1994, la construcción del armazón institucional del Mercosur y su tránsito a unión aduanera a partir del 1º de enero de 1995, conforme a lo estipulado al Tratado de Asunción. El Protocolo de Ouro Preto actualiza, complementa y supera al Tratado de Asunción, ya que implica la profundización de la integración por medio de la armonización de las políticas macroeconómicas y sectoriales, la creación de una estructura jurídica que le otorga capacidad de negociación como bloque y el establecimiento de la unión aduanera con el correspondiente AEC.³⁵⁵

la coordinación de políticas macroeconómicas, fiscales y monetarias. En Ofelia Stahringer de Caramuti, "Los acuerdos de integración: Argentina-Brasil y Argentina-Chile en el marco del Mercosur y de un nuevo relacionamiento con EE.UU.," en Iris Mabel Laredo (ed.), La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al Mercosur, Rosario (Arg.), UNR Editora, 1992, p. 54.

³⁵⁴ Este protocolo establece tres mecanismos de solución de controversias: negociaciones directas, intervención del Grupo Mercado Común y procedimiento arbitral. En V.G. Arnaud, Mercosur, op.cit., pp. 386-390.

³⁵⁵ Ibid., p. 126.

El 1° de enero de 1995 se puso en vigencia el arancel externo común, que afectó a 88% del universo arancelario regional, con un promedio de 14% y un máximo de 20%.³⁵⁶ Por su parte, cada país estableció aranceles que van del 0 al 35% para el 12% de los bienes restantes. Las excepciones a este arancel, que abarcan bienes de capital, informáticos y telecomunicaciones, se eliminarán en los próximos años. De esta manera, se ha establecido una unión aduanera imperfecta, debido a la cobertura parcial del AEC y a ciertos mecanismos para favorecer las exportaciones al resto de los socios regionales.³⁵⁷

Hay un conjunto de bienes que el AEC o el arancel 0 intrazona regirá o no, de acuerdo a un cronograma estipulado por los países socios. Los bienes de capital y los productos de informática y telecomunicaciones convergerán al AEC hasta el 2001 y 2006, respectivamente. Además, cada país tiene un cupo de 300 productos que pueden estar sujetos a excepciones, para los cuales se estableció un régimen de convergencia hasta el 2001 (Paraguay tiene derecho a incluir hasta 399 productos en esa lista de excepciones).³⁵⁸ Asimismo, se ha negociado, sobre todo entre Argentina y Brasil, un régimen especial de adecuación al AEC para el caso de los sectores automotriz y azucarero, con un periodo de transición más prolongado --entre 4 y 5 años-- y un régimen de origen Mercosur para aquellos bienes exceptuados del AEC y aquellos que tengan 40% o más de su valor Free On Board [FOB], en insumos exentos del arancel externo común. También, se han establecido excepciones transitorias a la aplicación del arancel cero al comercio intrazona, en virtud de las cuales el régimen de adecuación considera una serie de productos sobre los que regirán los aranceles nominales actuales y una etapa de desgravación total en cuatro años.

5.2.2 Balance y resultados

El Mercosur representa, en función de su potencial económico, la cuarta zona económica del mundo. Su

³⁵⁶ Los sectores industriales más afectados por la rebaja arancelaria abarcan las ramas de madera y corcho, siderurgia, textiles y sus manufacturas, pieles y cueros, papel y gráficos, y materiales de construcción.

³⁵⁷ María B. Nofal, "Mercosur: Evolution, Opportunities and Challenges", *Mercosur Journal*, 1 (1995), p. 3.

³⁵⁸ En marzo de 1995 se autorizó a Brasil a incrementar por un año su lista de excepción en 150 productos a efecto de permitir a las autoridades el control de presiones inflacionarias.

Producto Interno Bruto (PIB) es de 900 mil millones de dólares aproximadamente, que lo ubica detrás de la UE con 7.3 billones y el TLCAN con 6.8 billones, y delante de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) con 700 mil millones y de la Federación Rusa, con 400 mil millones.³⁵⁹ Su superficie comprende aproximadamente 12 mil millones de kilómetros cuadrados, es decir 59% del total de la superficie de América Latina. La producción del Mercosur equivale a 20% de la producción total de los países en desarrollo y su ingreso *per cápita* promedio alcanza los 4 mil 300 dólares. La población supera los 200 millones de habitantes, lo que representa 45% del total de la población latinoamericana.³⁶⁰

Tabla 8. Mercosur en cifras

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total
Población total (millones)	34	159	5	3	201
Población total activa (mill.)	13	71	2	1	87
Población urbana (%)	88	77	52	90	77
Superficie (miles de km ²)	2,767	8,512	407	177	11,863
PIB interno (mill. de US\$)	281,922	554,587	7,826	15,539	859,874
P. Nal. Bruto per cápita (US\$)	8,110	2,970	1,580	4,660	4,330
Exp. totales (mill. de US\$)	15,839	43,600	817	1,913	62,169
Imp. totales (mill. de US\$)	21,527	36,000	615	2,770	60,912
Deuda externa (mill. de US\$)	77,388	151,104	1,979	5,099	235,570

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1996, Banco Mundial.

En un periodo de diez años, 1986-1995, las exportaciones regionales aumentaron seis veces, pasando de

³⁵⁹ J. Grandi y D. Schutt, "Mercosur: ¿consolidación o incertidumbre?", *Archivos del presente*, octubre-diciembre 1996, pp. 83-84.

³⁶⁰ "Mercosur", Suplemento de *El Clarín*, Buenos Aires, 26 de enero de 1995, p. 11.

2 mil 467 millones de dólares en 1986 a 14 mil 447 millones, a una tasa anual promedio de 22%. Si Argentina y Brasil mantienen sus actuales ritmos de crecimiento (7 y 5% anual promedio, respectivamente), el comercio intrarregional podría duplicarse de aquí hasta el fin de la década.³⁶¹

Tabla 9. Exportaciones dentro del Mercosur y % en el mercado mundial (millones de dólares)

Periodo	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
1986	894	13.1	1,175	5.3	133	57.3	394	34.9	2,596	8.5
1987	768	12.1	1,305	5.0	127	36.0	340	27.0	2,541	7.5
1988	875	9.6	1,642	4.8	155	30.4	334	24.1	3,008	6.7
1989	1,428	13.9	1,368	4.0	338	34.8	526	32.9	3,710	7.8
1990	1,833	14.8	1,318	4.2	379	39.6	591	34.9	4,122	9.9
1991	1,977	16.5	2,309	7.3	259	35.2	551	34.4	5,096	11.1
1992	2,327	19.0	4,128	11.4	246	37.5	622	36.5	7,323	14.4
1993	3,684	28.1	5,395	14.0	276	39.8	699	42.5	10,054	18.6

Fuente: Daniel Chudnovsky y F. Porta, "Antes y después de la Unión Aduanera del Mercosur. Prioridades de política", en Pablo Bustos (comp.), *Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Buenos Aires, Friedrich Ebert, 1995, pp. 34-38.

Hoy día, el comercio entre Argentina y Brasil representa más de 85% del total subregional, lo que refleja un crecimiento significativo de los intercambios bilaterales. Mientras que en 1988 Argentina colocaba en Brasil 6.7% del total de sus exportaciones, en 1995 la cifra ascendía a 26%, y las ventas de Brasil a Argentina pasaron de 2.2% de sus exportaciones a 8.6% en 1995.³⁶² La región ha pasado a ser el primer destino comercial para Argentina y el segundo para Brasil, lo que demuestra la importancia de este proceso como instrumento de inserción externa. En el periodo 1985-1994, el comercio exterior de Brasil

³⁶¹ J. Grandi y D. Schutt, "Mercosur", *op.cit.*, pp. 102-103.

³⁶² Para Argentina, estas transformaciones han significado una modificación abrupta del superávit en la balanza con Brasil en un déficit de mil 667 millones de dólares en el lapso 1991-1992, a pesar de que con el Mercosur en su conjunto mantenía la balanza comercial a su favor. Para 1993, el aumento de 67% de las exportaciones argentinas permitió reducir esta tendencia, lo que sumado a una mayor estabilidad macroeconómica y a una reactivación del mercado brasileño generó un nuevo dinamismo en el intercambio. El desequilibrio del comercio argentino-brasileño puede atribuirse no sólo a las condiciones propias de los planes peso/cruzeiro, la recesión en Brasil y el aumento de la demanda argentina (moneda sobrevaluada), sino a factores estructurales o asimetrías económicas, entre las que destacan los mayores costos de infraestructura y financiamiento y el menor grado de competitividad del sector manufacturero en Argentina. D. Chudnovsky y F. Porta, "Antes y después", *op.cit.*, pp.293-295.

con el Mercosur se triplicó y el de Argentina se duplicó, lo que coloca al Mercosur sólo después de los Estados Unidos como destino de las exportaciones brasileñas.³⁶³

El comercio total de la subregión superó los 150 mil millones de dólares en 1995. El comercio intra Mercosur, como ya se mencionó, alcanzó los 14 mil 447 millones de dólares, lo que representa 41% del total de las exportaciones intralatinoamericanas, las cuales alcanzaron los 37 mil millones de dólares en 1995. También en ese año, Argentina obtuvo un superávit comercial con el Mercosur en su conjunto y con Brasil, sumando mil 978 millones de dólares y mil 139, respectivamente.³⁶⁴

Otro punto importante en los avances registrados en el Mercosur, es el crecimiento de las inversiones regionales. La expansión del comercio y su diversificación, así como el éxito relativo de los planes de estabilización influyeron significativamente en la localización de las inversiones en los países del Cono sur, que también resistieron el “efecto tequila” (devaluación y espiral inflacionaria en México) y los “coletazos del dragón” (caída de la bolsa de valores de Indonesia).

Entre las inversiones que el proceso ha atraído pueden distinguirse las inversiones extrazona y las intrazona. Los sectores que predominan como principales destinos de la inversión extranjera directa (IED) destacan la banca, las bebidas, el sector químico, los alimentos, el papel, los servicios financieros y el transporte aéreo. Chile aparece como el principal inversionista latinoamericano en el Mercosur, sobre todo en los sectores de energía y servicios financieros, tanto en Argentina como en Brasil. También, alrededor de 320 firmas brasileñas han establecido proyectos de inversión en Argentina, principalmente en el sector automotriz (que concentra la cuarta parte de las iniciativas argentino-brasileñas), con inversiones que van de 500 a 800 millones de dólares tan sólo en 1994. Así, mientras las compañías brasileñas tienden a crear filiales en Argentina, sus homólogas argentinas parecen concentrarse en la comercialización y distribución de productos en Brasil.³⁶⁵

³⁶³ Aldo Ferrer, “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, no. 140, 1996, p. 567.

³⁶⁴ María B. Nofal, “Balance del primer año del Mercosur”, *Mercosur Journal*, 2 (1996), p. 7.

³⁶⁵ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Inversión extranjera directa en América Latina en los años noventa*, Madrid, IRELA, 1996, p. 61.

Tabla 10. Flujo de inversiones intrazona en Argentina y Brasil

	1990		1994/1995		País de origen
	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%	
Argentina	188	2.1	1,870	12.2	Chile (6%) Brasil (5.4%)
Brasil	118	0.3	291	0.5	Argentina (0.2%) Uruguay (0.2%)

Fuente: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Inversión extranjera directa en América Latina en los años noventa, Madrid, IRELA, 1996, p. 65.

Las inversiones extrazona han superado las intrazona. Estados Unidos se ha convertido en el principal inversionista en la región, sus flujos pasaron de mil 218 millones de dólares en 1990 a 4 mil 774 millones en 1994. Le sigue la Unión Europea,³⁶⁶ cuyas inversiones ascienden a mil 449 millones de dólares y, finalmente, Japón con 33 millones de dólares.³⁶⁷

Tabla 13. Flujos de inversión hacia el Mercosur, 1990-1994 (millones de dólares)

Año	UE	EE.UU.	Japón	Total
1990	1,125	1,218	158	2,501
1991	988	1,284	366	2,638
1992	801	3,070	97	3,968
1993	447	4,243	118	4,808
1994	1,449	4,774	33	6,256

Fuente: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Inversión extranjera directa en América Latina en los años noventa, Madrid, IRELA, 1996, p. 67.

5.2.3 Algunos problemas

Una forma de evaluar, también, el estado actual del Mercosur es revisar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de liberalización comercial y de adopción de políticas económicas comunes. El Mercosur aún presenta algunos puntos débiles que se han traducido en problemas para la aplicación correcta de las medidas acordadas e incluso ha vivido tensiones en su interior, como el

³⁶⁶ El bloque subregional recibió 67% de las inversiones europeas en Latinoamérica entre 1985 y 1989, sin embargo cayó a 49% en los primeros cuatro años de la década de los noventa.

³⁶⁷ IRELA, Inversión, op.cit., p. 63.

problema del alza de la tasa estadística argentina en 1992 o la aplicación de cuotas para frenar las importaciones brasileñas de papel, celulosa y textiles en Argentina, y la decisión del gobierno de Menem de reducir los aranceles para los bienes de capital de cualquier procedencia en 1993.

Diversas regulaciones nacionales, algunas más visibles que otras, afectan todavía el acceso al mercado intrarregional. Las más transparentes son los aranceles, que aún sobreviven en el régimen de adecuación y en los sectores automotriz y azucarero, temporalmente excluidos del libre comercio regional y de las políticas comunes.³⁶⁸

Hasta fines de 1995, los países del Mercosur continuaban exigiendo reglas de origen a la totalidad de los productos que ingresaban desde los países socios, ya que aún no se disponía de una lista definitiva de excepciones al AEC. Pero son las restricciones no arancelarias las que ofrecen mayores dificultades, debido a su falta de transparencia y a los cambios en las legislaciones o reglamentaciones internas. Además, es previsible que estas barreras no arancelarias aumenten su importancia a medida que se eliminen los aranceles y probablemente comenzarán a utilizarse con mayor frecuencia, a fin de contrarrestar los efectos de la reducción arancelaria. Los países del Mercosur sí eliminaron algunas restricciones no arancelarias pero es necesaria una fase de armonización que promueva algún grado de convergencia en estándares y prácticas.³⁶⁹

El libre acceso al mercado intrarregional también requiere un mecanismo idóneo para evitar las prácticas comerciales desleales o, cuando menos, para asegurar que las medidas defensivas (derechos compensatorios y *antidumping*) no resulten en acciones injustificadas de protección. De hecho, la utilización de las prácticas *antidumping* puede resultar más conflictiva aún porque el acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT mejora modestamente el marco de aplicación de las legislaciones nacionales.³⁷⁰ Hasta tanto se adopte un enfoque común, los países miembros del Mercosur acordaron continuar aplicando la

³⁶⁸ Roberto Bouzas, "La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo", *Integración & Comercio*, 0 (1996), p. 70.

³⁶⁹ De los aranceles 51.5% se redujeron, 8.2% subieron, 5.7% no cambiaron y 31.6% no quedaron definidos. M. Khaler, "Régimen comercial y diversidad nacional", *América Latina/Internacional*, FLACSO, vol. 1, no. 1, 1993, pp. 32-34.

³⁷⁰ J.M. Finger, "Legalized Backsliding: Safeguards Provisions in the GATT", *Banco Mundial*, 4 (1995), p. 11.

legislación *antidumping* nacional, lo cual abriga situaciones altamente conflictivas.

Por otra parte, la asimetría entre las economías del Mercosur supone otro reto. Paraguay y Uruguay, aunque tienen voz, no tienen fuerza suficiente para alterar, de algún modo, la dirección o la forma del esquema de integración. El tamaño del mercado brasileño y su avance industrial lo ponen muy por encima de sus socios y le permite determinar en gran medida el ritmo de los avances en la región. Argentina es el único interlocutor con capacidad negociadora frente a Brasil, pero éste continúa siendo el polo dominante política y económicamente hablando. Mientras que Brasil es más proteccionista y prefiere aprovechar el mercado local para fortalecer su industria, Argentina profesa una vocación más liberal y de apertura, como único medio para estimular la inversión extranjera. Según Aldo Ferrer,

la industrialización de Argentina constituye, en efecto, la clave para el desarrollo futuro del mercado subregional. Un crecimiento simétrico, diversificado y complejo, entre los dos socios principales, ampliaría las posibilidades de desarrollo de Uruguay y Paraguay. Si no fuera así, la formación de un polo industrial y tecnológico hegemónico en Brasil reproduciría, en el espacio común, una relación centro-periferia que es incompatible con los intereses de los socios del Mercosur y con el crecimiento del sistema.³⁷¹

La diferencia entre los proyectos económicos de Argentina y Brasil plantea nuevas dificultades. En el primero, el Plan de Convertibilidad mantiene una paridad fija entre el peso y el dólar, mientras que en el segundo el Plan Real permite minidevaluaciones dentro de bandas de flotación previamente fijadas, manteniendo una paridad real, no nominal. Estas divergencias alteran el precio de las importaciones, afectando la distribución del comercio, casi siempre favorable a las exportaciones brasileñas. La falta de control sobre el tipo de cambio es un círculo vicioso que afecta el resto de la economía, la inestabilidad cambiaria tiene que ver con los problemas de las balanzas de pagos, con la inflación, con las políticas macroeconómicas inconsistentes y con la volatilidad de los capitales.³⁷²

Por último, los sectores automotriz y azucarero han sido transitoriamente excluidos del libre comercio intrarregional y de las políticas comunes. La principal razón son las severas asimetrías en las regulaciones

³⁷¹ "Mercosur", *op.cit.*, p. 573.

³⁷² José Luis Machinea, "Políticas comerciales latinoamericanas: resultados y opciones", trabajo presentado en el Segundo Seminario *Mercosur, perspectivas y problemas*, Buenos Aires, 1994, p. 131.

públicas que prevalecen en ambos sectores, tanto en Argentina como en Brasil. Eventualmente, el conflicto en torno al sector automotriz se encaminó mediante la negociación e instrumentación anticipada de un régimen de transición, que inició el 1° de enero de 1996, vigente hasta 1999. Para el sector azucarero un comité *ad hoc* deberá definir también un plan de convergencia que incluya esta actividad dentro del libre comercio y las políticas comunes.³⁷³

Una unión aduanera exige, además, un tratamiento uniforme de las importaciones extrazona, no sólo en materia arancelaria, sino por lo que se refiere a las medidas de protección contra prácticas desleales de comercio. No obstante, los resultados de la Ronda Uruguay del GATT permiten la supervivencia de los subsidios al sector agrícola por un largo tiempo. Éstos tienen efectos dañinos sobre el comercio internacional de los productos agrícolas y afecta a varios países del Mercosur, como Uruguay y Argentina. El comercio de trigo entre Argentina y Brasil es un ejemplo de las tensiones derivadas de la falta de un régimen común de tratamiento de las importaciones subsidiadas. El mecanismo actual de aplicar un sistema de sobretasas estacionales durante la época en que se comercializa la cosecha argentina es tan sólo una solución de emergencia.

La puesta en operación de un régimen común sobre prácticas desleales de comercio y salvaguardas subraya la exigencia de definir una autoridad capaz de aplicarlo. Esto puede proveer la oportunidad para iniciar un proceso de desarrollo de instituciones comunes con algún grado de supranacionalidad, un área en la que los países del Mercosur se han mostrado sumamente cautelosos. También, en el mediano plazo, la armonización de ciertas políticas estructurales constituye un paso necesario en el proceso de formación de una unión aduanera.

Sin embargo, el verdadero dilema radica en decidir dónde trazar la raya entre lo que debe o no armonizarse, es decir determinar el grado óptimo de convergencia.³⁷⁴ Un desafío importante consiste en identificar aquellas políticas estructurales en las que deben concentrarse los esfuerzos de

³⁷³ R. Bouzas, "La agenda", *op.cit.*, p. 73.

³⁷⁴ R. Lawrence, R.A. Bressand y T. Ito, *A Vision for the World Economy. Openness, Diversity and Cohesion*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1995, pp. 46-51.

complementación, en forma paralela al desarrollo de un mecanismo de contención del conflicto que evite que éste obstaculice el proceso de integración. El diseño de una agenda ambiciosa de armonización puede resultar contraproducente desde un punto de vista práctico, y poco eficiente desde un punto de vista realista.³⁷⁵

En suma, en un primer momento el Mercosur evidenció un cambio sustancial respecto a los modelos de integración anteriores, que habían mostrado ya claros signos de agotamiento e inviabilidad como estrategia de crecimiento y desarrollo económico. Pero también evidenció un cambio radical de la postura tradicional argentina en la arena política regional, ya que este país terminó aceptando la mayor importancia del mercado brasileño, que es el que más bienes y servicios demanda, y reconociendo el liderazgo tácito de esta nación en la subregión.³⁷⁶

Si bien el gobierno de Menem rompió con algunas de las constantes de la política exterior argentina, es posible identificar un elemento de continuidad en la misma: la búsqueda de la integración económica de América del Sur. Tanto el gobierno de Alfonsín como el de Menem hicieron de la integración una cuestión prioritaria el diseño de sus respectivas políticas exteriores, la cual se convirtió en un factor clave para superar los problemas económicos internos que ambos mandatarios enfrentaron. Sin embargo, fue el gobierno de Menem el que le dio un impulso político determinante y rescató el ánimo económico del proceso de cooperación entre Argentina y Brasil a mediados de los ochenta.

³⁷⁵ M. Kahler, International Institutions and the Political Economy of Integration, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995, pp. 84-86.

³⁷⁶ Un claro ejemplo es el protagonismo especial que le otorgó Argentina, junto con el Mercosur, en las discusiones con Estados Unidos sobre el ALCA, meses atrás.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este trabajo hemos analizado las características, tendencias y objetivos de la política exterior argentina, durante casi toda su historia. Así, hemos revisado los orígenes de la postura internacional tradicional de Argentina, consecuencia de las guerras expansionistas en América del sur durante buena parte del siglo XIX y de la Doctrina Monroe, hemos comprobado también que los primeros esfuerzos integracionistas económicos argentinos a partir de la década de los años cuarenta de este siglo y su apoyo a los proyectos de la ALALC y la ALADI se vieron mermados por las condiciones inestables del escenario internacional y por las circunstancias económicas, políticas y sociales desfavorables en la mayoría de los países latinoamericanos. Igualmente, hemos examinado las diversas situaciones que motivaron los distintos programas de integración económica subregionales y regionales, y que determinaron las estrategias a seguir y la jerarquización de los factores económicos y políticos, con miras a conseguir el desarrollo económico estable y de largo plazo de las naciones de Latinoamérica. Si durante los cincuenta y sesenta la integración económica se veía como el instrumento adecuado para la industrialización y el crecimiento hacia adentro, para los setenta ya no importaba sólo el desarrollo de la industria pesada y manufacturera, sino la promoción de nuevas dimensiones del crecimiento, como el intercambio tecnológico y científico. Hemos visto cómo a partir de los ochenta se deja de lado el multilateralismo, busca primordialmente acuerdos bilaterales que se irían ampliando hasta lograr un mercado común regional, se instauran nuevamente los regímenes democráticos en América del sur, se apuesta al libre comercio para aumentar las oportunidades de desarrollo económico, y se convierte la integración en una nueva herramienta para consolidar los gobiernos constitucionales y reinsertar a Latinoamérica en el sistema internacional. De esta forma, hemos podido seguir muy de cerca el comportamiento de Argentina y su postura internacional en todos y cada uno de los programas

integracionistas en América Latina, para así señalar, por un lado, aquellos elementos constantes en el diseño de esta política y, por el otro, apreciar el cómo y el porqué de la ruptura con el pasado, es decir comprender dentro de un panorama más amplio el giro radical de las relaciones políticas de Argentina con los países desarrollados y con las naciones vecinas.

El cambio de la postura argentina en el escenario mundial fue producto tanto de factores externos como de condiciones internas. Por ejemplo, la guerra de las Malvinas y la crisis inflacionaria del gobierno de Alfonsín influyeron determinadamente en la manera de percibir la conducción de la política económica nacional y los asuntos internacionales. Las consecuencias del conflicto de las Malvinas modificaron por completo la actitud agresiva y de enfrentamiento que predominó en la política exterior argentina durante décadas, mientras que las secuelas inflacionarias demostraron la importancia de contar con una estabilidad monetaria y financiera para asegurar el desarrollo económico del país. Estos acontecimientos y las transformaciones en el orden internacional en la década de los ochenta y noventa crearon el contexto propicio para que aparecieran proyectos como el PICAB y el Mercosur. Este último, además de encontrarse dentro de una tendencia regionalista comercial que la política exterior argentina ha manifestado desde los años cuarenta, representó una estrategia pragmática, resultado de una percepción más realista del escenario mundial, para reinsertar a Argentina y a las economías de la subregión en el orden económico internacional, ante los cambios profundos que se experimentaron en la década de los ochenta. Así, la disminución de los enfrentamientos con Estados Unidos y Brasil constituyó uno de los ejes de esta nueva política internacional. Argentina terminó por reconocer el liderazgo natural de Brasil en la zona y la preponderancia de su mercado en la subregión, así como la importancia de guardar una relación estrecha y amistosa con el hegemón estadounidense.

Igualmente, la convicción democrática de Argentina le permitió a los gobiernos de Alfonsín y Menem ganar legitimidad interna y externa, y abrirse nuevas puertas en la arena internacional, favoreciendo el acercamiento político y económico con las naciones vecinas. De este modo, poco a poco se fue dejando de lado el deseo exacerbado de protagonismo argentino y se optó por una presencia internacional de

bloque. El origen de esta renovada búsqueda de pactos regionales abarca desde la imagen de un mundo dominado por grupos económicos regionales, por un lado, hasta la necesidad imperante de promover programas y esquemas que favorezcan la integración y la cooperación en el área. Además, Argentina, en particular, comenzó a cooperar con las Naciones Unidas en el tema de la seguridad colectiva, tratando así de ganar algunos favores de ciertos países desarrollados, como los Estados Unidos.³⁷⁷ Al mismo tiempo, ante una economía mundial cada vez más segmentada por la aparición de nuevos esquemas de integración regional, la política exterior argentina adoptó una estrategia competitiva: decidió promover su propio proyecto de integración. Con ello, pretendía no sólo apoyar el programa económico nacional, sino crear un mecanismo que disminuyera la vulnerabilidad de su economía ante los procesos económicos mundiales. Es así que, tanto para Alfonsín como para Menem, la integración con las naciones sudamericanas se convirtió en un elemento prioritario en sus respectivas agendas de política exterior.

Esta tendencia a crear bloques más o menos uniformes y coherentes entre naciones cercanas geográficamente ha hecho que la división entre la economía y la política sea casi imperceptible. Así, el regionalismo económico puede ser, también, una herramienta para ampliar el poder político y de negociación de las naciones parte. De esta forma, estos nuevos arreglos despiertan muchas dudas y curiosidades acerca de cómo se verá afectado el orden internacional. Tales incertidumbres, en el plano político y económico, tienen mucho que ver con la forma en que los acuerdos e instituciones regionales se relacionan, y se relacionarán en un futuro, con sus contrapartes mundiales o multilaterales.

El Mercosur ha sido ejemplo de un cambio sustancial respecto a los programas de integración hacia adentro, característico de los procesos anteriores en América Latina. Era necesario modificar ese modelo de desarrollo y buscar mecanismos que permitieran la cooperación de las economías de la subregión dentro de una economía mundial en constante cambio. La liberalización comercial, la apertura económica, la armonización de las políticas comerciales, la competitividad y las economías a escala son los cimientos de la nueva integración en el cono sur.

³⁷⁷ La participación de las fuerzas armadas argentinas en la guerra del Golfo Pérsico, por ejemplo, refleja este nuevo

Pero eso no es todo. La democracia y su proceso de consolidación constituyen una clara ruptura con las experiencias de procesos de integración previos, lo que le otorga a este nuevo esquema mayores posibilidades de estabilidad. El regreso a la democracia fue una condición indispensable para la construcción de este espacio económico, ya que proporcionó los elementos necesarios para avanzar en el mutuo entendimiento, la asociación de valores e intereses mutuos, la preservación de la estabilidad política subregional, así como para colocar los asuntos comerciales en el primer lugar de la agenda política externa de los miembros del Mercosur. Asimismo, la integración se consideró un factor que apoyaría y profundizaría el proceso democrático en la zona, además de proveer un entorno económico favorable.

Con los nuevos gobiernos constitucionalmente electos en la subregión, la variable del régimen político se incorporó de manera significativa al análisis del comportamiento externo de los estados. La importancia de la noción de poder permaneció en la zona, sólo que vista de forma distinta, y los países del área comenzaron a reorientar su política internacional conforme al desarrollo económico nacional a largo plazo y a una mayor participación en la economía mundial. La democracia se convirtió en un requisito indispensable para asegurar, por un lado, la legitimidad y el buen funcionamiento del gobierno dentro de cada nación, y el éxito en los procesos de negociación y reconocimiento en el ámbito internacional, por el otro. Así, la integración regional pasó a ser uno de los puntos centrales de las agendas sudamericanas. De esta forma, la constitución democrática de los estados, como en el caso del Mercosur, hizo posible la creación de un espacio de cooperación económica, cuyas aspiraciones como bloque trascendieron la agenda económica, incluyendo también el aspecto cultural, político y social de la integración. El Mercosur es el resultado de la confluencia de regímenes políticos, de condiciones macroeconómicas específicas y de la nueva voluntad política de los gobiernos de la subregión. Pero la consolidación democrática en los países de la región aún no ha culminado, y puede pensarse que la integración, entre

otros factores, contribuirá a afianzar este proceso y a atenuar esas diferencias. Y si bien la relación democracia-integración no supone una relación causa-efecto, sin democracia difícilmente hay integración.

El proceso del Mercosur, por otro lado, ha tenido que pasar por momentos de tensión, como puede ser el conflicto entre Argentina y Brasil referente al AEC en 1993,³⁷⁸ la imposición de cuotas y barreras fitosanitarias, o la reciente desconfianza de los gobiernos pequeños a continuar con una asociación que les exija gestos siempre condescendientes hacia los dos principales países del Mercosur, mientras éstos equilibran sus indicadores macroeconómicos.³⁷⁹ Pero lo verdaderamente novedoso del desarrollo actual del Mercosur es que en estos últimos meses Brasil, por primera vez y pese a las constantes denuncias y reclamaciones argentinas, está asumiendo su condición de líder tácito en la zona.³⁸⁰ Esto muestra el grado de integración que se está alcanzando y el grado de compromiso que Brasil ha asumido. Sobre el futuro del Mercosur es difícil adelantar conclusiones, baste señalar que, a pesar de las tensiones “naturales” que se dan en este tipo de esquemas de integración, éste es un proceso que aún no termina y eso no sucederá en poco tiempo, pues aún tiene un largo trecho por recorrer.

³⁷⁸ Este conflicto inició cuando Argentina puso en operación una serie de medidas unilaterales (cupos en la importación de papel, celulosa y textiles brasileños, menor arancel para los bienes de capital extrazona), para reducir su creciente déficit comercial. Brasil no tardó en amenazar a Argentina que si estas medidas seguían en pie dejaría de comprar camiones y autobuses argentinos, dando un duro golpe a la industria automotriz de ese país. Para más información, consúltese la página web <http://www.presidencia.gov.ar>.

³⁷⁹ Versión de internet de la revista Sucesos (6-10 de septiembre de 1998), en la dirección <http://www.mercosur.com>, p. 1.

³⁸⁰ Una clara muestra de ello es la reciente amenaza que Brasil lanzó a Argentina, con la que negocia un régimen automotor común para el Mercosur a partir del año 2000. Así, Brasil advirtió a Argentina que si no se decide a concretar un acuerdo definitivo, iniciará un proceso de negociaciones bilaterales sobre el tema con otros países del continente y de la Organización Mundial de Comercio. El objetivo de Brasil, lejos de llevar al bloque a la fractura, es claramente la de dirigir a sus socios hacia su posición particular sobre el tema, tratando de acordar algo entre todos bajo su tutela. Ibid., p. 2.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, Juan Bautista, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Buenos Aires, Plus Ultra, 1981.
- , "Memoria sobre la conveniencia y objetivos de un congreso general americano", en Anales de la Universidad de Chile, 1843-1844, Santiago, 1846.
- Alsina, Valentín, "Comentario al Facundo", en Domingo F. Sarmiento, Facundo, La Plata, 1937, pp. 368-397.
- Anguiano Roch, Eugenio, "México y la integración latinoamericana", en Rosario Green (comp.), Ensayos sobre la modernidad nacional. México y sus estrategias internacionales, México, Diana, 1989.
- Arnaud, Vicente Guillermo, El Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996.
- Baena Soares, João C., "Democracia e integración", Patria Grande. Órgano oficial del Parlamento Latinoamericano, 3 (1996), pp. 33-47.
- Balassa, Bela, The Theory of Economic Integration, Londres, s/ed., 1961.
- Balassa, Bela y Ardy Stoutjesdijk, "Integración económica de países en desarrollo", El Trimestre Económico, vol. XLII, no. 167, 1975, pp. 570-589.
- Baldinelli, Elvio, "Argentina y Brasil: dos estrategias para la exportación", Boletín Informativo Techint, no. 240, enero-febrero, 1986, pp. 1-23.
- Bernal-Meza, Raúl, América Latina en la economía política mundial, Buenos Aires, GEL, 1994.
- Bethell, Leslie, "From the Second World War to the Cold War", en Abraham F. Lowenthal (ed.), Exporting Democracy. The United States and Latin America. Themes and Issues, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1991, pp. 41-70.

- Blacona, María, Carlos Crucella e I.M. Laredo, Ubicación y tendencias de América Latina y en particular de Argentina en el sistema internacional, Rosario (Arg.) Universidad Nacional de Rosario, 1985, pp. 12-55.
- Bouzas, Roberto, “La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo”, Integración & Comercio, 0 (1996), pp. 64-87.
- , “U.S.-Mercosur Free Trade”, en Sylvia Saborio et al., The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas, New Brunswick, Transaction Publishers, 1992, pp. 249-274.
- Bradford, Colin I., “Multilateralismo, regionalismo y nuevo orden internacional: Tendencias e implicaciones para América Latina y Brasil”, en Carlos J. Moneta (comp.), Las reglas del juego. América Latina, globalización y regionalismo, Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 1994, pp. 127-146.
- Busch, Andrew E. y Elizabeth Edwards Spalding, “1983. Awakening from Orwell’s Nightmare”, Policy Review, no. 66 (1993), pp. 68-85.
- Busso, A. y A. Bologna, “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación”, en CERIR (comp.), La política exterior del gobierno de Menem. Seguimientos y reflexiones al promediar su mandato, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 1994, pp. 11-30.
- Caillet-Bois, Ricardo, Cuestiones internacionales, 1852-1966, Buenos Aires, Eudeba, 1970.
- Calvert, Peter, “Latin America and the United States during and after the Falkland Crisis”, Millenium: Journal of International Studies, vol. 12, no. 1, 1983, pp. 69-78.
- Cárdenas, Emilio Cárdenas, “La noción de soberanía enfrenta una nueva era”, Revista Militar, Buenos Aires, enero-julio, 1996.
- Cavallo, Domingo, “El Ombú”, Dirección general de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, s/n, 1989.

- Child, Jack, "War in the South Atlantic", en John D. Martz (ed.), United States Policy in Latin America. A Quarter Century of Crisis and Challenge, 1961-1986, Lincoln & Londres, University of Nebraska, 1988, pp. 202-236.
- Chudnovsky, Daniel et al., Los límites de la apertura: liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente, Buenos Aires, Alianza, 1996.
- Chudnovsky, Daniel y Fernando Porta, "Antes y después de la Unión Aduanera del Mercosur. Prioridades de política", en Pablo Bustos (comp.), Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1995, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1995.
- , El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, Santiago, ONU-CEPAL, 1994.
- , Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1996.
- Chiaromonte, José Carlos, Nacionalismo y liberalismo económico en Argentina, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.
- Cleaves, Peter, "Los mitos de la globalización", Fórmula XXI, 3 (1991), pp. 1-27.
- Colombo Imaz, Delia y Juan Carlos Puig, "El movimiento para la unidad latinoamericana. Ensayo de sistematización en base al método estructural", Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas, 38 (1970), pp. 5-41.
- Dagnino Pastore, José María, Argentina en la ALALC. Estadísticas comerciales 1959-1965, Buenos Aires, Torcuato Di Tella, 1965.
- Deutsch, Karl W., Political Community and the North Atlantic Area, Princeton, Princeton University Press, 1957.

- , The Analysis of International Relations, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1971.
- Di Marco, L.E. (comp.), International Economics and Development, Nueva York, Academic Press, 1972.
- Dorfman, Adolfo, Cincuenta años de industrialización en la Argentina, Buenos Aires, Solar, 1983.
- Doyle, Michael W., “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs”, Philosophy & Public Affairs, vol. 12, no. 3, 1983.
- Edwards, E., “América Latina y la economía mundial”, Revista de Estudios Internacionales, 1988 (82), pp. 211-229.
- El Clarín, Suplemento del “Mercosur”, Buenos Aires, 26 de enero de 1995.
- Embajada de Argentina en los Estados Unidos de América, “Carpeta Base”, Washington, D.C., febrero de 1996.
- Encuesta, Latinobarómetro. Opinión pública latinoamericana, Santiago de Chile, octubre de 1996.
- Escudé, Carlos, El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales, Buenos Aires, GEL, 1995.
- , Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina, Buenos Aires, Planeta, 1992.
- Escudé, Carlos y A. Fontana, “Divergencias estratégicas en el Cono sur: las políticas de seguridad de la Argentina frente a las del Brasil y Chile”, Documento de Trabajo, Universidad Torcuato Di Tella, no. 20, 1995.
- Escudé, Carlos y M. González de Oleaga, “La política exterior de Alfonsín: lecciones de una sobredosis de confrontación”, Documentos de Trabajo, Universidad Torcuato Di Tella, no. 31, 1996.
- Etchepareborda, Roberto, Historia de las relaciones internacionales argentinas, Buenos Aires, Pleamar, 1978.
- , Zeballos y la política exterior argentina, Buenos Aires, Pleamar, 1982.
- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, La política exterior de la república argentina, Buenos Aires, Eudeba, 1931.

- Fawcett, Louise, "Regionalism in Historical Perspective", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.) Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 9-36.
- Fawcett, Louise y Andrew Hurrell, "Introduction", en L. Fawcett y A. Hurrell (eds.), Regionalism in World Politics, *op.cit.*, pp. 1-6.
- Ferrari, Gustavo, Conflicto y paz con Chile, 1898-1903, Buenos Aires, Eudeba, 1969.
- , Esquema de la política exterior argentina, Buenos Aires, Eudeba, 1981.
- , "La Argentina y sus vecinos", en Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo (comps.), La Argentina del 80 al centenario, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, p. 680-717.
- Ferrer, Aldo, "Los dilemas del Mercosur. Nuevo escenario internacional", Encrucijadas, Buenos Aires (UBA), abril 1995, pp. 5-46.
- , "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", Desarrollo Económico, vol. 35, no. 140, 1996.
- FIEL, Argentina y el Mercosur, Buenos Aires, Manantial, 1996.
- Figari, Guillermo Miguel, Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina, Buenos Aires, Biblos, 1993.
- Finger, J.M., "Legalized Backsliding: Safeguards Provisions in the GATT", Banco Mundial, 4 (1995), pp. 1-37.
- Flores Caballero, Romero, "México y el Pacto Andino", en Mario Ojeda Gómez, *et al.*, México y América Latina: la nueva política exterior, México, El Colegio de México, 1974.
- Floria, Carlos Alberto, Política exterior nacional, Buenos Aires, Arayú, 1970.
- Floria, Carlos Alberto y César A. García Belsunce, Historia de los argentinos, Buenos Aires, GEL, vol. I y II, 1992.
- , Historia política de la Argentina contemporánea, Buenos Aires, Alianza, 1989.

- Frankenhoff, Charles A., "The Prebisch Thesis: a theory of industrialism for Latin America", Journal of Interamerican Studies, vol. 4, no. 2, 1962, pp. 171-198.
- Galtung, Johan, "A Structural Theory of Integration", Journal of Peace Research, vol. 5 (1968), pp. 375-395.
- Gaveglio, Silvia, "Estados Unidos en la relación Argentina-Brasil", en Iris Mabel Laredo (ed.), La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al Mercosur, Rosario (Arg.), UNR Editora, 1992, pp. 75-86.
- Ginesta, Jacques, "La inserción internacional y regional del Mercosur. Enfoque político", en Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, Mercosul: desafios a vencer, São Paulo, CBRI, 1994.
- Gordon, Dennis R., "Argentina's Foreign Policies in the Post-Malvinas Era", en Jennie K. Lincoln y Elizabeth G. Ferris (eds.), The Dynamics of Latin American Foreign Policies. Challenges to the 1980's, Boulder (Co.), Westview Press, 1984, pp. 85-100.
- Grandi, J. y D. Schutt, "Mercosur: ¿consolidación o incertidumbre?", Archivos del presente, octubre-diciembre 1996, pp. 83-94
- Granovsky, Martín, "Política exterior. Las relaciones carnales", en Oscar Martínez et al. El Menemato: radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem, Buenos Aires, Letrabuena, 1991.
- Green, María del Rosario, "Justificación de la integración económica en las áreas subdesarrolladas: ALALC", Foro Internacional, vol. 9, no. 2, 1968, pp. 153-168.
- Guadagni, Alieto, "Argentina: integración en el Mercosur e inserción en el mundo", Estudios argentinos para la integración del Mercosur, 12 (1996), p. 9-36.
- Haas, Ernst B., "The Study of Regional Integration", en Leon N. Lindberg y Stuart A. Scheingold (eds.), Regional Integration, Cambridge (MA.), Harvard University Press, 1971, pp. 1-27.
- , The Uniting Europe, Stanford, Stanford University Press, 1958.
- Halperin Donghi, Tulio, Historia contemporánea de América Latina, Buenos Aires, Alianza, 1991.

- Hirst, Mónica, “El programa de integración Argentina-Brasil: de la formulación a la implementación”, Documentos de investigación, FLACSO, no. 67, 1988.
- , “El programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil: los nuevos horizontes de vinculación económica y complementación industrial”, Integración Latinoamericana, 123 (1987), pp. 33-47.
- , “Las relaciones Argentina-Brasil: de la asimetría al equilibrio”, Integración Latinoamericana, 122 (1987), pp. 38-56.
- , “Las relaciones de América Latina en los años '90: nuevos desafíos y viejos dilemas”, Documentos e informes de investigación FLACSO, no. 148, 1993.
- Hurrell, Andrew, “Regionalism in the Americas”, en Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (eds.), Latin America in a New World, Boulder (Co.), Westview Press, 1994, pp. 167-190.
- , “Regionalism in Theoretical Perspective”, en L. Fawcett y A. Hurrell (eds.), Regionalism in World Politics, op.cit., pp. 37-73.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Inversión extranjera directa en América Latina en los años noventa, Madrid, IRELA, 1996.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, Información estadística, 1985-1995, Buenos Aires, INDEC, 1996.
- , Instituto Nacional de Estadística y Censos 1990, Buenos Aires, INDEC, 1991.
- INTAL, El proceso de integración en América Latina en 1979, Buenos Aires, INTAL, 1980.
- Jaguaribe, Helio, “Reflexiones sobre el Atlántico Sur: América Latina y el Brasil ante la desarticulación del Sistema Interamericano”, en Roberto Russell (ed.), América Latina y la guerra del Atlántico Sur. Experiencias y desafíos, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 1984, pp. 101-123.

Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, "International Interdependence and Integration", en Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi (comps.), International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism, Nueva York, Macmillan, 1993, pp. 384-401.

-----, Poder e interdependencia, Buenos Aires, GEL, 1988.

Kahler, M., International Institutions and the Political Economy of Integration, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995.

-----, "Régimen comercial y diversidad nacional", América Latina/Internacional, FLACSO, vol. 1, no. 1, 1993, pp. 32-44.

König, Wolfgang, "México frente a la ALALC y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica", en M. Ojeda Gómez et al., México y América Latina, *op.cit.*.

-----, México y la integración económica, Buenos Aires, Instituto para la Integración Económica de América Latina – BID, 1973.

Krasner, Stephen D., International Regimes, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

Krugman, Paul, El internacionalismo "moderno". La economía internacional y las mentiras de la competitividad, Barcelona, Crítica, 1997.

Lafer, Celso, "El sentido estratégico do Mercosul", en CBRI, Mercosul, *op.cit.*, pp. 9-21.

Lanús, Juan Archibaldo, De Chapultepec al Beagle, Buenos Aires, Emecé, 1984.

Laredo, Iris Mabel, "Definición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las últimas tres décadas (1960-1990)", en I.M. Laredo (ed.), La integración latinoamericana, *op.cit.*, pp. 11-52.

-----, "Introducción", en I.M. Laredo (ed.), *ibid.*, pp. 7-11.

Lascano, Víctor M., América y la política argentina, Buenos Aires, 1938.

Lawrence, R., R.A. Bressand y T. Ito, A Vision for the World Economy. Openness, Diversity and Cohesion, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1995.

- Lebow, Richard Ned, "Miscalculation in the South Atlantic: The Origins of the Falkland War", The Journal of Strategic Studies, vol. 24, no. 3, 1984, pp. 5-35.
- Lowenthal, Abraham F., Partners in Conflict. The United States and Latin America, Londres, The Johns Hopkins University Press, 1987.
- Lucángeli, Jorge, "Mercosur: antecedentes, logros y perspectivas", Pensamiento Iberoamericano, 26 (1995), pp. 153-174.
- Lustig, Nora, "Crisis de la deuda, crecimiento y desarrollo social", en José Luis Reyna (comp.), América Latina a fines de siglo, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 61-115.
- Machinea, José Luis, "Políticas comerciales latinoamericanas: resultados y opciones", trabajo presentado en el Segundo Seminario Mercosur, perspectivas y problemas, Buenos Aires, 1994.
- Manzetti, Luigi, "Argentine-Brazilian Economic Integration: An Early Appraisal", Latin American Research Review, vol. 25, no. 3, 1990, pp. 101-140.
- , "The Political Economy of Mercosur", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 35 (1994), pp. 101-141.
- Martin, Lisa L., "Institutions and Cooperation. Sanctions during the Falkland Islands Conflict", International Security, vol. 16, no. 4, 1992, pp. 143-178.
- Martínez Le Clainche, Roberto, La ALALC/ALADI, México, El Colegio de México, 1984.
- Mayer, Jorge M., Las "Bases" de Alberdi, Buenos Aires, Eudeba, 1969.
- McGann, Thomas F., Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano, Buenos Aires, Eudeba, 1960.
- , Argentina: The Divided Land, Nueva York, Westview Press, 1966.
- Menem, Carlos Saúl, Integración americana, Buenos Aires, Ceyne, 1991.
- Moneta, Carlos Juan, "El conflicto de las islas Malvinas en el contexto de la política exterior argentina", en R. Russell (ed.), América Latina, op.cit., pp. 1-59.

-----, "La política exterior del peronismo: 1973-1976", Foro Internacional, México, no. 78, 1979, pp. 220-276.

Mora, L. y J.T. de Araujo et al., "La política exterior y la opinión pública argentina", en Roberto Russell (comp.), La política exterior argentina en el nuevo orden mundial, Buenos Aires, GEL-FLACSO, 1992.

Muñiz, Carlos Manuel, Las relaciones entre la Argentina y Brasil, Buenos Aires, GEL, 1979.

Nofal, María, "Balance del primer año del Mercosur", Mercosur Journal, 2 (1996), pp. 7-18.

-----, Economic Integration of Argentina-Brazil, Mercosur and Regionalization in the Southern Cone Market, Buenos Aires, Nofal & Asociados, 1993.

-----, "Mercosur: Evolution, Opportunities and Challenges", Mercosur Journal, 1 (1995), pp. 3-17.

Nye, Joseph S. (ed.), International Regionalism, Boston, Little, Brown & Co., 1968.

-----, Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization, Boston, Little, Brown and Co., 1971.

Ocampo, Victoria, De Francesca a Beatrice, Madrid, 1924, epílogo.

Ojeda Gómez, Mario, "Presentación: la nueva política de México hacia América Latina", en Mario Ojeda Gómez et al., México y América Latina, op.cit..

Oman, Charles, "Globalisation and Regionalisation: the Concepts", en Globalisation and Regionalisation. The Challenge for Developing Countries, Washington, Development Centre Studies, 1994, pp. 16-42.

Página 12, 9 de diciembre, 1990.

Paradiso, José, "Argentina en América Latina: el largo camino de la integración", en Raúl Bernal-Meza y A. Mendoza (comps.), Orden mundial y escenarios regionales, Rosario, UNSJ, 1992, pp. 5-23.

-----, Debates y trayectoria de la política exterior argentina, Buenos Aires, GEL, 1993.

- Peña, Félix, "Perspectivas de las relaciones entre la Argentina y el Brasil: algunos apuntes", Estudios Internacionales, Santiago, no. 57, enero-marzo, 1982, pp. 28-52.
- Pérez del Castillo, Santiago, "Mercosur: History and aims", International Labour Review 132 (1993), pp. 639-653.
- Pérez Llama, Carlos, "La nueva agenda internacional y la política exterior argentina", en R. Russell, (comp.), La política, *op.cit.*
- , La reinscripción argentina en el mundo: entre la política exterior esquizofrénica y la política exterior independiente, Buenos Aires, El Cid, 1983.
- Petrella, Fernando, Discurso en la Asamblea General Ordinaria de la OEA, Nicaragua, 1993, *mimeo*.
- Porta, Fernando, El acuerdo de integración argentino-brasileño en el sector de bienes de capital: características y evolución reciente, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional, 1989.
- Prebisch, Raúl, "La inflación escolástica y la moneda argentina", Revista de Economía Argentina, 1934 (193), pp. 5-37.
- Puig, Juan Carlos, "Tendencias de la política exterior argentina", en Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad, Lineamientos de un nuevo proyecto nacional, Buenos Aires, s/ed., 1970, pp. 336-364.
- Quesada, Ernesto, El peligro alemán en Sud América, Buenos Aires, 1914.
- Rapoport, Mario y A. Musacchio, La Comunidad Europea y el Mercosur. Una evolución comparada, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 1993.
- Rock, David, Argentina 1516-1982. From Spanish Colonization to the Falklands War, Berkeley, University of California Press, 1985.
- Rodríguez, Octavio, La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, México, Siglo XXI, 1980.
- Roett, Riordan, "La guerra del Atlántico Sur: una perspectiva de Estados Unidos", en R. Russell (ed.), América Latina, *op.cit.*, pp. 137-148.
- Rosenfeld, Stephen S., "Testing the Hard Line", Foreign Affairs, no. 61 (1982), pp. 492-502.
- Ruiz Moreno, Isidoro, Historia de las relaciones exteriores argentinas, Buenos Aires, Perrot, 1921.

Russell, Roberto, “El contexto externo de la política exterior argentina: notas sobre el nuevo orden mundial”, Documentos e informes de investigación no. 131, Buenos Aires, FLACSO, 1992, p. 1-56.

-----, “El *neoidealismo periférico*: un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría”, América Latina-Internacional, Buenos Aires, v. 8, no. 29, julio-septiembre, 1991, p. 442-463.

-----, “Introducción”, en R. Russell, (ed.), América Latina, *op.cit.*, pp. IX-XLII.

-----, Los ejes estructurales de la política exterior argentina a partir del inicio de la transición a la democracia: apuntes para un debate, Buenos Aires, FLACSO, 1993.

Russell, Roberto y Laura Zuvanic, “Argentina: Deepening Alignment with the West”, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 25 (1991), pp. 113-134.

Salgado, Germánico, “El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad”, en Revista de la CEPAL, 1979 (7), pp. 105-121.

Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, 16ª ed., México, Porrúa, 1997.

Selcher, Wayne, “Brazilian-Argentine Relations in the 1980’s: From Wary Rivalry to Friendly Competition”, Journal of Interamerican Studies, vol., 27, no. 2, 1985.

Silva, Carlos A., La política internacional de la nación argentina, Buenos Aires, Ministerio del Interior, 1946.

Singer, Hans W., “El desarrollo en la postguerra: lecciones de la experiencia en 1945”, Comercio Exterior, México, vol. 39, no. 7, 1989, pp. 597-617.

Smith, Peter H., “The Politics of Integration: Concepts and Themes”, en Peter H. Smith (ed.), The Challenge of Integration. Europe and the Americas, Miami, North-South Center (University of Miami), 1993, pp. 1-15.

Smith, William C., “State, Market and Neoliberalism in Post-Transition Argentina: The Menem Experiment”, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 25 (1991), pp. 45-82.

- Stahring de Caramuti, Ofelia, “Estados Unidos y la integración del Cono Sur americano”, Alfredo Rizzio y Artemio Luis Melo (comp.), Las relaciones Argentina-Estados Unidos (1983-1993). Variables para un análisis interpretativo, Rosario (Arg.), Homo Sapiens, 1993, pp. 93-118.
- , “Introducción”, en Ofelia Stahring de Caramuti (comp.), El Mercosur en el nuevo orden mundial, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, pp. 13-20.
- , “Los acuerdos de integración: Argentina-Brasil y Argentina-Chile en el marco del Mercosur y de un nuevo relacionamiento con EE.UU.”, en I.M. Laredo, La integración latinoamericana, *op.cit.*, pp. 53-74.
- Sunkel, Oswaldo, “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde adentro”, en José Luis Reyna (comp.), América Latina a fines de siglo, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 15-60.
- Tulchin, Joseph S., Argentina and the United States. A Conflicted Relationship, Boston, Twayne Publishers, 1990.
- Urquidí, Víctor L., “Integración latinoamericana y planeación”, Foro Internacional, vol. 7, nos. 1-2, 1966-67, pp. 29-45.
- , “La perspectiva del desarrollo de América Latina en los ochenta”, Foro Internacional, vol. 22, no. 4, 1982, pp. 361-377.
- Van Klaveren, Alberto, “Why Integration Now?. Options for Latin America”, en Peter H. Smith (ed.), The Challenge of Integration, *op.cit.*, pp. 115-145.
- Varas, Augusto, “From Coercion to Partnership: A New Paradigm for Security Cooperation in the Western Hemisphere?”, en Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz y Augusto Varas (eds.), The United States and Latin America in the 1990’s: Beyond the Cold War, Chapel Hill & Londres, University of North Carolina Press, 1992.
- Vegas, Jorge Herrera, Las políticas exteriores de la Argentina y Brasil: divergencias y convergencias, Buenos Aires, ISEN, 1995.
- Viner, Jacob, The Customs Union Issue, Nueva York, s/ed., 1950.

Walther, Juan Carlos, La conquista del desierto, Buenos Aires, Alianza, 1964.

Waltz, Kenneth N., Theory of International Politics, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1983.

Wendt, Alexander, "Collective Identity Formation and the International State", American Political Science Review, 88/2, junio 1994, p. 378-395.

Withaker, Arthur P., La Argentina y los Estados Unidos, Buenos Aires, Atlántida, 1946.

Wyatt-Walter, Andrew, "Regionalism, Globalization and World Economic Order", en L. Fawcett y A. Hurrell (eds.), Regionalism in World Politics, *op.cit.*, pp. 74-121.

Young, Oran, "Interdependencies in World Politics", International Journal, vol. 24 (1969), pp. 728-751.

Páginas web

<http://www.presidencia.gov.ar>.

<http://www.mercosur.com> (versión en internet de la revista Sucesos [6-10 de septiembre de 1998]).