

ASPECTOS DE LA POLITICA EXTERIOR
DEL GOBIERNO ARGENTINO (1983-1988)

Informe preliminar

Secretario General:
Ing. Juan José Ciáccera

Director de Desarrollo Económico y Estudios Básicos
Lic. Oscar Goutman

Area Estado y Gestión Pública

Programa Asuntos Institucionales y Estudios Jurídicos
Dra. Elida Beatriz Pietra

✓ Autor: Dr. Alberto J. Sosa

Buenos Aires, octubre de 1988.

0
0/135
526

0135
0132
01244
03220
7594
7592

ASPECTOS DE LA POLITICA EXTERIOR
DEL GOBIERNO ARGENTINO (1983 - 1988)

I N D I C E

	Pág.
Introducción	1
América Latina	5
Argentina	9
Relaciones con Europa Occidental	12
Relaciones con EE.UU.	14
Relaciones con URSS	18
Participación en Monoal	20
Participación en Grupo de los Seis	23
Participación en Consenso de Cartagena	25
Participación en Contadora y Grupo de Apoyo	28
Malvinas y Atlántico Sur	35
Acuerdos Argentina-Brasil	39
Las Provincias y el Programa de Cooperación	54
Argentina-Uruguay	60
Argentina-Italia	62
Argentina-España	66
Consideraciones (I)	68
Consideraciones (II)	73
Referencias bibliográficas	84

INTRODUCCION

Las nuevas tendencias del sistema internacional a nivel económico nos indican que se ha puesto en marcha un proceso de internacionalización del capital que se refleja en la emergencia y eventual consolidación de actores transnacionales financieros y productivos de capital privado, así como en el protagonismo de organismos financieros multilaterales que controlan y monitorean las endeudadas economías del Tercer Mundo.

La reestructuración productiva ha colocado como centro principal de la acumulación de capital a escala internacional a nuevas ramas y sectores, ha introducido nuevas tecnologías flexibilizando procesos productivos y posibilitando el surgimiento de nuevas localizaciones de ramas, sectores o segmentos de la cadena productiva. Esto trae dos consecuencias importantes, en primer lugar, la autonomización de las distintas etapas del proceso productivo; en segundo lugar, una mayor interdependencia de las distintas economías nacionales a través de la ampliación del circuito financiero internacional, la internacionalización del proceso productivo, el incremento de los intercambios mercantiles y la libre circulación de la fuerza de trabajo (1).

Dicha reestructuración coexiste con un profundo reordenamiento financiero que se expresa a nivel internacional en el papel e importancia de los grandes bancos y en el nivel de endeudamiento público y privado de los países del Tercer Mundo.

Reestructuración y endeudamiento constituyen el ambiente internacional donde se desarrollan los procesos de ajuste económico que impulsan países industrializados de economía de mercado.

Si bien reestructuración productiva y reordenamiento financiero son dos de los condicionantes, no son los únicos ya que, por ejemplo, la restricción comercial opera sobre las distintas políticas que se tratan de implementar en los países del Tercer Mundo.

El papel de los llamados megabancos fundamentalmente de capital japonés con intereses en distintos países del mundo indica la creciente evolución hacia la transnacionalización del sector financiero.

Por otra parte, los Estados nacionales se reúnen o tienden a organizarse en torno a mercados de grandes dimensiones.

Los gobiernos de Estados Unidos y de Canadá han suscripto en fecha reciente un tratado de unión aduanera que implica no sólo el abatimiento de los aranceles dentro del eventual mercado binacional, sino también una tarifa externa común respecto de terceros países. En relación con ello, en México se ha desatado un debate académico y político acerca de si el país debe incorporarse al tratado con el status de país de menor desarrollo económico relativo. (2)

También en Canadá tiene lugar un amplio debate que implica incluso a sus diez provincias, dos de las cuales se mani-

fiestan irreductibles, por lo menos hasta la fecha, al tratado de unión aduanera citado.

La Comunidad Económica Europea (C.E.E.) se transformará en 1992 en un actor unitario a nivel internacional mediante la libre circulación dentro del territorio comunitario de capitales, personas y bienes, al par que entabla negociaciones con los gobiernos de los países nórdicos y de Turquía para garantizar la ampliación del mercado comunitario (un Banco Central, un pasaporte único, una aduana).

Japón, los Nics asiáticos y la República Popular China redimensionan la importancia del Pacífico como uno de los conglomerados más dinámicos de la economía mundial. Las vinculaciones y subcontrataciones del empresariado japonés con el empresariado residente en los Nics asiáticos, las interrelaciones de los países miembros de la Asociación del Sudeste Asiático de Naciones (ASEAN) y la apertura de la economía china bajo el lema "un país, dos sistemas", son pruebas de la conexidad que se teje entre economías asiáticas a pesar de diferencias ideológicas.

Sin embargo, dichas tendencias económicas (transnacionalización y construcción de mercados regionales) se llevan a cabo fundamentalmente en -y por - países industrializados de economía de mercado (Estados Unidos es recipiendario en los 80 del 50% de la inversión extranjera directa).(3)

La Unión Soviética, bajo la conducción de Gorbachov, ha iniciado un proceso de reestructuración de la sociedad y del

Estado soviético que implican descentralización económica y política, ampliación de los márgenes de actuación de agentes económicos privados organizados en cooperativas, control de la producción y de las empresas en general por parte de colectivos de trabajadores, transparencia informativa, etc.

Los acuerdos en la cumbre implican no sólo la posibilidad de inaugurar una nueva era a partir de la reducción progresiva de la carrera de armamentos sino la de reducir los niveles de involucramiento de las superpotencias en los conflictos regionales. A los acuerdos ya aprobados sobre eliminación de misiles de alcance intermedio se suceden las negociaciones sobre armamento de alcance estratégico ya en marcha. Asimismo, las negociaciones sobre Kampuchea, Afganistán, Chipre, Africa Austral, Sahara, así como la eventual finalización de la guerra Irak-Irán, señalan la intención de las grandes potencias de desinvolucrarse de los conflictos regionales, quizás, para concentrar recursos y esfuerzos (detraídos de la carrera de armamentos y de conflictos localizados) en la reestructuración de sus economías.

Mientras tanto, una profunda mutación tecnológica que reestructura economías y que alcanza a impactar incluso a países de economía socialista se desenvuelve fundamentalmente en laboratorios de empresas trasnacionales, con sede central en países industrializados de economía de mercado, transforma técnicas y estilos productivos y aumenta considerablemente la brecha existente entre países centrales y la mayoría de los países del Tercer Mundo.

El Movimiento de No Alineados (MONOAL) y el Grupo de los Setenta y Siete (G-77) que levantaron en los '70 la bandera del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) advierten que un grupo de países industrializados de economía de mercado - o en trance de serlo - están implementando en los '80 un nuevo sistema económico internacional sin la participación de la mayoría de los países del Tercer Mundo.

Los cambios inducidos por la banca trasnacional en los últimos años en la economía del Tercer Mundo como reflejo del endeudamiento produjo una serie de cortes en el interior del mismo. Hoy en día resulta difícil sostener la idea de un Tercer Mundo unívoco ya que no es posible asociar los Nics asiáticos en crecimiento económico que oblan los intereses de la deuda y amortizan capital, con las endeudadas y estancadas economías latinoamericanas o con la grave crisis del Africa subsahariana.

Mientras tanto, a nivel militar la correlación de fuerzas se mantiene dentro de los cauces tradicionales de la bipolaridad.

AMERICA LATINA

Dentro de este contexto internacional en transformación resulta apropiado efectuar un brevísimo análisis acerca de la situación general de los países de América Latina. Podemos partir del supuesto de que, además de la situación de crisis

orgánica que afecta al Continente, existen los siguientes problemas: deuda externa, conflicto centroamericano y narcotráfico.

Por la índole de los problemas que afectan a las unidades nacionales de América Latina ¿hay una América Latina o existen varias América Latina?. Comenzando por el septentrión nos encontramos con un México agobiado por el endeudamiento externo y con status geopolítico especial derivado de su vecindad con Estados Unidos que se trasunta en el nivel del intercambio bilateral y en las inversiones de la potencia hemisférica en territorio azteca.

Los países de la zona centroamericana, a pesar de encontrarse involucrados en un conflicto de entidad, revelan un nivel de protagonismo desconocido, por lo menos, hasta la fecha. Los Encuentros de Esquípuas I y II y el Plan Arias, sumados a las acciones de Contadora, Apoyo y los Ocho y a los acuerdos cimeros URSS-EEUU permiten predecir una desaceleración del intervencionismo de la nueva derecha estadounidense que, en su momento, amenazó con libanizar América Central. (4) No obstante, las perspectivas de reactivar un proceso cooperativo en la zona, por lo menos en el corto y mediano plazo, se presentan muy difíciles.

El área andina, por su parte, es víctima de un complejo proceso que añade al intolerable agobio financiero derivado del endeudamiento, la performance de grupos armados irregulares y la acción de narcotraficantes. Perú, Colombia y Ecuador, éste último en menor medida, son víctimas de un complejo proceso de

deterioro de la credibilidad institucional. Bolivia, soporta el agobio financiero de su endeudamiento, el crecimiento del poder del narcotráfico y un proceso de reestructuración de su economía con un alto costo social.

Debemos hacer mención especial de la situación de Chile y Paraguay cuyas mayorías locales son víctimas de sendos gobiernos dictatoriales.

Argentina, Brasil y Uruguay con sus regímenes de transición hacia la democracia tienen, quizás, junto a Venezuela, una situación comparativamente más desahogada ya que comparten como principal problema sólo el agobio financiero del endeudamiento.

Asimismo, debemos incorporar al análisis de la situación de América Latina la variable estado de estancamiento y/o involución en que se encuentran los procesos de cooperación e integración de América Latina.

El Mercado Común Centroamericano se estancó (1969) con motivo de la guerra hondureño-salvadoreña y registró un retroceso debido al conflicto centroamericano.

Los países del Caribe angloparlante nucleados en torno del Caricom tampoco avanzaron en la materialización del proceso de cooperación e integración.

La administración Reagan, a través de la iniciativa de la Cuenca del Caribe, concede un trato arancelario preferencial a quince mil productos originarios o procedentes de los

países caribeños en el mercado estadounidense. El trato privilegiado que el gobierno de Estados Unidos concede a cada país del Caribe, a nivel bilateral, debilita los vínculos de solidaridad de países miembros de esquemas subregionales (Caricom, Mercado Común Centroamericano) que sustentan menos las relaciones comunitarias que las establecidas, a través de los mecanismos de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, con Estados Unidos.

Por su lado, el Pacto Andino experimentó un agudo retroceso ya que la Decisión 24, que regula el trato al capital extranjero, fue dejada de lado por los gobiernos de Colombia, Bolivia y Ecuador que suscribieron sendos acuerdos con la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) garantizando el riesgo de transferibilidad a la inversión estadounidense (libre repatriación de capitales y remesa de utilidades). En los hechos, las inversiones de mayor significación quedan fuera del marco regulatorio de la Decisión 24, por lo menos en los países citados. Si a ello añadimos la no implementación de las Decisiones 46 y 169 sobre empresas multinacionales andinas y la inminente aprobación de la reforma del Acuerdo de Cartagena, debe colegirse que también el Pacto Andino está en crisis.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) no escapa a la situación de crisis que caracteriza a los esquemas de cooperación e integración de la región.

La restricción financiera forzó a los países miembros de ALADI a maximizar exportaciones y minimizar importaciones, en

detrimento del tráfico intrarregional. Sin embargo, y a modo de excepción, se desarrolló dentro del marco de ALADI (desde julio de 1986) un Programa de Cooperación e Integración entre Argentina-Brasil; Argentina-Uruguay; y Uruguay-Brasil que renueva expectativas y objetivos. La importancia del intercambio comercial entre dichos países está fuera de duda ya que representa aproximadamente el setenta por ciento del tráfico intra-ALADI.

ARGENTINA

El endeudamiento externo del país opera como la principal restricción respecto de las relaciones exteriores. El acelerado proceso de endeudamiento público y privado que se produjo durante la pasada dictadura militar se agravó en los últimos años de la misma cuando el gobierno del general Viola decidió que el Estado argentino se hiciese cargo también de la deuda privada contraída por grupos económicos de capital local y extranjero localizados en el territorio de la República Argentina (mixturando bonos con seguros de cambio). El exagerado incremento del servicio de la deuda respecto del superavit de la balanza comercial "forzó" al gobierno democrático a sistemáticas negociaciones con organismos multilaterales de crédito y con la banca privada internacional para su refinanciamiento y redujo su ya escaso margen de maniobrabilidad externo.

La economía argentina aún depende fundamentalmente de

las exportaciones del sector agrario que, a pesar de explicar aproximadamente el trece por ciento de la producción, representa un altísimo porcentaje de sus exportaciones. El comportamiento rentístico del sector agroganadero, el envilecimiento de los precios de los exportables agrarios y la desleal competencia de EEUU y la CEE, complejizaron el panorama.

El conjunto de medidas contenidas en la normativa de promoción de exportaciones, fundamentalmente las manufacturas de origen agrario e industrial, no fue aliciente para mejorar el superavit comercial externo.

La circunstancia de que el endeudamiento no sirviera en la Argentina para reestructurar su aparato productivo o para desarrollar nuevas tecnologías agravó la indefensión del país ya que a la restricción financiera debe añadirse la productiva.

La crisis del multilateralismo comercial que se refleja en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT sumó un nuevo condicionante a la economía argentina (restricción comercial). El GATT si bien prohíbe el subsidio a la exportación industrial no explicita nada respecto de las exportaciones alimentarias. Mientras hay disposiciones explícitas respecto de la interdicción de subsidiar las exportaciones industriales nada se dice respecto de los subsidios a la producción y exportación agrícola.

En el presente trabajo intentaremos analizar críticamente las relaciones exteriores argentinas durante la gestión del actual gobierno constitucional dentro del marco institucional arriba reseñado y las especiales circunstancias nacionales.

Si bien las relaciones exteriores argentinas involucran una enorme cantidad de temas, problemas y países, hemos optado por presentar en este primer abordaje, los aspectos que consideramos más relevantes. Así es que analizaremos las acciones desarrolladas respecto de Europa Occidental, EEUU, URSS, participación argentina en el MONOAL y Grupo de los Seis.

Las relaciones con América Latina recibirán en este trabajo un tratamiento privilegiado a través del análisis del papel argentino en Apoyo a Contadora, los Ocho, Atlántico Sur, Consenso de Cartagena, Acuerdos Argentina-Brasil y Argentina-Uruguay. Asimismo, analizaremos el contenido de las Relaciones Asociativas Particulares de Argentina con Italia y España y su probable impacto sobre el mercado ampliado trinacional (Brasil, Uruguay y Argentina)

Consideramos que las relaciones con Brasil y Uruguay, así como las vinculaciones asociativas particulares con Italia y España constituyeron el núcleo de la acción internacional tendiente a reinsertar al país en un mundo cambiante.

Cabe señalar, además, que al referirnos a las relaciones exteriores consideramos las estrategias diseñadas fundamentalmente desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que por los límites de este trabajo, no nos ocuparemos de modo sistemático de las acciones desplegadas en este ámbito por actores privados u otros de carácter estatal.

-12-

Concluiremos el trabajo formulando unas breves consideraciones finales sobre la inserción internacional del país y en relación con los países, temas, problemas y organismos aquí aludidos.

RELACIONES CON EUROPA OCCIDENTAL

El gobierno radical puso sus expectativas en una satisfactoria relación con los países de Europa Occidental que le permitiera balancear sus vínculos con EE.UU. y encontrar un contexto favorable para el encauzamiento de sus problemas económicos.

El restablecimiento de la democracia y la política de promoción de los derechos humanos pronosticaron una recomposición de la relación que se había deteriorado notablemente durante la gestión del último gobierno militar.

El enjuiciamiento de las tres primeras juntas militares de ese período, y la adhesión argentina a una serie de convenciones internacionales que garantizan un standard mínimo de protección y respeto de los derechos humanos, constituyeron el núcleo de la recomposición de la relación.

En una primera etapa de su gestión, el gobierno radical confió en la "comprensión" de algunos países de Europa Occidental (Francia, Italia, España, etc.) como forma de apoyo y

solidaridad operativa hacia la restablecida democracia. Sin embargo, el resultado de la primera gira efectuada por el presidente Alfonsín a Europa Occidental y el lapidario consejo del entonces Ministro francés de Relaciones Exteriores (Cheysson): "antes que nada ustedes deben negociar con el FMI", desvanecieron la esperanza de que se produjese una fisura dentro del universo acreedor que pudiese ser aprovechada por el gobierno argentino. (5)

La "alternativa europea" resultó, por lo menos en el tema deuda externa, un mito ya que no pudo utilizarse para hacer frente a exigencias de la banca privada internacional.

La unidad y homogeneidad del universo acreedor devolvió al gobierno argentino a la dura realidad de tener que negociar, en condiciones nada simétricas, con la banca privada, previo paso por el FMI (predominancia de EEUU por su voto ponderado).

Por otra parte, y en un aspecto fundamental para la República Argentina: el comercio de granos, no se produjo cambio favorable alguno, a pesar de su recuperación institucional. Desde hace años la Comunidad Económica Europea (CEE) mantiene una política agrícola discriminatoria hacia la producción argentina.

A pesar de la omisiva complicidad de los gobiernos de los países europeos, miembros de la alianza militar occidental (OTAN), con la política de militarización desarrollada por el gobierno británico en el Atlántico Sur (v.g. Fortaleza Falkland), el gobierno argentino mantuvo una relación amistosa con ellos dada la comunidad ideológica existente. Respecto al tema Malvinas logró

que países que callaron ante la política de poder del Reino Unido en el Atlántico Sur, modificaran el sentido de su voto en la Asamblea General de Naciones Unidas (v.g. Francia). Quizás contribuyó a ello el menor nivel de reclamos de Argentina y el prestigio de la democracia.

Las posturas asumidas en relación con otra conflictiva zona de América Latina, la centroamericana, fue lugar de coincidencias más que de divergencias, entre el gobierno argentino y algunos gobiernos de Europa Occidental. Por lo menos, en aquellos aspectos relacionados con una solución político-diplomática del problema.

Otro tema que relacionó a Argentina con Europa Occidental es su eventual participación en el Plan Eureka(6), en proyectos que involucran los sectores de biotecnología, telecomunicaciones, tecnología de la información, robótica y técnicas avanzadas en fabricación industrial, nuevos materiales, tecnologías marinas y técnicas de control del medio ambiente.

La circunstancia de que la Argentina no mantenga relaciones diplomáticas con el Reino Unido entorpeció las negociaciones con la CEE en su conjunto pero no fue óbice para que suscribiera convenios asociativos particulares con los gobiernos de Italia y España con el propósito de canalizar financiamiento con finalidades productivas.

RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

A diferencia de los '60, en que Estados Unidos hizo

-15-

de la dñada "desarrollo-seguridad" el eje de su política exterior hacia América Latina, en los '80 transformó su discurso poniendo el acento en la "democracia y seguridad".(7)

Con relación a las democracias, recientemente instauradas en América Latina, la derecha estadounidense mixtura un discurso "anticomunista" con otro apologista de la "democracia" de tal modo que las únicas "democracias posibles" son aquéllas que no colisionen con EE.UU., es decir que se conserven dentro de las líneas de borde que les impone la política de la potencia hegemónica.

Por otra parte, conforme a este nuevo enfoque, la crisis ya no se resuelve a través del "desarrollo económico", sino por medio del "ajuste estructural" (Plan Baker) y de democracias controladas que garanticen el pago del servicio de la deuda externa.

Las restricciones financiera, productiva y comercial que gravan en grado diferente las economías de América Latina no se tradujeron en un incremento de la influencia estadounidense ya que dicho país perdió posiciones dentro del sistema mundial a nivel económico frente a Japón y la República Federal Alemana. La circunstancia de que el gobierno de Reagan esté fracasando en su estrategia respecto de Nicaragua o en su tentativa de derrocamiento del Jefe de la Guardia Nacional de Panamá o que deba consentir la actuación de conciertos diplomáticos latinoamericanos (Contadora, Apoyo, Esquipulas, Los Ocho, etc.) reflejan que

los Estados Unidos no mandan incontestadamente al sur del Río Bravo a pesar de las restricciones que experimentan los países de América Latina.

Sin embargo, las particulares circunstancias regionales y nacionales señaladas hacen que América Latina y Argentina, en este análisis en particular, no puedan aprovechar del todo las posibilidades autonómicas potenciales que aquellas implican.

Coincidiendo con la primera visita oficial del Presidente argentino a EEUU (setiembre de 1984) y fracasada la "alternativa europea", el gobierno argentino emprendió lo que se dió en llamar el "giro realista" de su política exterior. En sus viajes a EEUU el Dr. Alfonsín dejó en claro que las dos áreas geográficas prioritarias por las que pasaba la inserción argentina en el mundo eran EEUU y América Latina. De estos dos ejes la relación con EEUU constituía el continente de sus relaciones exteriores ya que apriorísticamente se desechaban posturas antisistémicas que desvinculasen y/o confrontasen al país con la potencia hegemónica. Al tomar esta decisión -de alineamiento no automático - el gobierno argentino evaluó que ninguna democracia latinoamericana puede sobrevivir si confronta con la potencia imperial. De dicho diagnóstico concluyó que los márgenes autonómicos de las relaciones exteriores argentinas debían procurarse dentro, pero nunca fuera, del sistema impuesto por la potencia hegemónica.

El gobierno constitucional se propuso obtener una "relación madura" con EEUU, garantizándoles a sus sectores dominantes una conducta previsible ante determinados temas y problemas.

Para caracterizar el perfil de este tipo de vinculación se ha dicho que "con EEUU hay coincidencias ideológicas y discrepancias metodológicas". Conforme al discurso oficial existe un nivel de coincidencias ideológicas (defensa de la democracia pluralista, respeto de los derechos individuales, protección a la propiedad privada sobre los instrumentos de producción) y un nivel de discrepancias en la metodología, cuando se instrumentan decisiones para operacionalizar valores compartidos. (8)

Sin embargo, cabe destacar que los avatares de temas tales como endeudamiento externo, conflicto centroamericano, Malvinas y Atlántico Sur, usos pacíficos de la energía nuclear, comercio con la URSS, relación comercial argentino-estadounidense y operativo Unitas, puntos sobresalientes de la agenda bilateral -y sin necesidad de abundar en todos y cada uno de los mismos- obviamente, por lo menos en el corto y mediano plazo, no favorecen un acercamiento de las posiciones.

Dado el agobio de la restricción financiera, el gobierno argentino se desvinculó comercialmente de la Unión Soviética, no efectuó nuevas inversiones en energía nuclear y consintió los buenos oficios del gobierno de EEUU en la cuestión Malvinas. Dichas circunstancias produjeron un sensible mejoramiento en la relación bilateral a pesar de las no cicatrizadas heridas de la guerra del Atlántico Sur.

RELACIONES CON LA URSS

La complementariedad de los exportables agrarios argentinos con las necesidades de la economía soviética se manifestó ya en los 470; el presidente Lanusse suscribió un convenio comercial con la URSS (cf. ley 19549); el gobierno peronista, a su vez, firmó (13 de febrero de 1974) un importante acuerdo sobre el desarrollo de la cooperación económico-comercial y científico-técnico que fue aprobado y promulgado por la última dictadura militar (cf. ley 21614).

Durante el gobierno militar, hubo años en que la URSS efectuó muy significativas adquisiciones de granos (1980). A pesar de ello, sus reclamos de un menor desnivel en los valores del intercambio no tuvieron éxito.

Mutatis mutandis, en el plano comercial, en los tres primeros años de gestión radical, esta situación se mantuvo. Las ventas que la URSS efectuó a gobiernos de provincias no modificaron el saldo netamente favorable a la Argentina (v.g. Chaco). (9)

A nivel discursivo, el gobierno constitucional no dió prioridad a su relación con la URSS. Sin embargo, y a pesar de que las prioridades del gobierno radical en materia de relaciones exteriores son EEUU y América Latina -y los hechos así lo prueban-, Caputo (1985) y el Dr. Alfonsín (1986) se convirtieron, respectivamente, en el primer canciller y el primer presidente argentinos que visitaron oficialmente la URSS.

Durante el viaje del canciller Caputo a la URSS

-19-

se suscribieron convenios sobre cooperación cultural y científica, sobre venta de cereales argentinos para el período 1986-1990 y se intercambiaron cartas reversales sobre suministro de máquinas y equipos soviéticos a la Argentina en igual lapso.

Por su parte, el convenio sobre cooperación pesquera con la URSS suscripto (y aprobado) por el gobierno argentino(10) se transformó en un punto de fricción con la decisión británica de decretar una "zona de conservación y protección pesquera" alrededor de las Malvinas. Dicho convenio tiene como objetivos recoger el espíritu de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y reactivar la producción y el trabajo pesqueros locales. La instrumentación del mismo se realizará mediante asociaciones empresariales binacionales que operarán bajo la forma de joint ventures. De este modo, la URSS aportará tecnología y capitales para la promoción de la producción y de las exportaciones pesqueras.

No obstante, desde 1986, y a pesar de la visita del canciller de la URSS a Argentina, se evidencia una desvinculación comercial respecto de la URSS ya que países como Holanda, Brasil, EEUU y R.F.A. devienen los principales compradores de Argentina.

Cabe señalar que, en este último tema, como en los más importantes de las relaciones exteriores argentinas, sea deuda externa, Atlántico Sur, conflicto centroamericano, estabilidad institucional, búsqueda y resguardo de la paz y seguridad internacional, no hay intereses contradictorios con la URSS, sino todo lo contrario.

-20-

A pesar de la disimilitud de los gobiernos argentinos en los últimos dieciseis años, la relación argentino-soviética mantuvo una continuidad que trasunta la existencia de intereses complementarios al margen de las diferencias ideológicas.

PARTICIPACION ARGENTINA EN EL MOVIMIENTO DE NO ALINEADOS

Desde sus orígenes, el Movimiento de No Alineados (MONOAL) desempeña un creciente papel en el sistema internacional como foro de los países y pueblos del Tercer Mundo. Contribuye a que éstos formulen un diagnóstico y plan de acción propios de y para los asuntos mundiales que persiguen la distensión, el establecimiento de un Nuevo Orden Internacional y el respaldo a los movimientos de liberación nacional y social.(11)

El gobierno constitucional argentino, a través de diversos discursos del ministro de relaciones exteriores, reivindicó el carácter de país occidental, no alineado y en vías de desarrollo de la Argentina.(12)

El no alineamiento argentino se definió a partir de la no pertenencia del país a una u otra de las dos grandes alianzas militares existentes en el mundo (OTAN y Pacto de Varsovia), omitiendo toda referencia a su condición de Estado miembro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), primer pacto militar de la guerra fría (13) y a las ligazones que vinculan a las FF.AA. argentinas con las de EE.UU. a través del Memorandum de Entendimiento de 1964 que se inscribe dentro del ambiente interamericano de guerra fría.(14)

Según el discurso oficial la "occidentalidad" ideológica del país se morigeró con su pertenencia al MONOAL (no alineados) y al Grupo de los Setenta y Siete (en vías de desarrollo).

Históricamente el papel desempeñado por los sucesivos gobiernos argentinos en el MONOAL fue bastante desdibujado (1964: observador y 1973: miembro pleno) ya que su participación se orientó casi con exclusividad hacia temas puntuales que hacían a su particular interés (v.g. Malvinas, Alto Paraná, Antártida). (15) Por su parte, la errática conducta de la última dictadura militar desacreditó a la Argentina dentro del MONOAL. (16)

El debut del gobierno radical en el MONOAL se produjo en la reunión de ministros de relaciones exteriores de Luanda (setiembre de 1985) a la que concurrió el canciller Caputo. Su agenda de trabajo pretendió reivindicar los contenidos fundacionales del Movimiento al par que desempeñar un rol "moderado", racional y previsible que desvaneciese suspicacias acerca de conductas recientes.

El gobierno constitucional logró romper el aislamiento en que la dictadura militar dejó sumido al país, involucrándose en problemas que otrora se consideraron extraños al interés nacional. Los problemas del Africa austral (Namibia, apartheid, etc.), el de América Central, dejaron de ser percibidos como propios del conflicto Este-Oeste para ser abordados desde una óptica distinta

del estrecho marco de la doctrina de la seguridad nacional y de las "fronteras ideológicas".

Asimismo, si bien el tema Malvinas fue prioritario para Argentina en este organismo, se lo continuó desvinculando de la problemática global del Atlántico Sur. (17)

Otro problema clave para el país, el endeudamiento externo, fue propuesto como tema de debate. A pesar de los reparos opuestos por algunos países miembros (18), se celebró en Lima (noviembre de 1986) una reunión de ministros de países del MONOAL en la que se intercambiaron ideas y experiencias sobre el tema deuda externa del Tercer Mundo.

El gobierno argentino declinó un ofrecimiento para ser país sede de la próxima cumbre de MONOAL (1989), y ocupar su presidencia, en el turno siguiente, con el no declarado propósito de no romper el delicado equilibrio derivado de su doble condición de "occidental y no alineado". (19)

En la 8va. Cumbre de Jefes de Estado y gobierno de MONOAL, realizada en Harare (1986), el gobierno argentino, que ya había roto relaciones diplomáticas con el régimen racista sudafricano, se comprometió a brindar asistencia alimentaria y financiera a los países de la "Línea del Frente" y a los Movimientos de Liberación de Sudáfrica y Namibia, mediante su participación en el Fondo Africano. (20)

-23-

En el orden interno, el Ministerio de Relaciones Exteriores jerarquizó el nivel de importancia tradicionalmente otorgado al MONOAL ya que la "oficina" que funcionaba en la cancillería se transformó en "Dirección".

Tanto el MONOAL como el G-77 basaron su accionar internacional en el sistema de Naciones Unidas con el aval de la Unión Soviética y demás países socialistas. Sin embargo, los acuerdos URSS-EEUU sobre los conflictos regionales y la eventual institucionalización internacional de la URSS en organismos como el GATT, FMI y BM -si bien darán nuevas orientaciones y fines a los mismos - obligan al MONOAL y G-77 a redefinir su acción y doctrina para que no se agoten en un simple ejercicio retórico. Argentina, desde una perspectiva latinoamericana puede contribuir a ello.

PARTICIPACION ARGENTINA EN EL GRUPO DE LOS SEIS

Dentro de su política de búsqueda y resguardo de la paz y seguridad internacional, el gobierno argentino se incorporó en carácter de miembro pleno, a una serie de reuniones internacionales, junto a los jefes de Estado o gobierno de México, la India, Tanzania, Suecia y Grecia, en la denominada "Iniciativa de los cinco continentes para la paz y el desarme".

El presidente argentino definió al Grupo de los Seis como "un movimiento de opinión en contra de la carrera armamentista...no como terceros mediadores del problema sino como defensores de nuestros propios derechos..."(21)

El neutralismo activo de los Seis encontró eco, a nivel de la opinión pública mundial, en el marco de la acción de la nueva conducción soviética que recuperó progresivamente la iniciativa política a nivel internacional global con propuestas de paz y desarme y el consiguiente retroceso de la Administración republicana que mantuvo sus planteos militaristas.

La Iniciativa de los Seis tiene dos objetivos fundamentales en el corto y mediano plazo. Uno de ellos está relacionado con la inmediata suspensión de los ensayos, producción y emplazamiento de armas nucleares y de sus sistemas de lanzamiento. (22) Sin perjuicio de ello, dicha moratoria "no debe ser un fin en sí misma ya que debe seguirse inmediatamente de reducciones sustanciales de las fuerzas nucleares que permitan alcanzar un desarme general y completo". (23) A este respecto se propone un sistema de inspección y vigilancia -en caso de una hipotética moratoria conjunta de la Unión Soviética y Estados Unidos - como medio de verificación de la suspensión de los ensayos. (24)

El otro está vinculado a la prevención de la carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre ya que éste "pertenece a la humanidad, y, como beneficiarios de esta herencia común a todos los hombres, nos oponemos al mal uso del espacio ultraterrestre de nuestro planeta para fines destructivos". (25)

También fueron distintas las actitudes de las superpotencias con respecto a la militarización del espacio ultraterrestre. Mientras el gobierno de los Estados Unidos insistió con su

De, tendiente a militarizar el espacio ultraterrestre, el gobierno de la URSS se opuso a todo proyecto en este sentido.

En los diversos documentos emitidos por el Grupo de los Seis, se reivindica el derecho a la autodeterminación de los pueblos, el respeto al orden jurídico vigente, el fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas, el derecho a la paz, a la vida y al desarrollo. Se considera que un mundo libre de las amenazas nucleares y de armamentos permitirá un racional aprovechamiento de los "recursos de la tierra de modo tal que cada pueblo pueda gozar de una vida segura y digna en un sistema internacional libre de guerras y basado en la paz y en la justicia".(26)

Los acuerdos URSS-EEUU sobre destrucción de misiles de alcance intermedio y demás negociaciones, si bien implican la realización de objetivos del Grupo de los Seis en los hechos significa su desplazamiento del escenario internacional.

PARTICIPACION ARGENTINA EN EL CONSENSO DE CARTAGENA

El orden financiero-monetario internacional establecido en Bretton Woods por los Estados capitalistas desarrollados experimentó cambios profundos en los '60 y '70 a través de la acción desplegada por la banca privada que sustituye a los organismos multilaterales de crédito (BM-FMI) en su rol de proveedores de fondos a los países del Tercer Mundo.(27)

El incumplimiento de los países del Tercer Mundo en la amortización de la deuda llevó a que los gobiernos de los países capitalistas desarrollados, la banca privada internacional y el FMI-BM diseñaran una estrategia de negociación, caso por caso, previo acuerdo y auditoría del FMI, que significaba un tratamiento técnico-financiero del problema.

El partido radical había hecho del endeudamiento externo uno de los ejes de su campaña electoral. Dijo, en aquella época, que se discriminaría entre deuda legítima e ilegítima y que se reconocería, obviamente, sólo la primera.

Durante la gestión del ministro de economía Grinspun, el discurso y la praxis oficial se mostraron reacios a subordinarse a las pautas y criterios de condicionalidad que habitualmente el FMI impone a los países del Tercer Mundo.

Por su parte, el canciller Caputo (enero 1984) concurrió a la Conferencia Económica Latinoamericana (CELA), en la que se emitieron la Declaración y el Plan de Acción de Quito(28) en los que, entre otros aspectos, se puntualizó la necesidad de no dedicar al pago del servicio de la deuda sino un determinado porcentaje del ingreso por exportaciones.

En el marco citado, el gobierno argentino se convirtió en uno de los mentores de la reunión que sobre el tema endeudamiento se celebraría en Cartagena de Indias (julio 1984). En la misma buscó infructuosamente respaldo para su proyecto de convocatoria de una cumbre presidencial que se abocase al tratamiento del tema y formulase propuestas operativas.

La reunión de Cartagena culminó con una Declaración en la que se hizo hincapié en el carácter político de la deuda externa, en la consiguiente necesidad de abandonar su exclusivo tratamiento técnico-financiero, en la corresponsabilidad acreedor-deudor y en la necesidad y conveniencia de que el tema fuera abordado en una reunión que convocase a Estados deudores y acreedores, banca privada internacional y entidades multilaterales de crédito. Asimismo, se formularon críticas a la desproporción en el alza de las tasas de interés; al proteccionismo y dumping de los países industrializados de economía de mercado; al deterioro de los términos del intercambio; y al continuo drenaje financiero soportado por los países de la región. (29).

Cartagena, continuadora de la Conferencia de Quito, congregó sólo a nueve países latinoamericanos, en su mayoría, los más endeudados, excluyendo a países que se consideraron "irritativos" para las altas finanzas internacionales (Cuba y Nicaragua). En rigor de verdad, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), organismo idóneo por sus antecedentes y objetivos, para el manejo de la cuestión de la deuda fue dejado de lado al crearse una instancia paralela.

Reuniones sucesivas realizadas en Mar del Plata, Montevideo y Santo Domingo no lograron dar operatividad a las metas del Consenso de Cartagena.

Por su parte, "Los Siete" países industrializados

-28-

de economía de mercado, en sus reuniones cimeras, desconocieron los reclamos y hasta la personería económico-diplomática de este nuevo actor latinoamericano.

El descontrol financiero y fiscal del plan esbozado por el entonces ministro de economía Grinspun, añadido a su rechazo a las tradicionales recetas del FMI, produjeron su desplazamiento. Así fue que en junio de 1985 se inició otra etapa en la que, por medio del llamado "Plan Austral", se intenta poner coto a la inflación y al déficit fiscal modificando, además, la estrategia de negociación y de entendimiento con el FMI y la banca privada internacional. Desde entonces, el Ministro de Relaciones Exteriores se desvinculó del problema de deuda ya que este tema fue manejado por el Ministerio de Economía y el Banco Central.

El fracaso de la "conexión europea" en el tema endeudamiento produjo el acercamiento a los EEUU y el abandono de los planteos de politización de la deuda, salvo a nivel discursivo.

La debilidad del Consenso de Cartagena condujo al gobierno argentino a orientar sus acciones respecto de la deuda dentro del Grupo de los Ocho. (30)

PARTICIPACION ARGENTINA EN CONTADORA Y GRUPO DE APOYO

Los sucesos centroamericanos de fines de los '70, produjeron un cambio cualitativo en la relación de los actores estatales y no estatales de la zona con los EEUU. (31)

La influencia de la superpotencia occidental experimenta un enervamiento en una zona históricamente situada en su ámbito hegemónico. Debe tolerar las acciones diplomáticas de las cancillerías de los gobiernos de la Europa Comunitaria, del gobierno de Canadá y de los gobiernos de dos cuadriláteros diplomáticos latinoamericanos en resguardo de la paz y seguridad zonal.

Una situación que en los '60 hubiese resultado casi impensable hoy trasunta la pérdida de poder de los EEUU con relación a actores estatales pertenecientes al denominado mundo occidental.

Por su lado, la administración republicana, oportunamente, esbozó un plan de acción para América Latina y el Caribe (Documento de Santa Fe) tendiente a restablecer la hegemonía de los Estados Unidos.

A partir de 1981, se instrumenta en Nicaragua, por parte de sectores gubernamentales estadounidenses, la estrategia de los CBI. Sectores somocistas desplazados del poder por la revolución sandinista situados en el sur del territorio hondureño y en el norte de Costa Rica, emprendieron ataques relámpago y sabotajes en el interior de Nicaragua, con el patrocinio del gobierno de Estados Unidos.

A fin de paliar la crisis descrita, los gobiernos de México, Panamá, Colombia y Venezuela reunidos en la isla de Contadora (enero 1983) emiten, por intermedio de sus ministros de relaciones exteriores, un documento en el que ofrecen sus

buenos oficios a los países de América Central. Ese mismo año el Grupo de Contadora desarrolla un cronograma de actividades que comprende la realización de un trabajo de campo que sirva de diagnóstico de situación al definir los principales temas de controversia. (32)

Las dificultades del gobierno conservador, al interior de Colombia; la agudización de las condiciones de endeudamiento mexicano-venezolano, por la caída de los valores de los exportables petroleros y las presiones de Estados Unidos en su carácter de acreedor; así como la presidencia de Barletta en Panamá, desdibujaron el perfil de Contadora como modelo genuinamente latinoamericano de solución de controversias.

Simultáneamente la administración republicana profundizó su intervencionismo en Nicaragua. Minó los puertos de Corinto y Blufffield; decretó un embargo comercial sobre las exportaciones de Nicaragua hacia Estados Unidos; y desacató las resoluciones de la Corte Internacional de La Haya que lo conminaron a cesar en los citados comportamientos violatorios de la normativa internacional. (33)

Históricamente, América Central no fue, salvo excepciones, área de interés para Argentina. Situaciones límite como la invasión de la administración Wilson a México o el problema cubano obligaron a un compromiso diplomático. No obstante, la crítica al intervencionismo estadounidense no desbordó el terreno de la retórica.

En general, las relaciones exteriores hacia América Central se caracterizaron por un relativo interés en caso de conflic

tos de entidad que impactaran al interior de la sociedad civil. En este tipo de situaciones se verificaron tres momentos. El primero, en que se manifestó un abierto interés, a nivel discursivo, enfatizando los principios de autodeterminación y de no intervención. Una segunda etapa, en la que, ante la exacerbación del conflicto, se degrada el nivel de condena. Finalmente, consumada la intervención militar, un manto de olvido cubre la agresión de Estados Unidos. (34)

Las autoridades elegidas a fines de 1983 debieron remontar una difícil situación en el área, debido al negativo desempeño de la dictadura militar en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. (35) Así es que decidieron instrumentar una política en América Central que restañara el intervencionismo de la pasada dictadura al par que le permitiera colaborar en la solución de la crisis.

El gobierno argentino a principios de 1984 intenta desarrollar algún tipo de colaboración con el Grupo de Contadora, incluso, incorporándose al cuadrilátero diplomático. El gobierno mexicano, considerando que el ingreso argentino podía constituir un precedente peligroso que permitiera la futura participación de países en el Grupo que pudieran actuar como quinta columna estadounidense, se opuso a ello.

A partir del viaje del presidente Alfonsín a los Estados Unidos (setiembre de 1984) decayó temporarily el nivel de interés del gobierno por denunciar la agresión de EEUU en

la zona. Por su parte, el "giro realista" del gobierno radical explica su silencio ante el embargo decretado por EEUU contra Nicaragua.

La escalada del conflicto y el desdibujamiento de Contadora suscitaron preocupación en gobiernos sudamericanos en transición a la democracia, quienes creyeron menester articular un Grupo de Apoyo a Contadora, auxiliándolo en sus gestiones de paz ante los países centroamericanos, ante los países con intereses y vínculos en la zona (EEUU y Cuba) y ante los gobiernos de países occidentales interesados en la paz.

El Grupo de Lima o de Apoyo a Contadora se constituyó en julio-agosto de 1985 con la participación de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

El gobierno de Nicaragua consideró que un actor como la administración republicana debía comprometerse a respetar la paz y la seguridad de la zona suscribiendo un Protocolo que integrase el Acta de Paz y Cooperación de Contadora. El planteo sandinista es que la "contra" se mantiene en operaciones por el respaldo militar, logístico y financiero aportado por el gobierno de Estados Unidos y que su interlocutor para alcanzar la paz es éste último y no aquél.

El Grupo de Lima trató -desde sus orígenes - de brindar una respuesta parcial a inquietudes del gobierno de Nicaragua, a fin de alcanzar la paz. Por su parte, el gobierno argentino, dentro

del citado Grupo cooperó en el encauzamiento y regulación del conflicto dentro de la normativa internacional.

Así es que en un momento de gravedad casi extrema (enero 1986), se formularon en Caraballeda las bases permanentes para la paz y las acciones para la paz. En dichas bases se insistió en la necesidad de una solución latinoamericana del problema y en la plena e irrestricta vigencia de los principios de autodeterminación de los pueblos, no intervención, integridad territorial y democracia pluralista.

El activismo diplomático argentino es explicable en el cuadro de agravamiento de la situación centroamericana y por objeciones formuladas a lo que se consideró lectura maniquea de la crisis en el área, por parte del gobierno de Estados Unidos.

Para el gobierno argentino, el centro de gravedad radica en el impacto negativo que para la democracia argentina puede tener un escalamiento de la situación. Una profundización de la intervención estadounidense podría desencadenar una guerra civil en toda América Central, limitando los márgenes de maniobra del gobierno argentino en el ámbito internacional. Además, están presentes las consecuencias que se derivaron de las acciones emprendidas oportunamente contra la Revolución Cubana (Bahía de Cochinos, bloqueo, exclusión del sistema interamericano, etc.): gobiernos militares que abrazaron la DSN y guerra de guerrillas.

Un mayor intervencionismo estadounidense pone en tensión la "relación madura" con el gobierno republicano si la Argen-

tina mantiene o profundiza su nivel de críticas. Si se alinea automáticamente detrás de la política exterior reaganista en la zona facilita el resurgimiento, al interior del país, de enfoques reivindicadores de la DSN. Por otra parte, si condena u obstaculiza el intervencionismo estadounidense, mediante acciones de solidaridad respecto de Nicaragua, se expone a penalizaciones en los temas endeudamiento externo y Malvinas.

Los últimos acontecimientos de la crisis centroamericana revelan las falencias de Contadora y su Grupo de Apoyo en la búsqueda de la paz y la seguridad zonal. A pesar de los esfuerzos desplegados no lograron comprometer a Estados Unidos en las negociaciones. Su incorporación a las mismas es conditio sin qua non para la plena vigencia de las normas internacionales.

Por otra parte, poco se realizó para lograr torcer las acciones transgresoras y desestabilizadoras del orden jurídico internacional, por parte del gobierno de Estados Unidos.

Ninguno de los dos Grupos condenó o propagandizó ante la opinión pública latinoamericana y/o ante sectores de la sociedad civil estadounidense su "desobediencia" a las resoluciones de la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Los países miembros de Contadora y Grupo de Apoyo se reunieron constituyendo el denominado Grupo de los Ocho que opera como Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación a nivel de jefes de Estado.

MALVINAS Y ATLANTICO SUR

Una profunda modificación en el manejo de la cuestión Malvinas se produjo cuando el gobierno constitucional reivindicó el procedimiento diplomático como el único medio idóneo para recuperar el irredento archipiélago.

El contexto en que se cobijó el tema Malvinas, respecto del pasado reciente, siguió un curso casi antagónico. Por un lado, a nivel bilateral, la administración conservadora británica rigidizó su postura y desplegó una política de poder desobedeciendo resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por otro, la comunidad internacional brindó un creciente respaldo a la democracia en el tema de las negociaciones sobre la soberanía sin expedirse acerca de su titularidad.

La Argentina en estos años utilizó foros como ONU, OEA, MONOAL, etc. para su reclamo de negociaciones sobre la soberanía. Además, hubo un fallido acercamiento bilateral, gracias a los buenos oficios suizo-brasileños, que se clausuraron ante la negativa británica a incluir, la cuestión de la soberanía en la agenda del debate,

La citada acción multilateral argentina rebajó, a partir del 40° período de sesiones ordinarias de la Asamblea General de Naciones Unidas, el nivel de los reclamos argentinos al consentir el debate de una agenda amplia que incluya, no prioritariamente, entre otros temas, el de la soberanía.

Completando su acción multilateral, el gobierno argentino instrumentó estrategias para operar sobre el frente político interno británico a fin de producir una suerte de aislamiento de la administración conservadora en torno a este tema. Fruto de la misma fueron los encuentros -y sus respectivos comunicados- del Presidente Alfonsín con el líder de la oposición laborista (Kinnock, mayo 1985) y el jefe de la oposición liberal (Steel, junio 1985) del Reino Unido. (36) Sin embargo, el triunfo electoral de los conservadores destruyó esta estrategia.

No obstante los esfuerzos desplegados por la diplomacia argentina, dentro de la normativa internacional, el gobierno del Reino Unido respondió con una política de poder que se tradujo fundamentalmente en la instalación de la "Fortaleza Falkland" y de una zona de "conservación pesquera" que añadieron nuevos elementos de tensión en el Atlántico Sur.

El conflicto argentino-británico en esta cuestión admite más de un abordaje. Uno, es el que circunscribe el tema a la disputa por la soberanía de Malvinas, otro es aquel en que el foco de la atención se amplía y atiende a la situación más general del Atlántico Sur y en el que, obviamente, el primero se incluye. (37)

Un aspecto es el de Africa Austral y otro lo constituye el hecho de que buques pesqueros japoneses, surcoreanos, etc. operan desde hace tiempo en la zona del Atlántico sudoccidental sin someterse a regulación alguna.

El gobierno constitucional formuló e instrumentó para los problemas vigentes en el área una política que involucró un cambio cualitativo respecto de administraciones que le precedieron. Dispuso resolver la disputa de soberanía sobre Malvinas por procedimientos diplomáticos; rompió relaciones con el régimen sudafricano; apoyó la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que declaró al Atlántico Sur zona de paz y cooperación; y se incorporó al "Fondo Africano" del MONOAL.

No obstante lo expuesto, el gobierno argentino, en su accionar en el tema Malvinas consideró que en el Atlántico Sur hay dos cuestiones distintas: la de los pueblos del Africa Austral y la de Malvinas. Esta desvinculación de problemas explica que rebaje el nivel de sus reclamos en Malvinas con la esperanza de que los aliados influyentes del Reino Unido (v.g. EEUU) persuadan a su gobierno de que se siente en la mesa de negociaciones a fin de que no se produzcan nuevos incidentes y/o escaramuzas que puedan transformarse en potenciales focos de resquebrajamiento del sistema interamericano (TIAR, OEA, etc.).

El problema del Atlántico Sur debe abordarse por nuestra diplomacia como un problema único e indivisible, en el que los temas desmilitarización y cooperación (afro-latinoamericana) sean sus prioridades.

Por otra parte, resulta necesario priorizar la latinoamericanización e incluso la tercermundización de la cuestión

y simultáneamente profundizar las acciones tendientes a crear fisuras en el frente interno británico, como dos elementos claves para compel-
ler al Reino Unido a negociar y restituir el archipiélago en disputa.

En otro orden de cosas, no debe cometerse el "error" de delegar autoridad y responsabilidad en un tercer país (EEUU) aliado al enemigo, con el peregrino propósito de que el Reino Unido se sienta a negociar sobre la soberanía, primero pero no único objetivo de nuestro país, ya que una hipotética reiniciación de las negociaciones no garantiza que el gobierno británico se comporte de manera distinta de como lo hiciera en el pasado. EEUU, además de su estrecha sociedad con el Reino Unido es un país con el cual el nuestro mantiene profundas divergencias en asuntos prioritarios, circunstancia que le permitiría, en caso de una eventual gestión de buenos oficios, ejercer presiones que pueden devenir difíciles de resistir.

El gobierno del Reino Unido a través de una inequívoca política de poder adoptó una serie de iniciativas respecto de los derechos económicos derivados de la explotación de las pesquerías localizadas dentro de la zona de exclusión. La Argentina, lamentablemente, hasta la fecha no pudo formular una política al respecto, ni sigue evitar el continuo avance británico en el tema explotación de pesquerías.

ACUERDOS ARGENTINA - BRASIL

La relación Argentina-Brasil se caracterizó históricamente por su nivel de conflictividad. Dichos países heredaron en el Nuevo Mundo la rivalidad luso-hispana a tal extremo que salvo excepciones la relación bilateral estuvo signada por el conflicto bilateral y la competencia por la hegemonía subregional.

Los años '70 fueron testigos de un recrudecimiento de la conflictiva relación bilateral aunque no ya por la disputa por la hegemonía subregional -dado que el Brasil había logrado importantes ventajas económicas y políticas sobre Argentina - sino que la confrontación giró alrededor de las represas del Alto Paraná. Dicha disputa culminó con un acuerdo trinacional (Brasil, Paraguay, Argentina) sobre la compatibilización de Corpus e Itaipú (octubre de 1979). Asimismo, se firmaron notas reversales (junio de 1980) sobre este tema y se realizaron acuerdos sobre intercambio comercial y cooperación nuclear. A partir de estos acuerdos la relación bilateral adquirió un sesgo cada vez más cooperativo.

-Programa de cooperación e integración económica

Los gobiernos de Brasil y de Argentina comparten una serie de acciones en materia de relaciones exteriores. Aquí

mencionaremos las que consideramos más destacadas.

Acordaron con relación a los problemas que amenazan la paz y la seguridad en América Central y el Atlántico Sur posturas comunes, sea a través de la creación del Grupo de Apoyo a Contadora y los Ocho, sea copatrocinando la resolución de la XII Asamblea General de Naciones Unidas que declaró al Atlántico Sur zona de paz y cooperación. Además, Brasil es el representante argentino en el tema Malvinas en las negociaciones con el Reino Unido.

Con el propósito de proteger sus respectivos procesos de democratización trataron infructuosamente de politizar el tema endeudamiento externo mediante la creación del Consenso de Cartagena para neutralizar el impacto negativo que la restricción financiera produce sobre las transiciones democráticas.

En este contexto, y en un orden estrictamente más económico, los gobiernos de Brasil y Argentina impulsan y desarrollan un proceso de cooperación e integración a través del Acta de Julio de 1986 (Argentina) y de los encuentros de diciembre de 1986 (Brasil), de julio de 1987 (Argentina) y abril de 1988 (Brasil).

Ambos países firmaron un acuerdo marco que se complementa con un conjunto de Protocolos que sirven de vehículo para la instrumentación de un proceso que se caracteriza por su gradualidad, flexibilidad e intrasectorialidad. No hay especialización productiva ya que los dos países intercambian iguales productos y servicios (v.g. bien de capital por bien de capital, trigo por café, etc.).

El Acta es una especie de documento doctrinario de la integración binacional ya que alude a prerequisites, instrumentos que viabilicen el proyecto y objetivos. Los prerequisites son la consolidación de los respectivos procesos de democratización y la paz y seguridad regional.

El planeamiento y supervisión de la evolución empírica del Acta y los Protocolos está a cargo de la Comisión de Ejecución del Programa (del lado brasileño, a diferencia de la contraparte argentina, intervienen las FF.AA. a través del Consejo de Seguridad Nacional).

El objetivo del proceso de cooperación e integración es maximizar la capacidad de desempeño de ambos gobiernos. Para el logro del objetivo final y el cumplimiento de los prerequisites indicados se recurre simultáneamente a la modernización tecnológica y al crecimiento conjunto. Para materializar la primera se escogen áreas prioritarias en las que uno u otro país tenga ventajas comparativas que le permitan asistir y transferir tecnología al otro.

Los aspectos seleccionados son el desarrollo tecnológico del sector bienes de capital, la informática, la biotecnología y la energía .(39)

Brasil presenta ventajas comparativas respecto de Argentina en bienes de capital y en informática; Argentina, por su parte, en biotecnología y en energía nuclear.

-Modernización tecnológica

El sector bienes de capital (Protocolo I) es de suma importancia por el impacto que ejerce sobre el conjunto del aparato productivo ya que su eficiencia y menores costes coadyuvan a la productividad de la economía en su conjunto. Este sector se revela como uno de los más dinámicos de la economía mundial y el volumen de los intercambios es creciente. Por otra parte, los bienes de capital se pueden fabricar también en unidades empresariales pequeñas y medianas que operan menos con capital y trabajo intensivos que con inteligencia intensiva, circunstancia que posibilita un apropiado aprovechamiento de la capacidad productiva brasileño-argentina. En dicho sector se proyecta crear en el corto y mediano plazo, una unión aduanera, de modo tal que los productos incluidos en la nómina conjunta tengan un arancel externo común en ambos países. Sin embargo, dentro del mercado binacional tendrán arancel cero y tratamiento de producto local.

América Latina importa anualmente alrededor de veinte mil millones de dólares en bienes de capital mientras que el intercambio intrarregional es de aproximadamente mil millones de dólares, es decir, el cinco por ciento del total comercializado. Las posibilidades de desarrollo y de intercambio de este sector dentro del mercado ampliado argentino-brasileño no es desdeñable.

Ambos países, en el año 1985, crearon una sociedad anónima -Latinequip- dentro de la ley de sociedades de Panamá, cuyo

capital accionario se repartió, por partes iguales, entre tres entidades financieras públicas de América Latina : Nacional Financiera de México, Banco del Estado de San Pablo y Banco de la Provincia de Buenos Aires. El propósito fundamental de la multilatina es el financiamiento de la comercialización de bienes de capital producidos en la región.

El Protocolo 12 "Cooperación Aeronáutica" prevé la cofabricación de un prototipo en el que un tercio del montaje corresponderá a la Fuerza Aérea Argentina, otro tercio al Ministerio de Aeronáutica de Brasil y el treinta y tres por ciento restante a la Empresa Brasileña de Aeronáutica. La cooperación en el campo de la industria aeronáutica constituye un caso específico de desarrollo conjunto de un bien de capital, en la búsqueda de un crecimiento tecnológico y productivo compartido.

Los gobiernos de Brasil y Argentina suscribieron (enero 1985) un memorando de entendimiento con el propósito de explorar e identificar posibilidades concretas de cooperación en la investigación, desarrollo y capacitación binacional de recursos humanos en el sector de la informática. Este sector fue deliberadamente excluido en las negociaciones de los Protocolos ya que se consideró que no era oportuno incluirlo dentro del Acta porque se superponía a un proyecto en ejecución.

La constitución y funcionamiento de la Escuela Argentino-Brasileña de Informática con sus cursos en Campinas (San Pablo-1986), en Tandil (Buenos Aires-1987) y Curitiba (Paraná- 1988), es el logro más importante en este ámbito. Simultáneamente se efectuó un

simposio binacional que contó con la presencia de cincuenta investigadores de ambos países, el primero de este tipo en la región, que permitió definir nuevos proyectos conjuntos de investigación.

Brasil está mucho más avanzado que Argentina en el área hardware ya que registra más de diez años de experiencia en la aplicación de una política de fomento con relación a un sector industrial que se desarrolló en un mercado más amplio. Sin embargo, en el área de software no existe una brecha significativa en favor de Brasil.

Otros proyectos debatidos en este sector son la creación de una Asociación Latinoamericana de Servicios Informáticos que reúna a los productores de software que abastezcan no sólo el mercado binacional sino el regional.

La biotecnología (protocolo 9), es un sector industrial que utiliza, a través de procesos tecnológicos, organismos vivos con el propósito de proveer productos de alto interés económico. El producto biotecnológico final desmaterializa la producción disminuyendo o desplazando la importancia de materias primas (v.g. alimentos).

El desarrollo biotecnológico conjunto en las áreas de hormonas vegetales, vacunas animales, cultivo de tejidos y plantas, hormonas reguladoras de la producción animal y manipulaciones genéticas con embriones animales fue priorizado en las negociaciones hasta ahora realizadas.

Se crearon el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología y la Escuela Biotecnológica binacional. El Centro se integró inicialmente a través de los núcleos de investigación ya existentes en ambos países. El propósito es apoyar proyectos de desarrollo y aplicación biotecnológica que involucren a universidades e institutos oficiales de investigación con los empresarios de capital local del sector con el objeto de producir bienes y servicios comercializables. La opción es clara: o se produce esta asociación o el desarrollo biotecnológico se concentrará exclusivamente en los laboratorios de las empresas transnacionales.

El mercado binacional para este sector alcanza ya los cien millones de dólares.

El sector energético está desdoblado en sendos protocolos, el "8" de energía, lato sensu, y el "11" y "17" relacionados con la energía nuclear.

Dentro de la hidroelectricidad se acuerda la construcción de la represa de Garabí en el trecho del río Uruguay común a ambos países y la de Pichi-Picún Leufú que se constituirá en la Cuenca del río Limay en la provincia del Neuquén. La primera de las obras es binacional por su destino, la segunda exclusivamente argentina por su emplazamiento y destino, pero la ejecución de las obras civiles estará a cargo de un consorcio binacional brasileño-argentino. La contraparte brasileña del consorcio financiará el ochenta por ciento de las obras, mientras que la contraparte argentina cumplirá con los

porcentajes restantes en financiamiento y ejecución de la obra.

El gas natural es un sector en el que la complementariedad puede articularse en provecho mutuo ya que Brasil importa este producto y la Argentina lo vende. Para transportar gas argentino hasta territorio de Brasil se están analizando dos proyectos de gasoductos. Uno que uniría la provincia de Salta con el Gran San Pablo pasando por Foz de Iguazú, con un costo estimado en doscientos cuarenta millones de dólares, y el segundo que vincularía San Jerónimo del Sur (Santa Fe) con Porto Alegre, con un costo de ciento veinte millones de dólares.

En el área petrolífera se prevé la colaboración de Petrobrás con YPF en una unión empresarial transitoria dedicada a actividades exploratorias y explotatorias en territorio argentino. Asimismo, se discute un posible intercambio de máquinas y equipos petrolíferos mediante exenciones tributarias a las exportaciones e importaciones.

Sin lugar a dudas, el área de la energía nuclear es el más importante del sector energético. Argentina aquí mantiene un claro liderazgo en la materia a través de la continuidad institucional y operacional de la CONEA. Pilcaniyeu, el centro de excelencia académico de Bariloche (Balseiro) y la empresa INVAP, son datos irrecusables del desarrollo alcanzado por Argentina en este sector, sin perjuicio de las graves dificultades financieras en que se debate el ente promotor de la política nuclear argentina en nuestros días. Invap es

una sociedad de Estado integrada por CONEA y el gobierno de la provincia de Río Negro dedicada a la producción de tecnología de punta.

Las posibilidades de desarrollo conjunto de la energía nuclear para fines pacíficos no son desdeñables y la visita del presidente Sarney a Picaniyeu y de Alfonsín a Iperó pueden ser el embrión de un desarrollo compartido.

El fortalecimiento de la OLADE y el consecuente autoabastecimiento energético de América Latina constan, también, dentro de los objetivos del Protocolo Energético.

-Crecer juntos

El Acta de Cooperación e Integración está constituido por un conjunto de proyectos o protocolos que pueden agruparse en: productivos (bienes de capital, alimentario, automotriz, siderúrgico); financieros (fondo común de inversiones, unidad monetaria argentino-brasileña, asuntos financieros); de infraestructura; energéticos, comerciales; etc. Asimismo, hay protocolos que hacen al proceso de cooperación binacional, como pueden ser los que promueven y facilitan el intercambio mercantil y otros que operan como inductores de la integración al promover y facilitar la confluencia productiva binacional (empresas binacionales, fondo común de inversiones, Umab).

Dentro de los protocolos productivos los de mayor importancia son el de bienes de capital, el automotriz y el alimentario.

El sector bienes de capital fue priorizado por ambos gobiernos para que crezca más que ningún otro sector de la economía, porque franquea las puertas de entrada hacia una mayor eficiencia y productividad que se proyecta sobre el conjunto del aparato productivo. Por otra parte, la pequeña y mediana industria de dicho sector desempeña un rol predominante tanto en Argentina como en Brasil por su significación productiva.

Los otros dos protocolos productivos implican, en el caso de la industria automotriz, a sectores de capital transnacional así como PyMes de autopiezas, y a sectores económicamente concentrados de capital local en el de la industria alimentaria.

El protocolo N° 21, referido a la industria automotriz establece un régimen de beneficios para el intercambio de vehículos terminados y de partes, piezas y componentes. Para los vehículos terminados se estipula un cupo máximo exportable para cada país de 5000 vehículos (1989) y de 10.000 vehículos (1990). Para las partes, piezas y componentes destinados a la producción se establece un cupo intercambiable de U\$S 150 millones (1989).

El protocolo N° 22 comprende el intercambio de alimentos, con algún grado de transformación, destinado al consumo

humano. A tales efectos se incluye un universo de posiciones arancelarias amplio que permita que la lista de productos negociados a fines de 1993 comprenda el 50% del universo arancelario acordado.

Los protocolos 5,7 y 20 se refieren a las empresas binacionales, al Fondo Común de Inversiones y a la moneda común, respectivamente. (39)

Un primer paso para materializar la creación de empresas binacionales argentino-brasileñas (EBAB) es la redacción y aprobación, por vía legislativa, de un estatuto que permita la integración de empresas públicas, privadas o mixtas de ambos países, ya que los consorcios binacionales existentes a la fecha son Uniones Transitorias Empresariales que, en la República Argentina están reguladas por la ley de sociedades comerciales (cf. Capítulo III, Sección II) y en Brasil por el Capítulo XXII de la ley 6404 de sociedades. Dichas uniones o consorcios se constituyen para el desarrollo o ejecución de una obra, servicio o suministro concreto. (40)

El Grupo de Trabajo de la EBAB deberá resolver a través de un tratado, temas relacionados con la inversión de capitales de un país en otro, transferencia de tecnología, repatriación de capitales, remesa de utilidades, doble imposición, etc. La experiencia de países del Tercer Mundo en este tipo de emprendimientos es rica y variada (Itaipú, Ente Binacional Yaciretá, Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, Decisiones 46 y 169 del Pacto Andino, Namucar

-50-

Sa, Latinequip SA, Cía Arabe de Servicios Petroleros, East African Airways Corporation, etc.).

El propósito del Estatuto es asegurar a la EBAB, en el país de su actuación, el mismo trato en materia de tributación interna, de acceso a las compras y contrataciones del sector público, que se dispensa a la empresa nacional.

Un dilema que ambos gobiernos deberán resolver es si el Estatuto de la EBAB incluye dentro de sus disposiciones a las joint ventures, quizás en un capítulo especial.

El fondo común de inversiones que se constituye con un capital de U\$S 200 millones, suscriptos por partes iguales, por los respectivos Bancos Centrales, tiene como objetivo promover la creación de empresas binacionales priorizando el sector bienes de capital. Este fondo actuará como mecanismo de financiamiento de proyectos binacionales, mediante empréstitos de mediano y largo plazo; participará como socio minoritario en las EBAB; y captará recursos en los mercados de capitales de la Argentina y del Brasil y en los mercados internacionales, así como por medio de instituciones financieras internacionales, en todos los casos con la garantía de ambos gobiernos.

La UMAB, también denominada "gaucho" servirá para compensar los saldos del intercambio bilateral que se liquidan cuatrimestralmente. Su cotización será equivalente a la del dólar estadounidense y su implementación estará a cargo de ambos Bancos Centrales.

-51-

La UMAB, al operar como unidad de cuenta, tiende a garantizar el equilibrio del intercambio comercial, ya que el país superavitario que reciba los gauchos sólo los podrá utilizar para efectuar importaciones del país deficitario.

Hasta la fecha el programa se redujo al intercambio comercial con relación deficitaria para Argentina. Brasil es para Argentina su segundo socio comercial, por el contrario, Argentina es el séptimo socio para Brasil. Por ello podemos considerar que Brasil es comercialmente más importante para Argentina que a la inversa.

Un balance del intercambio mercantil efectuado por el Grupo de Trabajo de evaluación concluye que Argentina canaliza aproximadamente el 100% de sus exportaciones a Brasil a través de los Protocolos, mientras que Brasil, por su lado, canaliza a través de ellos sólo el 48% de sus ventas a Argentina. El saldo restante se comercializa a través de acuerdos empresarios sectoriales negociados fuera del Programa de Cooperación.

A pesar de la crisis, los niveles de intercambio lograron mantener su volumen. Si consideramos que Argentina canalizó sus ventas a la República Federativa del Brasil a través de los protocolos del programa, entre ellos el de Expansión del Comercio (N° 4), AAP N° 1, debemos concluir que el programa permitió mantener el volumen de exportaciones.

El desbalance del intercambio debe buscarse menos

en los Protocolos que en los acuerdos de sectores empresariales, dado el grado de apertura de la economía argentina.

El proceso de integración se mantuvo estancado ya que no se produjeron avances en los protocolos productivos, en los tecnológicos, en la moneda común y en las binacionales o el fondo común de inversiones.

Un mercado ampliado (A-B-U), con ciento ochenta millones de habitantes, puede resultar de interés para el capital extranjero que desee invertir en la producción y también servir de acicate para que nuevos socios (v.g. Venezuela) se incorporen al proceso de cooperación e integración sudamericano.

Retomando el tema del Programa de cooperación e integración binacional cabe interrogarse acerca del reparto de costos y beneficios según se trate de sectores sociales o de áreas geográficas.

Con respecto a la cuestión social cabe indicar que, hasta el momento, la fuerza social más interesada en el desenvolvimiento del programa es la representada por grupos empresarios transnacionales y oligopólicos de capital local involucrados en los protocolos automotriz y alimentario.

Ambos gobiernos, por el contrario, pretendiendo darle un sesgo autonómico al programa, priorizaron sectores como el informático, biotecnológico, energía y bienes de capital, en los que el involucramiento de la pequeña y mediana industria, así como del sector público es relevante.

El sector laboral no tuvo, hasta la fecha, ingerencia alguna en el programa en general ni en los proyectos en particular. La creación de empresas binacionales y su impacto sobre el mercado de trabajo, así como las relocalizaciones productivas que genere el proceso de integración requieren de la participación de los trabajadores a través de sus entidades representativas.

Por su parte, el aspecto espacial permite más de un abordaje. Primero, el nacional, a cargo del ministerio que correspondiere; segundo, el que corresponde a las economías regionales y, tercero y último, las áreas de frontera.

Obviamente, las provincias argentinas y los estados brasileños deben participar dentro del marco normativo constitucional de uno y de otro país, en las negociaciones e identificación de problemas, a fin de evitar el impacto negativo que el programa de integración pueda tener sobre economías regionales. No hay que omitir, por ejemplo, que un producto biotecnológico sucedáneo de la uva puede ejercer efectos devastadores sobre la zona cuyana.

Las provincias situadas en zonas de frontera deben operar como disuasoras de hipótesis de conflicto, al par que como agentes de cooperación e integración binacional transformando áreas de confrontación y de "seguridad nacional", en áreas de encuentro y de desarrollo conjunto. Más adelante se analizarán ejemplos de este tenor.

La participación de la pequeña y mediana empresa industrial, con la debida asistencia oficial, evitará que los beneficios del programa redunden exclusivamente en favor de los grupos económicamente más concentrados de capital local y extranjero, en uno y otro país.

Por otra parte, la participación provincial y/o estadual evitará que los beneficios redunden exclusivamente en favor de los grandes centros urbanos (San Pablo, Buenos Aires, etc.), mientras que los costos recaen sobre las zonas de menor desarrollo económico relativo de cada país.

Las Provincias y el Programa de Cooperación

Varias provincias argentinas aprovechando el Programa de Cooperación han efectuado gestiones internacionales tendientes a vincularse con estados de la República Federativa del Brasil.

El caso más notorio es el del actor interjurisdiccional Comisión Regional Comercio Exterior del NEA-Litoral (CRECENEA-Litoral), que nuclea a las provincias de Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Santa Fe, Chaco y Formosa, que se vinculó con los tres estados del sur del Brasil, Río Grande del Sur, Santa Catalina y Paraná. aglutinados en derredor de CODESUL-FORUM SUL. Dichos actores interjurisdiccionales de la Argentina y del Brasil mantienen, desde principios del año 1987, encuentros de periodicidad mensual en los que analizan prolija y cuidadosamente toda la problemática de la

región. Resultado de estas reuniones es la elaboración de un Protocolo Regional que implica los intereses y necesidades de las economías y poblaciones de las seis provincias argentinas y de los tres estados brasileños ya nombrados.

La Cancillería argentina, en la persona del ministro Caputo, prestó conformidad al Protocolo Regional que firmarían ambos presidentes en el mes de octubre de 1988, homologando lo actuado por CRECENEA-LITORAL y CODESUL-FORUM SUL. El Acta de Formosa, firmada en la localidad homónima por las provincias argentinas de CRECENEA y por el ministro Caputo y el secretario de economías provinciales (Ministerio del Interior), estableció cuatro puntos centrales para el debate con la contraparte CODESUL-FORUM SUL: a) Protocolo Regional; b) Comité de Frontera; c) gasoducto; d) tráfico fronterizo.

El Protocolo Regional incluye productos de la región que se negociarán independientemente del resto de los veintidos Protocolos. Asimismo comprende cuestiones educativas, culturales, de comercio exterior, obras públicas, etc.

El citado Protocolo (N° 23) encuadrará una serie de acciones tendientes a generar un crecimiento conjunto en el área de frontera binacional. Así es que en el ámbito del comercio exterior se estudia la venta de té argentino aprovechando el marketing brasileño en Medio Oriente; en el caso del arroz inversionistas brasileños, mediante adquisición o arrendamiento, cultivarán dicho producto en Corrientes y lo exportarán a Río Grande del Sur para su beneficiamiento y consumo. La exportación de ganado en pie de la zona de CRECENEA a

Río Grande es otra de las alternativas de tráfico binacional. Actualmente, la República Argentina exporta carnes cortadas, es decir, que no es posible exportar ganado en pie ya que dicha operación está interdicta. Sin embargo, empresarios riograndenses ofrecen adquirir ganado en pie (alrededor de diez mil cabezas anuales) pagando un precio superior al que abonan adquirentes de la Pampa húmeda argentina.

La relación bilateral no sólo implica proyectos de intercambio comercial, sino también proyectos productivos agro-industriales conjuntos. CRECENEA utiliza parte de su producción de naranjas en la elaboración de jugos desaprovechando la pulpa y la cáscara que tienen un alto valor nutritivo como dieta alimentaria del ganado, si se lo somete a tratamiento industrial (la localidad de Itaquí, Río Grande del Sur, emplea 20 toneladas diarias de alimento balanceado para consumo del ganado) (41)

Las obras de infraestructura ocupan un sitio privilegiado dentro de la frontera común. Una de las prioridades es el puente Santo Tomé-San Borja que no cuenta con financiamiento oficial ni avales en ninguno de los dos países, no obstante un consorcio privado binacional (Techint-Sudelpa) con financiamiento de Latinequip S.A. podría encarar la construcción del puente a cambio de la concesión de su explotación cobrando peaje durante casi veinte años.

A su vez, las localidades de La Cruz, Alvear (Corrientes) e Itaquí (Río Grande del Sur) impulsan la construcción de otro puente que facilite la comunicación y los intercambios entre

sus poblaciones.

Es importante señalar que las acciones de CRECENEA-LITORAL y CODESUL-FORUM SUL desbordan el ámbito de lo comercial y transitan ya por el carril productivo a través de eventuales emprendimientos conjuntos. El Protocolo N° 5, Empresas Binacionales, juega un papel decisivo en este aspecto. Tanto CRECENEA como CODESUL en sus reuniones mensuales han expresado que el Protocolo N° 5 debe contemplar no sólo la asociación de personas jurídicas sino la reunión de personas físicas y jurídicas ya que los pequeños empresarios son moneda corriente dentro de las áreas de frontera y un excesivo rigorismo jurídico desbarataría el proyecto integrativo. Sin perjuicio de que el Protocolo N° 5 dé cabida a los joint ventures, cabe evocar que las uniones transitorias de empresas de la ley de sociedades anónimas brasileñas son un instrumento eficaz para la inmediata realización de emprendimientos binacionales en áreas de frontera.

El Instituto del Comité de Frontera que ya funciona desde 1985 en la frontera paraguayo-argentina y desde 1987 en la uruguayo-argentina está previsto dentro del proyecto de Protocolo Regional para garantizar un doble control sobre las autoridades de seguridad y de aduana de frontera. Por un lado, el ministerio de relaciones exteriores a través del Cónsul preside el Comité de modo que la orientación política no es más del tipo "seguridad nacional" sino de cooperación fronteriza. Por otro, la comunidad,

a través de sus asociaciones y desde la base, expone sus criterios e intereses y controla la performance de autoridades aduanales y de seguridad. (42)

El Comité confiere el control de la frontera al ministerio de relaciones exteriores para garantizar la política de cooperación e integración con países vecinos y por otro permite y facilita la participación de las comunidades locales implicadas.

El gobierno de la provincia de Buenos Aires ha realizado gestiones internacionales que se enmarcan dentro del Programa Argentino-Brasileño con el estado de Paraná, de Río de Janeiro y de San Pablo.

Empresarios y autoridades del Estado de Paraná organizaron una misión comercial que visitó la ciudad de La Plata durante el mes de junio de 1988. En el mes de julio se efectuó la exposición de la industria autopartista en Curitiba, capital del estado de Paraná, en la que participaron veintiuna empresas de la provincia de Buenos Aires. Asimismo, está evaluándose la posibilidad de suscribir un acuerdo de colaboración entre la provincia de Buenos Aires y el estado de Paraná.

Con motivo del viaje que el Sr. Gobernador de la Prov. de Buenos Aires efectuara a Río de Janeiro suscribió con su homólogo un Acta de Acuerdo (43) que incluye aspectos culturales, científico-tecnológicos, financieros y comerciales. Paralelamente, se elaboró un Acta de Entendimiento (44) específico para la pequeña y mediana

empresa - que firmaron el ministerio de economía de la Provincia y la Agencia para el Desarrollo carioca. El proyecto Pyme implica, entre otros temas , comercio, tecnología, inversiones, emprendimientos conjuntos, joint ventures.

El Estado de Goias llamó a licitación internacional para la construcción de un metro en Goiania (capital del Estado) preseleccionando a un consorcio argentino-brasileño en el que están involucrados una empresa cordobesa (Materfer) y otra mendocina (Cartellone). La empresa cordobesa provee los vagones y Cartellone las obras civiles. El gobernador goiano durante su visita a la Argentina se entrevistó con los gobernadores de las provincias de Mendoza y Córdoba para precisar detalles relacionados con la adjudicación de la obra. El financiamiento de la misma estaría a cargo del Banco de Brasil y de Latinequip S.A.

Las acciones desplegadas por los gobernadores de las provincias del CRECENEA-LITORAL, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires, en el marco del Programa de Cooperación e Integración argentino-brasileño revelan un nivel de protagonismo inédito por parte de las provincias en las áreas de comercio exterior y de gestiones internacionales. Creemos que acciones similares pueden implementarse dentro del marco del Cauce I y del Cauce II para activar la cooperación e integración argentino-uruguaya.

ARGENTINA-URUGUAY

El restablecimiento de gobiernos elegidos por el voto de la ciudadanía estimuló el acercamiento entre ambos países dado que las relaciones exteriores alcanzaron en el período objeto de estudio un nivel de coordinación y concierto inéditos. El consenso logrado en torno a la política en América Central, en el Atlántico Sur, en Malvinas, endeudamiento externo, defensa de los valores de los exportables agrarios sea ante CEE, sea en Ronda Montevideo del GATT, sea en Grupo Cairns, en la creación del grupo de los Ocho, en la compatibilización de los acuerdos Argentina-Brasil; Argentina-Uruguay; Uruguay-Brasil; son demostrativos de la antedicha coordinación internacional.

El Acta de Colonia suscripta por los presidentes Alfonsín y Sanguinetti (mayo de 1985) pretendió renovar y profundizar la relación bilateral establecida en el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica de 1974 (de aquí en adelante CAUCE I).

El CAUCE I firmado durante la gestión del gobierno del presidente Perón fue quizás la primera respuesta orgánica de carácter bilateral que intentó superar la parálisis irreversible de la ALALC.

A pesar de que el CAUCE I contiene elementos de tipo comercialistas y también integrativos; poco es lo que se avanzó en el primer aspecto y casi nada en lo segundo.

Las disposiciones sobre empresas binacionales previstas en su articulado no se implementaron por falta de condiciones económicas adecuadas en ambos países.

El Acta de Colonia (CAUCE II) fija, por su parte, un conjunto de compromisos recíprocos. (45)

Argentina se compromete a permitir la importación de productos industriales uruguayos, libre de gravámenes, equivalentes al cinco por ciento de su producción nacional, respecto de todo su universo arancelario industrial, salvo que el producto sea clasificado sensible, en cuyo caso sólo se permite una cuota del dos y medio por ciento.

Uruguay se obliga a liberar de derechos de importación a todos los bienes de capital que no sean de fabricación nacional, además de aquellos otros en los que se den las condiciones de industriales, producidos en Argentina y tener en la tarifa uruguaya un bajo gravamen de importación.

El CAUCE II establece que los intercambios comerciales deben estar nivelados y en la hipótesis de desequilibrio se compensarán a través de la adquisición de bienes de capital o de bienes esenciales.

Otros aspectos previstos en el Acta de Colonia son los relacionados con la integración del sector automotriz y con el trabajo a facon que utilizado adecuadamente podría dar lugar a una producción a mayor escala que redujese costos. Asimismo, ambos

países se comprometieron a otorgar prioridad al comercio recíproco en la hipótesis de situaciones de eventuales desequilibrios estacionales.

ARGENTINA-ITALIA

En un marco de restricciones financieras, comerciales y productivas la República Argentina suscribió un Tratado de relación Asociativa Particular con la República de Italia que se consideró como un modelo de relación Norte-Sur. (46)

El gobierno argentino no escogió a Italia porque sí para la firma de esta relación asociativa, sino que dicha decisión se adoptó luego de estudiar el comportamiento del gobierno de dicho país, especialmente dentro del denominado Grupo de los Siete.

El convenio prevé la movilización de casi cinco mil millones de dólares que deben ser provistos por partes iguales por el gobierno italiano, empresarios italianos y empresarios argentinos. El tercio que provee el gobierno de Italia es crédito concesional para la adquisición de bienes de capital dentro de los programas de ayuda a países del Tercer Mundo. El tercio que proveen las empresas italianas en forma de inversión extranjera lo pueden aportar en divisa de libre convertibilidad, tecnología, marketing, diseño, marcas, designaciones, etc. El aporte de empresarios argentinos, en reunión con aportes itálicos, les permitirá el acceso a terceros mercados.

Este convenio implica una inflexión dentro del cuadro general de la economía argentina -dada la restricción financiera- porque su endeudamiento opera como succionador de fondos. El flujo de divisas se mantiene negativo desde hace años dado que la banca internacional y el FMI proveen fondos únicamente para refinanciar la deuda y los préstamos del BID y del BM tienen como objeto producir el ajuste estructural de la economía, es decir que sólo se reciben fondos destinados a reformar el Estado, privatizaciones, desregulaciones, reforma financiera, reforma arancelaria, etc.

La Argentina es un país de alto riesgo para el inversor extranjero por su grado de endeudamiento y la ausencia de crédito a tasa accesible. En este cuadro debe insertarse el convenio asociativo particular con el gobierno de Italia y analizarse en su verdadera dimensión.

Evidentemente el gobierno italiano "apuesta" por el crecimiento argentino ya que a pesar del clima en que se desenvuelve su economía decide efectuar préstamos oficiales a veinte años de plazo, con cinco de gracia y con una tasa de interés del uno con setenta y cinco por ciento anual; garantizar a través de una aseguradora oficial las inversiones de capitales italianos en la Argentina; y fomentar la reunión de dichos inversores en joint ventures con empresarios argentinos. Una nota distintiva de la relación asociativa es que sus destinatarios son de modo especial pequeñas y medianas empresas italianas y argentinas.

El gobierno de Italia moviliza un capital excedente con finalidad productiva en un país del Tercer Mundo con el que lo ligan lazos especiales y que además está empeñado en un programa de cooperación e integración con Brasil y Uruguay. El mercado ampliado de ciento ochenta millones de habitantes indudablemente jugó un papel importante en la decisión italiana ya que un inversor italiano desde el mercado argentino puede proyectarse hacia mercados como el brasileño o el uruguayo.

Señalados los beneficios de la relación asociativa cabe indicar cuáles son los costos que implica para la Argentina. Uno es el régimen de contratación directa que establece para la obra pública argentina en caso de interés de empresas italianas, otro es la adquisición del Banco de Italia por parte de la Banca Nazionale del Lavoro mediante el régimen de conversión de la deuda pública externa (capitalización) y la cobertura del riesgo de transferibilidad de la inversión italiana en Argentina.

Argentina, a pesar de que establece por ley el llamado a licitación para la contratación de la obra pública, por intermedio de este tratado, es decir ley especial posterior que deroga ley general anterior, concede un status de privilegio para el contratista italiano.

La normativa sobre capitalización que estableció el Banco Central de la República Argentina admite al inversor

extranjero utilizar este régimen únicamente con finalidades productivas o de promoción del turismo, sin embargo, a través de la relación asociativa particular se concede al inversor italiano (Banca Nazionale del Lavoro) adquirir mediante capitalización una entidad financiera argentina con carácter de excepcionalidad. Se abre, de esta manera, al gobierno italiano la posibilidad de captar recursos financieros de ahorristas argentinos y además administrar los fondos que resulten de la implementación del convenio asociativo.

Respecto de la cobertura del riesgo de transferibilidad cabe evocar que la ley de inversiones extranjeras argentina establece que el capital foráneo puede ser repatriado después del tercer año de efectuado el aporte pertinente y las utilidades pueden remesarse si no existen dificultades financieras. El Tratado abroga la norma general ya que garantiza al inversor extranjero transferir libremente repatriando capitales o remensando utilidades ipso facto. La inversión italiana se garantiza a través de una póliza de una aseguradora de ese país.

El inversor italiano puede acogerse al régimen de capitalización para aportar capital, tecnología o capacitación gerencial con finalidades productivas como lo puede hacer cualquier otro inversor con autonomía de su nacionalidad y domicilio real.

Es obvio que el acuerdo co- Italia tiene un costo, político que debe ser medido dentro del contexto en que se encuentra la economía argentina dado que, reiteramos, la banca privada interna

-66-

cional y los organismos multilaterales de crédito no prestan y si lo hacen cobran tasas de interés que no bajan de nueve puntos y medio anual. La situación del mercado financiero local no es mejor, dadas las elevadas tasas de interés vigentes que encarecen el costo del dinero. Convenios de este tipo admiten modalidades alternativas de financiamiento como los créditos concesionales para importar bienes de capital italianos, reuniones empresariales binacionales de carácter transitorio que internacionalicen en algunos casos a las pequeñas y medianas empresas argentinas y la utilización del régimen de capitalización con fines productivos.

ARGENTINA-ESPAÑA

La Relación Asociativa con España guarda similitudes con el convenio suscripto con Italia ya que como el anterior se propone como una modalidad alternativa de relacionamiento económico Norte-Sur. Tanto España como Argentina, a través de sus respectivos gobiernos, reivindican la convivencia democrática, la defensa de los derechos humanos, el derecho al desarrollo económico (y al progreso social), la consolidación de un sistema de libertades y la preservación de la paz internacional.(47)

El convenio con España (así como el celebrado con Italia) si bien no conceden un tratamiento político al endeudamiento externo

argentino implican un avance respecto de posturas técnico-financieras sostenidas por la banca privada y organismos internacionales

La promoción de asociaciones y/o reuniones empresariales binacionales que "favorezcan la modernización del aparato productivo argentino, con vistas a incrementar su eficiencia, competividad y capacidad exportadora" (cf. art. 2, último párrafo, Tratado General de Cooperación y Amistad) tienden a generar saldos exportables que contribuyan a paliar la restricción financiera.

El gobierno argentino se compromete a otorgarle el mismo tratamiento que a Italia en determinadas contrataciones del sector público, en materia arancelaria y respecto del riesgo de transferibilidad (cf. art. 3 del Tratado General de Cooperación y Amistad y art. 8.4. del Acuerdo Económico). No obstante, se corrige aquí el error cometido en el Convenio con Italia respecto de los bienes de capital ya que su importación, a pesar de gozar de financiamiento concesional, no tendrá el mismo tratamiento que privilegios y ventajas otorgados (o que pueden otorgarse posteriormente) como consecuencia "de zonas de libre comercio, uniones aduaneras u otras formas de integración económica establecidas o que pudieren establecerse ... con sujeción a las normas del GATT..." (v.g. Brasil o Uruguay). (Cf. art. 8 Acuerdo Económico). (48)

En el caso español la movilización de fondos no alcanza el importe de la convenida con Italia (aquí se consignan tres mil millones de dólares, cf. art. 2 Acuerdo Económico), ni existe

un protagonismo por parte de la pequeña y mediana empresa, aunque, como en aquel caso, se prevé la posibilidad de que inversores hispanos se acojan al régimen de capitalización de la deuda externa para efectuar aportes de capital subsidiados en la República Argentina (cf. art. 8.5. Acuerdo Económico).

Los créditos y las inversiones genuinas o no (v.g. capitalización) derivados de las Relaciones Asociativas con Italia y España se orientarán, preferentemente, hacia la Patagonia y las áreas de frontera de la República Argentina.

CONSIDERACIONES (I)

El gobierno constitucional instrumentó una política exterior que recompuso la desacreditada imagen del país a que lo condujo el errático comportamiento internacional de la dictadura militar, poniendo así fin a su aislamiento y descrédito.

La cancillería recuperó su rol de formuladora y ejecutora de las relaciones exteriores reivindicando para sí el monopolio de funciones que desde hacía años había usurpado la denominada "diplomacia militar".

-69-

Analizando las relaciones con países o áreas geográficas, en una etapa inicial, el gobierno radical estableció el siguiente orden de precedencia diplomática: América Latina, Europa Occidental, EE.UU., Japón, otros países del Tercer Mundo y, por último, la URSS y demás países socialistas.

Sin embargo, la realidad se encargó de trastocar parcialmente el orden de precedencia establecido por el gobierno argentino.

Los grandes núcleos alrededor de los cuales se articularon las acciones del gobierno en el período objeto de análisis, fueron la búsqueda y resguardo de la paz y seguridad internacional, la politización de la deuda y la inserción en América Latina.

Las acciones tendientes a la búsqueda de la paz y seguridad internacional se desarrollaron en el MONOAL, Grupo de los Seis, Contadora, Grupo de Apoyo, Grupo de los Ocho y Atlántico Sur.

El Atlántico Sur se plantea para la cancillería local como un problema estrechamente vinculado a la reivindicación de soberanía sobre el archipiélago malvinense. Si nos atenemos al estado de la cuestión, el estudio de casos análogos (Panamá, Hong Kong, etc.) no fueron abordados, o quizás se los desestimó como paradigmas de negociación exitosa.

El Atlántico Sur es una zona de guerra o una zona de paz?

Evidentemente que para el gobierno del Reino Unido y los EE.UU. es lo primero, mientras que para los países y pueblos

de América Latina y de Africa con intereses en él es una zona de paz y de cooperación Sur-Sur.

El MONOAL y el Consenso de Cartagena fueron, a su turno, los escenarios utilizados por nuestra cancillería para debatir el tema endeudamiento externo, abandonando análisis estrictamente técnico-financieros. Sin embargo, los gobiernos de los países industrializados de economía de mercado se movilizaron eficazmente neutralizando las acciones tendientes a politizar la deuda del Tercer Mundo. En este punto el gobierno de los EE.UU. desempeñó un rol decisivo, sea en las negociaciones en el FMI, sea apoyando en lo sustantivo los criterios de la banca privada acreedora.

La percepción internacional del gobierno radical, mediada por su ideología, lo condujo a no desafiar el poder de EE.UU. en el problema de la deuda, temeroso de su capacidad retorsiva.

El gobierno argentino desarrolló, en una primera etapa de su gestión internacional, acciones exploratorias considerando que podía hallar respaldo en relación al tema deuda externa, en gobiernos afines de Europa Occidental.

Una falsa lectura sobre los intereses y alineamientos de estos países en la cuestión endeudamiento lo llevó a desarrollar una política del ensayo y el error que le demostró que el mundo capitalista industrializado se comporta homogéneamente. A partir de esta toma de conciencia se produjo la implementación del "plan Austral" y el "giro realista" hacia EE.UU., admitiendo los condicionamientos del FMI-BM y de la banca privada internacional.

Al no encontrar intersticios dentro del bloque acreedor, el gobierno argentino no atinó a seguir comportamientos heterodoxos, aprovechando su especial relación comercial con la URSS.

En el tema deuda a pesar de que discursivamente se pugnó, a nivel presidencial, por politizar el tema, no se obtuvieron avances. No obstante, el agudizamiento de la crisis en los países del Tercer Mundo y la desvalorización de los títulos de la deuda externa en los mercados secundarios contribuyeron a promover soluciones transitorias que vincularon la privatización de activos físicos del sector público con el régimen de conversión de la deuda. A este respecto, el régimen de conversión de la deuda implementado por el gobierno argentino, por lo menos hasta la fecha, desvinculó el régimen de capitalización de las privatizaciones.

Las relaciones asociativas particulares, si bien reflejaron un avance respecto de enfoques técnicos-financieros, no implicaron, ni mucho menos, una solución política del problema deuda.

El debate sobre esta problemática debe partir del reconocimiento, por parte del universo acreedor, de que los títulos de la deuda se han depreciado y por ende el capital y los intereses que se adeudan no son los que registran los libros contables.

La inserción en América Latina fue el núcleo de la política exterior del gobierno radical. En este ámbito se discriminó entre el campo de los intereses y el de las solidaridades. El Cono Sur fue, sin lugar a dudas, a través de los acuerdos con Brasil y

Uruguay el punto inicial del accionar gubernamental. Asimismo, el Tratado de Paz y Amistad con Chile dejó expedito el camino para que un Chile en tránsito hacia la recuperación de su democracia se incorpore al mercado ampliado argentino-brasileño-uruguayo.

Los acuerdos Argentina-Brasil crearon un nuevo eje político sudamericano que diluyó los tradicionales ejes Buenos Aires-Lima y Santiago-Brasilia. A su vez, la rivalidad Perú-Bolivia con Chile instan a este país a insertarse en el Cono Sur a través de un mejoramiento de su relación con la Argentina. Por otra parte, un acercamiento chileno-argentino tendría positivos efectos sobre el mercado ampliado sudamericano; sobre la negociación antártica; sobre la negociación respecto del archipiélago de Malvinas; y sobre el acceso argentino a la emergente Cuenca del Pacífico.

En el campo de las solidaridades, el Ministerio de RR.EE. tuvo activa participación en la creación de mecanismos informales de concertación como el Grupo de Apoyo a Contadora y Los Ocho. Sin embargo, dichos grupos informales fueron casi desplazados de la negociación centroamericana por las iniciativas de Esquipulas I, II y Plan Arias. El grupo de los Ocho, dado su carácter de embrión de Organismo de Consulta, se ocupa del tratamiento de temas tan complejos como deuda, democracia, cooperación e integración, club tecnológico, narcotráfico, etc.

CONSIDERACIONES II

Las relaciones exteriores argentinas discurrieron en un sistema mundial en el que se están produciendo transformaciones importantes en los aspectos económicos, políticos y aún militares.

El excesivo gasto armamentista y el rol internacional de las superpotencias, en modo especial en el aspecto seguridad, que las condujo a involucrarse en conflictos globales y también regionales, distrajo recursos y esfuerzos hacia finalidades que implicaron un desmedro para ellas respecto de países como Italia, Japón y RFA que invirtieron recursos y esfuerzos en actividades tecnológicas y productivas desvinculadas de la carrera armamentista ya que se encontraban dentro del paraguas protector estadounidense. Ninguno de los citados países vencidos en la segunda guerra mundial integran el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con carácter de miembros permanentes, a pesar de que actualmente mejoraron su posición internacional dentro del ranking de naciones.

Esta circunstancia es una de las expresiones del divorcio existente entre orden y poder internacional dado que la normativa no acompañó los nombrados reordenamientos manteniendo dentro del Consejo de Seguridad sólo a países vencedores.

Un segundo elemento que los encargados del manejo de las relaciones exteriores deben tomar en consideración para una adecuada inserción del país en el mundo es el conjunto de reuniones

cimeras entre las superpotencias que implican el establecimiento de un nuevo marco regulatorio del conflicto bipolar. URSS y EE.UU. deciden desacelerar la carrera de armamentos detrayendo recursos financieros hacia sus economías con el propósito de reestructurarlas y de mantener así la hegemonía bipolar dentro del sistema mundial ante el riesgo (para ellas) de una eventual consolidación de bloques económicos de dimensiones continentales que enerven su poder y las obliguen a compartir cuotas del mismo con nuevos polos de poder económico.

La desvinculación militar de las superpotencias respecto de los conflictos regionales las empujará a, quizás, competir en nuevos terrenos como puede ser el de la asistencia tecnológica, cooperación financiera, facilidades comerciales en el llamado Tercer Mundo.

Un tercer aspecto es el relacionado con la seguridad que, a pesar de las transformaciones operadas dentro del sistema internacional, permanece en poder de las dos superpotencias. No obstante, la reducción del patrimonio armamentista en poder de las superpotencias, la emergencia y proliferación horizontal de países que están en condiciones de fabricar la bomba atómica es el hecho nuevo que introduce matices dentro del sistema mundial.

El reordenamiento productivo, financiero y comercial sumado a los acuerdos en la cumbre sobre reducción de la carrera

de armamentos y la emergencia de nuevos países en condiciones de fabricar la bomba atómica trasuntan una transformación en marcha que puede o no ser aprovechada por América Latina.

El endeudamiento produjo una serie de clivajes al interior del Tercer Mundo que dificultan la aprehensión unívoca del mismo ya que resulta complejo armonizar criterios entre países que amortizan capital y oblan los intereses de la deuda (Nics asiáticos), países que abonan parcialmente los intereses de la deuda pero no amortizan su capital (América Latina) y países que no amortizan capital ni tampoco pagan intereses (Africa subsahariana).

Los Siete en su reunión de Toronto discriminaron entre estas tres clases de países conforme su conducta respecto de la deuda y difícilmente el Africa subsahariana pueda sustraerse a la condonación parcial, que allí se propuso, respecto de estos países, que daña una hipotética solidaridad que, por otra parte, en los hechos no existe.

Los países de América Latina presentan una situación esquizofrénica en el ámbito de la cooperación e integración ya que mientras las acciones de coordinación y conciertos diplomáticos registran avances inéditos (v.g. Grupo de los Ocho) la cooperación e integración económicas registran un estado de estancamiento, y aun de involución, que complejiza las relaciones intralatinoamericanas ya que si las acciones de concierto diplomático se consolidan, la cooperación e integración posiblemente tengan éxito, pero si la situación de estancamiento de los procesos de cooperación económica

se agudiza seguramente desbaratará a aquéllos.

América Latina-obviamente-es el área de concentración y de proyección de las relaciones exteriores argentinas. Allí se encuentran radicados los principales problemas, sus posibles marcos de solución y las principales perspectivas de proyección internacional.

No obstante lo expresado, los acuerdos de cooperación económicos y políticos que ligan a Argentina, Brasil y Uruguay constituyen una suerte de ínsula dentro de América Latina. Dichos países pueden constituir una comunidad sudatlántica que opere dentro de los márgenes autonómicos que les permite el sistema internacional y hemisférico evocando que si bien son países en vías de desarrollo y están localizados en el Tercer Mundo, se hallan dentro de la ahora debilitada esfera de influencia estadounidense, mantienen y deben aprovechar sus relaciones con los países de todo el mundo prescindiendo de su modo de producción colectivista o capitalista. La profundización de las relaciones deben implicar a países de toda Europa (Occidental y Oriental), EE.UU. y URSS.

La agenda de la relación con EE.UU. debe contener prioridades realistas y maduras que contemplen también los intereses argentinos. Asimismo, Argentina debe priorizar su relación económico-comercial con la URSS y con los países de la influyente Cuenca del Pacífico (tema éste último no debatido en éste trabajo).

Los países que se escojan como socios deben reunir atributos que contribuyan a facilitar el reordenamiento productivo dentro del mercado ampliado permitiendo que dicha comunidad sudatlántica se consolide y opere como polo de atracción respecto de otros Estados latinoamericanos (v.g. Chile). El proceso de cooperación e integración debe abandonar las antinomias bilateralidad-multilateralidad para vehicular su acción a través de la selectividad. (49)

Un asunto que el gobierno argentino también debe considerar es que no debe confundirse diplomacia con relaciones exteriores ya que un país (o grupo de países) no es autónomo por la radicalidad de las opiniones vertidas en documentos internacionales sino por su capacidad de llevar a cabo las mismas. (50)

Un país no es autónomo por su grado de confrontación con las potencias de turno, sino por su posibilidad de insertarse adecuadamente en el mundo, asociarse con países en los que la relación costo-beneficio, desde su prolija lectura, le sea favorable y satisfactoria al par que le permite crecer económicamente redistribuyendo equitativamente los resultados de su riqueza y además contribuir a transformar, en la medida de sus posibilidades y capacidades, el sistema internacional por otro donde haya justicia y participación.

El modelo propuesto no es sencillo de lograr ya que los países generalmente se inclinan a mejorar su ubicación internacional dentro del ranking de naciones sin controvertir la estructura de poder internacional o, por el contrario, invocan o patrocinan prin

cipios o normativas que pretendidamente tienden a transformar pero sin que ello implique un mejoramiento de su situación.

La tipología adecuada para un país como Argentina se nos ocurre aquella que incluya la invocación y/o patrocinio de principios y normas que tiendan a lograr un sistema internacional que se reivindique justo y participativo con un realismo periférico que le permite discernir qué inserción es la más adecuada para el interés de sectores asalariados y pequeñas y medianas empresas.

Lo aconsejable es saber medir cuáles son las posibilidades que se tienen para sostener determinada política y no agotarse en retórica diplomática. Hay países que tienen un alto grado de integración y dependencia económica respecto de una potencia pero que confrontan con ella discursivamente, hay otros que, quizás con menos arsenal retórico, establecen objetivos acordes con sus capacidades, maniobran adecuadamente para incrementar su autonomía guardando una debida relación entre inserción en el mundo y capacidad de autonomización para transformar el entorno circundante y -en mucho menor medida - distante.

No propiciamos una suerte de sinceramiento diplomático que elevando el pragmatismo a categoría absoluta se maneje dentro del mundo de lo que es, sino que, a partir de lo que se es, se inicie la construcción de un poder (subregional localizado en el denominado Cono Sur), que tienda a lo que debe ser.

Los principios y normas patrocinados por países

como Argentina deben avanzar unos pasos respecto de las posibilidades que les indica su inserción, pero la construcción de lo que debe ser implica un esfuerzo coordinado que integre a economías de países con intereses comunes y proximidad geográfica con una acción diplomática que manibre aprovechando intersticios que brinda el sistema internacional a partir de rivalidades y pugnas entre potencias de signo ideológico igual o distinto.

A pesar de que la relación con Brasil y Uruguay, el Tratado de Paz y Amistad con Chile y la participación que le cupo a la diplomacia argentina en la gestación y desenvolvimiento de los Grupo de Apoyo a Contadora y de los Ocho las posibilidades de profundizar dicha tendencia encuentra su línea de borde en las restricciones financiera, productiva y comercial. Si no se soluciona el problema del endeudamiento se desvanece toda posibilidad de generar masa crítica autonomizante pero si no hay reordenamiento productivo dentro del marco de la comunidad subatlántica no hay posibilidad de realización argentina.

Resolver la restricción financiera es condición necesaria pero no suficiente ya que sin resolución de las otras restricciones no hay posibilidad de reordenar la producción, de incorporar tecnología, de conformar mercados ampliados y de reinsertar a países como Argentina, Brasil y Uruguay dentro de la división internacional del trabajo y de la producción en marcha con un papel activo.

Si las posibilidades argentina fueron -y son- prácticamente nulas dentro de un sistema internacional bipolar que forzó a nuestro país a confrontar con el proteccionismo de los agricultores franceses o farmers estadounidenses, las eventuales confrontaciones enfrentarán a los grupos económicos argentinos con sectores sociales de bloques de dimensiones continentales que debilitarán aún más la ya menguada capacidad de maniobra de la Argentina.

En este contexto cabe reflexionar críticamente sobre el estado actual del Programa de Cooperación e Integración Argentina-Brasil ya que el déficit del intercambio comercial es la punta del iceberg del problema pero no el núcleo del problema en sí. La relación mercantil deficitaria que perjudica a la Argentina no es mala en sí porque ella podría implicar, por ejemplo, que se dejó de importar de terceros países para hacerlo desde Brasil (desvío de comercio). Sin embargo, la originaria actitud de la SICE (gestión Lavagna) que intentó implementar una apertura exportadora respecto de Brasil devino, por las complicaciones de la economía argentina, en una apertura importada para, so pretexto de reducir costos de insumos industriales que fueron aprovechados por empresarios brasileños dentro del marco de acuerdos sectoriales (extra -Programa de Cooperación).

Desde el ángulo argentino, cabe expresar que la casi totalidad de sus exportaciones se canalizaron a través de los Protocolos, mientras que las exportaciones brasileñas se canalizaron en, aproximadamente, el cincuenta por ciento dentro de los Protocolos y otro tanto fuera de ellos. Puede inferirse que, lejos de ser perjudi

ciales, los Protocolos suscriptos con el Brasil evitaron que el desbalance fuera aún mayor para la Argentina.

Si evaluamos el aspecto integrativo, es obvio que el Programa está casi estancado ya que las Empresas Binacionales, el Fondo Común de Inversiones y la Moneda Común no se implementaron.

El gobierno de Brasil, en sus negociaciones con el FMI, se comprometió a otorgar a terceros países un régimen de preferencialidad similar al acordado oportunamente a productos argentinos dentro del Programa. Dicha concesión, arrancada por el FMI a las autoridades brasileñas, perjudica los intereses de productos argentinos y abroga en los hechos lo pactado en el Programa.

Dado que las presiones que se ejercen sobre los dos países, por parte de los organismos multilaterales de crédito y de la banca internacional son a veces casi irresistibles, la Comisión de Ejecución del Programa (máxima autoridad del mismo) debe tender a armonizar políticas monetarias, cambiarias, aduanales y de crecimiento y exportaciones conjuntas para el fortalecimiento de la coordinación y concierto de las acciones internacionales. Asimismo, la implementación del Protocolo 9 "Centro de Altos Estudios Económicos" permitirá efectuar un diagnóstico conjunto de las economías (argentina y brasileña), así como de las tendencias y perspectivas del sistema económico internacional para facilitar el crecimiento conjunto y la modernización tecnológica.

La puesta en operatoria del Protocolo 9 y fundamentalmente la supervisión y monitoreo del Programa por parte de la Autoridad del mismo son dos aspectos de indelegable ejecución para viabilizarlo.

El ABU debería ofrecer su mercado ampliado a agentes económicos pequeños y medianos de países industrializados de economía de mercado y a agentes económicos públicos de países de economía colectivista para que efectúen inversiones en asociación o reunión con agentes públicos o privados pequeños y medianos de capital nacional de sus respectivos países.

Las empresas trasnacionales (Ets) de primera generación (de grandes dimensiones económicas como Shell, Exxon, Ford, etc.) prácticamente no realizan actualmente ampliación de sus inversiones en países del Tercer Mundo ya que circunscriben su operatoria dentro de los países industrializados de economía de mercado. Por el contrario, las Ets de segunda generación (pequeñas y medianas) se internacionalizan invirtiendo reunidos con empresarios, localizados en el Tercer Mundo, de capital local (joint ventures) que aportan su experiencia y el conocimiento de sus mercados. (51)

La reunión a través de joint ventures de Ets de segunda generación con empresarios localizados, por ejemplo, en ABU implica una modalidad alternativa de inversión que colabore en el reordenamiento productivo y comercial de dichos países. (Las Ets de primera generación asumían el riesgo de la inversión en forma individual).

Las relaciones asociativas con Italia (aprobada por el Congreso) y España se inscriben dentro de este nuevo clima inversor externo en el que las ETs de segunda generación aportando tecnología, capacidad gerencial y financiamiento se reúnen y contratan con empresarios locales que aportan su conocimiento y relaciones en el mercado receptor de la inversión y, a veces, también se proyectan respecto de terceros países.

REFERENCIAS

- (1) CAPRARO, Héctor, "Comercio exterior y región". Seminario Proyecto Patagónico, San Carlos de Bariloche, Río Negro, junio 1988. Organizado por Fundación F. Ebert.
- (2) No hay que olvidar que México efectúa el 66% de sus exportaciones e importaciones a y desde Estados Unidos y que la inversión extranjera directa estadounidense es significativa dentro de su territorio.
- (3) CLARIN, 26 de junio de 1988, págs. 16 y 17, Bs.As. ¿Adónde van las multinacionales? (Charla con Peter Hansen) - Las nuevas modalidades de inversión en el Tercer Mundo se instrumentan a través de la "capitalización" y de los contratos de colaboración empresarial.
- (4) La Administración republicana "desinvolucró" a los Estados Unidos en los conflictos de América Latina y el resto del Tercer Mundo a través de una nueva doctrina de la intervención o conflictos de baja intensidad (CBI). La estrategia de los CBI se implementa a través de distintos modus operandis. Una primera modalidad es el apoyo financiero, logístico, armamentista, etc. que el gobierno de Estados Unidos suministra a grupos proinsurgentes restauracionistas. Una segunda modalidad es la utilización de la fuerza de rápido despliegue. Y la tercera es la contrainsurgencia clásica.
- (5) RUSSEL, Roberto, "Argentina, un año de política exterior: Las relaciones con los socios privilegiados". Publ. trim. FLACSO Prog. Bs. As. América Latina/Internacional. Vol. 2 N° 3. Enero-Marzo 1985, pág. 55
- (6) FERNANDEZ G. "Las relaciones con Europa Occidental", Publ. trim. FLACSO Prog. Bs. As., América Latina... Vol. 3, N° 8, Abril-Junio 1986, págs. 21-25
- (7) ABRAMS E. "Abrams habló sobre democracia a militares de América Latina". Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos de América, Junio 1986

KIARE M.T., "La nueva doctrina de la intervención norteamericana. Los conflictos de baja intensidad". Le Monde Diplomatique ed. latinoamericana, Año 1, N° 1, 1986, pág. 1/2

v.g. "contra" en Nicaragua, Unita en Angola, Renamo en Mozambique, guerrilla islámica en Afganistán.

SELSEER, G., "El ejército secreto de los EE.UU. en el Tercer Mundo". Le Monde Diplomatique, ed. Cono Sur, Año 1, N° 4, Noviembre 1985, págs. 32/33

(8) RUSSELL, R., op. cit. en 1), págs. 49/53

(9) Argentina. Provincia del Chaco. Boletín Oficial. Ley 3148. Año XXXII. ed. 5543. Resistencia, 29 setiembre 1986, págs. 1/4.

(10) Argentina. Congreso de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria. "Convenios pesqueros N° 1885. Buenos Aires, 1986

(11) MOITA, L. "El Movimiento de No Alineados. Historia y doctrina", ed. Revolución. Madrid. 1983

(12) Argentina. Universidad de Buenos Aires. C. Ciencias Políticas. Disertación del Canciller Dante Caputo: "Treinta meses de política exterior en democracia". Centro Cultural San Martín, Buenos Aires, 4 de junio de 1986

(13) CONNELL SMITH, G., "Los Estados Unidos y la América Latina", ed. FCE., México, 1977, pág. 226

(14) VENERONI, H. "Las FF.AA. de América Latina y los Estados Unidos". ed. Periferia. Buenos Aires, 1971

(15) LANUS, J.A. "De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina". ed. Emecé, Buenos Aires, 1984

(16) SOSA, Alberto J. - "Una errática política exterior". Rev. El Periodista de Buenos Aires. Suplemento Especial, Año 2, N° 80, 21-7 Marzo 1986

- (17) SOSA, Alberto J., "Malvinas: La clave está en el Atlántico Sur". Rev. El Periodista de Buenos Aires, Año 3, N° 117, 5-11 diciembre 1986
- (18) Si bien en el MONOAL se encuentran los deudores, también hay gobiernos de países vinculados a la banca privada internacional que se opusieron a esta discusión.
- (19) La presidencia de MONOAL exige un inequívoco compromiso con la descolonización, los movimientos de liberación nacional y social, la no adscripción a ninguna alianza militar, reestructuración del orden internacional, que el gobierno argentino, por lo menos en el período objeto de análisis, no estuvo dispuesto a asumir.
- (20) Declaración especial de Harare sobre el Africa meridional. Fondo de acción para rechazar la invasión, el colonialismo y el apartheid. Rev. Política Internacional. Belgrado. Año XXXVII, N° 875, 20 de septiembre de 1986, págs. 104/107.
- (21) Argentina. Congreso de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria. "Grupo de los Seis", N° 1886, Año 1986.
- (22) op.cit. en (21)
- (23) op.cit. en (21)
- (24) op.cit. en (21)
- (25) op.cit. en (21)
- (26) op.cit. en (21)
- (27) Dicha privatización y transnacionalización del sistema financiero internacional se manifiesta en la circunstancia de que el ochenta por ciento de la deuda de América Latina se contrajo con la banca privada y a tasas flotantes.

- (28) Declaración de Quito y Plan de Acción de la Conferencia Económica Latinoamericana. Rev.Comercio Exterior. Vol.34, N° 2.México, febrero 1984,pégs.176/184
- (29) Argentina. Congreso de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria. "El Consenso de Cartagena...", Buenos Aires, 1986
- (30) El recientemente creado Grupo de los Ocho o Grupo de Río puede representar un cambio cualitativo para la región dado las potencialidades que encierra. Este Grupo, a diferencia de los de Contadora y Lima, no sólo opera como un mecanismo informal para la solución pacífica de los conflictos sino que puede devenir en un embrión de Organo de Consulta Latinoamericano que planifique un futuro autonómico para la región.
- El abordaje por el Organo de Consulta de problemas tales como cooperación e integración regional, comercio internacional, inversiones, conflicto centroamericano, deuda externa, Atlántico Sur, creación de un club tecnológico, estabilidad institucional de los procesos de democratización, institucionalización del Parlamento Latinoamericano, pueden otorgarle a América Latina una capacidad de maniobra internacional inédita.
- (31) La XVII reunión del Organo de Consulta del sistema interamericano (1979), que debatió la cuestión de la violación, por parte del gobierno de Somoza, de la obligación internacional de respetar los derechos humanos, involucró una grave derrota diplomática de EE.UU. ya que resolvió reconocer la autoridad del frente sandinista, al interior de Nicaragua, y desconocer la del somocismo por ilegítima. A su turno, la "Declaración franco-mexicana"(1981) significó el reconocimiento del status político -diplomático de la alianza del frente democrático revolucionario -Frente Farabundo Martí Liberación Nacional (FDR-FMNL) en El Salvador y la "ingerencia francesa en el patio trasero de Estados Unidos". Finalmente, la XX reunión del Organo de Consulta que debatió el tema Malvinas (1982) resquebrajó aún más el sistema interamericano.

- (32) Argentina. Congreso de la Nación. Dirección de Información Parlamentaria.
"Contadora y Grupo de Apoyo", Buenos Aires, 1986
- (33) MATTAROLO, R., "La causa de Nicaragua contra los EE.UU. frente al Tribunal de La Haya". Le Monde Diplomatique ed. Cono Sur, Año 1, N° 1, agosto 1985, págs.10/11.
- (34) SOSA, Alberto J. , "Política exterior argentina en relación a América Latina", inédito, Buenos Aires, 1986
- (35) RUSSELL R. y TOKATLIAN, J. . "Argentina y la crisis centroamericana (1976-1985)", Ponencia preparada para el seminario "The United States Central America and Contadora", realizado en J.Hopkins School of Advanced International Studies, Febrero 1986
- (36) RUSSEL,R. "La política exterior argentina en 1985". "América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir", Comp. Muñoz H. GEL, ed., Buenos Aires, 1986, págs.40/43
- (37) SOSA, op.cit. en(17)
- (38) DALLANEGRA, Luis , "El acuerdo argentino-brasileño desde la perspectiva de la política internacional", inédito, Bs.As,1986
- INTAL, Rev. Integración Latinoamericana, "EL Programa de Integración Argentino brasileño", N° 122, Bs.As., abril 1987; "Nuevos acuerdos para consolidar la integración argentino-brasileña", N° 129, Bs.As., nov.1987
- (39) SOSA, Alberto J., "El Programa de cooperación e integración con Brasil", Seminario Proyecto Patagónico. San Carlos de Bariloche, (Río Negro), junio 1988, organizado por la Fundación F.Ebert

- (40) SOSA, Alberto J. - "Empresas binacionales", Consejo Federal de Inversiones (CFI), Buenos Aires, 1988
- (41) Argentina. Prov.de Corrientes. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio. Argentina-Brasil. Micro-región de Alvear y La Cruz (Corrientes) e Itaquí (Río Grande del Sur -Brasil). Corrientes. Agosto 1988
- (42) LUKEZ, Beatriz , "Integración y cooperación fronteriza regional". Instituto de Integración Latinoamericana. Univ.Nac. de La Plata, inédito, septiembre 1988
- (43) Acta de Acuerdo entre el Poder Ejecutivo de la Prov. de Buenos Aires y el gobierno del Estado de Río de Janeiro, R.J., 5 de agosto de 1988
- (44) Acta de Entendimiento entre la Agencia de Desarrollo Económico del Estado de Río de Janeiro y el Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires, Río de Janeiro, 5 de agosto de 1988
- (45) INTAL, Integración Latinoamericana, N° 119, Buenos Aires, diciembre 1986
- (46) Tratado entre la República Argentina y la República Italiana para la creación de una Relación Asociativa Particular.
- (47) Tratado General de Cooperación y Amistad entre España y la Rep.Argentina
.Acuerdo económico entre España y la Rep.Argentina integrante del Tratado de Cooperación y Amistad
.Protocolo de Cooperación Científica y Tecnológica
- (48) Sin embargo, el gobierno argentino corrigió a posteriori este problema suscitado en torno a los bienes de capital de origen brasileño y de origen italiano no otorgando prioridad a los primeros si se hallaban dentro de la lista positiva negociada.

- (49) Si se incorpora Chile la comunidad sería: biocénica con acceso, obviamente, a la Cuenca del Pacífico.
- (50) A este respecto, cabe definir e implementar un modelo de acumulación y distribución que inserte activamente al país en América Latina y en el mundo.
- (51) OMAN CHARLES P. , "Nuevas formas de inversión en países en desarrollo", INTAL, "Integración Latinoamericana", N° 124, junio 1987, Bs.As.