

Felipe A. M. de la Balze

ARGENTINA Y EL MUNDO

Cuadernos de reflexiones



CARI /

**ARGENTINA
Y EL MUNDO**
Cuadernos de reflexiones

Felipe A. M. de la Balze

Abril 2026

de la Balze, Felipe A. M.

Argentina y el mundo : cuadernos de reflexiones / Felipe A. M. de la Balze ;
Compilación de Felipe A. M. de la Balze. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos
Aires : Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales-CARI, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-1558-48-3

1. Política Internacional. I. de la Balze, Felipe A. M., comp. II. Título.
CDD 327.2

**Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva
responsabilidad del autor y no reflejan ni la visión de
las instituciones a las que pertenece ni la del CARI.**

Maquetación: Mario Modugno

**CARI. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1.º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar
Sitio web: www.cari.org.ar**

Índice

Semblanza de Felipe A. M. de la Balze.....	5
Prólogo. <i>Francisco de Santibañes</i>	7
La Política Exterior en Tres “Tiempos”. Los Fundamentos de la “Nueva Política Exterior” (CARI, junio de 1997).....	9
El Destino del Mercosur: entre la Unión Aduanera y la Integración Imperfecta (CARI, agosto de 2000).....	96
El Sur También Existe. El Futuro de la Integración Hemisférica (<i>Archivos del Presente</i> , enero de 2001).....	134
The EU-Southern Cone Link (<i>Internationale Politik</i> , April 2001).....	145
Finding Allies in the Back Yard: NAFTA and the Southern Cone (<i>Foreign Affairs</i> , July 2001).....	150
El Sur También Existe II: los Acuerdos Gemelos Transatlánticos con Europa y los Estados Unidos (<i>Archivos del Presente</i> , octubre de 2001)...	156
Integraçãõ do Cone Sul em Parceria com os Estados Unidos e a União Europeia (Fundación Getulio Vargas y Fundación Konrad Adenauer, Março 2003)	168
El Desafío Chino (<i>Archivos del Presente</i> , agosto de 2006).....	180
La Política Exterior de los Gobiernos Kirchner (2003-2009) (<i>Estudios Internacionales</i> , mayo de 2010).....	193
Entre los “Cuentos Chinos” y la Realidad (el Surgimiento de China: un Dilema Central de la Política Exterior Argentina) (Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, noviembre de 2013).....	212
La Lucha por la Hegemonía Mundial (Estados Unidos, China y la Argentina) (Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, agosto de 2019)	226
Estados Unidos, China y la Política Exterior Argentina (Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, agosto de 2021).....	239
Argentina: Amiga de Todos y Aliada de Ninguno (Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, julio de 2022).....	254

La Argentina en un Nuevo Mundo (Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, abril de 2024)272

Argentina en el Escenario Internacional (Conferencia en el Rotary
Club de Buenos Aires, junio de 2025)..... 283

Reseñas de la obra..... 294

Semblanza de Felipe A. M. de la Balze



Académico, economista y empresario, especialista en temas internacionales. Diplomado con honores del Institut d'Études Politiques de la Universidad de París y con el título de Máster in Public Affairs del Woodrow Wilson School of Public Affairs de la Universidad de Princeton. Cursó estudios de postgrado en economía en The London School of Economics.

Desarrolló inicialmente una carrera de banquero de inversiones en los Estados Unidos habiendo trabajado con el First Boston Corporation, el Citibank y el Banco Mundial. En la Argentina, asesoró a numerosos clientes corporativos en las negociaciones de compra y venta de empresas y en la reestructuración de deudas con acreedores locales e internacionales. Ha sido director y/o asesor senior de empresas nacionales e internacionales, entre otras, Acindar S. A., Siderar S. A., Citicorp Equity Investments, Latin American Enterprise Fund y Lazard Freres. Además, es empresario agropecuario en la provincia de Entre Ríos.

Fue secretario general y miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (1994-2019). En la actualidad es miembro del Consejo Editorial de la Revista Asuntos Globales del CARI.

Ha sido profesor titular de Economía Internacional en el Instituto del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el Curso Superior del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, en la Maestría de Relaciones Internacionales San Andrés/FLACSO y en la Universidad Torcuato di Tella; y de la asignatura Mercado Internacional de Capitales en la Universidad de Belgrano y en el Instituto del Mercado de Capitales del Mercado de Valores de Buenos Aires.

Dirigió y fue el principal coautor de varios libros del CARI, entre los que se incluyen *El financiamiento externo argentino durante la década de 1990* (1989); *El comercio exterior argentino durante la década de 1990* (1991); *Reforma económica y convergencia* (1993); *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI* (1995); *Argentina y Estados Unidos: Fundamentos de una nueva alianza* (1997); *El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo* (2000).

Es autor del libro publicado por el Council of Foreign Relations *The Re-making of the Argentine Economy* (Nueva York, 1995), de amplia difusión en Estados Unidos.

Fue columnista mensual en página central de la edición dominical de Clarín desde el año 2003 hasta 2018. Es autor, además, de numerosos artículos sobre la inserción de la Argentina en la economía y la política internacional, publicados en prestigiosas revistas internacionales como *Foreign Affairs* (EE. UU.), *Foreign Affairs* (español), *Internationale Politik* (Alemania), *Politica Internazionale* (Italia), *Política Externa* (Brasil), *Estudios Internacionales de la Universidad de Chile* (Chile), *Archivos del Presente* y *Agenda Internacional* (Argentina).

Es miembro de número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa (Buenos Aires), del Pacific Council on Foreign Relations (Los Ángeles) y del International Institute for Strategic Studies (Londres).

Prólogo

Francisco de Santibañes

Pensar la inserción internacional de la Argentina ha sido una tarea tan inevitable como esquivada. Inevitable, porque ningún país puede sustraerse a las condiciones, oportunidades y restricciones que impone el sistema internacional en el que está inserto. Esquivada, porque en el caso argentino esa reflexión ha estado atravesada por discontinuidades políticas, ciclos económicos abruptos y debates ideológicos que, con frecuencia, han privilegiado la coyuntura por sobre la estrategia.

Este libro reúne una serie de textos, escritos a lo largo de casi tres décadas, que tienen un rasgo poco habitual en nuestra producción intelectual: la persistencia de una mirada estratégica de largo plazo. En estas páginas no hay improvisación ni fascinación por modas conceptuales. Hay, en cambio, una reflexión sostenida sobre los fundamentos históricos, económicos y políticos de la política exterior argentina y sobre las condiciones necesarias para que el país pueda reconstruir una inserción internacional compatible con sus capacidades reales y sus ambiciones legítimas.

Los ensayos que componen este volumen fueron concebidos en contextos internacionales muy distintos entre sí: el fin de la Guerra Fría, la consolidación de la globalización, el surgimiento de China y Estados Unidos, la crisis del orden liberal internacional y la transición hacia un mundo crecientemente competitivo. Sin embargo, leídos en conjunto, revelan una notable coherencia analítica. Esa coherencia no proviene de la repetición de consignas, sino de la fidelidad a un **marco interpretativo claro**, apoyado en el realismo político, un entendimiento de la economía internacional y una lectura atenta de la historia.

Uno de los aportes más valiosos del libro es su insistencia en vincular la política exterior con el bienestar económico. Lejos de concebir la diplomacia como un ejercicio meramente declarativo o simbólico, el autor la entiende como un instrumento al servicio de un objetivo central: **la reinserción de la Argentina en el mundo desarrollado**, entendida no como un alineamiento automático, sino como la construcción paciente de condiciones internas y externas que permitan recuperar crecimiento, previsibilidad y prestigio internacional.

En este sentido, la distinción entre distintos “tiempos” de la política exterior argentina —la organización nacional, el aislamiento y la reincorporación— ofrece una clave interpretativa particularmente fecunda. Permite comprender que las decisiones internacionales no son neutras ni reversibles sin costos y que los períodos de mayor progreso relativo del país coincidieron con estrategias de apertura, integración y construcción de

alianzas estables. A la inversa, los momentos de repliegue y confrontación retórica tendieron a reforzar el estancamiento y la pérdida de influencia.

El lector encontrará también una reflexión persistente sobre el Mercosur y la integración regional. Lejos de idealizar el regionalismo, el autor examina con rigor sus límites, contradicciones y oportunidades, y lo inscribe en una estrategia más amplia de inserción internacional. La integración aparece así no como un fin en sí mismo, sino como un medio que solo resulta virtuoso cuando amplía mercados, mejora la competitividad y refuerza la proyección externa del país.

En los textos más recientes, dedicados al ascenso de China y a la competencia estratégica entre las grandes potencias, se percibe con claridad la continuidad de este enfoque. Frente a un mundo más fragmentado y menos previsible, el autor rehúye tanto la tentación del alineamiento acrítico como la ilusión de una autonomía retórica sin sustento material. La Argentina es llamada, una vez más, a definir prioridades, construir consensos básicos y actuar con pragmatismo, consciente de sus limitaciones, pero también de sus activos.

Este libro no ofrece recetas simples ni soluciones inmediatas. Su valor reside, precisamente, en lo contrario: en **invitar a pensar la política exterior como una política de Estado**, que requiere diagnóstico, continuidad y una relación madura entre la dirigencia política, el sector privado, la academia y la sociedad en su conjunto. En un país acostumbrado a los giros bruscos, esta apelación a la coherencia estratégica resulta particularmente valiosa.

Finalmente, corresponde destacar que esta obra es inseparable de la trayectoria institucional de Felipe de la Balze. A lo largo de los años, su reflexión no se desarrolló en el aislamiento académico, sino en diálogo permanente con diplomáticos, funcionarios, empresarios y especialistas, en el marco del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. El autor es un **miembro destacado del CARI** que durante muchos años se desempeñó como secretario general de la institución y actualmente es **director del Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el Mundo**, que reúne a algunos de los principales expertos del país en la materia. Esa experiencia colectiva y plural se refleja en la densidad y la sobriedad de los análisis aquí reunidos.

En tiempos de incertidumbre global y de redefinición del lugar de la Argentina en el mundo, este libro constituye una contribución sustantiva al debate público. No solo por lo que dice, sino por la forma en que invita a pensar: con perspectiva histórica, realismo estratégico y una confianza razonada en que el país puede —si se lo propone— volver a articular una política exterior a la altura de sus desafíos.

Buenos Aires, febrero de 2026

La Política Exterior en Tres “Tiempos”. Los Fundamentos de la “Nueva Política Exterior”¹ (CARI, junio de 1997)

Introducción

La Argentina ha realizado, durante los últimos catorce años (1983-1997), un lento pero firme vuelco en su política exterior. Entiendo por política exterior un conjunto coherente de políticas, alianzas, relaciones económicas preferenciales y prácticas diplomáticas que definen la estrategia de inserción internacional de un país.

Los síntomas más evidentes de este vuelco son, por un lado, una dramática e histórica reversión en las alianzas externas y, por otro lado, una firme decisión de reinsertar al país en la nueva economía global, revirtiendo así el espíritu aislacionista en lo económico e intermitentemente contestatario en lo político, que predominó en la política exterior argentina durante una buena parte de los últimos cincuenta años.

El país está modificando su concepción del mundo, realizando un profundo viraje en su orientación internacional y definiendo los lineamientos de una política exterior, que llamaré “de reincorporación al primer mundo” (o “la nueva política exterior”). Cuando me refiero al primer mundo, aludo al selecto grupo de países más avanzados, con instituciones políticas democráticas consolidadas, niveles de desarrollo económico altos y aparatos estatales relativamente modernos y bien organizados.

Los elementos necesarios para volver a insertar a la Argentina en el primer mundo son, en lo interno, la consolidación de un proceso de crecimiento económico sostenido liderado por el sector privado, el fortalecimiento de un marco institucional democrático y el desarrollo de un aparato estatal moderno y bien organizado. En lo externo, la reinsertión de la economía argentina en la economía mundial y la creación de un abanico de relaciones internacionales políticas y económicas (gubernamentales y privadas) que faciliten la transformación de la Argentina en una potencia regional respetada, en el escenario internacional del primer cuarto del siglo XXI.

La nueva política exterior no asume, con falso orgullo o a través del engañoso prisma de la autodecepción, que la Argentina forme parte, en la actualidad, del primer mundo. La nueva política exterior se propone, como objetivo estratégico, favorecer la reinsertión de la Argentina en el

1 de la Balze, F. A. M. (1997). La política exterior en tres “tiempos”. Los fundamentos de la “nueva política exterior”. En F. A. M. de la Balze y E. A. Roca (Comps.), *Argentina y EE. UU.: Fundamentos de una nueva alianza* (pp. 11-129). Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y ABRA. Ediciones Manantial.

primer mundo, sin dejar de reconocer su atraso relativo actual, tanto en lo económico como en lo social y lo institucional.

Se trata más bien de fijar con claridad las metas de largo plazo que el país desea alcanzar en materia de posicionamiento internacional. Solo con metas claras podrá el país sostener con perseverancia, a través de circunstancias cambiantes y de diversos Gobiernos, las políticas, las alianzas y las prácticas diplomáticas necesarias para poder concretar con éxito este desafío formidable.

La Argentina ya perteneció, durante la primera parte del siglo XX, al selecto grupo de países avanzados que hoy denominamos del primer mundo. Desgraciadamente, su *performance* económica, institucional y diplomática, durante una buena parte de la segunda mitad del siglo XX, fue lamentable. La Argentina, a través de la implementación de políticas erróneas —que analizaremos más adelante, en la sección 3—, tiene el triste privilegio de ser el único país adelantado de la década de 1940 que se transformó gradualmente en un país en vías de desarrollo durante los cincuenta años siguientes.

El bajo crecimiento económico (el PBI per cápita creció solo el 0,5 % por año entre 1950 y 1990), la recurrente inestabilidad política (hubo dieciocho presidentes y treinta y cuatro ministros de Relaciones Exteriores durante el mismo período), el grave deterioro organizativo del aparato estatal (justicia, educación, seguridad, salud pública, control de la corrupción) y una significativa declinación en la densidad de las relaciones económicas con el resto del mundo (producto del modelo de desarrollo económico cerrado que prevaleció durante el período en cuestión) produjeron un grave atraso en la posición relativa de la Argentina en el concierto de las naciones.

La Argentina pasó de ser una potencia regional importante y reconocida y uno de los diez países más prósperos del mundo a inicios de la década de 1940 a una posición de segundo rango, tanto en lo económico como en lo político, en el escenario internacional contemporáneo.

Sin embargo, la Argentina ha comenzado a elaborar, durante los últimos catorce años (1983-1997), los grandes lineamientos de una nueva política exterior, cuyo principal propósito es recuperar la posición perdida. El elemento dinámico que aceleró el surgimiento de la nueva política exterior fueron los crueles resultados políticos, económicos y diplomáticos alcanzados por la Argentina después de 1945, a través de un modelo de desarrollo económico cerrado y de una trama de orientaciones políticas y estratégicas que desconocían la magnitud, así como la profundidad, de los cambios que habían ocurrido en el escenario mundial a partir de 1945.

La nueva política exterior encuentra sus antecedentes conceptuales en una interpretación correcta de las tendencias profundas que caracterizan el escenario mundial contemporáneo; sus antecedentes ideológicos, en una revalorización por la sociedad argentina de ciertos valores e ideales compartidos con los países más desarrollados, y sus antecedentes políticos, en una actitud menos antagonista y más cooperativa con los principales vecinos de la subregión y con los países más avanzados, en particular, con los Estados Unidos y sus aliados.

El viraje en curso no es solo un cambio de objetivos e instrumentos, sino que implica también una redirección completa de la orientación internacional de la Argentina hacia los asuntos mundiales. La nueva política exterior reconoce la imperiosa necesidad que tiene la Argentina de ampliar el tamaño de su mercado de bienes y servicios para hacer más productiva su economía y poder así iniciar un proceso de crecimiento económico sostenido.

La nueva política exterior contempla también la conveniencia de construir un proceso de alianzas políticas y de relaciones económicas preferenciales con un grupo selecto de países, como el medio diplomático más adecuado para facilitar la incorporación económica y diplomática del país al primer mundo. Dicha política se propone también diluir, a través de un abanico de acciones diplomáticas y políticas económicas cooperativas, un muro de suspicacias y desconfianzas, cuyos orígenes se remontan a la historia diplomática del siglo XIX. La Argentina se aproxima, tanto en términos políticos como económicos, a los países que en el pasado habían sido considerados como sus principales competidores y, en circunstancias puntuales, potenciales adversarios (me refiero en particular a los Estados Unidos, al Brasil y a Chile).

Una política de integración económica, política y estratégica en el Cono Sur de América, realizada en el marco de una gradual inserción de la economía argentina en la nueva economía global; una creciente cooperación económica, política y estratégica con los países más avanzados, así como un reforzamiento de los lazos económicos, políticos y culturales con el resto de América Latina son, en el escenario internacional actual, los caminos más apropiados para alcanzar el objetivo estratégico de la política exterior argentina: la reincorporación del país al primer mundo.

Por su parte, la revalorización de ciertos valores e ideales fue el resultado de una modificación dramática del entorno internacional (el fin de la Guerra Fría) y de una mudanza en las condiciones “atmosféricas” nacionales e internacionales (entre otros, la valorización de la democracia y los derechos humanos, una cierta tendencia mundial hacia la reducción del gasto militar y la revalorización del mercado y del sector privado como mecanismos privilegiados para asignar los recursos económicos).

Asimismo, la visión, algo esquizofrénica, difundida en amplios sectores de la dirigencia argentina, de que existía una contradicción inmanente entre, por un lado, promover la solidaridad latinoamericana y tener libertad de acción diplomática y, por otro lado, desarrollar relaciones económicas y estratégicas densas y fructíferas con los países más avanzados, en particular con los Estados Unidos y sus aliados, ha perdido su vitalidad, y su falsa legitimidad fue desenmascarada por la cruel realidad de las décadas de 1970 y 1980.

Por otra parte, la visión profundamente irrealista, difundida en amplios sectores de la dirigencia argentina, que proponían promover la solidaridad y la integración latinoamericana sin resolver previamente los graves conflictos fronterizos pendientes (lo que impedía trascender la tradicional *realpolitik* de cálculo de poder y equilibrio militar subregional) y sin abrir la economía al comercio internacional y a la inversión extranjera (lo

que impedía desarrollar una densa trama de intereses económicos intra-regionales que le dieron sustento concreto a la integración) está siendo derrotada por la vigorosa transformación en curso.

La nueva política exterior es, en mi opinión, una respuesta realista y coherente, en las actuales circunstancias internacionales, para revertir la grave declinación argentina de la posguerra. Para entender las características y el diseño de la nueva política exterior realizaré, en las dos próximas secciones, un análisis comparativo con los dos grandes diseños de política exterior que la Argentina elaboró y puso en práctica entre 1852 y 1983. Sostengo que, antes de la nueva política exterior, la Argentina ha conocido solo dos grandes diseños de política exterior. Ambos fueron relativamente duraderos, aunque difirieron dramáticamente en sus resultados.

El primer gran diseño fue la política exterior que llamaré “de la organización nacional” (ver sección 1), la cual estuvo íntimamente relacionada con un proyecto asertivo de crecimiento económico y de inserción del país en la economía y en la política internacional. Esta política duró aproximadamente ochenta años (1852-1870/1930-1941) y fue, en términos generales, exitosa mientras duraron las circunstancias externas económicas y políticas que sustentaban su viabilidad.

La nueva política exterior, si bien supone una profunda reversión en las alianzas externas del país respecto de las que caracterizaron el período 1852-1941, comparte algunas similitudes en términos de valores y metodología de acción (tácticas diplomáticas) con la exitosa política exterior argentina del período de la organización nacional (1852-1870/1930-1941).

El segundo gran diseño, que llamaré “la política exterior del aislamiento” (ver sección 2), estuvo relacionado con un proyecto de desarrollo económico predominantemente autárquico y con una estrategia diplomática que no supo reconocer, tanto en su concepción del mundo como en su accionar, los profundos cambios estratégicos, políticos y económicos que habían ocurrido en el escenario internacional después de la Segunda Guerra Mundial.

Dicha política exterior duró aproximadamente cincuenta años (1930-1941/1983-1985), produjo una reducción sensible en la calidad y en la densidad de las relaciones económicas del país con el exterior, un grave debilitamiento de la posición diplomática del país y fue, en mi opinión, una de las principales causas de la dolorosa declinación de la Argentina durante la segunda mitad del siglo XX. Sostengo que la nueva política exterior representa un cambio sustancial, tanto en términos de orientación internacional como en términos de políticas y tácticas, respecto de la política exterior del aislamiento.

Finalmente, en la sección 3, presentaré en mayor detalle los orígenes y los grandes lineamientos de la “política exterior de reincorporación al primer mundo”. Esta nueva política exterior asocia todos los elementos necesarios de una política exterior coherente y exitosa: la búsqueda de la paz fundada en la seguridad, la maximización de la libertad de acción a partir del equilibrio, la inserción exitosa en la economía internacional a partir de una trama de relaciones preferenciales y la recuperación de una posición de mayor influencia en el escenario internacional y regional, a

través de un fortalecimiento de las bases nacionales de poder y de prestigio.

El proceso de elaboración e implementación de la nueva política exterior aún no ha concluido. Su transformación en política de Estado (una política con un amplio consenso entre las principales fuerzas políticas y con sostén en la opinión pública) requiere un proceso adicional de desarrollo. La velocidad de dicho proceso de maduración dependerá principalmente de la celeridad con que los sectores dirigentes de la sociedad evalúen sus resultados e incorporen los grandes lineamientos de esta nueva orientación diplomática a sus agendas de acción internacional.

1. El primer “tiempo”: la política exterior de la organización nacional (1852-1868/1930-1941)

La Argentina, durante la primera mitad del siglo XIX, estuvo en diversas ocasiones expuesta a la presión política, económica y a veces militar de grandes potencias extracontinentales (en particular España, Francia y Gran Bretaña).

Durante el siglo XIX, el intervencionismo político y militar europeo y norteamericano en los asuntos internos de los países latinoamericanos fue bastante común. La adquisición de colonias, el deseo de asegurarse el acceso al abastecimiento de materias primas, el cobro compulsivo de deudas financieras y la conquista de mercados de exportación atraían el interés estratégico de las grandes potencias.

Los esfuerzos de España por reconquistar parte de su imperio americano durante la primera mitad del siglo XIX, así como la “política de la cañonera” puesta en práctica por otras grandes potencias en Venezuela, México y en algunos países de América Central y del Caribe ejemplifican la ocurrencia de dichos eventos en nuestro hemisferio.

Como resultado, la política exterior de la nueva nación, durante los cuarenta años posteriores a la independencia, tuvo una neta orientación defensiva y se dirigió principalmente a obtener el reconocimiento diplomático de su existencia, a defender y consolidar sus fronteras externas y a minimizar la intervención de otros países en los asuntos internos del país.

Recién a partir de mediados del siglo XIX, la dirigencia argentina esbozó los lineamientos de una política exterior coherente y asertiva, que intentó por primera vez incorporar provechosamente al país en el escenario mundial. El gran diseño de dicha política exterior se elaboró e instrumentó gradualmente, de la mano del proceso de organización nacional (1852-1880). Esta política exterior comenzó a perfilarse después de la batalla de Caseros (1852); se consolidó al finalizar la guerra con el Paraguay (1870) y mantuvo su primacía durante casi ocho décadas, hasta aproximadamente el año 1941.

A pesar de las innumerables mudanzas de hombres y partidos, de Gobiernos y hasta de regímenes políticos que caracterizaron la cambiante escena política nacional, percibo una comunidad de objetivos internacionales y de prácticas diplomáticas, que describiré más adelante, a través de Gobiernos tan dispares y divergentes en otros aspectos, como los de los

presidentes Sarmiento, Roca, Yrigoyen y Justo. En el diseño, así como en la instrumentación de esta política exterior, percibo dos grandes facetas:

A. La política mundial

La primera faceta se refiere a la inserción de la Argentina en la economía y en la política mundial. En esta dimensión, el gran diseño de la política exterior partía de tres premisas fundamentales.

La primera premisa sostenía que, para un país como la Argentina, atrasado en lo económico, periférico en lo geográfico y sin los atributos materiales de una gran potencia (en términos de población, poderío militar o interés estratégico para las demás grandes potencias), un proceso de crecimiento económico sostenido era un prerrequisito imprescindible para poder acumular poder, prestigio y mayor independencia (autonomía de acción) en el ámbito internacional.

La segunda premisa, íntimamente relacionada con la anterior, sostenía que el país enfrentaba una economía mundial en proceso de rápida globalización (en términos de crecimiento del comercio mundial y de libre movimiento de capitales), a la cual la Argentina debía integrarse, para dar un gran salto adelante, en términos de niveles de vida, organización institucional y posición relativa en el escenario mundial.

Se asumía que la inserción de la economía argentina en la economía mundial, en conjunción con un marco institucional interno relativamente sólido y estable, generaría, con el pasar del tiempo, una densa trama de intereses privados transnacionales, comprometidos con el desarrollo del país. Se preveía que esta trama de intereses ayudaría a limitar el potencial intervencionismo de Gobiernos extranjeros y generaría con el pasar del tiempo un espacio de libertad de acción (autonomía), que la política exterior local podría inteligentemente aprovechar.

Se reconocía que la globalización económica involucraba algunos peligros para el país, en particular, una mayor vulnerabilidad de la economía doméstica a los ciclos de la economía mundial y una más significativa influencia extranjera en la economía y la política local. Además, la intensa inserción económica internacional creaba, en situaciones de conflicto bélico entre las principales potencias, presiones por parte de los beligerantes para que la Argentina promoviera o restringiera el comercio internacional con la esperanza de fortalecer la posición propia o debilitar la posición del enemigo. Esto fue lo que ocurrió durante la Primera Guerra Mundial, cuando en diversas ocasiones los británicos y los norteamericanos trataron de obstaculizar el comercio de exportación argentino con Alemania y sus aliados.

Pero la Argentina de esa época apostó con éxito a que los beneficios resultantes de una mayor interdependencia económica serían muy superiores a los inconvenientes que dicha interdependencia podía producir en la economía y la política nacional. La apuesta, en el conjunto, fue sumamente exitosa, y el país recogió sus frutos en términos de nivel de vida, calidad de la organización institucional y posición relativa en el escenario mundial y regional de aquella época.

La realidad, en líneas generales, se correspondió con las expectativas: la estabilidad política y la calidad de las instituciones argentinas fueron durante aquella época, en términos relativos, muy superiores a las de cualquier otra nación latinoamericana, así como a la mayoría de las naciones del sur y centro/este de Europa. Indudablemente, un marco institucional estable y un Estado relativamente moderno para la época (capaz de asegurar la paz interna, instrumentar una justicia razonable y proveer algunos bienes públicos esenciales para el desarrollo del país) contribuyeron a reducir las probabilidades de una intervención extranjera en los asuntos internos de la nación.

Asimismo, la intensa interdependencia económica con los países más avanzados generó una densa trama de intereses privados transnacionales que participaban del desarrollo del país y se beneficiaban de dicho progreso. Recordemos en ese sentido que el comercio internacional de la Argentina entre 1900 y 1930 representaba aproximadamente el 3 % del comercio total mundial (aproximadamente, la posición actual de Corea del Sur o de Italia), que la inversión extranjera fue sustancial (en promedio anual, representaba aproximadamente el 4 % del PBI entre 1880 y 1930) y que el flujo de personas así como la transferencia de ideas y tecnologías fueron sumamente intensos.

Si bien hubo innumerables casos en que los intereses extranjeros privados generaron situaciones contenciosas entre Gobiernos extranjeros y el Gobierno nacional, en un balance final, la conexión internacional fortaleció la economía nacional y creó un *lobby* privado de importantes intereses extranjeros, interesados en el progreso y la independencia del país. En las principales capitales del mundo, los mejores *lobbistas* de los intereses internacionales argentinos fueron los grupos económicos y financieros extranjeros que participaban como inversores o como comerciantes en la vida económica del país.

Estas dos primeras premisas (la necesidad de un crecimiento económico sostenido y las ventajas de insertarse en el proceso de globalización) determinaron que el proyecto económico fuera preeminente en la selección de los métodos e instrumentos de acción por parte de la política exterior argentina. La Argentina implementó, en términos mundiales, la diplomacia típica de un Estado comerciante (*trading state*), bien antes que dicho concepto se pusiera de moda en los medios académicos y políticos.

La actividad diplomática se dedicaba asertiva y perseverantemente a favorecer el acceso comercial a los mercados externos, promover la inversión extranjera y la obtención de créditos internacionales, y facilitar las corrientes de inmigración hacia el país.

En la dimensión mundial, fueron las alianzas comerciales las que guiaron el gran diseño de la política exterior de la organización nacional. Aun la política exterior “independiente” del presidente Yrigoyen fue perfectamente coherente con dichos lineamientos. La originalidad de su Gobierno fue que trató de desarrollar una política exterior con un perfil más independiente, sin cambiar en lo esencial el posicionamiento internacional del país ni afectar la relación económica con las principales potencias de la época, en el proceso de crear esta nueva identidad internacional.

Un análisis de la estructura organizativa de la diplomacia local confirma esta perspectiva. Hacia 1910, los medios de la diplomacia política argentina eran relativamente modestos (el país tenía representación diplomática en diecinueve países y un personal diplomático total de sesenta y siete personas), mientras que el cuerpo consular, que se ocupaba de los temas económicos, era equivalente en tamaño e importancia al de las principales potencias de la época, con la excepción de Gran Bretaña y Francia (el país tenía consulados en treinta y ocho países y un cuerpo consular de aproximadamente cuatrocientas personas).

Finalmente, la tercera premisa de la política mundial argentina de aquel período fue asumir, correctamente, que la característica estratégica central del escenario internacional era la multipolaridad. La multipolaridad y la preeminencia de una diplomacia de Estado comerciante generaron una política internacional deseosa de no entrometerse en los problemas ajenos y de no desarrollar compromisos políticos de largo plazo. La política del “no compromiso” (que describiremos con mayor detalle más adelante) en materia de política internacional encuentra sus raíces profundas en estas percepciones y circunstancias.

El orden mundial del período era multipolar, no había una superpotencia hegemónica y la relativa preeminencia británica se fundaba justamente en el rol que se había atribuido dicha nación de mantener asertivamente un equilibrio político y militar entre las demás grandes potencias de la época.

Gran Bretaña alcanzó una posición de preeminencia internacional y se transformó en la pieza clave del llamado “balance de poder” internacional, que de una forma u otra prevaleció como mecanismo ordenador del sistema político internacional multipolar entre la Conferencia de Viena (1815) y los inicios de la Segunda Guerra Mundial.

La política internacional británica se fundaba en el mantenimiento de un equilibrio de poderes entre las principales potencias de la época (Francia, Prusia-Alemania, Rusia, Austria-Hungría, Japón y los Estados Unidos) y una oposición férrea a permitir la consolidación de un rol hegemónico por cualquiera de estas otras potencias en el continente europeo así como en aquellas regiones a las cuales se extendía el imperio británico.

Asimismo, Gran Bretaña fortalecía su importancia internacional a través del rol de la ciudad de Londres como la principal plaza financiera de la época y del mantenimiento de la libra esterlina como la principal moneda internacional en los intercambios comerciales y financieros. Una importante marina mercante y de guerra; un dinamismo comercial y financiero que le dio proyección internacional a su ventaja inicial en el campo de la revolución industrial, y un abanico de dependencias coloniales distribuidas a través del mundo proveían las bases materiales para proyectar dicha preeminencia internacional.

Ante un orden político mundial multipolar y una economía global en rápido crecimiento, la política exterior argentina optó, sabiamente, por mantener la “política del no compromiso”, cuyos principales lineamientos diplomáticos presentamos a continuación. Se trataba, en lo fundamental, de los que siguen:

- mantener, en la medida de lo posible, buenas relaciones políticas y diplomáticas con todos los países más avanzados, como un instrumento necesario para asegurar, sin contratiempos originados en los vaivenes de la política, la inserción económica internacional del país;
- no establecer alianzas políticas formales que pudieran, en alguna circunstancia, obligar al país a tomar parte en conflictos externos que no le incumbían e interferir en sus relaciones económicas con los demás países;
- no tomar parte en las contiendas entre las grandes potencias y, en caso de guerra, adoptar una política de estricta y asertiva neutralidad respecto de las naciones beligerantes;
- sostener y valorizar al derecho internacional como el instrumento más valioso para resolver las desavenencias y conflictos internacionales.

En un mundo donde perduraban profundos desequilibrios de poder, el fortalecimiento del derecho internacional y la promoción de ciertas doctrinas jurídicas constituía un recurso valioso, para un país emergente como la Argentina, para limitar los excesos de las grandes potencias.

La doctrina Monroe (promovida por los Estados Unidos) y sus correlatos y extensión por la Argentina (las doctrinas Calvo y Drago); la aplicación sistemática de una política de neutralidad cuando se desencadenaban conflictos entre las grandes potencias, y el sostenimiento de ciertos principios en las relaciones internacionales (la doctrina de la no intervención, el respeto por los tratados y por las normas del derecho internacional) contribuían, desde una perspectiva argentina, a asegurar la paz y a reducir la probabilidad de cualquier amenaza extrarregional contra el país.

La lejanía geográfica de los principales centros de conflicto entre las grandes potencias (los conflictos ocurrían principalmente en Europa y en el este asiático), los densos lazos económicos con las principales potencias de la época y el predominio naval británico en el Atlántico Sur también contribuyeron a la seguridad argentina en términos de minimizar las posibles amenazas extracontinentales.

La preeminencia de una diplomacia de Estado comerciante en lo económico; una política amistosa, pero esencialmente no comprometida en lo estratégico y político, y el permanente sostenimiento de los principios del derecho internacional fueron las características esenciales de la diplomacia argentina en su accionar global.

En la dimensión mundial, la política de acercamiento a las grandes potencias, desarrollada a partir de 1852, y la consolidación de una relación económica intensa con los principales países avanzados de la época le permitieron a la Argentina no solo acelerar su progreso económico, sino también garantizar su seguridad militar en términos de cualquier tipo de intervención externa y aumentar significativamente su libertad de acción diplomática en el escenario mundial.

B. La política regional y subregional

La segunda faceta se refiere a la política exterior de la Argentina en el continente americano. En el ámbito del hemisferio, la Argentina instrumentaba una tradicional política de prestigio e intentaba establecer un liderazgo político y moral sobre el resto de las naciones hispanoamericanas. Dicha política de liderazgo no se basó en un proyecto de integración física y económica con estos países ni en alianzas políticas estables, sino más bien en una tradicional política de prestigio fundada en los siguientes pilares:

- i. una férrea pero no agresiva oposición a los intentos norteamericanos para extender su influencia política al hemisferio y a los intentos brasileños de extender su influencia en la subregión;
- ii. una participación activa de la diplomacia argentina como árbitro, garante o amistoso componedor en la resolución de conflictos políticos y militares intrarregionales, y
- iii. el sostenimiento de un abanico de principios del derecho internacional como la forma privilegiada de resolver los conflictos dentro de la región.

La política de prestigio encontraba su sustento político en una diplomacia relativamente independiente, respetuosa del derecho internacional e involucrada en una persistente acción diplomática que promovía, a través de los principios de la no intervención, la autodeterminación y la solidaridad latinoamericana, una mayor independencia para los demás países hispanoamericanos, e intentaba poner un coto a los intentos expansionistas de los Estados Unidos en el hemisferio y del Brasil en la subregión.

Esta política también encontró su sustento material en el éxito que irradiaba su proyecto económico (recordemos que en 1940 el PBI per cápita argentino era tres veces superior al brasileño o al mejicano y solo un 30 % inferior al canadiense o al norteamericano), la relativa estabilidad de su sistema político, el rol de Buenos Aires como una de las principales metrópolis avanzadas y cultas del mundo, y Fuerzas Armadas modernas y relativamente bien entrenadas y pertrechadas.

En el ámbito de su vecindad subregional, la Argentina implementaba una política tradicional de equilibrio de poder (una *realpolitik*) basada en los siguientes lineamientos:

- El desarrollo del poder militar propio a partir de un cálculo del equilibrio militar subregional. Durante todo el período en cuestión, la Argentina periódicamente modernizó sus Fuerzas Armadas a niveles equiparables a los de las naciones avanzadas de la época, no solo en términos de equipamiento bélico, sino también en términos de entrenamiento y organización.
- La búsqueda de alianzas temporarias con algunos países de la región para balancear el poder o la amenaza de otros (por ejemplo, con Perú y Bolivia para equilibrar a Chile; con Chile y Venezuela para equilibrar a Brasil, etc.).

- El ejercicio de la influencia sobre las cancillerías de las grandes potencias extrarregionales, como instrumento para fortalecer las posiciones argentinas y limitar las amenazas de origen regional a los objetivos nacionales.
- La asertiva participación de la diplomacia argentina en la resolución pacífica de los conflictos intrarregionales como un instrumento diplomático de sostén de la política de poder y equilibrio subregional.

En el ámbito interamericano, la relación económica privilegiada de la Argentina con Europa y la afinidad cultural con el resto de los países hispanoamericanos permitieron que la Argentina pusiera en práctica, respecto de los Estados Unidos, una política de prestigio, algo retórica y contestataria, que le permitió, a bajo costo económico y político, crear un importante espacio de prestigio e influencia en América Latina.

En lo político y diplomático hubo a menudo competencia en los temas relacionados con el rol que le cabía a cada país en el hemisferio. Dicho conflicto era previsible, dado el excepcional progreso que ambos países tuvieron a fin del siglo pasado, los instrumentos elegidos por la diplomacia argentina para poner en práctica su política de prestigio regional y los intentos norteamericanos por establecer gradualmente un liderazgo hemisférico efectivo, tanto en lo económico como en lo político.

El objetivo argentino de ejercer un liderazgo en Sudamérica se enfrentó con la creciente ambición de los Estados Unidos de ejercer un rol hegemónico en el hemisferio occidental y convertirse en el futuro en una gran potencia mundial. Al panamericanismo de Washington se antepuso, en diversas conferencias interamericanas, el hispanoamericanismo de Buenos Aires. El caso más resonante de esta competencia fue el rechazo argentino a la creación de una zona de libre comercio hemisférica, propuesta por los Estados Unidos en la primera Conferencia Interamericana, reunida en Washington en 1889.

El no-intervencionismo en los asuntos de otros Estados; el principio de la autodeterminación y la solidaridad entre las naciones latinoamericanas, como un medio de acotar la injerencia norteamericana, y un sistemático rechazo a la creación de un sistema supranacional panamericano fueron los principios fundamentales propugnados por la Argentina en su política exterior regional de prestigio.

La política exterior argentina asumía —con razón hasta la Segunda Guerra Mundial— que los Estados Unidos (a pesar de su activismo en las reuniones interamericanas) impulsaban una política exterior hemisférica asertiva solo con relación a México, América Central y el Caribe. Respecto del Cono Sur, se pensaba que la diplomacia norteamericana se limitaba a asegurar un clima propicio para su comercio e inversiones y, en la medida de lo posible, a favorecer un equilibrio político y militar entre la nación más pujante (la Argentina) y la nación más poblada y geográficamente extensa (Brasil), e impedir la consolidación de un liderazgo subregional inamistoso.

La Argentina instrumentaba, respecto de los Estados Unidos, una política exterior de corte gaullista. Nuestro país no era ni un enemigo ni un competidor amenazante de los Estados Unidos. El conflicto diplomático

entre ambas naciones se concentraba principalmente en temas de prestigio (el rol de cada país en el hemisferio) y, secundariamente, en temas relacionados con la política comercial y el acceso respectivo a sus mercados (el proteccionismo agropecuario norteamericano penalizaba en forma asimétrica la expansión del comercio argentino).

Esta política exterior regional argentina se enfrentó, en múltiples ocasiones, con el objetivo norteamericano de liderar políticamente el continente. Los Estados Unidos sistemáticamente trataron de reducir el intervencionismo de las grandes potencias europeas en el hemisferio (doctrina Monroe), promovieron la cooperación panamericana a través de reuniones interamericanas y de la creación de instituciones panamericanas localizadas en Washington (versus el concepto argentino de cooperación hispanoamericana, que obviamente los excluía), y sostuvieron el derecho de intervención cuando sus intereses estuvieran amenazados en aquellos países de su periferia inmediata.

Para la Argentina, los costos reales de orquestar una política exterior de prestigio que se instrumentaba a través de políticas de contención a Washington eran sumamente bajos. Indudablemente, a la diplomacia norteamericana le molestaba la existencia de un país que pretendía ejercer un liderazgo en Sudamérica y que, sin oponerse abiertamente a sus intereses concretos, era capaz de articular posiciones que limitaban la expansión de sus proyectos y su libertad de acción en el continente.

Pero la confrontación de principios respecto de la política interamericana, en el ámbito de las cancillerías, estaba ampliamente compensada por la fructífera trama de intereses económicos que se desarrolló entre ambos países, especialmente a partir de la década de 1890, así como los innumerables casos de franca y amistosa cooperación diplomática bilateral entre los dos Gobiernos.

Creo que es una fuerte exageración sostener que la Argentina tuvo una historia de graves desencuentros con los Estados Unidos antes de 1941, como lo han sostenido en años recientes algunos autores. En mi opinión, los datos concretos de la relación bilateral, entre fines del siglo XIX y los inicios de la Segunda Guerra Mundial, me sugieren más bien una historia que calificaría de “cooperación displicente”.

La Argentina y los Estados Unidos de aquella época compartían una cuota de destino común. Ambas nacieron como naciones a partir de un acto de rebelión en contra de potencias europeas y coloniales. Ambas, durante el siglo XIX, alcanzaron la unidad nacional después de cruentas guerras civiles y compartieron una pasión por el progreso material y cultural fundado en la ocupación de grandes espacios y en la incorporación de recursos externos (capital extranjero e inmigrantes) para impulsar su progreso económico.

A pesar de la similitud de estas coyunturas históricas, hubo otros elementos en la relación y algunas circunstancias que dificultaron, durante el siglo XIX, el crecimiento de una genuina amistad y alianza entre ambas naciones.

La gran distancia geográfica y su correlato de alto costo de transporte dificultó, por mucho tiempo, la posibilidad de establecer una relación

densa e intensa tanto en lo comercial como en lo cultural. La relación económica e histórica de la Argentina con Europa generó una marcada preferencia argentina por la cultura y el relacionamiento con Europa, en detrimento de los Estados Unidos. Un proceso similar de atracción hacia Europa ocurrió en los Estados Unidos.

La similitud de climas templados y producciones agropecuarias semejantes retardaron, durante casi todo el siglo XIX, el crecimiento del comercio bilateral, promoviendo prácticas proteccionistas y creando, en algunas circunstancias, conflictos originados en la competencia comercial en terceros mercados respecto de las exportaciones de productos agropecuarios de zona templada (trigo, maíz, carne bovina, entre otros).

La Argentina y los Estados Unidos tenían un comercio bilateral muy modesto a fines de la década de 1880. Sin embargo, la situación cambió sustancialmente durante la década de 1890, cuando los Estados Unidos redujeron el arancel de la lana, que era el principal producto que la Argentina exportaba a dicho país, y luego ambas naciones se embarcaron en la reducción de otros aranceles.

Como resultado, el comercio bilateral argentino-norteamericano pasó, entre 1890 y 1930, de aproximadamente USD 10 millones a casi USD 250 millones por año. En 1930 el comercio entre ambos países era para la Argentina el segundo en importancia, después del comercio bilateral con Gran Bretaña, con quien la Argentina tenía un comercio que estaba en el orden de los USD 380 millones por año.

Un segundo dato importante de la relación económica (la inversión norteamericana en la Argentina) confirma la significativa trama de intereses privados que caracterizaba la relación entre ambos países. La inversión norteamericana en la Argentina alcanzó en 1930 —de acuerdo con datos de la CEPAL— los USD 850 millones. Por su parte, la inversión británica, que había comenzado mucho antes, alcanzaba aproximadamente los USD 2100 millones.

En 1930, los Estados Unidos eran el segundo inversor extranjero en la Argentina. Sus capitales en la Argentina eran superiores a los que tenían en cualquier otro país latinoamericano, salvo en Cuba y México, países en los cuales las inversiones norteamericanas se habían iniciado a partir de 1870, mientras que en la Argentina el proceso se inició en serio a partir de 1918.

Durante la década de 1920, empresas industriales norteamericanas de primera línea (incluyendo, entre otras, Colgate-Palmolive, Firestone, Good Year, Johnson & Johnson, Dupont, Otis Elevators, RCA, General Electric e ITT) realizaron importantes inversiones en Argentina, a la par de las que simultáneamente realizaban en los países de Europa occidental, en Canadá y en Australia.

En los temas económicos, las relaciones eran crecientes y dependían fundamentalmente de las iniciativas del sector privado y no de las canchillerías. Entre 1916 y 1930, exceptuados los años 1922-1924, los Estados Unidos constituyeron la fuente principal de importaciones argentinas. En la mayoría de los años, la Argentina tuvo un déficit en la balanza comercial. En el marco de un sistema multilateral donde no había restricciones

significativas a los movimientos de capitales, los déficits comerciales con los Estados Unidos se financiaban con las divisas obtenidas por las exportaciones argentinas a Europa y por el ingreso de capitales de Europa y de los Estados Unidos. El desequilibrio comercial no impidió el auge de la relación económica bilateral entre la Argentina y los Estados Unidos, hasta 1930.

Sin embargo, en el desequilibrio de la balanza comercial antes de 1930, yacían los gérmenes de un potencial deterioro en lo que había sido una intensa y fructífera relación económica bilateral entre dos naciones que crecían y se modernizaban rápidamente. El superávit estructural que tenía el comercio norteamericano respecto del argentino se originaba en las ventajas competitivas de las que los Estados Unidos gozaban en la exportación de maquinaria y de bienes manufacturados durables, y en barreras comerciales que protegían al sector agropecuario norteamericano de las competitivas exportaciones argentinas.

En diversas ocasiones, ya antes de 1930, los Gobiernos norteamericanos levantaron barreras para proteger a sus productores agrícolas y ganaderos. Por ejemplo, la Ley Fordney-McCumber, de 1922, elevó sustancialmente las tarifas sobre productos de especial interés para la Argentina, como el maíz, el trigo, el lino, la carne, los cueros, la lana y el azúcar. Además, a partir de 1926, el Gobierno norteamericano comenzó a imponer restricciones sanitarias a la semilla de alfalfa, al trébol rojo, a la uva blanca (supuestamente, infectada por la mosca del Mediterráneo) y a las carnes frescas o congeladas provenientes de regiones del mundo afectadas por la fiebre aftosa, entre las cuales se incluía a la Argentina.

En el ámbito de la política bilateral hubo, durante la mayor parte del período (1866-1941), una amplia cooperación entre la Argentina y los Estados Unidos. En particular, en materia de conflictos políticos y militares dentro del hemisferio, ambos países compartían la misma filosofía y promovían el mecanismo del arbitraje como sistema de resolución de controversias.

La Argentina y los Estados Unidos colaboraron permanentemente en más de quince casos de arbitraje para establecer la paz y encontrar acuerdos para limitar o resolver conflictos limítrofes entre países del hemisferio. Además, la Argentina pidió a los Estados Unidos que intervinieran como árbitro en dos ocasiones (al presidente R. B. Hayes respecto del Chaco paraguayo en 1876 y al presidente E. G. Cleveland respecto de las Misiones Orientales en 1895) y los Estados Unidos le pidieron a la Argentina, en 1914, que mediara en un grave conflicto que tenían con México.

En los temas subregionales, en ambos países prevalecían estrategias diplomáticas basadas en una tradicional teoría de poder. En el caso argentino, la diplomacia de poder tuvo como principal objetivo ocupar los espacios internos vacíos (en particular, el Chaco y la Patagonia), resolver los conflictos limítrofes y mantener un delicado equilibrio diplomático y militar con Brasil y Chile. En el caso norteamericano, la política de poder se orientó hacia la creación de una esfera de influencia (el “destino manifiesto”) en América Central, el Caribe y un abanico de islas en el océano Pacífico.

En los temas de política mundial, en ambos países prevalecían tendencias políticas aislacionistas (políticas de no compromiso) y una diplomacia preeminentemente económica, por lo menos hasta 1917, cuando los Estados Unidos asumieron un claro y trascendente compromiso internacional al intervenir militarmente en la Primera Guerra Mundial.

Si bien es cierto que el objetivo argentino de transformarse en líder regional en América del Sur chocó en múltiples ocasiones con el objetivo norteamericano de liderazgo continental, dicho conflicto fue atemperado por la creciente trama de intereses económicos entre los sectores privados de ambos países y por una comunidad de objetivos compartidos en materia de favorecer la paz regional y de no inmiscuirse en conflictos extracontinentales.

Si bien Washington podía resentir los márgenes de libertad de acción (autonomía) de la diplomacia argentina, no había una percepción antiargentina en la opinión pública ni intereses estratégicos ni económicos conflictivos fundamentales. En términos generales, podemos sostener que, durante el período de la cooperación displicente, la relación discurrió por canales normales y los conflictos entre ambos países no eran diferentes de aquellos que caracterizaban las relaciones norteamericanas con Australia, Nueva Zelanda y los países de Europa occidental.

Creo que no hay suficientes elementos para inferir que hubo una continuidad de graves y profundos desencuentros entre los Estados Unidos y la Argentina, por lo menos, antes de 1941. La Argentina, por su lejanía geográfica, su relación privilegiada con Europa y su exitosa *performance* económica e institucional, contó con márgenes de maniobra diplomática que le permitían, en el marco de una relación económica bilateral fructífera y de un diálogo político bilateral correcto, instrumentar una política exterior de prestigio que competía con la política exterior hemisférica norteamericana.

Asimismo, desde la perspectiva de Washington, la relación bilateral económica con la Argentina fue muy satisfactoria puesto que la Argentina ofrecía un marco inusual de seguridad jurídica en América Latina y, salvo en contadas excepciones, la balanza comercial favorecía amplia y permanentemente a dicho país.

Durante este período, la relación bilateral con los Estados Unidos fue provechosa para ambas partes, particularmente en los aspectos económicos, pero la Argentina pudo, como resultado de su formidable progreso económico y de su relación privilegiada con Europa, mantener un muy amplio grado de autonomía política y diplomática vis a vis con los Estados Unidos, lo que fue inusual y que no tuvo parangón en ningún otro país de América Latina.

C. Conclusiones

La política exterior de la organización nacional se nutría de dos corrientes. Por un lado, el realismo, que era raramente invocado, pero era estrictamente aplicado en todos los temas relacionados con las relaciones económicas internacionales y los conflictos limítrofes, en particular, con Brasil y con Chile. Por otro lado, una política de prestigio regional basa-

da en el sostenimiento de ciertos principios universales y una oposición sistemática a permitir la creación de un poder hegemónico en la región.

La política exterior del período había fundado su lógica de acción en el pragmatismo y definido sus grandes lineamientos a partir del sostenimiento de algunos principios del derecho internacional y de un cálculo aséptico (de *realpolitik*) sobre cómo mantener el equilibrio regional y cómo favorecer el progreso económico del país en un escenario multipolar.

La clave de la política exterior argentina entre 1852 y 1941 consistió en fundar la independencia política y el prestigio internacional del país sobre el éxito económico, la estabilidad institucional, la calidad y densidad de sus relaciones económicas con los países más avanzados de aquella época y una estrategia diplomática dirigida a no inmiscuirse en los asuntos de otros países y a promover un cierto liderazgo regional en competencia con Brasil y con los Estados Unidos.

El acceso asegurado a los mercados de exportación, la convertibilidad entre las principales monedas y el acceso a los mercados internacionales de capitales favorecieron el progreso económico sostenido de la Argentina. El fortalecimiento de la sociedad civil, un sistema político interno relativamente estable y un aparato estatal bastante eficaz (en términos de aquella época) aseguraron el progreso institucional del país (1852-1930). Estos progresos económicos e institucionales, y un orden internacional multipolar en lo estratégico y globalizante en lo económico, garantizaron el éxito de la política exterior de la organización nacional. En grandes líneas, la política exterior argentina de este período fue sumamente exitosa puesto que contribuyó a asegurar el progreso económico, la paz regional y una importante cuota de autonomía e independencia en el accionar internacional del país.

Como resultado, las principales potencias de aquella época, salvo contadas excepciones, no se inmiscuyeron en la política interna del país e intervinieron diplomáticamente solo en aquellos temas que directa y puntualmente podían afectar sus intereses mercantiles y/o financieros. En la práctica, el país gozó de una amplia libertad de acción en sus asuntos internos y de un importante grado de autonomía y prestigio en su accionar internacional.

Un país modesto en términos de población y geográficamente alejado del escenario central fue capaz de construir, en el lapso de dos generaciones, un equilibrio de poder sumamente exitoso, en el cual su relación económica y cultural privilegiada con Europa le permitió tener una dosis de autonomía y de independencia política inusual para un país de su talla e importancia relativa en el concierto internacional de aquella época.

Sin duda, la política exterior de la organización nacional contribuyó a transformar a la Argentina de una de las naciones más atrasadas de América a mediados del siglo XIX a la segunda más adelantada durante la primera mitad del siglo XX, tanto en términos económicos y políticos como culturales.

La Argentina de la primera mitad del siglo XX ambicionó ser el país más importante de América Latina y gradualmente transformarse en una gran

potencia regional durante la segunda parte del siglo XX. Este sueño, que tenía sustento en la realidad y en el entorno internacional de aquella época, se frustró, por razones que analizaremos a continuación.

D. Crisis y reestructuración del orden mundial: el ocaso de la política exterior de la organización nacional

El orden político y económico mundial entró en una profunda crisis a partir de 1930. Como resultado, entre 1930 y 1945, el “gran diseño” de la política exterior argentina iniciado en 1852 perdió gradualmente su efectividad y funcionalidad.

En la política interna argentina, el golpe militar de 1930 y el prolongado debilitamiento de las normas democráticas (1930-1983), así como la pérdida de legitimidad del sistema político, que resultó de la instrumentación del fraude electoral en gran escala durante la década de 1930 y del recurrente intervencionismo militar a partir de la década de 1940, sentó las bases para una grave crisis de representación y legitimidad política y fortaleció gradualmente tendencias autoritarias y demagógicas subyacentes en la sociedad.

Los cimientos políticos, económicos y diplomáticos de la *realpolitik* argentina, que le permitió al país acceder con sus productos a los mercados internacionales, atraer capitales e inmigrantes para favorecer su progreso económico y, simultáneamente, desarrollar una posición de liderazgo en América del Sur y mantener un amplio margen de autonomía política *vis a vis* con los Estados Unidos y las principales potencias europeas, se desmoronaron en el corto lapso de quince años (1930-1945).

El escenario mundial comenzó a cambiar gradualmente después de la Primera Guerra Mundial. El liderazgo internacional británico, que era un componente importante de la política exterior de la organización nacional, se debilitó, resultado de un menor dinamismo de su economía y del fortalecimiento relativo en la posición política, militar y tecnológica de otras grandes potencias (me refiero, en particular, a Alemania, Estados Unidos, Japón y la Unión Soviética).

La irrupción de nuevas fuerzas políticas y de novedosas formas de organizar las sociedades contemporáneas (el comunismo y el fascismo) creó nuevas fracturas ideológicas, que se superpusieron y agravaron las tradicionales luchas por el poder y el prestigio que habían caracterizado el escenario mundial del período previo.

Europa —que había sido para la Argentina la principal fuente de capitales, inmigrantes y *know how*, el principal mercado para sus exportaciones y sobre cuya relación económica, diplomática y cultural la Argentina había construido un espacio de autonomía política y diplomática— se deslizó gradualmente durante la década de 1930 hacia un conflicto político y militar de envergadura mundial, que inexorablemente cambiaría de cuajo su posición internacional.

Finalmente, la violenta eclosión de la Segunda Guerra Mundial produjo un *shock* mayor en el orden político y económico internacional. La Segunda Guerra Mundial debilitó gravemente la posición internacional política,

económica y militar de las principales potencias europeas. No solo por sus efectos devastadores sobre las sociedades y las economías de los países involucrados, sino también porque representó el principio del fin de sus imperios coloniales.

A pesar de la extraordinaria recuperación económica de Europa, que ocurrió a partir de la década de 1950, ninguna de las antiguas potencias europeas recuperó individualmente un lugar de primer rango en el escenario político mundial de las últimas décadas. Los principales países de Europa occidental reconstruyeron su prosperidad económica a partir de fines de la década de 1950, a través de un intenso proceso de integración económica regional, realizado en el marco de una estrecha alianza económica, financiera, política y militar con los Estados Unidos.

La declinación política y el proceso de integración regional produjeron una significativa retracción (en términos relativos) de la presencia europea en ciertas áreas de la economía mundial (en particular, América Latina, Asia y el Medio Oriente), que ha perdurado, en cierta manera, hasta nuestros días. Recordemos en este sentido que, aún en la actualidad, aproximadamente dos tercios del comercio internacional de los países europeos es intraeuropeo. En este sentido, la experiencia argentina representa seguramente un caso extremo pero ilustrativo: el comercio bilateral entre la Argentina y el grupo de quince países que conforma en la actualidad la Unión Europea declinó de aproximadamente el 72 % del comercio total argentino en 1938 a solo el 28 % en 1995.

El proceso de integración europeo, visto desde una perspectiva argentina, promovió el desarrollo de una estrategia económica regional introspectiva, que dificultó el acceso de las exportaciones argentinas a dichos mercados. El proteccionismo agropecuario encubierto por la política agrícola común, las preferencias comunitarias y las ventajas comerciales discriminatorias, otorgadas a un grupo de países con criterios exclusivamente políticos (me refiero a sus excolonias y a los países de la periferia geográfica europea, como, por ejemplo, Egipto, Turquía y los países del Magreb y de Europa del Este), socavaron profundamente la posición económica argentina en Europa.

Sin duda, las instituciones económicas regionales europeas (la Comunidad Económica Europea y la Unión Europea) han ganado durante las últimas décadas un lugar de preeminencia en el escenario mundial y se han transformado en grandes centros del poder económico. Pero la exitosa integración europea no ha producido aún un poder político integrado ni una política exterior y de defensa común. Las diferentes visiones de los países miembro sobre cómo realizar su futuro político y una falta de medios estratégico-militares hasta ahora han limitado el surgimiento de Europa como un centro autónomo de poder mundial.

Respecto del surgimiento de los Estados Unidos, los indicios económicos y políticos del surgimiento de una nueva gran potencia mundial ya eran perceptibles desde los albores del siglo XX. La tardía pero determinante participación norteamericana en la resolución del primer conflicto bélico mundial, su activismo diplomático inconcluso en la Conferencia de

Versalles y su avasallante progreso económico y tecnológico eran un modesto augurio de lo que ocurriría después de 1940.

Ya antes de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos tenían los atributos económicos, demográficos, tecnológicos y militares de una gran potencia mundial. Pero fueron la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas económicas, políticas y diplomáticas las que lo proyectaron a los Estados Unidos a un lugar de primer rango en la política mundial. Los Estados Unidos dejaron atrás su tradición diplomática aislacionista y desarrollaron políticas internacionales asertivas. En el campo político-militar, lideraron el esfuerzo militar victorioso contra las potencias del Eje y, después de ganar la guerra, impulsaron la creación de las Naciones Unidas y organizaron la paz.

En la inmediata posguerra, definida la nueva fractura bipolar que caracterizó el nuevo orden mundial, los Estados Unidos organizaron, a través de pactos político-militares regionales, una alianza política y militar mundial, que incluía no solo a los países de Europa occidental, sino también a Canadá, Australia, Nueva Zelanda, el Japón y un grupo de países en vías de desarrollo.

Simultáneamente, en América Latina, la diplomacia norteamericana mantuvo sus objetivos hegemónicos de antigua data, pero cambió el énfasis de su accionar. La diplomacia norteamericana, que en la práctica había concentrado su foco hemisférico hasta 1940 en su esfera de influencia (México, los países de América Central y del Caribe), presionada por sus nuevos desafíos globales, extendió su accionar más asertivo al resto del continente americano. Primero, durante el conflicto mundial, para obtener el apoyo de los países del hemisferio para la causa aliada, y luego, durante la Guerra Fría, para impedir el avance del comunismo en América Latina.

La otra superpotencia que emergió al fin de la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética, también conformó una alianza política, económica y militar mundial, que incluyó a la mayoría de los países de Europa del Este y a un grupo de países en vías de desarrollo, que abrazaban el comunismo como sistema político y la planificación económica centralizada como sistema de organización económica.

En este escenario mundial bipolar, se gestó la Guerra Fría, que duró cuarenta y cuatro años (1947-1991), en la que se enfrentaron, en lucha tenaz y larvada, una alianza de países capitalistas liderados por los Estados Unidos y una coalición de países comunistas conducidos por la Unión Soviética.

Finalmente, un grupo de los países en vías de desarrollo trataron de posicionarse diplomáticamente para extraer de la competencia bipolar, entre el "Oeste" y el "Este", la mayor ventaja posible, en términos de beneficios económicos, libertad de acción política o incremento del prestigio. Para algunos, se trataba de alinearse con uno de los dos bloques a cambio de beneficios concretos económicos y militares. Por ejemplo, la Cuba de Castro o el Egipto de Nasser trocaron su alineamiento con el bloque del Este, a cambio de ventajas económicas y militares concretas (compra de azúcar a un precio muy superior al del mercado internacional spot y

asistencia económica y técnica en el caso de Cuba, la construcción de la represa de Asuán y asistencia económica y técnica en el caso de Egipto, provisión de armamento y entrenamiento militar en ambos casos). Para otros países en desarrollo, como, por ejemplo, Corea del Sur, Filipinas, Taiwán, Turquía, Tailandia, el alineamiento con los Estados Unidos y sus aliados se realizó también a cambio de un paquete de beneficios económicos y militares concretos.

Para un número importante de países, particularmente aquellos que acababan de independizarse de sus antiguas metrópolis coloniales, la posición adoptada fue el neutralismo, promovido con diferentes énfasis y bajo diferentes nombres (“tercera posición”, “tercera vía”, “tercer mundo”). Más tarde, en la Conferencia de Bandung (Indonesia, 1955), esta posición se transformó en movimiento político: el Movimiento de Países No Alineados. Pero el neutralismo contemporáneo fue muy diferente de las políticas de neutralidad que habían caracterizado la tradición diplomática anterior. Históricamente, el neutralismo se había caracterizado por ser una política exterior más bien pasiva y de bajo perfil, cuyo propósito fundamental era no dejarse involucrar en los conflictos entre las grandes potencias. El neutralismo contemporáneo fue asertivo, de alto perfil y en general contestatario del orden político y económico mundial.

En resumen, los ejes centrales del poder mundial se desplazaron, después de 1940, de Europa Occidental (que había sido el principal mercado para las exportaciones argentinas y el punto de sostén en la instrumentación de su política de equilibrio), principalmente hacia los Estados Unidos (que habían sido, para la diplomacia argentina, el eje competidor en la instrumentación de la política de prestigio regional) y, secundariamente, hacia la Unión Soviética (nación con la cual la Argentina había tenido históricamente una relación de muy baja intensidad y con la que las diferencias en materia de organización económica y política eran insalvables e impedían el desarrollo de una alianza genuina de largo plazo).

Además, el orden multipolar que había caracterizado el escenario mundial entre el Congreso de Viena (1815) y el fin de la Segunda Guerra Mundial (1945), y que era la piedra angular sobre la cual se construyó la política exterior de la organización nacional, se desintegró y fue reemplazado por un sistema político-militar predominantemente bipolar.

En lo económico, el proceso de globalización comercial y financiero que se había consolidado entre 1850 y 1930, así como los fundamentos institucionales de una economía mundial abierta (una amplia red de tratados comerciales bilaterales y un número importante de economías nacionales con monedas convertibles) se debilitaron aceleradamente entre 1930 y fines de la Segunda Guerra Mundial.

En términos de organización económica, el mundo giró dos veces 180 grados en el corto lapso de veinte años (1930-1950). El primer giro, que ocurrió entre 1930 y el fin de la Segunda Guerra Mundial, gestó un amplio movimiento proteccionista, que cerró la economía mundial tanto en términos financieros como comerciales. La Gran Depresión de la década de 1930 produjo un resquebrajamiento del sistema económico multilateral, la inconvertibilidad entre las principales monedas, y generalizó los acuerdos

comerciales bilaterales discriminatorios (sin cláusula de extensión de la nación más favorecida) en materia de comercio internacional. Como resultado, la economía mundial se cerró, se redujo fuertemente el comercio internacional y los controles de cambios disminuyeron dramáticamente los movimientos de capitales voluntarios. La Segunda Guerra Mundial exacerbó dichas tendencias al paroxismo.

Los fundamentos sistémicos de la prosperidad económica argentina (el sistema de comercio multilateral y el libre movimiento internacional de capitales) entraron en abierta crisis entre 1930 y fines de la década de 1940. La economía argentina, fuertemente integrada al sistema de comercio internacional y altamente dependiente del capital externo para financiar su crecimiento (la Argentina tenía un déficit estructural en la cuenta corriente de la balanza de pagos que financiaba a través de movimientos de capital de largo plazo), sufrió las consecuencias de un *shock* económico externo de primera magnitud. El coeficiente de apertura promedio (exportaciones más importaciones dividido 2 como porcentaje del PBI) cayó del 33 % en la década de 1920 al 25 % durante la década de 1930 y a solo al 12 % durante la década de 1940.

Además, como consecuencia del desmoronamiento del sistema económico multilateral y del sistema de monedas convertibles, los superávits comerciales estructurales que la Argentina tenía con Europa, así como los déficits comerciales permanentes con los Estados Unidos, se volvieron insostenibles. El bilateralismo comercial reemplazó el sistema de libre comercio anterior, sobre el cual se había apalancado el crecimiento económico argentino. Gran Bretaña y los principales países europeos comenzaron a instrumentar acuerdos de comercio administrado (“comprar a quienes nos compran”) con aquellas naciones, como la Argentina, con las cuales tenían déficits comerciales estructurales importantes.

Las presiones bilaterales ejercidas por las naciones europeas para establecer un equilibrio en la balanza comercial bilateral con la Argentina ejemplarizan dicha tendencia. El más famoso de esos acuerdos fue el tratado Roca-Runciman entre la Argentina y Gran Bretaña. Dicho tratado contribuyó, sin duda, a equilibrar el comercio argentino-británico y les permitió transitoriamente a los sectores agropecuarios minimizar los costos del ajuste económico generados por la Gran Depresión. Pero la transición hacia el bilateralismo comercial preferencial redujo el nivel de vida argentino, produjo un grave deterioro en la capacidad adquisitiva de las exportaciones argentinas y una sustancial reducción en la capacidad argentina para importar desde los Estados Unidos, el proveedor más eficiente en un abanico importante de bienes manufacturados (particularmente bienes de capital y automóviles).

Respecto de los Estados Unidos, el rompimiento del sistema multilateral de comercio y de movimientos de capitales producido por la Gran Depresión y sus secuelas, el “comercio administrado”, redujeron sustancialmente la densidad y la importancia de la relación económica norteamericano-argentina, la que nunca recuperó los importantes niveles que había adquirido durante los años 1900-1930. A partir de junio de 1930, la aprobación por el Congreso norteamericano de la tristemente célebre

ley aduanera Smoot-Hawley agravó las prácticas proteccionistas de dicho país y cerró aún más los mercados norteamericanos a las exportaciones argentinas.

Los afanosos intentos por negociar un acuerdo comercial bilateral entre las dos naciones durante la década de 1930 fueron infructuosos. Los argentinos intentaron abrir los mercados agropecuarios norteamericanos, justo en el período durante el cual el Gobierno del presidente Roosevelt, a través de su *New Deal*, montaba un masivo sistema de subsidios y apoyos fiscales a su sector agropecuario. Por su lado, los norteamericanos intentaron abrir la economía argentina a sus exportaciones a través de un tratado que incluyera la cláusula de la nación más favorecida automáticamente y sin condiciones, en circunstancias en las cuales los principales socios comerciales europeos presionaban para obtener acuerdos comerciales bilaterales preferenciales, que excluyeran dicha cláusula, como el medio para equilibrar el tradicional superávit comercial bilateral argentino.

Es fácil entender por qué, ante tales complejas y azarosas circunstancias, los Gobiernos de la Argentina y de los Estados Unidos no pudieron llegar a un acuerdo de comercio bilateral satisfactorio para ambas partes que les permitiera profundizar la exitosa relación económica que habían entablado a partir de fines del siglo XIX.

En resumen, las políticas y prácticas comerciales instrumentadas a partir de 1930 como respuesta a la Gran Depresión modificaron de cuajo el patrón de comercio internacional argentino. Desgraciadamente, estas nuevas tendencias en el comercio internacional fortalecieron la relación de la Argentina con los países europeos justo en la antesala del grave proceso de declinación política y económica de dicha región, que analizamos con anterioridad. Asimismo, estas tendencias económicas redujeron las posibilidades de fortalecer la relación política bilateral entre la Argentina y los Estados Unidos (a pesar de la fructífera y creciente relación económica entre los dos países hasta 1930), justo en el momento en que el eje central del poder mundial comenzaba a desplazarse hacia ese país. A modo de ilustración, basta mencionar algunos datos: mientras que las importaciones argentinas desde Gran Bretaña aumentaron del 19 % del total en 1928/1930 a aproximadamente el 27 % en 1937/1938, las importaciones argentinas de los Estados Unidos se redujeron de aproximadamente el 23 % del total en 1928/1930 a aproximadamente el 12 % en 1937/1938.

El segundo giro de 180 grados en la organización de la economía mundial se inició en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, cuando los Estados Unidos y sus aliados (incluso las principales potencias derrotadas) diseñaron y promovieron un nuevo sistema económico mundial. El propósito fundamental de este sistema fue el de impulsar gradualmente un proceso de liberalización e integración de la economía mundial. La concreción exitosa, durante los cincuenta años siguientes, de este proceso de liberalización financiero y comercial ha sido el principal motor detrás del llamado proceso de globalización de la economía mundial.

En lo comercial, las potencias victoriosas del conflicto bélico impulsaron, en la inmediata posguerra, una profunda reorganización del comer-

cio mundial a partir de una concepción del comercio libre y multilateral. Bajo el liderazgo de los Estados Unidos, se creó en 1947 (Conferencia de La Habana) el GATT, al cual adhirieron inicialmente veintisiete países. El GATT sirvió de foro permanente para la discusión entre los países de los temas más importantes y contenciosos del comercio mundial. Desde 1947 hasta la fecha, se han sucedido ocho negociaciones comerciales multilaterales o “rondas”.

Las primeras rondas tuvieron como consecuencia la eliminación, durante la década de 1950, de la mayor parte de las restricciones cuantitativas a las importaciones. A *posteriori*, durante las Rondas Dillon (1960-1962), Kennedy (1964-1967) y Tokio (1973-1979), se redujeron progresivamente los aranceles, principalmente de los productos industriales. Finalmente, durante la Ronda Uruguay (1986-1995), se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) y se incorporó a las negociaciones una serie de temas novedosos que se habían excluido en el pasado, entre otros, la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual y las reglas relacionadas con la inversión extranjera.

Indudablemente, el GATT y ahora la OMC han contribuido al crecimiento del comercio internacional, a la creciente globalización de la economía mundial y al rápido crecimiento de las economías de aquellos países que supieron insertarse en el comercio internacional. Sus resultados más concretos han sido la creciente participación del comercio internacional en el producto bruto mundial: la OMC ha estimado que el comercio internacional ha aumentado a tasas de crecimiento netamente superiores al producto bruto mundial durante los últimos cincuenta años, incrementando su participación en el producto bruto mundial de aproximadamente el 5 % en 1947 al 17 % en la actualidad.

En lo financiero, los acuerdos de Bretton Woods (1944) y la posterior creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional contribuyeron a gradualmente liberalizar los movimientos internacionales y remover los controles de cambio sobre las principales monedas. Más adelante, la creciente liberalización de los movimientos de capitales y la libre convertibilidad de un número creciente de monedas han creado un dinámico y creciente mercado internacional de capitales.

Gradualmente, después de la guerra, las prácticas comerciales bilaterales discriminatorias, el proteccionismo descarnado y los difundidos controles de cambios, que tanto mal le habían hecho a la economía argentina de las décadas de 1930 y 1940, comenzaron a perder su vigor. La liberalización gradual de la economía mundial ocurrió primero entre los países más avanzados y se fue extendiendo durante los últimos veinte años hacia las llamadas economías emergentes.

En síntesis, el profundo cambio en las reglas del juego económico internacional, la declinación política de Europa y su posterior introspección en temas de comercio exterior relevantes para la Argentina, la imprevista y dramática aparición en el escenario mundial de un orden mundial bipolar, la consolidación de la Unión Soviética como la segunda superpotencia mundial, el surgimiento del Tercer Mundo como una alternativa a la división del mundo en dos bloques y la consolidación gradual de los Estados

Unidos como la gran superpotencia de fines del siglo XX crearon un entorno internacional profundamente diferente al que prevaleció durante la primera parte del siglo XX.

El laborioso equilibrio diplomático, construido por la Argentina, durante la segunda parte del siglo XIX, entre un modelo de desarrollo económico (la relación privilegiada con Europa, fundada en el comercio, la inversión extranjera y la inmigración) y una política exterior que gozaba de un grado relativamente significativo de autonomía política en términos de sus desafíos fundamentales subregionales (Brasil y Chile) y regionales (Estados Unidos) se volvió insostenible.

2. El segundo “tiempo”: la política exterior del aislamiento (1941-1943/1983-1985)

El nuevo escenario mundial que acabamos de presentar enfrentó al país a desafíos inéditos y a nuevas oportunidades de posicionamiento diplomático. La Argentina tuvo que encarar simultáneamente un *shock* económico, diplomático y político de primera magnitud.

Las grandes transformaciones que ocurrieron entre 1930 y 1950 echaron por la borda las premisas políticas, económicas y estratégicas sobre las que se había edificado la arquitectura diplomática de la política exterior de la organización nacional. La dirigencia argentina debía reconocer estos desafíos y oportunidades, si deseaba continuar con éxito su gran proyecto de transformar a la Argentina en una potencia regional de primer rango, durante la segunda parte del siglo XX.

El país no tenía los atributos materiales (fundamentalmente en términos de importancia económica, militar y ubicación geográfica) ni el posicionamiento diplomático (en términos de alianzas y prestigio) para intentar ejercer una influencia decisiva sobre los cambios cataclísmicos que ocurrieron en el escenario mundial a partir de 1930. La Argentina no fue una protagonista en el proceso que desencadenó la crisis de las décadas de 1930 y 1940; fue, más bien, una espectadora azorada, que sufrió las consecuencias.

Respecto de la participación de la Argentina, una vez concluida la guerra, en el proceso de reestructuración del orden político y económico mundial, su rol sería necesariamente secundario, pero, dada su importancia económica en la economía mundial y su tradición de liderazgo en América del Sur, no necesariamente insignificante. En particular, la Argentina de esa época era una nación relativamente avanzada en lo económico y una verdadera potencia alimentaria mundial, en un mundo hambriento y devastado por la guerra.

El éxito en la gestión internacional del país dependería fundamentalmente de su habilidad para elucidar las tendencias de fondo que caracterizaban al nuevo escenario mundial y regional. Era obvio que la nueva realidad internacional reclamaba perentoriamente una nueva concepción del mundo, un nuevo diseño de política exterior y un nuevo proyecto de crecimiento e inserción en la economía mundial. Este nuevo gran diseño debía a la vez sortear las graves dificultades del momento (los efec-

tos inmediatos de la depresión y la guerra) y definir un nuevo rumbo que resolviera los desafíos fundamentales que, a mi entender, la diplomacia argentina de entonces debía confrontar.

En particular, el país necesitaba reevaluar los ejes centrales de la política exterior de la organización nacional, que tan útiles habían demostrado ser en el sistema multipolar anterior. Me refiero, en particular, a la tradicional política del no compromiso, en la dimensión mundial; a la política de prestigio regional fundada en la competencia con los Estados Unidos, en la dimensión hemisférica, y a la política de equilibrio geopolítico con Brasil y Chile, en la dimensión subregional.

El país también necesitaba definir un nuevo proyecto de crecimiento económico y reevaluar su patrón de inserción en la economía mundial. Se trataba, por un lado, de consolidar el proceso de industrialización y de diversificación productiva que se había acelerado durante las décadas previas (ya en 1938, aproximadamente el 70 % de los bienes industriales consumidos en la Argentina eran producidos localmente) y, por otro lado, decidir sobre la estrategia de inserción de la economía argentina en la economía mundial (en términos de participación en el comercio y las finanzas internacionales, así como de receptividad hacia la inversión extranjera directa).

La respuesta argentina a los nuevos desafíos fue un conjunto de políticas y prácticas diplomáticas que he denominado la “política exterior del aislamiento”. Los rasgos distintivos de dicha política exterior se conformaron gradualmente entre 1930 y 1950, pero sus grandes lineamientos mantuvieron su primacía sobre el accionar internacional del país durante aproximadamente cuarenta años (1941/43-1983/85).

La inestabilidad política y económica que caracterizó el período produjo fuertes oscilaciones en la política exterior. Sin embargo, detrás de las pronunciadas marchas y contramarchas, percibo el predominio de algunas orientaciones y la permanencia de ciertas tendencias de fondo en las políticas y prácticas diplomáticas que prevalecieron durante la mayor parte del período. En este sentido, creo que Gobiernos civiles y militares, de signos políticos diversos y a veces opuestos, compartieron ciertas orientaciones generales respecto de los temas de fondo que determinaron la posición internacional del país.

La primera tendencia de fondo fue un denodado esfuerzo por mantener, en lo político, las grandes líneas de la política exterior del período anterior, a pesar de los profundos cambios que habían ocurrido en el escenario mundial. Si evaluamos el período en su conjunto, creo válido sostener que la política del no compromiso en la dimensión mundial, los desencuentros o una “negligencia displicente” con los Estados Unidos en la dimensión regional y la competencia geopolítica larvada con Brasil y Chile en la dimensión subregional mantuvieron una incontestable, aunque a veces intermitente, hegemonía en la elaboración y la instrumentación de las políticas y prácticas diplomáticas del período bajo análisis.

La segunda tendencia de fondo fue la implementación de un proyecto de crecimiento económico orientado hacia el mercado interno, intentan-

do acelerar el desarrollo económico a través de una estrategia de sustitución de importaciones.

Los orígenes de la política exterior del aislamiento se encuentran, circunstancialmente, en un grave malentendido entre la Argentina y los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial (que analizaremos más adelante), y conceptualmente en una percepción defectuosa, por la dirigencia argentina, de cuáles serían las tendencias de fondo que predominarían en el escenario mundial de la posguerra.

Se suponía, por un lado, que el nuevo orden (¿o desorden?) económico internacional que emergió a partir de 1930 (el proteccionismo, las políticas comerciales bilaterales discriminatorias y la no convertibilidad entre las principales monedas) mantendría su preeminencia durante un tiempo relativamente prolongado. Se sostenía, por otro lado, que la liberalización económica de la posguerra favorecía los intereses y aspiraciones de los Estados Unidos y sus aliados y se oponía a los intereses económicos e internacionales del país. Esta opinión, ampliamente difundida entre los grupos dirigentes políticos y militares de la época, no se sustentaba en una argumentación racional y cuidadosa de los costos y beneficios de la interdependencia económica. Más bien, fue la reacción de un país progresista y orgulloso de sus logros históricos, que no deseaba enfrentar nuevamente los acuciantes problemas que conoció durante el período 1930-1945, producto de su intensa interdependencia respecto de los mercados comerciales y financieros mundiales.

Se suponía, también, que la paz norteamericana era frágil, puesto que se proyectaba para un futuro cercano la eclosión de una tercera guerra mundial entre los países alineados con los Estados Unidos y aquellos alineados tras la Unión Soviética. A su vez, la expectativa de una nueva conflagración mundial confirmaba la idea predominante de que, en un plazo relativamente corto, se volverían a imponer las tendencias proteccionistas y las políticas preferenciales y discriminatorias que habían caracterizado la economía mundial durante las conflictivas décadas de 1930 y 1940.

Además, el éxito de la política exterior de la organización nacional generó un cierto apego en los tomadores de decisiones locales hacia políticas y prácticas diplomáticas ya conocidas y probadas. Esta inercia burocrática también dificultó el cambio hacia un nuevo posicionamiento internacional.

En conclusión, se pensaba que para la Argentina la mejor opción era quedar al margen de estos eventuales conflictos a través de una estrategia de desarrollo económico introspectivo, un intento de fortalecer las relaciones con el resto de los países de Sudamérica, apuntando a transformarse en un centro regional de poder, disputando dicha posición al Brasil. La llamada “tercera posición” y el “latinoamericanismo argentino” reflejaban simbólicamente estas posturas, que no eran otra cosa que una versión ideológicamente remozada de la política de no compromiso, que predominó en el período de la política exterior de la organización nacional.

A continuación, presentaré los lineamientos principales de la política exterior del aislamiento. Me referiré, en la dimensión mundial, principal-

mente al apoyo condicionado a la alianza occidental; en la dimensión regional, a la incapacidad para generar una relación fructífera de largo plazo con los Estados Unidos; en la dimensión subregional, a la primacía de la geopolítica sobre la integración y, en la dimensión económica, a la preponderancia de un modelo de desarrollo económico cerrado.

A. La política mundial: el apoyo condicionado a Occidente

La Argentina, enfrentada a los profundos cambios que hemos descripto anteriormente, no diseñó una nueva estrategia de inserción en la política mundial y prefirió solo introducir ajustes y modificaciones a los lineamientos de la política exterior del período anterior. En líneas generales, la Argentina se empeñó en mantener grados relevantes de autonomía en su accionar mundial y de liderazgo en su accionar regional, sin cambiar, en lo sustancial, los lineamientos esenciales de la política exterior de la organización nacional.

En el orden de la política mundial, el principio fundamental de la política exterior del aislamiento fue el mantenimiento de una política exterior no comprometida o de apoyo condicionado a la causa occidental. El neutralismo del Gobierno de Ramón Castillo durante la Segunda Guerra Mundial, la tercera posición justicialista, la política independiente de los presidentes Frondizi e Illia, y las concepciones autonomistas incorporadas a las políticas exteriores de diversos Gobiernos militares se nutrieron de las tradiciones diplomáticas del período anterior.

Se trataba de evitar peligrosos enredos en conflictos originados entre las grandes potencias y utilizar la solidaridad latinoamericana, la carta europea y una política de alto perfil para afirmar la presencia internacional del país y procurar contener las presiones hegemónicas de los Estados Unidos en el continente.

El propósito explícito fue loable: se trataba de mantener los mayores grados posibles de autonomía e independencia en el accionar internacional del país. Pero, en la realidad, el nuevo orden bipolar había reducido dramáticamente los grados de libertad de acción de que disponía la diplomacia argentina para llevar adelante una política mundial no comprometida. El no compromiso, que había sido una fuente de fortaleza en el escenario multipolar anterior, perdió parte de su funcionalidad, y su eficacia se diluyó en el nuevo escenario, particularmente para aquellos países que no estaban directamente involucrados en el conflicto estratégico bipolar.

La política de no compromiso necesitaba ser reevaluada a la luz de los nuevos acontecimientos. Un análisis desapasionado de la realidad hubiera claramente indicado que el país solo podría maximizar su libertad de acción en el nuevo escenario a través de una dramática reversión de sus alianzas externas, incluyendo un acercamiento a la alianza occidental, una política más cooperativa con sus principales países vecinos y el desarrollo de un nuevo patrón de inserción en la nueva economía internacional.

Desgraciadamente, las fuertes pasiones que caracterizaron la evolución política interna, las memorias de un pasado diplomático exitoso, la creciente participación militar en las decisiones de gobierno y una cierta

inercia burocrática contribuyeron a mantener, en lo político, los principales lineamientos de la política exterior del período anterior.

En la dimensión del no compromiso, la política exterior del aislamiento, en comparación con la política exterior de la organización nacional, era innovadora en las formas y en las tácticas, pero no en la sustancia. Respecto de las formas, la política exterior del aislamiento incorporó enunciados ideológicos más articulados y contestatarios respecto del nuevo orden mundial (me refiero, por ejemplo, a políticas como la tercera posición, el no alineamiento, la política independiente, “la Argentina potencia”, etc.). Con relación a las tácticas, cuando el país enfrentó circunstancias internacionales complejas o se sintió internacionalmente aislado, tentó posicionarse como líder de una difusa y mutante alianza de países periféricos, a través de una política de apoyo y solidaridad con dichos países. Por ejemplo, con los países hispanoamericanos, cuando hubo tensiones graves con el Brasil durante la década de 1940 (competencia geopolítica) y durante la década de 1970 (conflicto por el uso de las aguas en el Alto Paraná); con América Latina, cuando se discutieron temas económicos norte-sur o se percibió una voluntad hegemónica norteamericana en el hemisferio; con los países no alineados, cuando el país, como resultado de políticas que había instrumentado, se encontró aislado internacionalmente.

La Argentina sufrió agudas situaciones de aislamiento en por lo menos tres ocasiones después del inicio de la Segunda Guerra Mundial. La primera ocurrió entre los años 1943-1949, como resultado del conflicto que enfrentó a la Argentina con los Estados Unidos y del bloqueo económico que este país le impuso a la Argentina. La segunda, entre los años 1973 y 1976, como resultado de un nacionalismo exaltado con visos antiimperialistas y opuesto a la participación extranjera en la actividad económica del país (la Argentina se incorporó como miembro pleno al Movimiento de Países No Alineados en 1974; desarrolló una relación económica privilegiada con Cuba y la Unión Soviética, y legalmente restringió y discriminó la inversión extranjera). La tercera ocurrió durante e inmediatamente después de la guerra de las Malvinas (1982-1983), cuando los principales países europeos, los Estados Unidos y los demás países avanzados rechazaron la invasión militar argentina y brindaron su apoyo diplomático a Gran Bretaña.

Respecto de la sustancia, un análisis detallado de las políticas diplomáticas implementadas corrobora que, en lo esencial, se mantuvieron los grandes lineamientos de la política exterior del período anterior. Detrás de la articulación ideológica novedosa y de un liderazgo algo oportunista y contestatario, generado por circunstancias históricas particulares, como las mencionadas en el párrafo anterior, prevalecía, en lo profundo, la vieja preferencia de la diplomacia argentina por el no compromiso.

Entre 1943 y 1945, el aislamiento diplomático argentino llegó a sus niveles más altos. La Argentina tomó el bando equivocado en el mayor conflicto bélico y moral del siglo XX. El país llegó a ser calificado en medios periodísticos y diplomáticos de la época como “paria internacional” (esta situación fue solo comparable a la situación de soledad diplomática que conoció el país después de la guerra de las Malvinas). Las relaciones po-

líticas con los Estados Unidos y con la mayoría de los países latinoamericanos se volvieron sumamente tensas, particularmente después de que se produjera el reemplazo como presidente del general Ramírez por el general Farrell.

Solo cuando el Gobierno del general Farrell, al final del conflicto bélico mundial (mayo de 1945), declaró la guerra a las potencias del Eje, firmó el Acta de Chapultepec y tomó medidas contra los intereses económicos de los países del Eje, pudo la Argentina gradualmente normalizar, al menos formalmente, su relación diplomática con las potencias victoriosas y con sus pares latinoamericanos.

Luego, durante el primer gobierno del presidente Perón, diversas acciones diplomáticas contribuyeron a confirmar un perfil no comprometido y contestatario de la política exterior del período. Me refiero al apoyo otorgado a la España franquista (que fortalecía las prevenciones sobre el perfil ideológico de la política argentina); al restablecimiento de las relaciones con la Unión Soviética (1945), interrumpidas desde 1921; al rechazo a la posición de los Estados Unidos respecto de la consolidación de la Junta Interamericana de Defensa (Conferencia Interamericana de Río, 1947); a la promoción activa del no alineamiento (la tercera posición), y a las importantes campañas de propaganda antinorteamericana, que las autoridades argentinas promovieron tanto dentro de la Argentina como en otros países latinoamericanos.

Durante el segundo gobierno del general Perón, la relación política y económica bilateral entre los Estados Unidos y la Argentina comenzó a normalizarse, sobre todo a partir de 1953, después de la visita del hermano del presidente Eisenhower al país y la nueva disposición del Gobierno argentino para aceptar la participación de capitales extranjeros en la producción petrolera y en algunos sectores industriales.

Pero las autoridades argentinas persistieron en sus reclamos, en diversos foros internacionales, en pos de una transformación del marco político y económico internacional que favoreciera a los países periféricos. Además, en temas de seguridad regional, que eran de suma importancia para los Estados Unidos, retacearon, en la Conferencia Interamericana de Caracas (1954), el apoyo argentino a la declaración promovida por los Estados Unidos condenatoria del comunismo, que tenía como destinatario al Gobierno guatemalteco del coronel Jacobo Arbenz. La posición argentina, en dicha ocasión, se fundó en una argumentación jurídica típica de la política exterior de la organización nacional: la defensa del principio de libre determinación de los pueblos para darse sus propias instituciones políticas.

Entre 1955 y 1983 la política exterior estuvo fuertemente condicionada por la inestabilidad institucional. En veintiocho años se sucedieron quince presidentes, que emplearon en sus gestiones a veinticuatro ministros de relaciones exteriores. Esta insólita inestabilidad no favoreció la continuidad de políticas ni de prácticas diplomáticas y desdibujó, por su mera recurrencia, el perfil internacional del país. Sin embargo, a pesar de todo, los lineamientos generales de la política exterior del aislamiento mantuvieron su primacía durante casi todo el período.

El Gobierno de la Revolución Libertadora se propuso reabrir gradualmente la economía, decidió apartarse de las políticas comerciales bilaterales promovidas con anterioridad, refinanció exitosamente la deuda externa y decidió el ingreso de la Argentina al FMI y al Banco Mundial. Sin embargo, dispuso simultáneamente cancelar las concesiones petroleras otorgadas por el Gobierno peronista depuesto a empresas norteamericanas, se mostró tímido respecto de la promoción del ingreso de capitales extranjeros y no se animó, ante la presión de los intereses corporativos empresariales, sindicales y militares, a incorporar a la Argentina al sistema de comercio multilateral firmando el acuerdo del GATT.

El Gobierno del presidente Frondizi (1958) promovió en el área económica un veloz acercamiento con los Estados Unidos. Pero en el área de la política promovió una política independiente y mantuvo un apoyo condicionado a las causas de la alianza occidental. Esto se demostró en la Conferencia de Cancilleres (Washington, 1958), cuando se le denegó el apoyo diplomático a los Estados Unidos vis a vis con las provocaciones de China comunista respecto de las islas Quemoy y Matsu. En dicha ocasión se argumentó, públicamente, que la prioridad de América Latina era el desarrollo y, privadamente, que la Argentina se oponía a la pretensión norteamericana de encolumnar diplomáticamente a todo el hemisferio detrás de sus intereses estratégicos en el resto del mundo.

Otro caso paradigmático fue la posición argentina respecto del problema de Cuba, que entre 1958 y 1962 se había transformado en una avanzada del comunismo en América y en una frontera caliente de la Guerra Fría. La Argentina, en la Conferencia de Punta del Este (enero de 1962), a pesar del pedido personal de John F. Kennedy al presidente Frondizi, no acompañó la posición de los Estados Unidos y otros catorce países de la región de sancionar al régimen marxista de Fidel Castro y de excluir a Cuba del sistema interamericano.

Se sostuvo públicamente que era mejor mantener a Cuba dentro del sistema interamericano para evitar que su creciente dependencia de la Unión Soviética se profundizara y se intentó, privadamente, mediar entre Cuba y los Estados Unidos. Este proceder desconoció, en mi opinión, ingenuamente, el profundo significado estratégico y militar que tenía para los Estados Unidos el problema castrista, que no era una mera cuestión bilateral o regional, sino parte integral de la batalla mundial entre las dos grandes alianzas en pugna.

Durante la presidencia de Guido (1962-1963), siguió un corto interregno durante el cual la Argentina se comprometió sin reservas con las políticas de las grandes potencias occidentales. Tanto el canciller Bonifacio del Carril como el que lo sucedió, Carlos Muñiz, reconocieron con realismo las características bipolares del escenario mundial y propusieron unirse solidariamente a la acción de las potencias occidentales en el conflicto este/oeste. Cuando estalló la crisis de los misiles en Cuba (octubre de 1962), se apoyó la resolución de la OEA que establecía una cuarentena y se decidió el envío de dos destructores para prestar apoyo en el bloqueo naval de la isla.

Durante la presidencia de Illia (1963-1966), el canciller Miguel Ángel Zavala Ortiz adoptó nuevamente una política independiente, pero sin las aristas ideológicas que habían caracterizado las versiones anteriores. Se enfatizaba más bien una visión sustentada en ciertos principios que habían sido una parte integral de la antigua política exterior de la organización nacional. Me refiero, en particular, al mantenimiento de relaciones provechosas con todos los países, cualquiera fuera su Gobierno, raza o religión; la no intervención en los asuntos internos de otros países, y la resolución jurídica de los conflictos.

Respecto de los Estados Unidos, se trataba, en las palabras del canciller, de “sostener relaciones inmejorables, con independencia de sus compromisos como potencia global”. El Gobierno radical anuló los contratos petroleros otorgados a empresas internacionales durante la administración del presidente Frondizi. En la crisis de Santo Domingo (1965), el Gobierno convalidó la transformación de la fuerza norteamericana de ocupación en una fuerza interamericana de la OEA, aunque decidió no contribuir con tropas.

Cohientemente con la práctica diplomática tradicional argentina de incrementar la libertad de acción a través de un juego de equilibrio, el país se incorporó como observador al Movimiento de Países No Alineados y desarrolló relaciones fluidas con algunos países de Europa occidental (visitaron el país los presidentes de Alemania, Francia e Italia).

Durante la presidencia del general Onganía (1966-1970), se intentó, con poco éxito, un acercamiento con los Estados Unidos. En el área económica, el país finalmente se incorporó al GATT. En el área política, las severas limitaciones impuestas por el Gobierno norteamericano al equipamiento de las Fuerzas Armadas generaron un intento del Gobierno militar (el canciller era Nicanor Costa Méndez) por volver a utilizar la tradicional “carta europea” de la política exterior de la organización nacional.

La tradicional atracción que los intereses europeos ejercen sobre la política exterior argentina desde mediados del siglo XIX resurgió a través del Plan Europa para la compra de armamentos, además de otras iniciativas diplomáticas, tendientes a estrechar las relaciones económicas y políticas con los principales países de Europa Occidental.

Pero reconstituir el esquema de inserción internacional de la Argentina anterior a 1940 no era factible. Los países europeos, aliados privilegiados de los Estados Unidos y embarcados en un proyecto económico regional introspectivo, no tenían ni el interés estratégico ni la capacidad para resolver los problemas de la Argentina. La Argentina, por su lado, no podía ofrecer el mercado (debido al cierre de su economía) ni tenía los medios para participar en los grandes proyectos económicos de punta que los europeos querían poner en marcha.

La política exterior de los años 1970-1973 estuvo dominada por los problemas políticos internos del Gobierno militar y, en grandes líneas, mantuvo los lineamientos diplomáticos del período anterior. La firma de un acuerdo diplomático con la Comunidad Económica Europea (la Argentina fue el primer país latinoamericano en concluir un acuerdo con la Comunidad), la normalización de las relaciones con la República Popular China

y la afirmación de la política de apoyo condicionado fueron algunos de los elementos más destacados de dicho período.

Entre 1973 y 1976, el país conoció un período de agitado antiimperialismo, de alineamiento con países o grupos de países que estaban unidos por la lucha anticolonial, principalmente en África y Asia; el país se incorporó como miembro pleno al Movimiento de Países No Alineados en la IV Conferencia Cumbre reunida en Argelia (en 1974) y de acercamiento económico y comercial a los países socialistas.

El principal propósito de la diplomacia argentina fue acentuar al máximo el carácter independiente y de alto perfil de la política exterior. Se invitó a la asunción del presidente Cámpora a los primeros mandatarios de Cuba (Osvaldo Dorticós) y de Chile (Salvador Allende), se restableció la relación diplomática con Vietnam del Norte y Alemania del Este. El Gobierno argentino rompió el bloqueo continental contra Cuba y reanudó la relación diplomática con dicho país, haciendo caso omiso a las sanciones interamericanas que se habían adoptado en el marco de la OEA, en 1964. Además, se concedió a Cuba el más importante crédito comercial de la historia argentina y se obligó a las filiales locales de las empresas automotrices norteamericanas a exportar vehículos a Cuba, a pesar del bloqueo impuesto por los Estados Unidos.

Con la Unión Soviética, Polonia y otros países comunistas, la diplomacia argentina plasmó una importante relación comercial y tecnológica. La misión económica del ministro Gelbard a la Unión Soviética promovió una vinculación comercial que llegó a convertir a la Unión Soviética en el más importante cliente de la Argentina a fines de la década de 1970. Entre 1974 y 1984, aproximadamente el 21 % de las exportaciones argentinas tuvieron como destino a la Unión Soviética, casi tres veces el promedio de lo que se exportaba a nuestro principal vecino, Brasil.

Respecto del Brasil, la relación estuvo teñida por la aguda controversia sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales de la cuenca del Plata y sobre el principio de la consulta previa en el caso de la realización de obras hidroeléctricas susceptibles de causar perjuicios a otros estados ribereños. En el orden económico, la Argentina sostuvo en foros multilaterales (el Grupo de los 77) y regionales la necesidad de reformar el sistema económico internacional, que consideraba injusto y discriminatorio.

El Gobierno militar, que gobernó entre marzo de 1976 y fines de 1983, se propuso mejorar las relaciones con los Estados Unidos y sus aliados occidentales, y en lo económico reinsertar la economía argentina en la economía mundial. Pero la brecha entre los objetivos propuestos, las políticas instrumentadas y los resultados obtenidos fue gigantesca.

Las controversias con Washington en materia de respeto por los derechos humanos, la carrera armamentista generada por el laudo arbitral adverso sobre el canal de Beagle (1977-1979), el rechazo argentino a participar en el embargo cerealero a la Unión Soviética en 1981 (la Cancillería alegó su desacuerdo con la utilización de represalias económicas como instrumento de presión política), el mantenimiento de la participación argentina en el Movimiento de Países No Alineados y su activismo en el Grupo de los 77 y, finalmente, la invasión de las islas Malvinas (1982) pro-

dujeron resultados diplomáticos catastróficos y una aguda crisis de aislamiento internacional.

De esta veloz sucesión de políticas y eventos que acabamos de presentar, podemos extraer ciertas características de la política mundial argentina del período.

La Argentina de la posguerra no fue genuinamente neutralista, aunque retóricamente así lo pareciera en algunas circunstancias, y tampoco fue equidistante entre los dos bloques. En realidad, la dirigencia argentina asumía, como lo había dicho Sáenz Peña, que, “protegido por la geografía más que por la doctrina Monroe”, el país podía atender sus objetivos nacionales “sin comprometerse” en problemas ajenos, sin perjuicio de simultáneamente declamar a todos los vientos su pertenencia al “mundo occidental y cristiano”. La política del no compromiso (supuestamente inspirada en los criterios de una política exterior independiente) predominó durante la mayor parte de los años 1943-1985. La implementación de dicha política impidió el desarrollo de una genuina alianza entre la Argentina y las potencias occidentales.

En varias circunstancias, los Gobiernos argentinos del período respaldaron a las potencias occidentales respecto de las ambiciones expansionistas de Moscú o de Pekín. La política argentina no era una política no alineada en el sentido estricto de una política neutralista, sino más bien de una política de apoyo condicionado a las posiciones occidentales. La diplomacia local miraba con gran desconfianza a toda tendencia que recomendara para el país un alineamiento con las estrategias globales de los Estados Unidos y otras grandes potencias y sus aliados.

Otra concepción que prevaleció durante la mayor parte de los gobiernos civiles y militares de la época fue la idea de que la Argentina debía instrumentar una diplomacia activa (en otras palabras, de “alto perfil”). La diplomacia argentina no descuidaba los gestos que reflejaran su voluntad de mantener cierta independencia de criterio ni desaprovechó ningún foro mundial o regional del que le tocó participar para sostener la necesidad de un orden mundial más equitativo y democrático. Recurrentemente, la Argentina utilizó su política exterior de alto perfil para transformarse en una abanderada de los países periféricos, a través de frecuentes críticas al sistema económico imperante, que era considerado injusto y desequilibrado a causa, por ejemplo, del deterioro en los términos del intercambio en el comercio internacional, los efectos presuntamente distorsionantes de las inversiones extranjeras y la escasez de recursos financieros para promover el desarrollo de los países más atrasados.

Además, en el caso de algunos Gobiernos nacionales, se empleó en la dimensión internacional una retórica antiimperialista que, si bien pudo servir para generar apoyos políticos en sectores de izquierda o ultranacionalistas en el frente interno, complicó la acción diplomática e impidió construir un espacio de confianza y cooperación con las principales potencias occidentales.

La Argentina también estuvo dispuesta a encarar una política de alto perfil y de largo aliento en temas altamente sensibles para las grandes potencias, como el desarrollo nuclear y la política de no proliferación de

armas atómicas. La Argentina, por ejemplo, se negó permanentemente durante un cuarto de siglo (1968-1994) a ratificar el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), que prohíbe la difusión de armas atómicas. Además, objetó permanentemente la discriminación legal y política que resultaba en que se aceptara la posesión de armas atómicas por los “cinco grandes” (Estados Unidos, la Unión Soviética, China, Francia y Gran Bretaña) y se la prohibiera al resto de los países.

La posición argentina frente al TNP, unida a la falta de ratificación del Tratado de Tlatelolco (que creaba un área sin armas atómicas en América Latina); la negativa a aceptar salvaguardias totales en el manejo de las instalaciones atómicas; el desarrollo de tecnologías sensitivas, como la fabricación de agua pesada y el enriquecimiento de uranio, dieron lugar a innumerables sospechas y suspicacias. Casi nadie en el mundo puso en duda que la Argentina estaba embarcada en un proyecto de desarrollo de armas atómicas o que, como mínimo, deseaba preservar su opción nuclear para producir armas atómicas cuando lo considerara justificado en el futuro.

Otra concepción, ciertamente idealista y voluntarista, que caracterizó la política exterior de muchos de los Gobiernos civiles y militares del período bajo análisis fue la idea de que una transformación democratizadora de las relaciones de poder en el mundo estaba en marcha y se impondría con el pasar del tiempo. Cuando esta transformación democratizadora no ocurrió, la diplomacia argentina se orientó periódicamente a acusar a las potencias occidentales de falta de solidaridad con el resto de la comunidad internacional.

Estas recurrentes recriminaciones le dieron al accionar de la política exterior argentina una dimensión contestataria. La diplomacia argentina, a partir de 1943, estuvo recurrentemente obsesionada por la supuesta falta de comprensión por parte de los Estados Unidos y sus aliados respecto de las posiciones argentinas; la falta de gravitación del país en los organismos y conferencias internacionales; la falta de relaciones con países alejados (los países socialistas, los países del Medio Oriente y africanos y, más recientemente, los países asiáticos); la idea de que la inmigración era insuficiente y que se encauzaba hacia otros países, y un sentimiento difuso de que la Argentina estaba ausente en la discusión de los principales temas de la agenda política y económica mundial.

En diversas ocasiones se retaceó el apoyo a los Estados Unidos utilizando el argumento de que la solidaridad americana era una e indivisible y que no podía exigirse solidaridad en temas referidos a la seguridad hemisférica o mundial cuando dicha nación la retaceaba en temas de desarrollo económico. Esta fue la estrategia implementada para frenar los intentos del gobierno norteamericano de sancionar al gobierno guatemalteco de Jacobo Arbenz de excluir a Cuba de la OEA o de instrumentar el embargo cerealero a la Unión Soviética.

Finalmente, la diplomacia argentina intentó, en diversas circunstancias, balancear la hegemonía norteamericana a través de la implementación de políticas tradicionales de equilibrio de poder. En ese sentido, la Argentina ha reiteradamente intentado jugar la “carta europea”: el Convenio Comercial Anglo-Argentino de 1949, el Plan Europa de rearmamento militar im-

pulsado por los Gobiernos militares de los años 1966-1973, el desarrollo de la energía nuclear con tecnología alemana (década de 1970), los acuerdos de cooperación económica bilateral con España e Italia durante el Gobierno del presidente Alfonsín (1987-1988) son algunos de los ejemplos más notables de dicha tendencia.

Desgraciadamente el escenario internacional impedía que los resultados del uso de la carta europea se correspondiesen con las expectativas subyacentes, y ninguno de estos proyectos generó los espacios de autonomía política necesarios para contrarrestar la virtual preeminencia estratégica norteamericana. Después de todo, a pesar de las expresiones recurrentes de algunas cancillerías europeas (en particular, la británica durante la Segunda Guerra Mundial y la inmediata posguerra, y la francesa durante la década de 1980) respecto de su apoyo a las causas argentinas, dichas naciones fueron y son aliadas privilegiadas de los Estados Unidos en los temas fundamentales que afectan el orden político y económico mundial.

La Argentina también intentó en diversas ocasiones puntuales acercarse política y económicamente a los países del bloque socialista con la esperanza, reiterada por diversos Gobiernos, de ampliar su libertad de acción hacia los Estados Unidos y sus aliados (en particular Gran Bretaña respecto del conflicto sobre las Malvinas).

Algunos de los casos más conspicuos que ilustran dicha tentación se detallan a continuación: el anuncio dramático de la reanudación de las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, dos días después de que el general Perón asumiera por primera vez la presidencia (6 de junio de 1946); el rompimiento del bloqueo económico a Cuba y el ambicioso programa de exportaciones industriales a ese país, impulsada por el ministro Gelbard (1974); la decisión de no participar en el embargo cerealero a la Unión Soviética (con el propósito de negociar las fuertes presiones norteamericanas en el tema de derechos humanos y simultáneamente proteger los intereses exportadores argentinos), después que dicho país invadió Afganistán durante la administración del general Videla (1980); el intento frustrado de acercamiento a la Unión Soviética cuando se percibió que la guerra de las Malvinas (1982) podía transformarse en una grave derrota militar; las concesiones pesqueras a buques de bandera rusa y búlgara para presionar a Gran Bretaña a negociar sobre las Malvinas, durante la administración del presidente Alfonsín (1985).

Los resultados de estas acciones fueron poco satisfactorios por razones diversas. En los temas económicos, los flujos de exportación no se mantuvieron en el largo plazo y, en el caso de Cuba y Nicaragua, eran fuertemente dependientes del otorgamiento de importantes créditos por el Gobierno argentino, que en su inmensa mayoría han resultado incobrables y terminaron generando un fuerte déficit fiscal. En los temas políticos, nadie en el mundo creyó en la voluntad y capacidad argentina para desarrollar una genuina alianza con la ex Unión Soviética u otros países socialistas, y el acercamiento argentino fue interpretado como un acto de presión para mejorar su posición negociadora en temas puntuales y nunca como un posicionamiento estratégico de largo plazo.

B. La política regional: los desencuentros con los Estados Unidos

Redefinir la relación con los Estados Unidos a la luz de los nuevos acontecimientos y encontrar los caminos apropiados para desarrollar una relación provechosa y constructiva con dicho país fueron los principales desafíos diplomáticos de la posguerra. El veloz surgimiento de los Estados Unidos como la primera superpotencia mundial e indudablemente la potencia hegemónica en el hemisferio occidental quebró de cuajo varias de las premisas fundamentales de la política exterior de la organización nacional.

Desgraciadamente, la política exterior del período no supo responder con efectividad a este complejo desafío.

Las confrontaciones que ocurrieron entre ambos países en las conferencias interamericanas de Buenos Aires y Montevideo preñaron, durante la década de 1930, una mayor animosidad y menor tolerancia en la relación política bilateral. Asimismo, la declinación en la importancia del comercio bilateral durante la década de 1930 (resultado de las preferencias comerciales que la Argentina ofreció a Gran Bretaña) debilitó la calidad de la relación económica entre ambos países, a pesar de lo cual Ford y General Motors instalaron fábricas para ensamblar automóviles.

Los espacios de autonomía sin confrontación de los que la política exterior argentina había gozado vis a vis con los Estados Unidos (gracias a su lejanía geográfica y su relación privilegiada con Gran Bretaña y Europa) se redujeron drásticamente a partir de la participación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial.

Irónicamente, para la diplomacia argentina, que había transformado exitosamente (y a bajo costo) la competencia con los Estados Unidos en un instrumento clave de su política de prestigio regional, la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas transformaron a los Estados Unidos, en el corto lapso de una generación, de una potencia con ambiciones hegemónicas regionales aún no concretadas a la primera superpotencia mundial y nación líder del mundo capitalista y occidental, al cual la Argentina pertenecía.

Desarrollar una política de prestigio en América Latina, basada en una competencia diplomática con los Estados Unidos, e intentar mantener los importantes espacios de autonomía política que la política exterior argentina había alcanzado, en el ámbito regional, antes de 1940, eran objetivos imposibles de ejecutar con éxito en el nuevo escenario.

Además, la Argentina tuvo con los Estados Unidos un infeliz desencuentro durante la Segunda Guerra Mundial. La Argentina retaceó su apoyo y cooperación con los Estados Unidos hasta casi el final de la Segunda Guerra Mundial. El punto crítico de inflexión en la relación entre ambos países se sitúa entre 1941 y 1943. Primero, a partir del deceso del presidente Ortiz y la renuncia al ministerio de Jorge Santamarina, Federico Pinedo, José María Cantilo, Julio Roca y el grupo de ministros proaliados. Segundo, con el choque que se produjo en la reunión de ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Río de Janeiro, en enero 1942 (un mes después del ataque japonés a Pearl Harbour), cuando el ministro argentino Enrique Ruiz Guiñazú se opuso tenazmente a la ruptura de las relaciones diplomá-

ticas con las potencias del Eje. Tercero, con las posiciones neutralistas y pro-Eje adoptadas por la Argentina, *a posteriori* del golpe militar de junio de 1943.

Un hecho sorprendente fue el golpe militar de junio de 1943, una de cuyas consecuencias más importantes fue impedir que la Argentina rompiera relaciones con las potencias del Eje y tomara partido por los aliados, cuando ya había sobradas indicaciones de que la guerra sería ganada por estos. Baste en este sentido recordar que, a partir de noviembre de 1942, las naciones del Eje empezaron a sufrir graves reveses en todos los frentes (derrota en África, invasión aliada de Sicilia, batalla de Stalingrado en el frente ruso) y que Mussolini renunció y fue arrestado en julio de 1943.

Las posiciones pro-Eje y/o neutralistas que la Argentina sostuvo durante la Segunda Guerra Mundial y las medidas de presión política (1941-1945) y de bloqueo económico (1943-1949), con las que respondió el Gobierno norteamericano, generaron una profunda desconfianza entre la Argentina y los Estados Unidos. Esta desconfianza se solidificó y, en cierta medida, se difundió en las opiniones públicas de ambos países, como resultado de la ingrata intervención del embajador norteamericano (S. Braden) en las elecciones presidenciales de 1946 y de las lacerantes campañas antinorteamericanas promovidas por el Gobierno argentino, tanto dentro como fuera del país. Las preferencias políticas y militares otorgadas por los Estados Unidos al Brasil y el predominio en la Argentina de tendencias nacionalistas exacerbadas, originadas en la derecha católica (ideológicamente maurrasiana) y en la izquierda populista y/o marxista, proveyeron el telón de fondo para este infeliz e innecesario desencuentro.

La posición diplomática de la Argentina durante la inmediata posguerra fue endeble. El país consiguió a duras penas reintegrarse al nuevo sistema político regional e internacional. Se reincorporó a la comunidad hemisférica a través de una tardía adhesión al Acta de Chapultepec, participó a último momento en la conferencia de San Francisco y, gracias a la tenaz insistencia de los demás países latinoamericanos, se incorporó como miembro pleno a la nueva organización de las Naciones Unidas.

En un escenario bipolar, el desarrollo de una relación fructífera entre una superpotencia (como los Estados Unidos) y una potencia intermedia (como la Argentina) requiere la creación de una trama de intereses originados en las necesidades estratégicas de la superpotencia y/o en la calidad y densidad de las relaciones económicas entre ambos países.

La Argentina, alejada geográfica y políticamente de las áreas centrales de enfrentamiento entre los dos bloques en pugna, era de poca relevancia estratégica para los Estados Unidos. Además, su política de apoyo condicionado a la alianza occidental no generaba demasiadas simpatías en Washington y tampoco era capaz, salvo en circunstancias muy puntuales, de suscitar un genuino interés de los Estados Unidos por los problemas argentinos.

Del lado de los negocios, el creciente aislamiento económico producido por la estrategia de sustitución de importaciones, la aversión hacia el capital extranjero y la gradual pero inexorable declinación económica argentina debilitaron el interés norteamericano en la economía del país.

La relación económica bilateral, que había sido muy importante hasta la década de 1930, se redujo dramáticamente después de la Segunda Guerra Mundial. Desde una perspectiva norteamericana, la relación económica con la Argentina se volvió gradualmente marginal. El cierre de la economía argentina redujo, lenta pero inexorablemente, la importancia de la relación comercial bilateral. El comercio anual total entre los dos países, durante la década de 1980 (aproximadamente USD 2000 millones por año), representó un monto insignificante del comercio mundial de los Estados Unidos (0,2 %).

A su vez, la inestabilidad política y económica, y las recurrentes restricciones impuestas por la Argentina a la inversión extranjera directa redujeron los flujos de inversiones norteamericanas hacia nuestro país a un nivel insignificante, sobre todo si los comparamos con las cuantiosas inversiones directas que dicho país estaba realizando durante el mismo período en Europa occidental y en otros países de América Latina. Datos provistos por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos indican que, en 1983, el stock de inversiones norteamericanas en Brasil era aproximadamente cinco veces superior al que existía en la Argentina.

Como resultado de la relativa "irrelevancia estratégica" y de la modesta relación económica bilateral, la Argentina pesó muy poco en la política exterior contemporánea de los Estados Unidos, salvo en circunstancias diplomáticas puntuales, que fueron poco duraderas. Me refiero, en lo económico, a los intentos realizados durante la segunda presidencia de Perón y durante la presidencia de Frondizi de atraer inversiones norteamericanas e intensificar la relación económica bilateral. En lo político, me refiero, entre otros, a la intervención norteamericana en el tema de los derechos humanos (1976-1981), el bloqueo cerealero a la Unión Soviética (enero de 1980), la aguda crisis diplomática que desató la guerra de las Malvinas (1982) y la crisis de la deuda externa durante la década de 1980.

La política exterior del aislamiento respecto de los Estados Unidos se caracterizó, del lado argentino, por una cierta negligencia displicente, que se entrelazaba con una cierta predisposición hacia la confrontación retórica, en temas que usualmente le permitían a la Argentina afirmar su política de alto perfil. Dichos temas involucraban aspectos fundamentales de la organización económica y/o política mundial, sobre los cuales la Argentina no tenía casi influencia, como, por ejemplo, la promoción asertiva del bilateralismo comercial durante los años 1945-1955, las políticas impulsadas durante las décadas de 1970 y 1980 para crear un nuevo orden económico mundial y la sistemática oposición argentina sobre el tema de no proliferación de armas nucleares. En otros casos la confrontación se centró en temas más puntuales, pero que raramente afectaban los intereses concretos del país, como, por ejemplo, la posición que tomó la Argentina en la Conferencia de Punta del Este (1962) respecto de la exclusión de Cuba en el sistema interamericano o el perfil usualmente antinorteamericano del voto argentino en las Naciones Unidas.

En realidad, la Argentina podía oponerse formalmente a los propósitos norteamericanos y bloquear la aprobación de mociones en conferencias interamericanas o en la OEA, o expresar su oposición a los intereses

mundiales norteamericanos en las Naciones Unidas, pero la Argentina no contaba con los atributos de poder suficientes ni con las alianzas necesarias para impedir la libertad de acción del Departamento de Estado en la concreción de sus objetivos regionales y mundiales.

Si bien la importancia estratégica de la Argentina para los Estados Unidos fue secundaria durante todo el período bajo análisis, la relevancia de los Estados Unidos para la Argentina creció significativamente a partir de la transformación de dicho país en la principal superpotencia mundial. Como consecuencia, la postura diplomática de la Argentina hacia los Estados Unidos, a partir de la década de 1940, ejerció una inusual importancia en la determinación de la política exterior argentina. Mucho de lo que se hacía o dejaba de hacer en el campo interamericano, en la política de seguridad y defensa, y en temas económicos como la política comercial y la actitud de la Argentina respecto de la inversión extranjera estaba, directa o indirectamente, determinado por el comportamiento de los Estados Unidos o por las percepciones y expectativas que la dirigencia argentina tenía respecto de dicho país.

La declinante relevancia estratégica y económica de la Argentina para los Estados Unidos no impidió que, en determinadas ocasiones, la diplomacia norteamericana, dominada por el espectro de la Guerra Fría y el temor a la expansión del comunismo, fuera dominada por consideraciones de seguridad, lo que generó, en algunas circunstancias, una diplomacia norteamericana oportunista y poco sensible a la fragilidad institucional que caracterizaba la realidad política argentina. La falta de un apoyo explícito a la frágil democracia argentina del período (por ejemplo, al final de las presidencias de Frondizi e Illia) y cambios sustanciales en las posiciones norteamericanas respecto de los temas de derechos humanos y libertad de prensa (por ejemplo, durante el segundo Gobierno justicialista y a inicios de la presidencia Reagan) crearon situaciones embarazosas, donde la oportunidad que ofrecía el momento (una ventaja económica en el primer caso y una ventaja en materia de seguridad regional en el segundo caso) primó sobre los principios que, al menos idealmente, debieran proveer las bases para una relación de largo plazo entre ambos países.

Además, en otras ocasiones, la Argentina se transformó en un *leading case* en la aplicación por los Estados Unidos de ciertos principios, como, por ejemplo, la confrontación bilateral, que ocurrió en 1951 como resultado de la expropiación del diario *La Prensa*, lo que produjo ácidas críticas norteamericanas a la falta de libertad de prensa en la Argentina. Algo parecido ocurrió durante la presidencia de J. Carter (1976-1980), respecto del tema de la protección de los derechos humanos, en el marco de la lucha del Gobierno militar contra los movimientos guerrilleros.

Indudablemente, una reversión de alianzas que involucrase un acercamiento político, estratégico y económico con los Estados Unidos requería la elaboración de una nueva concepción, por parte de la Argentina, de los conceptos de seguridad, libertad de acción diplomática y crecimiento económico. Esta nueva concepción no se materializó en tiempo y forma, y la Argentina tardó casi cuarenta años en sentar las bases para desarrollar una relación más fructífera con dicho país.

C. La política subregional: la primacía de la geopolítica sobre la integración

El tercer gran desafío que enfrentaba la diplomacia argentina era el de redefinir los lineamientos de una nueva estrategia política y económica de inserción subregional. Una política de integración económica y cooperación política con los principales países vecinos era un elemento clave que consideraba si el país se proponía redefinir una nueva estrategia de inserción internacional.

La historia del Cono Sur después de la Segunda Guerra Mundial fue moldeada por dos poderosas fuerzas contrapuestas. Por un lado, el cálculo geopolítico, que caracterizaba las políticas exteriores y de defensa de los países de la subregión, dominaba el presente. Por otro lado, el cálculo de la integración primaba sobre las expectativas.

Subyacente en el cálculo geopolítico, se encontraba el deseo de imponer, o el temor a sufrir, una hegemonía subregional por parte de otro país. Tanto la Argentina como el Brasil han ambicionado ser líderes de esta parte de América. Chile, por su parte, ha pretendido ser *primus inter pares* en la costa sur del Pacífico y ha intentado impedir la consolidación de una hegemonía subregional por parte de uno de los países más grandes, que pudiera amenazarlo. Paraguay y Uruguay han tratado de asegurar su independencia y promover su posición internacional, instrumentando una tradicional política de contraposición de intereses entre los países más importantes de la región. En el cálculo de la integración se encontraba la esperanza de que, a partir de la creación de una densa trama de intereses económicos y políticos subregionales, se abrirían promisorios horizontes, tanto en el orden de lo económico (resultado de la ampliación del tamaño del mercado) como de la seguridad (resultado de la mayor cooperación intrarregional) y de la capacidad negociadora de la subregión respecto del resto del mundo.

Era obvio que la competencia política y militar larvada de la Argentina con Brasil y Chile por el liderazgo sudamericano necesitaba ser reformulada, después de tomar en cuenta los profundos cambios que estaban ocurriendo en el escenario hemisférico y mundial. En un mundo esencialmente bipolar, el tradicional énfasis en el cálculo de equilibrio político-militar subregional de antaño perdía parte de su relevancia y estaba claramente siendo sustituido en la dimensión estratégica y militar por la nueva fractura determinante del conflicto internacional contemporáneo: el conflicto este/oeste y el capitalismo/comunismo.

Era también evidente que la cooperación/integración subregional aceleraría la tasa de crecimiento económico y potencialmente aumentaría su capacidad para atraer inversiones y negociar acceso a mercados de exportación; la experiencia europea en este respecto era reciente y claramente aleccionadora. En un mundo que gradualmente se globalizaba, la ampliación del mercado nacional a través de acuerdos comerciales subregionales era un paso conveniente para insertar las economías locales en la economía mundial.

Pero, desgraciadamente, el peso de la historia mantuvo su erguida presencia. La Argentina y el Brasil, hasta mediados de la década de 1980, continuaron compitiendo por afirmar su liderazgo político-militar en la subregión. Chile, por su lado, intentó mantener un equilibrio militar con la Argentina y, simultáneamente, asegurar su primacía político-militar con Bolivia y Perú, países con los cuales había tenido un conflicto bélico de envergadura, que había resuelto a su favor a fines del siglo XIX.

En este marco, dominado por la competencia geopolítica y por políticas económicas nacionales proteccionistas, los importantes elementos históricos y culturales compartidos por los países de la subregión, así como un racimo de políticas exteriores obsesionadas por el temor de la hegemonía norteamericana, no eran por sí solos elementos suficientes para concretar con éxito un genuino proceso de integración económico y político. Como ya lo habían previsto en sus escritos diversos pensadores ilustres de la política exterior (me refiero a Alberdi, Saavedra Lamas, Bunge y Pinedo), una genuina integración y activa solidaridad entre los países del Cono Sur solo podría ser construida a partir del desarrollo de los intereses económicos entre los países de la subregión.

Durante la posguerra se intentó, en diversas ocasiones y con resultados modestos, avanzar en la cooperación política económica subregional. El acercamiento del presidente Perón a los presidentes Vargas del Brasil e Ibáñez de Chile así como un abanico de acuerdos bilaterales de unión económica fueron los gestos importantes instrumentados entre 1943 y 1955.

La aproximación entre Frondizi y los presidentes Kubitschek y (más tarde) Quadros se plasmó primero en el lanzamiento conjunto de la llamada Operación Panamericana (1958) y más tarde en el tratado de Uruguayana (1960). En Uruguayana se pactó un régimen de consulta previa obligatoria para los temas relacionados con la cuenca del Plata y la elaboración de una política concertada en materia de política interamericana y en cuestiones de cooperación económica y financiera internacional. Desgraciadamente, el núcleo de cooperación diplomática creado en Uruguayana no sobrevivió el traspaso de los gobiernos civiles a regímenes militares en ambos países.

Luego, a partir de la década de 1960 se intentó avanzar en el proyecto de ampliar el tamaño de los mercados nacionales a través de la promoción del comercio intrarregional y de institucionalizar la liberalización del comercio intrarregional a través de la ALALC (zona de libre comercio), en 1960, y de la ALADI (zona de preferencia comercial), en 1980. Ambos intentos, veremos más adelante, fueron poco fructíferos en términos de crecimiento del comercio intrarregional.

Desgraciadamente, el peso de la historia, ciertas premisas erradas sobre la política exterior, así como políticas económicas introspectivas en los diversos países impidieron que los principales países de la subregión modificaran en profundidad las características esenciales de su tradicional política subregional de competencia geopolítica y equilibrio militar. La oposición a una política de amplia cooperación e integración subregional encontraba su sustento en sectores empresarios, sindicales y políticos partidarios de un desarrollo económico cerrado (1971-1976) o, en todo

caso, abierto directamente a la totalidad de la economía mundial (1966-1970 y 1977-1982).

Estas corrientes de pensamiento encontraban también respaldo en Fuerzas Armadas que analizaban las relaciones con los países vecinos a la luz de un nacionalismo competitivo y conflictivo (una *realpolitik*), al estilo del modelo predominante en Europa después del Congreso de Viena (1815), y que había sido durante muchas décadas parte integral de la política exterior de la organización nacional. La recurrencia de Gobiernos militares en la región, que privilegiaban el equilibrio geopolítico y militar sobre la integración económica, dificultaba el desarrollo de una genuina y sincera cooperación política y económica entre los países. La visión geopolítica en el área subregional contribuyó asimismo a atrasar el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones en las áreas fronterizas, lo que aumentó los costos y redujo las posibilidades de acelerar los flujos de comercio bilateral con nuestros principales vecinos.

También se promovieron proyectos de prestigio (por ejemplo, el desarrollo nuclear autónomo, 1952-1994; el proyecto misilístico Cóndor, 1984-1994) que alejaban a la Argentina de la alianza occidental y confirmaban a nuestros vecinos la incontestable predominancia de una visión de *realpolitik* en la dimensión política subregional de la política exterior nacional. El proyecto nuclear no solo fue costosísimo en términos económicos, sino que además es difícil entender por qué se realizó un esfuerzo tan importante, cuando el país carecía de conflictos regionales potenciales que pudieran dar lugar a la eventual utilización del arma atómica. Ni los conflictos limítrofes con Chile ni la competencia geopolítica y el conflicto por el uso de los recursos hídricos con Brasil, o la recuperación de las islas Malvinas, creaban escenarios conflictivos que pudieran demandar la utilización o la amenaza de utilización de armas nucleares. Poseer un arma de destrucción masiva por parte de un país que no se enfrenta a graves amenazas es una fórmula casi segura para incrementar la inseguridad regional al promover una carrera armamentista entre vecinos. Además, genera el riesgo de enfrentar al país a potencias mucho más poderosas, que a la larga le impondrían su voluntad por la fuerza.

La sustitución de la tradicional diplomacia subregional de *realpolitik* por una nueva diplomacia orientada hacia la integración demandaba como precondition necesaria la resolución de los conflictos territoriales subsistentes. Desgraciadamente, aún sobrevivía un abanico importante de disputas sobre temas limítrofes con Chile (el más grave era el conflicto sobre el canal de Beagle) y sobre la utilización de recursos naturales compartidos (el uso de los recursos hídricos de la cuenca del Plata) con Brasil.

Respecto del Brasil, las disputas fronterizas habían sido resueltas a fin del siglo XIX. Pero la competencia geopolítica por el liderazgo regional se mantenía indemne y el potencial desarrollo energético de los recursos hídricos del sistema de ríos que conformaban la cuenca del Río de la Plata generaba una nueva dimensión conflictiva en la relación bilateral, que tendió a agravarse entre 1960 y 1980.

Finalmente, la concepción predominante en los grupos dirigentes argentinos (en esto Perón, Prébisch y el Che Guevara hablaban con una sola

voz) que percibían la integración latinoamericana como un instrumento privilegiado para competir con los Estados Unidos, dificultó la puesta en marcha exitosa de dicho proceso. Encuentro esta visión profundamente irrealista. Después de todo, una lectura de la historia hemisférica confirmaría rápidamente que, desde el siglo XIX, los Estados Unidos se han opuesto no solo a la intromisión de potencias europeas en el hemisferio (la doctrina Monroe), sino también al fortalecimiento de una gran potencia competitiva e inamistosa en Sudamérica.

Es relativamente obvio que, en un escenario internacional donde los Estados Unidos se transformaron en la primera superpotencia mundial, la puesta en marcha de un proceso de integración económico, político subregional requeriría su cooperación y apoyo. En este sentido, la actitud de los europeos y su amplia cooperación con los Estados Unidos durante la posguerra fueron una demostración de sabiduría diplomática que nuestros dirigentes, más sesgados por las emociones que por un cálculo estricto de conveniencias, no supieron realizar. La integración y el fortalecimiento de Europa se realizó con la asistencia y la buena voluntad diplomática norteamericana.

En lo diplomático, asegurarse una posición de preeminencia o al menos de equilibrio en el liderazgo subregional respecto del Brasil se haría infinitamente más complejo y arduo en el nuevo escenario internacional. Especialmente porque se trataba de un Brasil que había apoyado militarmente la causa de los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial, y cuya tasa de crecimiento económico era potencialmente más rápida que la Argentina (porque partía de niveles muy inferiores de productividad media y tenía un mercado nacional más grande).

Cualquier proyecto de equilibrio en el liderazgo subregional requería no solo mantener, aunque sea en parte, la enorme ventaja económica que la Argentina tenía sobre Brasil en términos de productividad y niveles de vida promedio, sino que además demandaba una provechosa inserción de la Argentina en la nueva economía mundial y el desarrollo de un sistema de acuerdos y alianzas que favorecieran un acercamiento de la Argentina a las principales potencias occidentales.

Era también necesario acelerar la resolución de los conflictos limítrofes pendientes, adoptar una política exterior menos contestataria respecto de los vecinos y una política de seguridad regional más cooperativa, a la manera en que lo estaban instrumentando los países de Europa occidental en circunstancias históricas semejantes, primero a través de la Unión de la Europa Occidental (UFO) y más tarde a través de la OTAN, en cooperación con los Estados Unidos.

Para lograr mantener un equilibrio subregional, la Argentina debía revertir su tradicional estrategia regional de competencia con los Estados Unidos, reinsertarse exitosamente en la economía internacional y enfatizar en la dimensión subregional, políticas más cooperativas orientadas a sustituir la geopolítica por la integración en el cálculo de equilibrio subregional. Desgraciadamente, esta necesaria transformación no ocurrió hasta mediados de la década de 1980.

D. La política económica del aislamiento

La Argentina, como respuesta a la grave crisis económica internacional que causaron la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, instrumentó una política proteccionista (la llamada “estrategia de sustitución de importaciones”) basada en restricciones cambiarias, arancelarias y cuantitativas a las importaciones y severas restricciones a los movimientos de capitales.

Inicialmente, la estrategia de sustitución de importaciones fue una respuesta racional al grave desequilibrio económico producido por la Depresión y la Segunda Guerra Mundial. El principal objetivo de dicha política fue equilibrar la balanza de pagos y mejorar las condiciones para el crecimiento industrial, y compensar así los efectos negativos de la crisis internacional sobre los niveles de ingreso, actividad y empleo de la economía local.

Luego, a partir de fines de la década de 1940, la Argentina adoptó explícitamente una estrategia de desarrollo basada en la conveniencia de sustituir masivamente las importaciones. Esta versión, más ideológica y más voluntarista que la anterior, se proponía diversificar la estructura productiva del país y reducir a toda costa la dependencia externa. Finalmente, a inicios de la década de 1960, las teorías desarrollistas entonces en boga promovieron, ahora con el apoyo de capital extranjero, una profundización del proceso de sustitución de importaciones hacia sectores considerados en aquella época como básicos o estratégicos (me refiero al petróleo, el acero, la química, la petroquímica, la maquinaria agrícola, el automóvil, etc.). El proyecto de acercamiento a los Estados Unidos del presidente Frondizi sumaba un decidido apoyo a la Alianza para el Progreso, una apertura a la inversión norteamericana en los sectores estratégicos y una vuelta de tuerca adicional en el proceso de cierre de la economía argentina al comercio internacional.

Durante las dos décadas posteriores, la economía consolidó su sesgo cerrado, y se le superpuso un sesgo anti capital extranjero, con la excepción de dos cortos interregnos cuando se intentó, sin éxito, reinsertar la economía argentina en la economía mundial. Dichos intentos fueron los instrumentados por los ministros Krieger Vasena y Dagnino Pastore entre 1967 y 1971 (a los que les faltó continuidad y legitimidad democrática), y por el ministro Martínez de Hoz entre 1976 y 1981, que sufrió, además de los problemas ya mencionados, las consecuencias de haber tratado de abrir la economía en el marco de un gasto público descontrolado y de una moneda sobrevaluada.

En diversas ocasiones, el país negoció lo que parecían acuerdos comerciales significativos, por ejemplo, los acuerdos bilaterales de unión económica con Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua y Paraguay firmados entre 1952 y 1954; la negociación por la Junta Nacional de Granos de exportaciones cerealeras a la Unión Soviética durante la década de 1970; las exportaciones de productos argentinos a Cuba; la participación de la Argentina en la ALALC (zona de libre comercio latinoamericana, 1960) y en la ALADI (zona de preferencias comerciales, 1980). Pero estos acuerdos no generaron flujos permanentes de comercio (fue el caso de las uniones econó-

micas y de los acuerdos con Cuba y la Unión Soviética) o dichos flujos se estancaron en el tiempo (fue el caso del comercio intralatinoamericano promovido por la ALALC y luego por la ALADI).

Los resultados concretos de las iniciativas regionales fueron magros. La participación del comercio intrazona en el comercio total de los países miembros de la ALADI y la ALALC varió entre el 11,3 % en 1955, el 10,8 % en 1965, el 11,9 % en 1975 y el 10,6 % en 1985, a pesar del esfuerzo político realizado y de la importante infraestructura institucional creada durante un período de treinta años.

Desgraciadamente, una Argentina lanzada de lleno a un proyecto de desarrollo autárquico no supo reconocer que, durante los quince años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, el escenario económico internacional volvió a cambiar dramáticamente, como resultado de los acuerdos liberalizantes instrumentados sobre temas financieros en la Conferencia de Bretton Woods (1944) y sobre temas comerciales en la Conferencia de La Habana (1947). En dicha conferencia la Argentina se opuso frontalmente al retorno a un sistema de comercio multilateral abierto. En este sentido, la decisión argentina de no participar en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, o GATT, es particularmente insólita. Veintisiete países, incluyendo todos los más avanzados, fueron signatarios, con una sola excepción: la Argentina. El discurso del representante argentino en La Habana fue sumamente contestatario, acusando a los países más avanzados (entre los cuales la Argentina estaba incluida en aquella época) de crear reglas para penalizar a los países más atrasados y sosteniendo ideológicamente las virtudes del proteccionismo y del comercio bilateral administrado.

La Argentina también rechazó la creación de un sistema financiero multilateral y la gradual liberalización de los movimientos de capitales internacionales (oponiéndose a ingresar al FMI y al Banco Mundial hasta fines de la década de 1950).

La Argentina fue la única nación próspera y relativamente avanzada de la preguerra que rechazó de plano y no bajo la presión de otra potencia (como fue el caso de algunas naciones de Europa del Este) el nuevo orden económico liberal y multilateral impulsado por los aliados occidentales durante la posguerra. Además, la Argentina fue el único país que antepuso una dicotomía de países ricos versus países pobres, cuando sus niveles de vida, productividad y desarrollo la colocaban claramente entre los países más avanzados de aquella época. El país se incorporó finalmente al Banco Mundial y al FMI a fines de la década de 1950, y al GATT a fines de la década de 1960. Sin embargo, aún después de haberse formalmente incorporado a dichas instituciones, la participación del país en sus actividades fue de relativo bajo perfil hasta la década de 1980. La participación de la Argentina en las rondas de negociación del GATT fue modesta hasta la Ronda Uruguay (1986-1995). La política comercial externa ambicionó poco y obtuvo poco, en un mundo donde la posición comercial del país no dejó de deteriorarse. En este sentido, las concesiones comerciales que la Argentina obtuvo de la Comunidad Económica Europea durante el transcurso de la Ronda Kennedy y la Ronda Tokio (me refiero a la Cuota Hilton y el

acceso asegurado de los productos oleaginosos a los mercados europeos) fueron casi los únicos éxitos duraderos que obtuvo la política comercial externa argentina en un período de cuarenta años (1945-1985).

El fracaso en la gestión comercial internacional está dramáticamente ilustrado por la pobre *performance* de la Argentina respecto de la obtención de beneficios bajo el Sistema de Preferencias Generalizadas. A inicios de la década de 1980, un grupo de países con políticas comerciales bien articuladas (entre otros, Corea, México, Taiwán y Turquía) exportaban aproximadamente el 70 % de sus productos bajo dicho régimen preferencial, mientras que, en el caso de la Argentina, solo el 25 % de los bienes enviados a los Estados Unidos y aproximadamente el 18 % de los productos destinados a la Unión Europea lo hacían bajo los beneficios de este sistema. Además, en los sectores donde el comercio internacional está cuotificado y regulado por acuerdos multilaterales (por ejemplo, el acuerdo multifibras en el textil y el vestido) o a través de acuerdos de ordenamiento de mercados o programas de restricción voluntaria a las exportaciones (por ejemplo, acero, automóviles, azúcar, electrónica para el hogar) la participación argentina fue siempre marginal.

Respecto al Banco Mundial y al FMI, vastos sectores de la dirigencia (civil y militar) mantuvieron, hasta inicios de la década de 1980, una larvada suspicacia respecto de sus motivaciones y propósitos, lo que se reflejó a veces en una actitud de rechazo hacia dichos organismos internacionales y, generalmente, en una modesta participación argentina en la vida de esas instituciones. Cuando el autor se incorporó como joven economista al Banco Mundial, a mediados de la década de 1970, el número total de funcionarios argentinos que trabajaban en la institución era muy reducido, en comparación con los brasileños, los chilenos o los colombianos. Además, los contactos entre funcionarios argentinos y la embajada argentina en Washington eran esporádicos y a veces inexistentes.

La diplomacia económica del período fue de bajo aliento. La dimensión económica perdió relevancia en la política exterior. El número de funcionarios diplomáticos dedicados al tema económico era sumamente reducido y la actividad no era demasiado prestigiosa ni en el Ministerio de Relaciones Exteriores ni en las embajadas. La Cancillería contaba con un reducido grupo de economistas y especialistas en comercio internacional y, en 1988, cuando el autor se incorporó como profesor de Economía al Instituto del Servicio Exterior (que es responsable por el entrenamiento profesional de los diplomáticos), solo se dictaban tres cursos sobre economía y promoción comercial, sobre un total de diecinueve cursos que incluía la carrera diplomática.

En realidad, hasta 1991, la actividad de promoción comercial estaba localizada en la Secretaría de Comercio, dependiente del Ministerio de Economía y a menudo controlada por los intereses proteccionistas de turno, que usualmente utilizaban esta Secretaría para instrumentar sus acciones arancelarias y paraarancelarias.

Además, el país en general fue renuente a incorporar capital extranjero a la economía local. En la inmediata posguerra, el Gobierno argentino estatizó un número importante de servicios públicos que estaban en manos

de inversores extranjeros. Durante la década de 1960, se nacionalizó a varias empresas petroleras y durante los años 1973-1976 se promulgó una ley de inversiones extranjeras que restringía severamente la participación de dicho capital en la economía nacional, dificultaba la transferencia de dividendos y trataba discriminatoriamente al capital extranjero respecto del nacional. Los resquemores respecto del capital extranjero prevalecieron durante casi todo este período y encontraron un apoyo importante tanto en los grupos dirigentes civiles (por razones ideológicas en los grupos políticos y por temor a la competencia en los grupos empresarios) como en los militares (por razones de seguridad nacional) y en los altos funcionarios de las numerosas empresas públicas (por intereses corporativos y temor a la competencia).

Esta visión contestataria sobre la organización del sistema económico internacional prevaleció bajo diferentes Gobiernos, aunque en variados grados de intensidad, hasta mediados de la década de 1980. La percepción dominante en diversos segmentos de los grupos dirigentes de la época era que las reglas del juego internacional eran discriminatorias. Por lo tanto, la Argentina debía insistir, en conjunto con otros países periféricos, en proponer una profunda reforma del sistema económico internacional. El activo liderazgo argentino en las conferencias de la UNCTAD y en el Grupo de los 77 (nacido como resultado de la Conferencia de Alta Gracia, 1965), durante las décadas de 1960 y 1970, ejemplariza dicha visión y estrategia.

No deja de sorprenderme cómo la dirigencia argentina de aquella época reflexionó tanto sobre la inequidad de las reglas económicas internacionales (sobre las cuales tenía poca o ninguna influencia) y tan poco acerca de las poderosas distorsiones internas (sobre las cuales tenía mucha influencia), que penalizaban la participación de la economía argentina en la economía mundial y atrasaban su crecimiento económico.

Sin negar los beneficios iniciales de la estrategia de sustitución de importaciones para los sectores económicos protegidos, quisiera destacar que esta estrategia promovió, con el pasar del tiempo, una economía con bajas tasas de crecimiento, un sector industrial de altos costos, un sector rural debilitado, un agudo sesgo antiexportación y un excesivo intervencionismo estatal. Además, la renuencia a incorporar el capital extranjero a la economía nacional minimizaba la competencia, reducía la transferencia de nuevas tecnologías y disminuía los aumentos potenciales de productividad que hubieran provisto parte del combustible necesario para incrementar la tasa de crecimiento.

En lo económico, el país se enfrascó en el camino de la autarquía, lo que redujo drásticamente el volumen y la calidad de sus relaciones comerciales internacionales. La participación de la Argentina en el comercio mundial se redujo dramáticamente de aproximadamente el 3 % en 1930, al 2 % en 1950, al 1 % en 1960, al 0,6 % en 1970 y al 0,3 % en 1990. El coeficiente de apertura, que había sido del 30 % en 1930, se redujo aproximadamente al 12 % durante la década de 1940, al 10 % durante las décadas de 1950 y de 1960, al 8,5 % durante la década de 1970 y solo al 5 % a fines de la década de 1980. Las estadísticas del Banco Mundial demuestran nítidamente que, entre 1973 y 1990 (exceptuando del cálculo los años 1977-1982 de la aper-

tura de Martínez de Hoz), la economía argentina fue una de las más cerradas del mundo, solo comparable con la de países como Albania, Birmania, Brasil, Etiopía, la India y la Unión Soviética.

El modelo de “desarrollo hacia adentro” no solo generó una economía cerrada, sino que además penalizó profundamente el potencial exportador de la economía argentina. Los programas de promoción de las exportaciones instrumentados durante las décadas de 1960, 1970 y 1980 para compensar el sesgo antiexportador de la estrategia de desarrollo (a través de fuertes incentivos fiscales y financieros) no generaron una significativa corriente de exportaciones industriales. El sector industrial entre 1950 y 1985 exportó, en promedio, menos del 10 % de su producción, lo que es bajísimo si lo comparamos con economías más exitosas, donde las exportaciones industriales representan típicamente entre el 25 y el 35 % del Producto Industrial Bruto. Además, la promoción de exportaciones no generó una significativa diversificación de los productos exportados. Solo un reducido grupo de empresas y sectores económicos participaron del esfuerzo exportador. Por ejemplo, durante las décadas de 1970 y 1980, un grupo de treinta empresas concentraron aproximadamente el 60 % de las exportaciones industriales del país.

Desde el punto de vista de la política exterior, el resultado más dramático del cierre de la economía argentina, que perduró aproximadamente cuarenta años (1945-1985), fue, por un lado, un profundo debilitamiento en la densidad de las relaciones económicas del país con el exterior, en particular, con los países más avanzados y, por otro lado, un bajísimo grado de integración económica con los países vecinos del Cono Sur. El resultado fue una disminución sustancial en la importancia relativa de la Argentina en el PBI y el comercio mundial, lo que redujo los principales atributos materiales y de relacionamiento internacional con que contaba la diplomacia argentina.

E. Conclusiones

La Argentina, entre 1930 y 1945, perdió los fundamentos reales que le daban sustento a la autonomía diplomática del período previo: un modelo de crecimiento sostenido exitoso, intensas y fructíferas relaciones comerciales y financieras internacionales, una relación privilegiada con Europa y una política norteamericana de bajo perfil en el Cono Sur del hemisferio. Nuestro país interpretó erróneamente el nuevo escenario mundial e instrumentó una respuesta equivocada a la grave crisis estratégica, económica y política que el país tuvo que enfrentar cuando los fundamentos del orden político multipolar y del orden económico globalizante, del período anterior, entraron en crisis terminal. La inadecuada respuesta argentina, la política exterior del aislamiento, perduró durante aproximadamente cuarenta y cinco años (1930-1941/1983-1985) y fue una de las principales causas de la dolorosa declinación del país durante la segunda mitad del siglo XX.

En lo político, los grandes lineamientos de la política exterior de la organización nacional mantuvieron su obsoleta preeminencia, a pesar de que las premisas fundamentales que aseguraban el éxito de dicha política

habían desaparecido. A la dirigencia argentina le costó descartar orientaciones y abandonar prácticas diplomáticas que habían funcionado con éxito durante varias décadas (entre otras, la política de no compromiso, el uso de la carta europea, las geopolíticas de equilibrio y *realpolitik*, en el Cono Sur). En lo económico, un proyecto de desarrollo introspectivo redujo dramáticamente la calidad y la densidad de la relación económica entre la Argentina y el resto del mundo.

Desgraciadamente, desconocer en lo político los profundos cambios ocurridos en el escenario mundial y, simultáneamente, adoptar una estrategia económica internacional aislacionista generaron una política exterior incapaz de resolver con éxito los desafíos fundamentales que el país enfrentaba en el escenario internacional y lo condenaron a un posicionamiento frágil y de bajo vuelo.

El tiempo perdido durante las décadas de 1940 y 1950 solo podía ser corregido durante las décadas siguientes a un mayor costo político. Pero las políticas instrumentadas crearon una poderosa liga de intereses corporativos y burocráticos que se opondrían firmemente a cualquier transformación de fondo. En particular, la política de cierre de la economía creó una vigorosa red de intereses empresarios, burocráticos, militares y sindicales, con una gran capacidad para influenciar la opinión pública y el Gobierno, que se opusieron tenazmente, durante cuatro décadas, a la reinserción de la economía argentina en la economía mundial. Al intenso proteccionismo empresario y sindical, y al impulso aislacionista promovido por la dirigencia militar por razones de seguridad, debemos sumarle la creciente participación del Estado en las actividades económicas, lo que generó un importante sector de empresas públicas (su participación en el PBI era de aproximadamente el 8 % durante la década de 1980) renuentes a la apertura y a la competencia.

Como secuela de la experiencia bélica de la Segunda Guerra Mundial, se impuso en los altos mandos militares una visión que percibía la autarquía económica como una ventaja potencialmente relevante en el diseño de la política de defensa nacional. La conjunción del proteccionismo imperante en sectores empresarios y sindicales y las preocupaciones militares por la seguridad nacional impulsaron la implementación de ambiciosos proyectos económicos no redituables (como, por ejemplo, en aceros especiales, Altos Hornos Zapla; en mineral de hierro, Sierra Grande; en carbón, Río Turbio) e impidieron o retrasaron en varios sectores (entre otros, la minería, el petróleo, las telecomunicaciones) la participación empresaria privada nacional y extranjera, lo que bloqueó por décadas el desarrollo de dichos sectores.

La ideología económica predominante (el modelo de sustitución de importaciones a ultranza); la fuerte trama de intereses proteccionistas que se desarrollaron, tanto en el sector industrial como en los sectores agropecuario y de servicios comerciales (fletes, seguros, transporte) a partir de 1930, y un acelerado proceso de ampliación del rol del Estado y de intromisión militar en los resortes clave de la política y la economía impidieron que la Argentina se reinsertara eficazmente en el nuevo escenario mundial, se acercara a la alianza occidental y desarrollara una nueva es-

trategia de inserción internacional que favoreciera su prosperidad económica y maximizara su libertad de acción diplomática (autonomía) en el nuevo entorno.

Si bien en múltiples ocasiones, después de 1950, diferentes Gobiernos civiles y militares intentaron reformar los grandes lineamientos de la política exterior del aislamiento, para subsanar algunas de sus consecuencias más penosas y discordantes, ninguno pudo romper la densa trama de intereses, preconcepciones ideológicas e inercia burocrática, que le dieron a esta política exterior su sustento y primacía durante el período en cuestión. En realidad, en materia de política exterior hubo una profunda continuidad a pesar de los recurrentes cambios de Gobiernos y de los sucesivos regímenes militares y civiles que se sucedieron en el poder. La hipótesis corriente que supone una relación causal entre tipo de régimen político (civil o autoritario) y tipo de política exterior se vio reiteradamente desmentida por la realidad argentina.

El envío de los destructores a Cuba (1962), la incorporación de la Argentina al GATT (1967) y la promulgación de una ley de inversiones extranjeras que les otorgaba a dichas inversiones “trato nacional” (1977) fueron casi las únicas acciones importantes de política exterior, en el terreno de los hechos, y no de la retórica, que indicaron un potencial cambio en la política exterior del aislamiento durante las décadas de 1960 y 1970. Sin embargo, fueron hechos puntuales que no llegaron a torcer la primacía del apoyo condicionado en lo diplomático ni del proyecto de crecimiento autárquico en lo económico.

La profunda y necesaria reestructuración del gran diseño de la política exterior de la organización nacional, imprescindible para responder a los complejos desafíos que analizamos en la sección anterior, no ocurrió en tiempo ni en forma. Los caminos adoptados no aseguraron la paz y generaron costosas carreras armamentistas en el ámbito subregional. La geopolítica subregional fracasó en lo que era su propósito fundamental. La Argentina no pudo imponer su punto de vista en el conflicto con Chile por el Canal de Beagle, a pesar del uso de la amenaza militar. La provocación y finalmente el uso del instrumento militar tampoco aseguró la recuperación de las islas Malvinas. También se produjo un significativo atraso en la posición económica del país (el PBI per cápita argentino pasó de representar aproximadamente el 60 % del PBI per cápita de las tres naciones más avanzadas a nivel mundial, en 1940, a aproximadamente el 30 % a mediados de la década de 1980).

La conjunción del apoyo condicionado, el aislamiento económico autointerpuesto y un espíritu intermitentemente contestatario contribuyeron a crear, entre los países más avanzados, la impresión de que la Argentina era un país insatisfecho respecto de la organización política y económica del orden mundial de la posguerra.

Para una potencia intermedia como la Argentina, en un escenario bipolar, los grados de libertad de acción diplomática (la autonomía) dependían principalmente del posicionamiento del país en el entorno internacional y, secundariamente, de los atributos reales de poder con los que contaba el país (en términos geográficos, demográficos, económicos y militares).

La Argentina no tenía los atributos de poder suficientes para poder desempeñar, en el escenario mundial, un papel que le permitiera gravitar con su iniciativa, o con su reticencia, en el cambio de las situaciones existentes o en el diseño de las instituciones que conformaban el sistema político y económico mundial. Las relaciones con las grandes potencias no constituían para la Argentina el campo más apropiado para desarrollar una verdadera acción política internacional. Lo que sí podía una potencia intermedia, como la Argentina, era modificar su posicionamiento (su ubicación en el escenario mundial) para tentar maximizar su poder, prestigio y desarrollo económico en el sistema internacional vigente en cada momento histórico.

Las políticas de no compromiso son usualmente efectivas en escenarios mundiales multipolares, en particular cuando el país que las adopta no está directamente involucrado en los temas centrales de conflicto entre las grandes potencias. Su funcionalidad en un escenario bipolar está sujeta a condiciones muy restrictivas.

En el mundo bipolar de la posguerra, las políticas neutralistas fueron capitalizadas provechosamente solo por dos grupos de países. Por un lado, aquellos que por razones geográficas se encontraban cerca de las fronteras “calientes” de la Guerra Fría (por ejemplo, Austria, Finlandia, India, Suecia) y utilizaban el neutralismo como *la* política de seguridad, para reducir el riesgo de verse involucrados en una guerra entre las dos superpotencias. Por otro lado, por aquellos países que, por su relevancia estratégica o económica en el conflicto bipolar, podían utilizar dicho posicionamiento a cambio de la obtención de beneficios sustanciales en el orden de lo económico, lo político y lo militar.

La Argentina de la posguerra no se encontraba en ninguno de dichos grupos. Su ubicación reducía a un mínimo las chances de que se viera directamente involucrada en el conflicto bipolar. Un posicionamiento no comprometido por parte de un país poco relevante estratégicamente ofrecía beneficios modestos tanto en términos de seguridad (la Argentina no estaba directamente amenazada) como en términos de libertad de acción diplomática (la Argentina no contaba con alternativas estratégicas creíbles).

La diplomacia argentina enfrentaba el complejo desafío de elaborar una política exterior que le permitiera al país mantener una cierta relevancia estratégica en el mundo contemporáneo, a pesar de su lejanía respecto de las áreas centrales del conflicto bipolar y de su incapacidad para conformar una alianza alternativa genuina con la coalición soviética (el equivalente a la carta europea de antaño). La Argentina capitalista, cristiana y anticomunista de la posguerra no quería, y tampoco podía, desarrollar una alianza genuina y sólida de largo plazo con la coalición soviética, que promovía principios de organización social, política y económica tan diferentes a los suyos.

O la Argentina se orientaba a una participación franca en la alianza occidental (como lo hicieron, por ejemplo, Italia y España en Europa y en cierta medida Brasil y Colombia en América Latina), asumiendo los riesgos de dicha posición, o perseveraba en la estrategia del período anterior,

lo que la condenaba a una cierta marginalidad e irrelevancia estratégica en el mundo contemporáneo. Desafortunadamente, la orientación internacional adoptada, el cálculo de equilibrio implícito y los instrumentos seleccionados no fueron los más apropiados para desarrollar una política exterior exitosa y tuvieron, en mi opinión, un efecto opuesto al previsto. Una política de apoyo condicionado a la alianza occidental no era necesariamente el instrumento más apropiado para aumentar la independencia nacional ni la autonomía de la política exterior argentina en el nuevo escenario bipolar. Una política exterior argentina realista y pragmática hubiera aceptado los cambios ocurridos en el mundo y, sin negar las graves dificultades que el país tenía que enfrentar en el nuevo escenario internacional, hubiera instrumentado una transición gradual hacia un nuevo posicionamiento diplomático del país. Se trataba, en lo esencial, de reconocer que ninguna fórmula de inserción internacional exitosa puede sobrevivir intacta ante un cambio profundo en el escenario internacional como el que había ocurrido entre 1930 y 1950.

En un mundo bipolar, un país alejado de los principales centros políticos y económicos mundiales, y cuya relevancia estratégica es baja para los contendientes, solo puede aspirar a mantener una postura diplomática exitosa si desarrolla una relación cooperativa con las principales potencias y mantiene una participación activa y relevante en la economía internacional. La Argentina necesitaba, en tiempo y forma, redefinir una nueva estrategia de inserción internacional que le permitiera beneficiarse de las oportunidades que brindaba el nuevo entorno económico internacional y desarrollar una trama de intereses privados y políticas gubernamentales que favorecieran un acercamiento con los Estados Unidos, que sumaba a su rol de gran potencia mundial un interés explícito por ejercer una hegemonía regional.

Me parece casi evidente que, antes tales circunstancias, la política exterior debería haberse orientado a desarrollar una relación económica y política privilegiada con los Estados Unidos, a favorecer una sustancial reducción de los contenciosos con los países vecinos (Brasil y Chile) y a promover, en el marco de una estrategia de desarrollo que contribuyera a modernizar su estructura productiva, una estrategia participativa y activa en el proceso mundial de liberalización comercial y financiero en marcha.

Para desarrollar una relación amistosa y cooperativa con los Estados Unidos, la Argentina necesitaba desarrollar un abanico de nuevos instrumentos y prácticas diplomáticas. El desafío era complejo, puesto que se trataba de establecer las bases de una relación fructífera, a partir de una relación económica menguante (resultado de las preferencias que la Argentina les otorgó a diversos países europeos durante la década de 1930) y de una tradición diplomática de competencia entre ambos países en el ámbito de la política interamericana. Sin embargo, existían diversos elementos a partir de los cuales la Argentina podía haber intentado construir una relación bilateral fructífera. La Argentina podía apalancarse en su tradicional prestigio en el ámbito de la diplomacia latinoamericana y en las oportunidades de negocios que ofrecía su economía relativamente avanzada, a los capitales norteamericanos. Una Argentina comprometida

con el nuevo orden económico internacional liberalizante promovido por los Estados Unidos y sus aliados, y que hubiera aceptado ingresar al GATT, al Banco Mundial y al FMI en sus inicios, hubiera probablemente ejercido un influyente liderazgo sobre el resto de América Latina y potencialmente cosechado importantes dividendos en términos de acceso a mercados e inversiones extranjeras.

Respecto de la política de comercio internacional, el país, en vez de rechazar el proyecto de liberalización en curso, podía haber optado por una estrategia más cooperativa y participativa. Se trataba de participar activamente en el diseño de la nueva política comercial internacional para ganar tiempo, retrasar los efectos adversos de las políticas proteccionistas implementadas por otros países y ganar acceso a nuevos mercados de exportación. Adoptar una posición contestataria y no participativa como la que implementó la Argentina era una fórmula segura para concretar un feroz debilitamiento en la posición económica internacional del país, como infelizmente ocurrió.

Respecto de la estrategia de crecimiento, la instrumentación de una política moderada y racional de sustitución de importaciones en el sector industrial hubiera sido otro pilar sobre el cual la Argentina hubiera podido reconstruir su posición internacional. En este sentido, la política que la Argentina debía haber instrumentado no es en lo esencial diferente a la que diseñaron Australia, Canadá y la mayoría de los países europeos. No se trataba de liderar el proceso de liberalización de la economía mundial, había que simplemente acompañar la corriente de los países más avanzados hacia una liberalización gradual y negociada del comercio internacional.

Finalmente, una Argentina política y militarmente comprometida con la alianza occidental hubiera desarrollado una trama de intereses políticos y diplomáticos que habrían servido para promover su proyecto central: el crecimiento económico sostenido a través de una exitosa inserción internacional como mecanismo privilegiado para transformarse en una potencia regional de primer rango durante la segunda parte del siglo XX.

La nueva realidad reclamaba a gritos una nueva política exterior y un nuevo proyecto de crecimiento económico, adaptados a las nuevas circunstancias. Si bien dicha política no era de fácil ejecución, otros países (Australia, Brasil, Canadá y Nueva Zelanda), que también sufrieron en carne propia efectos sustancialmente similares a los que conoció la Argentina, fueron capaces de capear con mayor éxito el temporal producido por la Depresión, la declinación de Europa y el fortalecimiento de los Estados Unidos. Asimismo, algunos países europeos, como España, Irlanda, Portugal, Suecia y Suiza, a pesar de haber tomado posiciones netamente neutralistas durante la guerra, supieron adaptarse diplomáticamente al mundo bipolar de la posguerra, en forma mucho más efectiva que la Argentina. Todos estos países, a través de distintos mecanismos, se acercaron políticamente a la alianza occidental y aceptaron el desafío de abrir gradualmente sus economías e insertarse en la economía mundial.

Las conclusiones son evidentes. Una potencia intermedia, como lo es la Argentina, solo puede maximizar su libertad de acción diplomática, desarrollar su economía y fortalecer su poder y prestigio si adapta con inteli-

gencia y pragmatismo su política exterior a las condiciones imperantes en el escenario internacional.

La política exterior que se puso en práctica no contaba con los elementos necesarios para alcanzar los propósitos declamados por la dirigencia y la diplomacia local. La política exterior del período a menudo se caracterizó por una inadecuada relación entre propósitos declamados y medios disponibles. Para una potencia regional como la Argentina —poco poblada, alejada geográficamente de los centros mundiales y de poco interés estratégico-militar para los Estados Unidos y sus principales aliados en la coalición capitalista— el crecimiento económico, una activa inserción en la economía mundial y una política amistosa y comprometida con los países miembro de la alianza occidental eran componentes esenciales para instrumentar una política exterior exitosa.

Desgraciadamente, las ambiciones declamadas por la política exterior del aislamiento no tenían un sustento apropiado en términos de atributos de poder ni en términos de apoyos internacionales relevantes. Además, la práctica diplomática de dicho período estuvo adversamente afectada por un fenómeno de inusual importancia que influyó profundamente la capacidad de los sucesivos Gobiernos para llevar adelante una política exterior exitosa. Me refiero a la endémica inestabilidad política y social interna, que le quitó continuidad, fuerza y legitimidad a la política exterior de dicha época. El resultado fue un período caracterizado a menudo por expectativas frustradas, una creciente dependencia de la política exterior argentina de posiciones retóricas y diversos intentos para desarrollar una política de alianzas que fracasaron al no encontrar sustento en la realidad económica y política del entorno internacional. La lista de iniciativas diplomáticas y económicas que no se concretaron durante dicho lapso es bien larga.

En particular, en un segundo plano, en la relación con los Estados Unidos y sus principales aliados de la posguerra, así como en el desarrollo de una relación más fructífera e intensa con nuestros principales vecinos (Brasil y Chile), se priorizaba la búsqueda de una libertad de acción diplomática sin reconocer que la tradicional libertad de acción diplomática argentina fue el resultado, en un mundo multipolar, de un complejo juego de equilibrios, que había encontrado su sustento en el éxito económico del país, así como en la densidad de la trama de relaciones económicas con los países más avanzados.

La Argentina asumió equivocadamente que su relativo éxito diplomático durante el período anterior y sus capacidades materiales (su ubicación geográfica, la prosperidad de su economía, la relativa homogeneidad étnica de la mayoría de su población, así como fuerzas militares relativamente bien organizadas) le ofrecían la posibilidad de actuar con un amplio grado de libertad de acción en el terreno internacional. Pero, en realidad, su éxito diplomático durante el período de la organización nacional dependía de circunstancias externas que se habían modificado y sobre las cuales no tenía ningún control, y sus atributos reales de poder no eran suficientes para instrumentar una política exterior autónoma en un mundo bipolar,

como la que se pretendió instrumentar durante una buena parte de la segunda porción del siglo XX.

El error fundamental argentino fue sobrevaluar la relevancia de sus atributos de poder y prestigio y subvaluar la importancia del posicionamiento (la estrategia de inserción). Fue este error conceptual el que sustentó la visión de que el país podía fortalecer su posición internacional aislando su economía, negando las nuevas asimetrías de poder y las características fundamentales del escenario mundial contemporáneo. Gradual pero inexorablemente, el país perdió relevancia en el concierto internacional.

3. El tercer “tiempo”: la política de reincorporación al primer mundo (o la nueva política exterior)

La política exterior del aislamiento no murió de muerte natural. Su fin se produjo en el marco de una hecatombe, después de una gravísima crisis de aislamiento internacional generada por las consecuencias de la guerra de las Malvinas, los problemas de derechos humanos, la crisis de la deuda externa y la gravísima crisis hiperinflacionaria de fines de la década de 1980.

La nueva política exterior, que la suplantó, no es un ajuste o un cambio de sintonía fina de la política exterior anterior, ni tampoco un cambio de programa, que involucra la búsqueda de los mismos propósitos con nuevos instrumentos. En realidad, se trata de una reestructuración completa de la orientación internacional de la Argentina hacia los asuntos mundiales, e involucra nuevos objetivos, nuevas alianzas y nuevas políticas. La nueva política exterior genera un posicionamiento de la Argentina en el escenario internacional profundamente diferente al que conoció el país durante el período anterior. La Argentina opta por insertarse en la nueva economía global, abandona la tradicional política del no compromiso, se acerca política y económicamente a los países desarrollados y sustituye la geopolítica por la integración, como guía en su accionar diplomático subregional.

El objetivo estratégico de largo plazo de la nueva política exterior es el de incorporar la Argentina, en el lapso de una generación, al primer mundo. La política exterior de reincorporación al primer mundo está conformada por un conjunto de orientaciones en materia de inserción internacional, por un abanico de alianzas políticas y de relaciones económicas preferenciales y por la creación de una densa trama de relaciones transnacionales entre los sectores privados (intereses económicos y organizaciones no gubernamentales) del país y del extranjero.

Analizaremos a continuación los orígenes y luego la arquitectura diplomática (los principales lineamientos) de la política exterior de reincorporación al primer mundo.

A. Los orígenes

La Argentina sufrió durante los últimos veinte años situaciones de agudo aislamiento y relativa soledad en su accionar diplomático internacional. La etapa final de la política exterior del aislamiento fue lamentable pues

dejó a la Argentina frustrada en sus objetivos, rotas sus alianzas tradicionales, enredada en disputas con sus vecinos, carente de amigos sensatos y sin entender lo que pasaba en el mundo circundante.

Estas dramáticas circunstancias forzaron a la clase dirigente a revisar en profundidad las premisas fundamentales de la política exterior del ciclo anterior. Me refiero a la derrota militar en la guerra de las Malvinas y sus secuelas diplomáticas, incluyendo el embargo económico europeo (1983); al rechazo internacional generado por los problemas de derechos humanos, ocurridos en el marco de la represión al terrorismo (1973-1983), y al aislamiento económico y financiero, producto de la crisis de la deuda externa y del agudo descontrol fiscal y monetario que caracterizó las etapas finales del modelo económico proteccionista e intervencionista que predominó en la Argentina después de la Segunda Guerra Mundial (1982-1991).

La fuerza motora detrás del surgimiento de la nueva política exterior se encuentra en los profundos cambios económicos, sociales y políticos internos que han ocurrido en la Argentina a partir de fines de 1983. La emergencia de un nuevo escenario internacional, a partir del fin de la Guerra Fría (1989), afianzó y aceleró el proceso de declinación de la política exterior del período anterior. Pero la gestación de la nueva política exterior tiene orígenes domésticos y precede en el tiempo al fin de la Guerra Fría.

La consolidación de un sistema político democrático (1983-1989); el abandono del aislacionismo económico en materia internacional (1985-1991); el debilitamiento del poderoso aparato estatal intervencionista creado a partir de 1930 (1989-1992); la revalorización del rol del mercado y de la iniciativa privada como métodos de asignación de recursos (1985-1997), y las difusas pero crecientes demandas de la opinión pública en materia de derechos humanos, protección del medio ambiente, mayor eficacia y honestidad estatal (1983-1997) son los verdaderos y profundos determinantes de la gestación de la nueva política exterior.

En realidad, la nueva política exterior va de la mano con la ambición nacional de dejar atrás las causas y los síntomas de la grave decadencia argentina de los cincuenta años previos: la inestabilidad política, el bajo crecimiento económico y un espíritu internacional predominantemente aislacionista en lo económico e intermitentemente contestatario en lo político. Con una desgraciada demora de cincuenta años, la clase dirigente argentina reconoció finalmente los trazos profundos del mundo contemporáneo y paulatinamente abandonó las premisas y percepciones distorsionadas que determinaron la política exterior del aislamiento. El retomo a la democracia y la gravísima crisis económica rompieron de cuajo los fundamentos políticos y económicos de la coalición de intereses empresarios, militares, sindicales y burocráticos, que proveían su sustento a la política exterior del período anterior.

A través de un lento proceso de marchas y contramarchas que duró casi quince años, la clase dirigente elaboró una visión más realista de la posición relativa de la Argentina en el mundo, así como de los desafíos y oportunidades que el país enfrenta en el escenario internacional contemporáneo. El resultado más importante de esta gradual y dolorosa toma

de conciencia es el surgimiento de la nueva política exterior, una forma más realista y pragmática de insertar el país en la política y la economía internacional.

La nueva política exterior se inició con el advenimiento de la democracia a fines de 1983. El Gobierno radical encontró al país profundamente aislado e intentó normalizar su situación internacional a través de diversas iniciativas políticas. En el ámbito subregional se resolvió el grave conflicto con Chile sobre el canal de Beagle (que casi produjo una guerra en 1979) a través de un mecanismo de consulta directa a la opinión pública (1984) y se firmó con dicho país un Tratado de Paz y Amistad en 1985. Con Brasil, se dio el puntapié inicial a la política de integración y cooperación política, a través de los acuerdos de integración económica alcanzados entre los presidentes Alfonsín y Sarney en Foz de Iguazú (1985).

En la dimensión mundial, se puede sostener que la política exterior del Gobierno radical normalizó la relación de la Argentina con los Estados Unidos (dejando atrás las secuelas de la guerra de las Malvinas, restableciendo el Estado de derecho e iniciando la renegociación de la deuda externa).

Asimismo, recuperando prácticas tradicionales de la política exterior de la organización nacional se revalorizó el rol del derecho internacional y de las instituciones internacionales (las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia) y se promovió un acercamiento diplomático con el resto de los países de América Latina y un diálogo interregional con los Estados Unidos, a través de una participación activa en un mecanismo de consultas y coordinación de políticas, formado por un grupo selecto de países latinoamericanos, el llamado Grupo Río. Además, se intentó reinsertar al país en el escenario internacional y recuperar algunos espacios de prestigio mediante una política exterior que promovía un abanico de principios políticos y morales consistentes con políticas tradicionales del período previo a 1930 (entre otros, la democracia, el control civil de las Fuerzas Armadas, la resolución pacífica de los conflictos, el desarme mundial).

Esta política de principios fue considerada por algunos de sus críticos como demasiado retórica, algo exagerada en sus formas e inconsistente en su instrumentación. Encuentro que la crítica es válida en lo que se refiere a una innecesaria confrontación retórica con los Estados Unidos en temas que no eran esenciales para los intereses argentinos (como, por ejemplo, la participación de la Argentina en el conflicto de América Central y el apoyo político y financiero otorgado al Gobierno sandinista). Asimismo, la pretensión de politizar el tema del repago de la deuda externa (donde se intentó, sin éxito y con poco realismo, crear un club de deudores latinoamericanos) fue una reiteración de la tradicional política argentina del período anterior: proponer un cambio profundo en las reglas del juego internacional sin tener los medios para instrumentarlo.

Creo también que son válidas las críticas realizadas respecto de la implementación secreta del misil Cóndor, iniciado en 1984, con la colaboración de Irak y Libia. Este proyecto militar era inconsistente con los principios generales de no dirimir conflictos a través del instrumento militar

(salvo el caso de una acción defensiva) y de control civil sobre las Fuerzas Armadas, que asertivamente se enunciaban en diversos foros internacionales. Además, el secreto con el cual se desarrolló este plan violaba, en mi opinión, los principios básicos de transparencia de la información que deberían caracterizar la política exterior de un país democrático.

Pero también creo que la mayoría de los principios sostenidos (entre otros, la promoción de la democracia y los derechos humanos, el destacado rol atribuido a las instituciones multilaterales y a las Naciones Unidas, la promoción del desarme, el respeto por el derecho internacional) son pilares fundamentales de una política exterior madura y que el Gobierno radical tiene el mérito, en circunstancias diplomáticas difíciles, de haber reincorporado dichos principios al accionar internacional argentino.

Asimismo, el Gobierno radical comenzó una política de mayor inserción económica internacional, con el lanzamiento del Plan Austral (1985), el inicio de la apertura comercial (la llamada “apertura Canitrot”, 1987) y los acuerdos de cooperación económica con España e Italia (1987-1988). Si bien estos intentos de apertura e integración económica no fueron exitosos en el corto plazo, representaron, sin embargo, los primeros indicios de un cambio de actitud en la clase dirigente respecto de la necesidad de abrir la economía, hacerla más competitiva y volver a insertarla en la economía internacional.

El Gobierno justicialista posterior consolidó y profundizó el acercamiento con Brasil y con Chile, inició un amplio viraje en la relación con los Estados Unidos y lanzó una audaz y exitosa política económica (el Plan de Convertibilidad), uno de cuyos pilares más importantes fue la apertura comercial y financiera, y la reinsertión de la economía argentina a la economía internacional.

En el área política, el Gobierno justicialista generó, a través de la instrumentación de varias acciones diplomáticas de alto perfil, una nueva atmósfera en la relación bilateral con los Estados Unidos, y gestó un audaz acercamiento político entre ambos países que no tiene precedentes en la historia diplomática argentina. Me refiero, por ejemplo, al envío de naves al Golfo Pérsico, el cambio en la orientación del voto argentino en las Naciones Unidas, la intervención argentina por razones de derechos humanos en la deposición del presidente Cedras en Haití, el retiro del Movimiento de Países No Alineados, la ratificación de los tratados de No Proliferación Nuclear y de Tlatelolco, la condena a Cuba en las Naciones Unidas por no respetar los derechos humanos, la cancelación del proyecto misilístico Cóndor y los esfuerzos, aún no concretados, de asociar al país a la OTAN o de concretar una alianza militar extra-OTAN, directamente con los Estados Unidos.

Si bien alguna de estas medidas fueron instrumentadas a través de gestos algo exagerados (la frase sobre “las relaciones carnales” ejemplifica dicho proceso), es importante distinguir en esta materia la sustancia de las formas. Las medidas fueron implementadas a partir de una percepción, que en líneas generales comparto, de que era necesario producir un fuerte impacto en la dirigencia, los medios de comunicación masivos y la opinión pública norteamericanos, si se pretendía generar un cambio sus-

tancial en las difusas percepciones negativas que predominaban en los Estados Unidos respecto de la Argentina, desde la Segunda Guerra Mundial.

En el área económica, el Gobierno justicialista extendió y aceleró el proceso de integración de la economía argentina a la economía mundial, profundizó la apertura comercial y la integración financiera del país al mercado internacional de capitales. La apertura comercial ha incluido no solo una reducción sustancial de los niveles arancelarios, sino que además se abolieron la mayoría de las restricciones cuantitativas y no arancelarias a la importación.

Además, la tendencia a una creciente inserción de la Argentina en el comercio mundial se afirmó a través de una tasa anual promedio de crecimiento del comercio internacional entre 1991 y 1996 de aproximadamente el 13 % (superior a la tasa de crecimiento del PBI, 6 %). Como resultado, el coeficiente de apertura de la economía argentina comenzó a aumentar, de los bajísimos niveles que caracterizaron la década de 1980 (aproximadamente 5 %), a aproximadamente el 8 % en 1996. Las exportaciones argentinas aumentaron el 93 % entre 1990 y 1996, y pasaron de USD 12.350 millones en 1990 a USD 23.800 millones en 1996. En términos anuales, la tasa de crecimiento de las exportaciones argentinas (11,6 %) ha sido, por primera vez desde 1945, superior a la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones mundiales (7,7 %), por un período prolongado. Además, por primera vez en la posguerra, el aumento de las exportaciones se ha dado juntamente con el aumento del consumo doméstico y parece encontrar sustento en un aumento de la inversión y en incrementos de la productividad.

La apertura financiera, por su parte, incluyó la abolición de los controles de cambios y una política que igualó el tratamiento otorgado al inversor extranjero respecto del inversor local y que favoreció la integración de los mercados monetarios y de capitales nacionales a los internacionales. Las privatizaciones, las desregulaciones y las mejoras en las reglas del juego económicas han generado un importante flujo de inversiones extranjeras directas. De acuerdo con estimaciones de la UNCTAD (*World Investment Report*, 1996), la inversión extranjera directa en la Argentina, entre 1991 y 1996, ha sido de aproximadamente de USD 23.000 millones, lo que más que duplicó el stock de inversión extranjera instalada en el país a inicios de la década (aproximadamente USD 10.000 en 1989, de acuerdo con el *Statistics on International Direct Investments*, OCDE, 1994). Este sustancial flujo de nuevas inversiones extranjeras directas, que probablemente se acelere en los próximos años, está contribuyendo significativamente a la modernización del aparato productivo nacional y a la creación de una densa red de intereses privados transnacionales. Esta trama de intereses extranjeros privados, crecientemente interesados en el progreso del país, son un nuevo instrumento con que cuenta la diplomacia local para alcanzar sus objetivos políticos y económicos de largo plazo.

B. La arquitectura diplomática de la política exterior de reincorporación al primer mundo

La concepción estratégica de la nueva política exterior se origina en cinco ideas o pilares fundamentales, que conforman la arquitectura diplomática de dicha política. A partir de esta arquitectura, se instrumentan las tácticas diplomáticas necesarias para llevar a la práctica la política exterior de reincorporación al primer mundo.

En la dimensión mundial, las facetas más importantes de la nueva política exterior son la decisión de insertar plenamente a la Argentina en la economía global, el desarrollo de una “relación especial” con los Estados Unidos y un acercamiento político y económico con los países más avanzados y con los países emergentes de rápido crecimiento.

En la dimensión regional, se abandona la tradicional política de competencia con los Estados Unidos y se desarrolla una nueva política de prestigio, que encuentra su sustento en la promoción de ciertos principios y en una activa política de integración y cooperación con el resto de los países de América Latina. A diferencia del pasado, dicha política de integración y cooperación no se basa en el intento de liderar una coalición antinorteamericana. Se basa, más bien, en un liderazgo fundado en el éxito de la *performance* económica del país (a la manera de la política exterior de la organización nacional), en los avances de la integración subregional (el Mercosur) y sus consecuencias sobre la integración en el ámbito más amplio de América Latina y en el diálogo y la cooperación estrecha que el país se propone desarrollar con los países más avanzados en temas económicos, políticos y militares de interés regional.

En la dimensión subregional, se promueve con firmeza la integración económica, se impulsa la creación de una zona de paz en el Cono Sur y se favorece la cooperación política y militar con los países vecinos, en todos sus órdenes. A continuación, analizaremos en mayor detalle los cinco pilares fundamentales de la nueva política exterior.

1. El primer pilar de la política de reincorporación al primer mundo, en el ámbito del posicionamiento mundial, es la decisión de reinsertar la economía argentina en la economía mundial.

En una economía mundial crecientemente integrada, la política exterior deberá guiar al país hacia una creciente participación en el comercio mundial, la apertura de nuevos mercados para las exportaciones nacionales, un aumento sustancial de la capacidad para atraer del exterior capitales y tecnologías modernas, y el desarrollo de una densa trama de intereses privados transnacionales comprometidos con el progreso argentino. Se trata de crear una espesa red de intereses internacionales interesados en el progreso, la prosperidad y la independencia del país. En este sentido, existe una profunda similitud de objetivos y tácticas entre la nueva política exterior y la política exterior de la organización nacional, que analizamos en la sección 1.

La decisión de insertar a la economía argentina en la economía mundial parte de la premisa de que el proceso de globalización de la economía mundial continuará su marcha ascendente en el futuro. Esto implica que

el país enfrentará un complejo abanico de oportunidades y desafíos generados por una creciente interdependencia económica.

Si la Argentina pretende alcanzar su objetivo estratégico de reincorporarse al primer mundo, durante la próxima generación, necesita consolidar un proceso de crecimiento económico rápido y sostenido. Para poder crecer, la Argentina debe aumentar sostenidamente la productividad de su economía. Y, para poder aumentar rápidamente la productividad de su economía, al estar alejada geográficamente de los principales ejes de la economía mundial, Argentina deberá asertivamente instrumentar una estrategia internacional que le permita ampliar el tamaño de su mercado.

El reducido tamaño del mercado nacional ha sido uno de los obstáculos más importantes para el crecimiento económico argentino durante los últimos cincuenta años y, seguramente, la principal explicación del fracaso del proyecto de industrialización a través de la sustitución de importaciones. La estrategia de inserción en la economía internacional tiene como propósito principal aprovechar las economías de escala y de especialización que resultan de un mercado ampliado, aumentar los niveles y la calidad de la inversión productiva y acelerar el proceso de incorporación tecnológica a la economía nacional. Se trata, en el lapso de una generación, de acercarse a la frontera tecnológica de los países más avanzados, con el objetivo final de aumentar la tasa de crecimiento, elevar los niveles de vida y acercar los niveles de productividad medios de la economía argentina a la de dichos países.

Por lo tanto, un objetivo clave y preeminente de la nueva política exterior es el desarrollo de una estrategia exitosa de inserción del país en el comercio mundial y regional. En el área del comercio, la nueva política exterior prioriza el objetivo de ampliar el tamaño del mercado, y lo instrumenta a través de una apertura gradual de la economía a la competencia internacional, una activa participación en la Organización Mundial de Comercio, una dinámica integración económica subregional en el marco del Mercosur y la negociación futura de zonas de libre comercio con el resto de los países de América Latina, con los países del Nafta (lo que podría ampliarse a una zona de libre comercio hemisférica, el ALCA, o Asociación de Libre Comercio de las Américas) y con la Unión Europea (ver subsección 3). La nueva política exterior se propone también realizar un esfuerzo especial para acercarse económica y políticamente a las dinámicas economías emergentes asiáticas y asegurar así una participación relevante para las exportaciones argentinas en dichos mercados.

Otro objetivo económico de la nueva política exterior es aumentar el flujo de inversiones externas en el país, con el doble propósito de incrementar la tasa de inversión y contribuir a la modernización de la estructura productiva de la economía nacional a través de la incorporación de nuevas tecnologías y métodos de gestión.

Un mayor grado de inserción de la economía argentina en el comercio mundial (medido a través de un coeficiente de apertura óptimo, que estimo de entre el 15 y el 20 %, en otras palabras, más del doble del actual, que es de aproximadamente el 8 %) y una mayor participación de la inversión extranjera directa en el desarrollo del país facilitarán la incorporación de

muchos de los importantes avances tecnológicos ya disponibles en los países más avanzados, lo que potenciará la tasa de crecimiento económico de la economía nacional.

En lo interno, un paquete de reformas estructurales, cuyo propósito es aumentar el nivel y mejorar la calidad de las inversiones realizadas dentro del país, proveen el marco institucional necesario para favorecer los potenciales aumentos de la productividad que resultarán de la ampliación del tamaño del mercado y de la incorporación de nuevos capitales y tecnologías. Es evidente que el país ya ha iniciado, durante los últimos años, un sostenido esfuerzo interno de reestructuración empresarial que gradualmente sentará las bases de una economía competitiva y con proyección internacional. La política de estabilización macroeconómica (la convertibilidad), las reformas estructurales (privatizaciones, desregulaciones y reforma del Estado) y la estrategia de inserción económica internacional (apertura, integración subregional, acuerdos interregionales, acceso a los mercados de capitales internacionales e inversión extranjera directa) son los capítulos más relevantes del esfuerzo de modernización acelerado de la economía nacional.

Es evidente que la nueva política exterior tiene un componente económico muy intenso. Se prioriza una dinámica diplomacia económica, a través del desarrollo de una trama de relaciones económicas regionales preferenciales (inicialmente con los países de la subregión, luego con los países del Nafta y de la Unión Europea), una participación activa y de primer nivel en las negociaciones comerciales multilaterales (Organización Mundial de Comercio) y una actividad permanente y asertiva de promoción comercial en los mercados mundiales, particularmente, aquellos de alto crecimiento (me refiero a las economías emergentes, particularmente, las asiáticas).

Pero la diplomacia argentina no solo debe trabajar para abrir mercados de exportación, sino que también debe facilitar el proceso de incorporación de nuevos capitales externos y de recursos humanos calificados al quehacer económico del país. Los viajes presidenciales, la organización de misiones empresarias, la participación activa en ferias internacionales y las facilidades inmigratorias para facilitar la incorporación al país de recursos humanos calificados son instrumentos relevantes de la nueva política económica internacional.

La Cancillería ya ha empezado un importante esfuerzo de capacitación del personal diplomático en todos los niveles en temas económicos y comerciales, y ha creado una agencia especializada en la promoción de las exportaciones (EXPORT.AR). Es necesario profundizar el esfuerzo ya iniciado y darle continuidad para que el componente económico de la nueva política exterior comience a rendir sus frutos.

Asumiendo que los países desarrollados (que ya tienen productividades medias altas y cuyas economías se encuentran en la frontera tecnológica) mantengan durante los próximos veinte años una tasa anual promedio de crecimiento del PBI per cápita de aproximadamente el 2,5 %, la Argentina alcanzaría una posición relativa similar a la que tuvo a inicios de la década de 1940 (en términos de nivel de vida y productividad media) si su PBI per

cápita creciera a una tasa anual promedio del 5 %. Esta tasa anual promedio me parece alcanzable dado el considerable atraso tecnológico actual de la economía argentina y los formidables aumentos de la productividad que resultarán de las reformas estructurales, de la mayor competencia generada por la ampliación del tamaño del mercado y de la incorporación de nuevas tecnologías, como resultado de la mayor inserción de la economía argentina en la economía mundial.

2. El segundo pilar de la política exterior de reincorporación al primer mundo, en el ámbito del posicionamiento mundial del país, es el desarrollo de una alianza o relación especial con los Estados Unidos.

El enfrentamiento político, ideológico, militar y económico entre las dos grandes superpotencias (los Estados Unidos y la Unión Soviética) concluyó con un incontestable triunfo de los Estados Unidos y una sorpresiva y acelerada declinación del imperio soviético.

Sin embargo, en nuestra opinión, en el largo plazo, se está creando un mundo más interdependiente y más multipolar, donde el poder, el prestigio y la riqueza estarán más distribuidos que antes entre los diversos actores. El fin de la Guerra Fría, la creciente preeminencia de lo económico en el cálculo internacional de las grandes potencias, el lento pero, en mi opinión, inexorable crecimiento del regionalismo abierto y la consolidación de polos regionales de integración económica prefiguran los elementos determinantes de una nueva configuración del poder, el prestigio y la distribución de la riqueza a nivel mundial. Los Estados Unidos, Europa, China, Japón, Rusia y posiblemente la India serán probablemente los grandes actores internacionales del siglo XXI.

En el mediano plazo, los Estados Unidos mantendrán una incontestable preeminencia. Son la economía nacional más grande del mundo (aproximadamente, 24 % del Producto Bruto Mundial) y lideran en casi todas las áreas de tecnología avanzada. La economía norteamericana es aproximadamente dos veces y media más grande que la segunda economía (Japón), tres veces y media más grande que la tercera economía (Alemania) y seis veces y media más grande que la economía del grupo de cuatro países que conforman el Mercosur. Además, controlan el dólar, la moneda más utilizada en las transacciones comerciales y financieras internacionales (aproximadamente el 65 % del total de las reservas internacionales están invertidas en dólares) y son el centro financiero internacional (proveedor potencial de fondos a una economía emergente como la Argentina) más importante del mundo.

La magnitud y la diversificada composición geográfica de su comercio internacional e inversiones extranjeras directas lo convierten en el *global trader* y *global investor* por excelencia. La gradual pero creciente internacionalización de las carteras de inversión por parte de sus fondos de pensión, fondos comunes de inversión y compañías de seguro ha sido durante la última década el principal motor detrás de la globalización de los mercados financieros internacionales y el principal impulsor para desarrollar los llamados mercados de capitales emergentes.

Su cultura popular es reconocida mundialmente y su lengua, el inglés, es la lengua franca en el mundo de los negocios, en la actividad académica,

científica y tecnológica y en el mundo de la informática y del entretenimiento. No solo los Estados Unidos han construido una industria cultural y científica poderosa, sino que, además, han inventado la primera cultura popular de masas con connotaciones globales, como lo demuestran la popularidad del ratón Mickey, los *jeans* y las hamburguesas.

En términos militares, la primacía norteamericana es hoy en día incontestable, tanto en términos de avances tecnológicos y sofisticación en el equipamiento como en los sistemas de información e inteligencia, y en términos de entrenamiento y de capacidad operativa para proyectar su fuerza militar a diversos campos de conflicto.

El equilibrio estratégico en Asia y en Europa depende en una importante medida de una presencia militar de los Estados Unidos en dichas áreas para proveer seguridad a sus aliados y reducir las posibles carreras armamentistas entre vecinos. En el Medio Oriente las iniciativas norteamericanas no solo aseguran un cierto equilibrio regional y han impuesto un límite al accionar de aquellas potencias regionales con ambiciones expansionistas, sino que además han sido decisivas para encaminar el proceso de paz en curso entre Israel y sus vecinos árabes. En este sentido, el rol asumido por los Estados Unidos durante la crisis del Golfo Pérsico, en el proceso de paz del Medio Oriente, en la resolución de la guerra civil en la ex-Yugoslavia y en las negociaciones norte/sur en la península de Corea confirman el liderazgo norteamericano en temas centrales que afectan la defensa y la seguridad del mundo. Su presencia militar en América, Asia y Europa, y una visión universalista de sus intereses económicos, financieros y políticos le aseguran una posición de primer rango durante las primeras décadas del siglo XXI.

A pesar de las tendencias a largo plazo hacia la multipolaridad en el nuevo orden mundial, los Estados Unidos sobresalen nítidamente sobre el resto de las grandes potencias por su capacidad para mantener un liderazgo internacional preeminente. Por eso, los Estados Unidos, durante las próximas dos décadas, mantendrán una posición de *primus inter pares* respecto de las demás grandes potencias, aunque su posición no será necesariamente hegemónica a nivel mundial.

El acercamiento político con Washington se origina, por un lado, en un reconocimiento por parte de la diplomacia argentina de la excepcionalidad de los Estados Unidos en el nuevo escenario internacional y, por otro lado, en las nuevas oportunidades que brinda el escenario regional para que la Argentina desarrolle una relación especial con dicho país. La Argentina necesita, durante las próximas dos décadas, contar con el apoyo norteamericano para lograr:

- i. avanzar en la creación de una zona de paz en el Cono Sur y simultáneamente desarrollar, con su apoyo, Fuerzas Armadas modernas y profesionales;
- ii. obtener el apoyo oficial u oficioso de los Estados Unidos en temas regionales de interés estratégico para la Argentina (por ejemplo, el conflicto de las Malvinas, los límites a la carrera armamentista en la subre-

gión, la estabilidad democrática de países vecinos, el potencial control de desastres ecológicos en el mar Argentino, etc.);

iii. desarrollar un diálogo bilateral provechoso, particularmente en temas regionales, que favorezcan un incremento de la influencia argentina en el proceso decisorio norteamericano y minimicen las consecuencias de decisiones norteamericanas que puedan afectar adversamente los intereses argentinos;

iv. ganar acceso preferencial para las exportaciones argentinas a los mercados de dicho país y de sus socios del Nafta (en muchas ocasiones se tratará de no ser discriminados a través de acciones *antidumping*, de derechos compensatorios o a través del otorgamiento de concesiones comerciales preferenciales a terceros países);

v. atraer hacia la Argentina una cuota importante de las cuantiosas inversiones directas norteamericanas en las economías emergentes y una porción relevante de los importantes fondos que administran los inversores institucionales norteamericanos (fondos de pensión, compañías de seguro, fondos comunes de inversión, fondos de inversiones en compañías que no cotizan en Bolsa).

Desde una perspectiva estratégica, para la Argentina la relación especial tiene sus fundamentos realistas en la búsqueda de un equilibrio necesario en su política subregional y regional. Una Argentina que ha declinado tanto durante los últimos cincuenta años, en términos económicos, militares y estratégicos, necesita una buena relación con los Estados Unidos para poder mantener ciertos grados de libertad de acción y ciertos espacios de autonomía política en su accionar subregional y regional.

La nueva relación encuentra sus fundamentos idealistas en una visión compartida por los dos países respecto de la organización política y económica deseable tanto al nivel nacional como internacional. En lo político, la democracia, el respeto a los derechos humanos y la libertad de prensa como principios básicos de la organización política interna. El repudio al terrorismo y al narcotráfico internacional y a aquellos Estados que los cobijan; la no proliferación y el control internacional de armas nucleares, químicas y bacteriológicas; el sostenimiento de los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas, y el desarrollo de políticas de seguridad cooperativas en el ámbito regional como principios básicos de la política de defensa nacional.

En lo económico, la promoción de un comercio internacional más abierto a través del fortalecimiento del sistema multilateral y la integración regional abierta, y de un mercado internacional de capitales al cual tengan acceso pleno los países emergentes como la Argentina. La primacía de la actividad privada y de los mercados como mecanismos para la asignación y administración de recursos económicos y la necesidad de contar con un aparato estatal eficaz y honesto para instrumentar las políticas públicas necesarias en las áreas de justicia, seguridad, educación e investigación y desarrollo, salud pública y regulación de los servicios públicos y de la competencia.

Una amplia gama de valores compartidos y la asimetría de poder entre ambos países favorecen, por un lado, la posibilidad de que la Argentina pueda gradualmente desarrollar una relación especial con los Estados Unidos y desaconsejan, por otro lado, el mantenimiento de las tradicionales políticas argentinas de competencia en la dimensión regional y de apoyo condicionado en la dimensión mundial.

Contribuye a favorecer las posibilidades de una alianza el hecho de que los conflictos tradicionales y las suspicacias, que en el pasado enraizaron la relación entre la Argentina y los Estados Unidos, han perdido parte de su virulencia histórica. En este sentido, la relación y los conflictos entre la Argentina y los Estados Unidos han perdido sus aristas emocionales tradicionales y se están transformando, cada día más, en los conflictos normales entre países económicamente interdependientes, donde se disputa agriamente el acceso a los mercados, el tratamiento de la inversión y las políticas regulatorias que afectan la competencia entre los sectores privados de los respectivos países. En este sentido, los conflictos entre los dos países no se diferencian de los que los Estados Unidos mantienen con sus principales aliados asiáticos y europeos.

Me refiero, desde una perspectiva norteamericana, por ejemplo, a la instrumentación de la ley de patentes medicinales o a los derechos específicos que la Argentina instrumentó durante 1995-1996 para proteger los sectores textiles o del calzado. Y, desde una perspectiva argentina, a las acciones *antidumping* y los derechos compensatorios, que penalizan el acceso de algunas exportaciones argentinas al mercado norteamericano (por ejemplo, siderurgia, ferroaleaciones, textiles) y a las restricciones paraarancelarias (sanitarias o cuantitativas) a la exportación de productos agropecuarios o alimenticios, que son, desde hace varias décadas, una fuente permanente de preocupación.

Además, la Argentina ya no pretende competir por la hegemonía regional o crear una coalición latinoamericana antagónica a las políticas de los Estados Unidos en el hemisferio. La dirigencia argentina ha finalmente comprendido que no se necesita ser antinorteamericano para ser prolatinoamericano y que la diplomacia local cuenta con instrumentos alternativos para desarrollar una política de prestigio en el ámbito regional (ver subsección 5).

Asimismo, los Estados Unidos han dejado de liderar las posiciones proteccionistas en los temas de comercio internacional agropecuario, lugar del cual fueron desplazados por la Unión Europea durante las dos últimas décadas. Al contrario, durante la reciente Ronda Uruguay del GATT, los norteamericanos propugnaron por la liberalización del comercio internacional agrícola y apoyaron decididamente las gestiones del Grupo Cairns (grupo de países, que incluye a la Argentina, que promueven la liberalización del comercio internacional en productos agropecuarios) para incluir el comercio agropecuario en las negociaciones GATT.

Además, el fin de la Guerra Fría disminuye, al menos en los temas estratégicos, el potencial perfil intervencionista de la política exterior norteamericana en la región. La desaparición de la amenaza externa soviética y la renovada democratización de los regímenes políticos regionales

está reduciendo a un mínimo histórico los grados de interferencia política norteamericana en la región.

Con la excepción del período de la Guerra Fría, la política exterior norteamericana respecto de los países de América Latina ha sido relativamente consistente y coherente. Desde la guerra con España, a fines del siglo pasado, los Estados Unidos consideran a América Latina como un objetivo clave para sus inversiones y exportaciones, y como una zona privilegiada (una especie de retaguardia estratégica) en términos de seguridad. Se trata, fundamentalmente, para la diplomacia norteamericana, de mantener una amplia libertad de acción en la región, sin transformarse en el policía del hemisferio y sin hacerse responsable por resolver los conflictos dentro de la región que no involucren directamente los intereses propios.

La excepción serán aquellas situaciones donde la agenda interna norteamericana se proyecta sobre la política exterior de dicho país. Me refiero al problema del narcotráfico (Colombia y México), la inmigración ilegal (el Caribe, Centroamérica y México), las amenazas al medio ambiente (Brasil y México) y el futuro de Cuba. En la actualidad, salvo en los temas mencionados en el párrafo anterior, la política exterior norteamericana en la región es de bajo perfil en temas estratégicos y está principalmente dominada por consideraciones económicas. La Secretaría de Comercio norteamericana y los *lobbies* privados influyen más la política norteamericana hacia la región que las tradicionales consideraciones de seguridad y posicionamiento diplomático.

Por otra parte, existen diversos indicios (la cumbre de presidentes de Miami y sus secuelas) que confirman una voluntad por parte de los Estados Unidos de enfatizar la diplomacia económica en el ámbito regional. Se trata, por un lado, de enfatizar el cumplimiento de ciertas reglas de comportamiento económico por parte de los países de la región (en particular, normas sobre propiedad intelectual y restricciones al otorgamiento de subsidios a las exportaciones) y, por otro lado, de profundizar la interdependencia económica hemisférica y promover un área comercial hemisférica preferencial (las propuestas de extensión del Nafta o de formación de una zona de libre comercio hemisférica, el ALCA).

Además, en el nuevo escenario internacional, los Estados Unidos reafirman su preferencia histórica por concentrar su atención e interés en los países más cercanos a su territorio, o en los problemas que tuvieran mayores probabilidades de constituir una amenaza para su bienestar. En consecuencia, México recibe más atención que el Brasil, pero la destrucción del bosque húmedo en el Amazonas es más peligrosa que los disturbios civiles en Nicaragua, ahora que la Unión Soviética no es vista como parte del conflicto.

La implicancia de este concepto de la distancia (o en términos de relevancia de los problemas) es que, cuanto más lejos se encuentre un país de los Estados Unidos, mayor será su libertad de acción diplomática en el hemisferio. En este sentido, el fin de la Guerra Fría y el cambio en el posicionamiento internacional de los Estados Unidos respecto de la región

aumentan sustancialmente los grados potenciales de libertad de acción de la diplomacia regional argentina.

En el nuevo escenario pos Guerra Fría, los Estados Unidos necesitan aliados y amigos en el hemisferio para hacer frente a conflictos militares intrarregionales (como lo fue el conflicto bélico entre el Ecuador y Perú); a disputas diplomáticas causadas por diferendos sobre límites fronterizos o por el control de recursos económicos, y a amenazas regionales originadas en el terrorismo, el narcotráfico, la migración ilegal o los problemas del medio ambiente.

Esta necesidad de encontrar aliados y amigos generará oportunidades imprevistas para que la Argentina fortalezca una buena relación con los Estados Unidos. La relación especial encuentra sus fundamentos no solo en el abandono por parte de la Argentina de su tradicional política de no compromiso y de aislamiento económico internacional, sino también en las oportunidades de liderazgo regional que el nuevo posicionamiento norteamericano le ofrece a la Argentina.

La Argentina actual está mejor posicionada que cualquier otro país importante de América Latina para desarrollar una política de influencia en Washington. La democracia, la apertura económica y la transparencia en el manejo de los asuntos de seguridad internacional son los fundamentos de la nueva relación. Pero, además, la diplomacia argentina goza de una amplia libertad de acción respecto de los principales temas conflictivos que los Estados Unidos han incorporado a su agenda latinoamericana. La falta de conflictos relevantes entre la Argentina y los Estados Unidos respecto de esta agenda representa una oportunidad única para desarrollar una relación fructífera y genuinamente amistosa entre los dos países.

Es cierto que poco puede hacer la diplomacia argentina para introducir un cálculo de costos y beneficios con el objetivo de influenciar las políticas de los Estados Unidos. La estrategia diplomática recomendable es la de aumentar la influencia argentina sobre Washington. Para ello debemos gradualmente transformarnos en indispensables a los procesos de decisión norteamericanos en los temas relacionados con América Latina.

Se trata de incorporar la influencia argentina a la política norteamericana respecto de América Latina y expandir el horizonte de nuestras opciones a través de un manejo eficaz, confiable y amistoso de la relación bilateral. Pienso que no debemos oponernos a los Estados Unidos en discusiones retóricas o conceptuales y solo en raras ocasiones de real importancia enfrentarnos abiertamente a las políticas clave de Washington en el hemisferio. Queremos ser consultados no por ser un aliado débil pero fiel, sino por ser un amigo útil y confiable. Nuestro objetivo de largo plazo es llegar a una situación en la cual los Estados Unidos encuentren natural pedir nuestra opinión en los temas clave de su política latinoamericana y se sientan incómodos de ignorarla.

Después de haberse dedicado durante décadas a contener el expansionismo norteamericano en América Latina, la Argentina puede crearse un rol de creciente influencia y relevancia en el sistema regional (e indirectamente en el sistema internacional) a través del desarrollo de una política exterior que esté simultáneamente dispuesta a ejercer una influencia

constructiva sobre Washington y a ejercer un liderazgo sobre temas puntuales respecto de sus pares latinoamericanos.

La opinión argentina ante los Estados Unidos, en temas hemisféricos, ha ganado peso, y el diálogo en temas bilaterales se ha ampliado significativamente, particularmente en los temas económicos y militares. El universo de diferendos entre la Argentina y los Estados Unidos se concentra, hoy en día, en temas de comercio internacional, donde intereses privados en ambos países se ven afectados por políticas comerciales o por regulaciones internas que distorsionan los flujos de comercio bilaterales.

La relación especial se fortalece a través de la creciente trama de intereses privados que se está generando entre los dos países. El comercio bilateral total ha aumentado de aproximadamente USD 2527 millones en 1990 a USD 6654 millones en 1996, lo que corresponde a una tasa anual promedio de crecimiento de 17,5 %. En la relación comercial bilateral, los Estados Unidos tienen un superávit comercial significativo. Por su lado, el stock de la inversión directa norteamericana en el país se ha duplicado durante los últimos cinco años y alcanza aproximadamente a USD 9000 millones en la actualidad. De acuerdo con las estadísticas de la OECD (1995), la inversión directa norteamericana representa aproximadamente el 40 % del stock total de inversiones extranjeras directas en la Argentina. Dow Chemical, Wall Mart, Nabisco, CSX, Motorola son algunas de las compañías multinacionales norteamericanas que se han incorporado recientemente al quehacer económico del país. Además, los fondos institucionales norteamericanos (fondos comunes de inversión, fondos de pensión, compañías de seguros) se han transformado en el principal inversor externo en acciones, bonos y activos monetarios emitidos por el Gobierno o por el sector privado nacional. La Comisión Nacional de Valores recientemente estimó que inversores norteamericanos representan aproximadamente el 40 % del total de los fondos internacionales invertidos en los mercados de capitales argentinos (aproximadamente USD 6400 millones de un total de USD 16.000 millones a fines de 1996).

En conclusión, esa relación especial será producto de una creciente confianza entre ambos países fundada en una estrecha cooperación política bilateral; en un amplio abanico de temas regionales y globales; en una creciente y fructífera relación económica bilateral, y en una visión compartida sobre la organización política y económica deseable, tanto en el plano interno como en el mundial. En mi opinión, las características y las formas de la relación especial serán reevaluadas y reinterpretadas por diferentes partidos y Gobiernos, y podrá instrumentarse a través de diferentes políticas, pero no creo que el país, en las circunstancias internacionales actuales, vuelva atrás en la idea de que es necesario tener una relación de mutua confianza con los Estados Unidos. Dicha relación está sólidamente basada en el largo plazo en conveniencias geopolíticas, en modestos pero crecientes intereses económicos bilaterales y en la inexistencia de conflictos mayores que puedan bloquear el desarrollo de la relación.

3. El tercer pilar de la política exterior de reincorporación al primer mundo es el desarrollo de un proceso de integración económica y de es-

trecha cooperación política con Brasil que, a su vez, desencadena un amplio proceso de integración económica subregional (el Mercosur) y genera las condiciones para avanzar conjuntamente en la negociación de zonas de libre comercio con otras regiones o grupos de países.

Después de muchas décadas perdidas, la retórica y el voluntarismo que caracterizaron la política latinoamericana argentina (tanto durante el período de la política exterior de la organización nacional como el período de la política exterior del aislamiento) están cediendo el paso al desarrollo de una orientación más pragmática, que está sentando bases para implementar una genuina estrategia de cooperación, integración y solidaridad latinoamericana.

La dirigencia argentina ha finalmente reconocido que los pasos imprescindibles para avanzar hacia una mayor integración y solidaridad latinoamericana son el desarrollo de una densa trama de intereses económicos intrarregionales, la resolución definitiva de los conflictos limítrofes pendientes y el desarrollo de políticas de comercio exterior y de defensa cooperativas con los vecinos de la subregión.

El primer y más importante paso en esta dirección es el establecimiento de una alianza económica y política de largo plazo con el Brasil. Se trata aquí de una dramática reversión de alianzas, a fin de acercarse estratégicamente e integrarse económicamente a un país que fue percibido históricamente por la diplomacia argentina como su principal competidor y potencial adversario regional.

Esta es la otra cara de la medalla, indispensable para completar y equilibrar la relación especial con los Estados Unidos y volver a insertar al país en el escenario económico y político mundial. Para la Argentina, este es el otro componente indispensable que asegura el equilibrio y la funcionalidad de la nueva política exterior y que le da una clara dimensión subregional a dicha política. Se trata nada menos que de sustituir la tradicional diplomacia de equilibrio geopolítico por una diplomacia orientada hacia la cooperación política y la integración económica con nuestro principal vecino.

El reemplazo, en la dimensión subregional, de la geopolítica por la integración desencadena, desde una perspectiva argentina, una revalidación profunda de la orientación internacional y del accionar diplomático del país. Para la Argentina, la integración con Brasil es un medio privilegiado para ampliar el tamaño del mercado nacional. Además, la política de integración económica con el Brasil, Paraguay y Uruguay, en el marco del Mercosur, está gradualmente sentando las bases sólidas para una amplia cooperación económica, política y estratégica en el Cono Sur y, así, desactivar definitivamente las estériles competencias geopolíticas del pasado en la subregión.

La integración económica es también un primer paso necesario para la creación de una zona de paz subregional, que analizaremos en la próxima subsección. En la visión de la nueva política exterior, la paz regional resultaría de un equilibrio político concertado y de una trama de intereses económicos comunes y no como antaño, de una geopolítica tradicional de equilibrio y de poder. La política de integración económica, el desarrollo

de una política militar cooperativa y una agenda de coordinación en temas de política internacional de interés mutuo (que podría gradualmente ampliarse a través del tiempo) son las tres caras indispensables de este proceso de acercamiento político e integración económica entre la Argentina y el Brasil.

El proceso de integración económico en el Cono Sur se profundizó con el lanzamiento del Mercosur en 1991 y con la puesta en marcha del arancel externo común a inicios de 1996. El comercio intrarregional del Mercosur ha crecido aceleradamente durante los últimos años. El comercio total de la Argentina con sus socios del Mercosur ha aumentado de aproximadamente USD 2700 millones en 1990 a casi USD 13.700 millones en 1996, lo que representa un crecimiento anual promedio de aproximadamente el 29 % durante ese período. Por su parte, el comercio total bilateral entre la Argentina y Brasil ha crecido aceleradamente de USD 1358 millones en 1987 a aproximadamente USD 11.900 millones en 1996.

El Mercosur crea también una oportunidad para extender hacia otros países de América del Sur y para negociar con los Estados Unidos y con la Unión Europea acuerdos regionales de libre comercio. Estos acuerdos (complementarán los avances que deberían ocurrir en la Organización Mundial de Comercio) contribuirán a ampliar el tamaño del mercado y serán esenciales para acelerar el crecimiento de la economía argentina durante la próxima década.

Al Mercosur se incorporan, en 1997, Bolivia y Chile, a través de la puesta en funcionamiento de acuerdos de libre comercio que reducirán gradualmente durante la próxima década los aranceles y otras restricciones al comercio entre dichos países y los del Mercosur. Estos acuerdos son un primer paso que podrá extenderse en un futuro cercano a Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y, más tarde, al resto de América del Sur y, por qué no, más adelante, a otros países del hemisferio austral, como Angola, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelanda.

La integración económica con Chile (donde ha habido avances significativos) es un objetivo vital para la Argentina, no solo por razones económicas sino también por motivos de seguridad regional, que se discutirán en la próxima subsección 4. El comercio bilateral total aumentó de aproximadamente USD 350 millones por año durante la década de 1980 a un estimado de aproximadamente USD 3000 millones en 1996. En 1997 se darán los primeros pasos operativos en la implementación del importante acuerdo de libre comercio alcanzado en 1996 entre Chile y el Mercosur, lo que seguramente contribuirá a mantener una alta tasa de crecimiento en el comercio bilateral.

El sector privado chileno se ha convertido en un importante inversor extranjero en la Argentina. El Ministerio de Economía de Chile ha estimado en aproximadamente USD 5680 millones la inversión chilena en la Argentina a fines de 1996 (principalmente en los sectores eléctricos, alimenticios, de distribución, pulpa y papel, fondos de pensión y compañías de seguros), lo que representa para Chile aproximadamente el 47 % del total de sus inversiones directas fuera de su país. Las inversiones argentinas en

Chile están comenzando a crecer y se estima que alcanzaron aproximadamente USD 300 millones a fines de 1996.

La integración física fronteriza (camino, túneles, ferrocarriles) está gradualmente mejorando, lo que reducirá en el futuro los costos del transporte entre ambos países. Empresas privadas de los dos países están poniendo en funcionamiento dos importantes gasoductos para transportar y distribuir el gas natural argentino a usuarios industriales y residenciales chilenos. Está cerca de firmarse un acuerdo de cooperación e integración minero que facilitaría la explotación por el sector privado de varios proyectos de gran envergadura en las altas cumbres fronterizas, incluyendo el posible procesamiento de mineral argentino en fundiciones chilenas, la utilización compartida de puertos mineros y la explotación de yacimientos mineros que cruzan la frontera común.

El Mercosur también sirve como palanca para negociar el acceso preferencial a los mercados comerciales más importantes del mundo, en particular, el norteamericano y el europeo, a través de la negociación de tratados de libre comercio interregionales con dichos centros económicos. Estas dos regiones tienen un peso muy importante en la economía mundial; en conjunto representan aproximadamente el 52 % del PBI mundial (1995) y 66 % del total de la inversión extranjera directa a nivel de la economía mundial.

El desarrollo de relaciones económicas preferenciales con los Estados Unidos (en el marco de una negociación Mercosur/Nafta) y con Europa (en el marco de una negociación Mercosur/Unión Europea) tiene como principal objetivo mejorar el acceso a sus mercados de bienes y servicios, reducir o al menos poner un coto a sus prácticas proteccionistas y atraer sus inversiones y recursos humanos entrenados hacia la subregión. Se trata de utilizar el regionalismo abierto como un complemento a las negociaciones multilaterales que se desarrollen en el futuro en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

La relación económica preferencial con cada una de estas regiones servirá también para ampliar los márgenes de autonomía en la negociación con la otra y para ampliar la agenda de temas a ser negociados en la OMC. La negociación con los Estados Unidos y sus socios del Nafta, Canadá y México facilitará la negociación con Europa, y viceversa. La negociación de un tratado de libre comercio con Europa contribuirá a recrear, con el tiempo, una relación política y cultural más densa con un grupo de países a los cuales nos unen antiguos lazos históricos, culturales y demográficos. A su vez, la negociación con los Estados Unidos y sus socios del NAFTA de un tratado de libre comercio hemisférico contribuirá a fortalecer la relación política y estratégica con la primera potencia mundial durante las próximas décadas.

Es probable que los Estados Unidos y Europa promuevan, durante la próxima década, la creación de una zona de libre comercio transatlántico (la Unión Transatlántica). La posibilidad de que esto ocurra está, en mi opinión, ligada a la futura eficacia de la Organización Mundial del Comercio para poner en marcha los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay. Si la posible Unión Económica Transatlántica se concretara, la negocia-

ción previa de acuerdos de libre comercio entre el Mercosur con los Estados Unidos y con Europa favorecería la incorporación del Mercosur a esta zona ampliada de libre comercio, lo que representará una oportunidad histórica para mejorar el posicionamiento internacional de la Argentina y de sus socios del Mercosur ante los desafíos del siglo XXI.

El acercamiento económico con los países más avanzados contribuirá también a fortalecer la relación política con ellos. Esa creciente relación ayudará a revalorizar internamente los principios fundamentales que compartimos con dichas naciones: la democracia como sistema político; el respeto a los derechos humanos; la libertad de prensa; la preocupación por los temas ambientales, por el narcotráfico, por el terrorismo internacional, y el repudio a estos hechos en sus aspectos negativos.

Además, la concreción de estos acuerdos de libre comercio interregionales favorecerá la consolidación de una densa trama de intereses privados transnacionales. Un manejo inteligente de esta trama de intereses privados transnacionales, en el marco de un sistema político democrático estable, aumentará considerablemente los márgenes de acción de la diplomacia local. Indudablemente, la mayor interdependencia económica aumentará el número de potenciales conflictos internacionales originados en la competencia económica (apertura de mercados, presiones para modificar regulaciones, promoción de proveedores, etc.). Pero los crecientes flujos de comercio, las inversiones extranjeras instaladas en el país y las oportunidades de negocios crearán una densa trama de intereses extranjeros comprometidos, en el largo plazo, con el éxito económico y la independencia del país.

4. El cuarto pilar de la política exterior de reincorporación al primer mundo es una política de seguridad y defensa orientada a crear una zona de paz en el Cono Sur de América.

La inserción internacional del país lleva también a asumir las responsabilidades que al país le corresponden en el mantenimiento de la seguridad internacional. El país debe contribuir de manera efectiva al desarrollo de la seguridad internacional, especialmente en su área de influencia.

No basta que la Argentina tenga mejores relaciones internacionales, exporte más, atraiga importantes inversiones, vuelva a crecer y gradualmente reduzca la brecha de productividad entre su economía y la de los países avanzados. Todos estos objetivos son imprescindibles, pero además la nueva política exterior debe garantizar la paz y fortalecer la seguridad argentina en el ámbito donde realmente le interesa: el ámbito subregional.

El propósito es apalancarse en el proceso de integración económica subregional para gradualmente desarrollar una creciente cooperación estratégico/militar entre la Argentina y el Brasil, que incluya, más adelante, a Chile.

La consolidación de la integración económica y de un proceso de cooperación político/militar con Brasil contribuirá, en conjunción con las políticas de extensión comercial del Mercosur (a las que nos referimos en la subsección anterior), a minimizar, con el transcurrir del tiempo, las inútiles e innecesarias suspicacias (y, hasta en algunas ocasiones, conflictivas relaciones) que han existido entre la Argentina y Brasil en el pasado.

La creación de un ámbito subregional de paz y de seguridad concertada no es solamente un objetivo estratégico de la política exterior, sino que además está íntimamente relacionada con el proyecto de crecimiento económico que constituye, como ya dijimos, un vehículo privilegiado para recuperar una posición relevante de la Argentina en el concierto mundial.

Argentina no es Siria o Líbano, o un país vecino de China, amenazado por presencias militares o por conflictos limítrofes difusos y estratégicamente relevantes. La Argentina está localizada en una parte del mundo donde las amenazas y los conflictos potenciales, al menos en la actualidad, son muy reducidos y fundamentalmente de origen regional. Dichos conflictos podrían originarse en engorrosos y no resueltos diferendos limítrofes o en procesos de competencia geopolítica, producto del deseo de establecer una hegemonía regional en detrimento de los intereses de los demás países de la subregión.

La mejor forma de fortalecer la seguridad argentina es creando una zona de paz, que una el interés argentino de seguridad con el de nuestros principales vecinos. Este proyecto requiere la construcción gradual de un núcleo de políticas de seguridad cooperativas intrarregionales, que sirvan de fundamento para la creación gradual de un marco de confianza y cooperación militar amplia en la subregión.

Creemos que dicho proyecto, para ser exitoso, requerirá de una estrecha cooperación militar/estratégica de los países de la subregión con los Estados Unidos y de un reconocimiento positivo a dicho proceso por parte de Europa. El objetivo de largo plazo sería poder formalizar un acuerdo de cooperación estratégico-militar entre los países miembros de la zona de paz del Cono Sur y la OTAN.

En una etapa preliminar, la Argentina debería estar dispuesta, si la oportunidad se presenta, a desarrollar una relación militar especial con los Estados Unidos, en la categoría de aliado privilegiado extra-OTAN (Australia, Corea del Sur, Israel, Jordania, Japón y Nueva Zelanda están dentro de esta categoría). No se trata de aumentar los compromisos militares del país en el exterior. Se trata de consolidar un proceso de acercamiento entre las Fuerzas Armadas de los dos países, realizar operaciones de entrenamiento conjuntas, incorporar armamentos más modernos y obtener el acceso para nuestros oficiales a los cursos y programas de entrenamiento profesionales más avanzados del mundo.

En un mundo donde las tensiones subregionales crecen (particularmente en el Medio Oriente, el este europeo y el sur y nordeste asiático), la creación de una zona de paz en el Cono Sur representa una ventaja económica potencial importante en la competencia económica global y facilita el proceso de largo plazo de inserción de la subregión en el primer mundo.

La creación de dicha zona de paz subregional reduce la prima de riesgo país y región y contribuye a aumentar la tasa de inversión y el crecimiento potencial de los países de la subregión, lo cual a su vez contribuye a fortalecer la trama de intereses económicos comunes y consolida el proceso de fortalecimiento de la paz subregional.

El proceso de acercamiento estratégico entre la Argentina y Brasil es de gran relevancia para el futuro de la subregión. Los primeros pasos fueron dados a partir de 1979/1980. Primero, cuando se resolvió el conflicto respecto de la explotación de los recursos hidroeléctricos del río Paraná (1979), y luego, cuando se firmó un acuerdo bilateral de cooperación para el desarrollo y aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear (1980).

Más adelante, en 1991, se firmó un tratado bilateral sobre el uso pacífico de la energía nuclear, se creó una agencia brasileño-argentina para realizar una supervisión conjunta para que los materiales nucleares no tuvieran uso bélico y se firmó (en conjunto con Chile) un Acuerdo para la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Bacteriológicas. Finalmente, en 1994, la Argentina, Brasil y Chile ratificaron el Tratado de Tlatelolco, que estipula la no proliferación de armas nucleares en América Latina.

Los progresos realizados en esta área de cooperación bilateral respecto de los armamentos de destrucción masiva han sido esenciales para aumentar la confianza recíproca entre ambos países. En el campo de la cooperación militar más convencional, la Argentina y Brasil ya han iniciado una fase preliminar de acercamiento durante los últimos dos años.

Los dos Gobiernos han reformado sus planes nacionales de defensa y seguridad y su planeamiento militar. La tradicional hipótesis de conflicto con el país vecino, que dominaba el planeamiento militar de ambos Estados mayores desde inicios de siglo, ha sido desechada por los Gobiernos y los Congresos de ambos países. Tras un siglo de reforzar sus posiciones militares en el sur de Brasil en previsión de una guerra con la Argentina, a la que consideraba su mayor rival en la región, la Nueva Política de Defensa brasileña (anunciada por el presidente Cardozo el 6 de noviembre de 1996) transfiere a la Amazonia varias bases del ejército, en la actualidad localizadas en la frontera con la Argentina. Además, se está iniciando una aproximación militar mediante ejercicios conjuntos en el ejército y en la marina, intercambio de oficiales y de profesores de escuelas de guerra y una mayor cooperación y transparencia entre las áreas de inteligencia respectivas.

La potencial zona de paz se consolidará a partir de la implementación de políticas de seguridad cooperativa; en otras palabras, a través del aumento de la confianza entre los países vecinos en temas de seguridad y de defensa. Que cuando Brasil haga una maniobra militar, nos informe antes y nos invite a participar, y lo mismo nosotros con Brasil; que el portaaviones brasileño, como ya ha sucedido, esté dispuesto a utilizar los aviones argentinos, puesto que nosotros tenemos nuestro portaaviones desactivado en Puerto Belgrano. Además, se podría extender la cooperación en temas de planeamiento y control respecto de cuestiones tan importantes como el terrorismo y el narcotráfico, y la defensa de la subregión contra amenazas futuras, aún no identificadas, que se originen en un ámbito extrarregional.

La alianza entre la Argentina y Brasil está produciendo una profunda revalidación de los desafíos y las oportunidades que la Argentina enfrenta en su escenario estratégico subregional. En particular, el proceso de integración y cooperación entre la Argentina y Brasil modifica de cuajo el

tradicional cálculo de equilibrio geopolítico que caracterizaba la relación argentino-chilena desde fines del siglo pasado.

Una de las actividades principales de la nueva política exterior ha sido la de buscar una solución definitiva a los temas pendientes de delimitación fronteriza con Chile. Las relaciones con dicho país tuvieron un salto cualitativo a partir de los tratados papales suscritos en 1984 (que establecen los medios para resolver las disputas limítrofes) y la Declaración Presidencial de Límites (agosto de 1991), que busca completar la delimitación de los 5300 kilómetros de frontera común. El trabajo conjunto de las comisiones binacionales resolvió, por negociación directa, 22 de los 24 puntos donde había conflictos limítrofes pendientes. De los dos temas pendientes, Laguna del Desierto quedó bajo la soberanía argentina por resolución de un tribunal arbitral. El tratado que delimita los límites del último tema pendiente, Campos de Hielo Sur, se encuentra en ambos Congresos a la espera de la ratificación. El tratado propuesto ha generado un gran debate y revuelo en sectores políticos y en la opinión pública argentina y chilena. Las reacciones han abarcado todo el espectro, desde la aceptación del acuerdo hasta su rechazo y el recurso a un fallo arbitral. En el escenario actual, es conveniente que el tratado sea aprobado en los Congresos, puesto que el resurgimiento de tensiones fronterizas no solo pondría en riesgo la imagen internacional del país, sino que también afectaría negativamente el amplio proceso de integración económica en curso entre los dos países.

El creciente flujo de comercio e inversiones entre la Argentina y Chile, el reciente acuerdo de libre comercio entre Chile y el Mercosur, y los avances en la integración física y energética entre los dos países también están contribuyendo a crear una creciente interdependencia entre ambas naciones. Al aumentar las áreas de integración, está también incrementándose el número de actores involucrados, particularmente del sector privado, y se está gradualmente formando una densa trama de intereses cruzados y un amplio abanico de incentivos para alcanzar soluciones cooperativas, por la vía de las compensaciones, cuando se presentan conflictos.

La dirigencia argentina (salvo algunas excepciones) ha abandonado la tradicional visión geopolítica de equilibrio militar y estratégico que caracterizó tanto la política exterior de la organización nacional como la política exterior del aislamiento. Desgraciadamente, no ha ocurrido lo mismo en Chile a igual velocidad. La institución militar (por razones de tradición corporativa) y grupos nacionalistas de derecha (ligados a sectores agropecuarios proteccionistas) mantienen la visión geopolítica tradicional como eje central de su pensamiento estratégico.

Es importante, en este sentido, remarcar que la democracia chilena actual sufre de algunas limitaciones institucionales que la transforman, en alguna medida, en una democracia restringida por un poder tutelar militar. Me refiero a los siguientes puntos: (i) el establecimiento de senadores designados, lo que limita la expresión mayoritaria del país; (ii) la relativa autonomía constitucional y financiera de las Fuerzas Armadas respecto de los órganos de control político; (iii) la conformación de un tribunal cons-

titucional que le otorga un cierto sentido de veto a las decisiones de los parlamentarios, y (iv) la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas.

La realidad indicaría que, si bien Chile está inmerso en un proceso de consolidación democrática y que el proceso de subordinación de las Fuerzas Armadas al marco institucional democrático es creciente, el país no goza aún, en este tema puntual, de una democracia plena. Asimismo, las Fuerzas Armadas chilenas, que tradicionalmente han otorgado una enorme importancia al balance estratégico regional, como fundamento de la estabilidad regional, se encuentran abocadas de lleno a un proceso de modernización de armamentos, que busca mantener el balance estratégico con la Argentina.

Sin embargo, creo que con el pasar del tiempo la Argentina y Chile desarrollarán políticas de seguridad cooperativas y que Chile se integrará gradualmente a una zona de paz subregional. Por un lado, el acercamiento político y económico entre la Argentina y el Brasil, y los grandes avances realizados en el proceso de resolución de las diferencias limítrofes chileno-argentinas, han producido una verdadera revolución geopolítica en el Cono Sur. Por otro lado, la integración comercial, la complementación económica y las inversiones cruzadas entre los países de la región están generando una relación de interdependencia crecientemente estructural entre la Argentina y Chile. Si a esto le sumamos el gradual fortalecimiento de la relación especial entre la Argentina y los Estados Unidos y la gradual consolidación de las instituciones democráticas en Chile, podemos comenzar a vislumbrar cómo la idea de una zona de paz subregional probablemente se transforme en realidad en el mediano plazo.

La Argentina debe también favorecer la seguridad regional, para contribuir de esta manera a evitar la transferencia de inseguridad desde el contexto latinoamericano hacia el resto del sistema internacional. La Argentina debe estar dispuesta a actuar como amistoso componedor o garante en todas las situaciones de conflicto entre países de América Latina y debe estar dispuesta a brindar su cooperación en la represión del tráfico de drogas, la criminalidad y el terrorismo internacional. Asimismo, la Argentina debe continuar contribuyendo, de acuerdo con sus posibilidades, a la paz y seguridad internacional, por medio de su participación activa en operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de las Naciones Unidas.

Consolidar un área de paz subregional no significa la implementación de una política de desarme. Al contrario, lo que visualizo son Fuerzas Armadas modernas y bien entrenadas. La defensa, como el ejercicio de la justicia, es una obligación irrenunciable de toda la sociedad que desee mantener su independencia y defender su soberanía territorial. Las Fuerzas Armadas son la institución del Estado encargada de la tarea principal de su resguardo y protección.

La Argentina necesita, al igual que sus principales vecinos, desarrollar Fuerzas Armadas tecnológicamente modernas, altamente profesionales e integradas a través de diversos mecanismos operativos al accionar de las fuerzas armadas de quienes deben ser nuestros principales aliados regio-

nales (Brasil y Chile y demás naciones vecinas) y globales (los Estados Unidos y los países miembro de la OTAN). En este sentido, el ejemplo europeo es aleccionador: después del fin de la Guerra Fría y de casi cuarenta años de integración económica, los países europeos mantienen fuerzas militares modernas y bien entrenadas en el marco de políticas de seguridad regionales cooperativas.

5. El quinto pilar de la política exterior de reincorporación al primer mundo es el desarrollo de una política de prestigio fundada, en lo mundial, en la reafirmación de ciertos principios universales y, en lo regional, en el desarrollo de un sostenido esfuerzo de cooperación y solidaridad con el resto de los países de América Latina.

La política de prestigio encuentra su sustento en dos vertientes tradicionales de la diplomacia argentina. Por un lado, la tradición principista de la política exterior de la organización nacional, que encontraba su sustento en la promoción de ciertos principios universales y en el énfasis otorgado por la diplomacia argentina al derecho internacional como principio rector de las relaciones interestatales.

Por otro lado, una política de solidaridad y cooperación latinoamericana, que ha sido una constante de la política exterior argentina desde mediados del siglo XIX. La nueva política exterior rescata los objetivos de dichas tradiciones, pero los adapta a las circunstancias del escenario internacional contemporáneo y les da nuevos contenidos.

Respecto de la política de principios, se trata de sostener ciertos valores que tienen un apoyo amplio en la opinión pública argentina. En términos de sostener normas y enfatizar la importancia del derecho en las relaciones internacionales, no se trata de volver a la antigua tradición diplomática argentina de utilizar dichos principios como un instrumento disfrazado de una *realpolitik* que se proponía, como propósito realista, contener la creciente presencia norteamericana en el hemisferio. Se trata más bien de sostener en forma coherente y sistemática los valores universales compartidos por la ciudadanía argentina con los países del primer mundo y con los países democráticos de América Latina.

Me refiero, por ejemplo, a la necesidad de que la Argentina, en una forma prudente pero asertiva, enfatice el valor de la democracia como método de organización de la vida política, promueva la protección de los derechos humanos en el continente y la libertad de prensa, promueva la protección del medio ambiente, repudie el narcotráfico y el terrorismo internacional, rechace la agresión militar como método para dirimir diferendos internacionales y brinde su apoyo al accionar de las instituciones multilaterales y en particular a las Naciones Unidas.

Se trata de rescatar aquellos elementos positivos de la tradición diplomática argentina y desarrollar una política de principios concreta y coherente, lo que, sin duda, no tardará en ser reconocido en el escenario internacional y redundará en importantes beneficios de largo plazo para la diplomacia argentina. La Argentina no solo será considerada como una nación seria y responsable en su accionar internacional, sino que también, con el tiempo, aumentará sus márgenes de libertad de acción diplomática en temas que afectan los intereses materiales y las bases de poder del país.

En lo multilateral se trata de participar constructivamente, en la medida de nuestras posibilidades, en aquellos temas globales que nos afectan directamente. Me refiero a temas como, por ejemplo, el funcionamiento del sistema de comercio multilateral, la reducción del peligro nuclear y la desmilitarización en el nivel mundial, la protección del medio ambiente (en particular, el tema de la capa de ozono, la contaminación marina, sobre todo en el Atlántico Sur) y los temas relacionados con la propagación internacional de enfermedades y virus y la difusión del narcotráfico y del terrorismo internacional. Respecto de las Naciones Unidas, la Argentina debe apoyar su labor internacional y estar dispuesta a ofrecer la colaboración de sus Fuerzas Armadas a las operaciones de mantenimiento de la paz, en el marco de sus posibilidades materiales.

El antiguo principio diplomático argentino “Argentina para la humanidad”, debe llenarse de nuevos contenidos y reflejar, ante los desafíos de la globalización, los principios universalistas, humanistas y progresistas que constituyen, sin duda, los cimientos de nuestra nacionalidad. No se trata de volver al “principismo” asertivo de antaño, que ha sido muchas veces criticado por fundarse más en la retórica que en el ejemplo. No se trata tampoco de un ejercicio de hipocresía que esconde, bajo el manto de los principios universales, prácticas diplomáticas inconsistentes con los principios declarados.

En este sentido, es importante reconocer que la *performance* de la diplomacia argentina, durante las últimas décadas, ha sido muy pobre, por una reiterada incoherencia entre los principios declamados y las políticas practicadas. Tanto bajo gobiernos civiles de diferente origen partidario como bajo gobiernos militares, la corrupción de algunos individuos o, a veces, una cierta amoralidad maquiavélica de los protagonistas ha creado una profunda brecha entre los principios enunciados y las políticas instrumentadas.

Denostar la falta de solidaridad de los países más avanzados con la situación de los países más pobres cuando se practica la corrupción en gran escala; promover el desarme universal y coincidentemente construir armas letales ofensivas; ser amigo y garante de la paz entre dos países enfrentados militarmente y, secretamente, proveer armas a alguno de los beligerantes; promover los principios de la no intervención en los asuntos internos de otros países y paralelamente participar en operaciones militares encubiertas son algunas de las acciones más notorias que han contribuido a ensombrecer la reputación internacional argentina durante los últimos veinte años.

Si la Argentina quiere implementar una política de principios que sea reconocida como tal, los tomadores de decisiones argentinos deberán guiarse por dos simples reglas de conducta. La primera es que las políticas de principios deben instrumentarse en un ámbito apropiado, y la seriedad de las normas enunciadas debe ser medida en términos concretos por la relevancia y la continuidad de las políticas instrumentadas.

Si la Argentina está dispuesta a promover la democracia como sistema de gobierno, su accionar debe limitarse a los países de América Latina, ámbito donde su diplomacia tiene mayor poder de influencia y de pre-

sión. Si la Argentina quiere apoyar los esfuerzos de las Naciones Unidas por el mantenimiento de la paz, debe hacerlo no a partir de declaraciones altisonantes, sino a través de una participación voluntaria y responsable en los Cuerpos de Paz de dicha organización multilateral. Si la Argentina se opone al terrorismo internacional, debe estar dispuesta a colaborar activamente con aquellos países amigos que sufren sus embates y debe terminantemente negarse a negociar separadamente con dichos grupos terroristas.

La segunda regla es que la política de principios debe necesariamente ser una política de Estado, compartida en grandes líneas por el Gobierno, así como por los principales partidos de la oposición. Una política de principios partidista, sin un sustento amplio en la opinión pública, no gozará de la característica esencial para transformarse en una política de prestigio exitosa: la continuidad en el tiempo.

La segunda faceta de la política de prestigio es el desarrollo de una estrecha cooperación y solidaridad con los demás países de América Latina para promover una creciente y positiva influencia política, económica y cultural argentina en la región.

A diferencia de antaño, este proyecto no se construye a partir de una política retórica de prestigio ni tiene el propósito implícito de articular una coalición regional antinorteamericana. Se trata, por lo contrario, de promover la integración económica regional, de intensificar la cooperación política, de mejorar las relaciones interamericanas, de impulsar una activa política cultural y de promover asertivamente en la región los principios enunciados anteriormente.

En la dimensión económica, se trata de incrementar los flujos de comercio con los países de la región a partir de la extensión del Mercosur (implementando acuerdos de libre comercio) y, en una segunda etapa, a partir de la puesta en marcha de una zona de libre comercio hemisférica, que incluirá sin duda a los países del Nafta. También es necesario promover la integración física en Sudamérica y desregular los sistemas de transporte (marítimos, viales, ferroviarios) para reducir los altos costos de transporte, que penalizan gravemente la integración económica intrarregional.

En la dimensión política, se trata de participar activamente en el grupo latinoamericano en las Naciones Unidas y demás organismos multilaterales y, en la medida de lo posible, actuar concertadamente con los demás países de la región, en temas de interés común,

En la dimensión militar, se trata de promover políticas de seguridad cooperativas en la región cuando las oportunidades se presenten. El objetivo de máxima, que solo podrá ser alcanzado a través de sucesivos pasos, sería el de extender la zona de paz propuesta en la subsección anterior para los países del Cono Sur al resto de América Latina. En este sentido, el desarrollo de Fuerzas Armadas modernas y bien entrenadas y la puesta en marcha de programas de cooperación militar con otros países de América Latina contribuirán a fortalecer la imagen de una Argentina seria y responsable.

En la dimensión de la relación América Latina-Estados Unidos, la nueva política exterior se propone instrumentar una política que reemplaza el tradicional énfasis en la contención por una política de influencia. Salvo en aquellos casos donde una intervención norteamericana se contraponga frontalmente a los valores universales enunciados anteriormente (por ejemplo, un pedido de intervención militar encubierta no aprobada por el Congreso norteamericano o una intervención militar norteamericana sin el respaldo de la OEA o las Naciones Unidas), la Argentina se deberá esforzar por favorecer el entendimiento y las buenas relaciones entre los Estados Unidos y el resto de los países de la región.

Me refiero a ayudar a limar asperezas, promover un mejor entendimiento entre los Estados Unidos y los países del hemisferio, contribuir a un acercamiento de posiciones en situaciones conflictivas y poner en marcha procedimientos e iniciativas que contribuyan a la resolución de problemas regionales. Este rol solo podrá ser ejercido por una diplomacia argentina seria y respetada, puesto que, para instrumentarla con éxito, la Argentina deberá ganarse la confianza de los Estados Unidos, sin perder la confianza de sus pares latinoamericanos.

C. Conclusiones

La diplomacia argentina, durante el siglo XXI, será exitosa o fracasará en su cometido de reincorporar el país al primer mundo, a partir de su capacidad para percibir con claridad las grandes tendencias de fondo que agitarán el escenario internacional futuro.

Evidentemente, no existe un prisma único a través del cual se puedan proyectar tendencias y evaluar eventos y circunstancias diversas. Pero una política exterior que no toma en cuenta las relaciones concretas de poder y las principales tendencias económicas internacionales se construye sobre arena.

El mundo de la pos Guerra Fría es un mundo donde el ejercicio de la acción diplomática se ha vuelto más complejo. Hay nuevos actores, nuevas potencialidades, nuevas alianzas, y no hay reglas predeterminadas. A la fluidez de lo internacional hay que agregar que el nivel de angustia y ansiedad política y social dentro de los países ha aumentado.

En los países más avanzados, la opinión pública está dominada por el sentimiento de que las prioridades y las energías deben ser orientadas hacia los problemas internos y por la aparición de difusas presiones proteccionistas. En los países emergentes, el crecimiento económico acelerado desatará, durante las próximas décadas, presiones sociales inéditas, que pondrán en jaque la estabilidad de los sistemas políticos internos.

Toda política internacional exitosa es vulnerable (en términos de su eficacia para alcanzar los objetivos de asegurar la paz, promover el crecimiento económico e incrementar la libertad de acción diplomática) a cambios significativos en el escenario internacional. Los cambios sustanciales en la distribución del poder político y económico, y en los arreglos institucionales que sirven de soporte al orden económico y político mundial, modifican invariablemente la relevancia de las premisas fundamentales a partir de las cuales se elabora un gran diseño de política exterior.

Los períodos de grandes mutaciones en el orden mundial representan a la vez un desafío y una oportunidad para potencias regionales emergentes, como la Argentina, que intentan modernizarse e incorporarse, a través de un proceso de convergencia, al grupo de los países más avanzados.

Una respuesta adecuada y bien diseñada, como la que instrumentó la Argentina a través de la política exterior de la organización nacional, ofrece la oportunidad para dar un gran salto hacia adelante, pero está siempre expuesta al peligro de que un cambio profundo en las características del sistema internacional la vuelva inoperante. Una respuesta inadecuada, como la política exterior del aislamiento, representa no solo una oportunidad perdida, sino que además genera una grave declinación en la posición relativa del país en el concierto internacional.

El país perdió su rumbo diplomático a partir de 1941, al no haber sabido reconocer las consecuencias del surgimiento de los Estados Unidos y la emergencia de un sistema mundial bipolar, sobre los cálculos de equilibrio subyacentes en la política exterior de la organización nacional. Respecto de los Estados Unidos, la diplomacia argentina no supo diseñar una política exterior que, promoviendo los intereses argentinos, reconociera la profunda asimetría que necesariamente caracterizaba la relación entre la primera potencia mundial y una potencia regional intermedia. La Argentina no supo transformarse en un socio confiable de los Estados Unidos y su política vaciló entre el satelitismo dependiente y una irrelevante competencia estratégica que condenó al país a la marginalidad en el escenario internacional.

El principal dilema de la política exterior argentina a partir de la Segunda Guerra Mundial fue el de encontrar una manera provechosa de reinsertarse en el nuevo sistema económico y político mundial. El problema fue de difícil resolución porque el país no supo adoptar un posicionamiento internacional adecuado y adoptó una estrategia económica equivocada que debilitó su presencia internacional y la densidad de sus relaciones con los países más avanzados. Además, la inestabilidad y las perversas características que adquirió la lucha política interna en la Argentina confirieron a la diplomacia argentina un sello de fragilidad e inoperancia que limitó su accionar internacional.

La política exterior del aislamiento embarulló objetivos con instrumentos. Aumentar la libertad de acción diplomática es un objetivo necesario de toda política exterior bien diseñada. Pero pensar que la política del no compromiso o de apoyo condicionado genera automáticamente más autonomía diplomática es una grosera simplificación. Sostener esa posición nos llevaría a la conclusión ilógica de que países supuestamente alineados (y con niveles de vida inferiores a los de Argentina hasta mediados de la década de 1960) como España o Italia habrían sido menos soberanos e independientes que el nuestro durante las últimas décadas.

En un mundo estancado e inmóvil, un país alejado de los centros del poder mundial puede construir su autonomía a partir de una política de autarquía económica y aislamiento político. Este fue el caso del Japón de los *tokugawas* durante los siglos XVII y XVIII. Pero en un mundo que crece y se globaliza, dicha alternativa pierde completamente su efectividad. En

ese mundo, una potencia regional intermedia como la Argentina debe ganarse su autonomía a través de la construcción de una trama de alianzas políticas y de relaciones económicas que le den sustento a su proyecto de crecimiento económico y de seguridad y paz regional.

La política exterior del aislamiento también confundió filosóficamente nacionalismo de medios con nacionalismo de fines. Nacionalismo de fines es el que tiene como propósito construir una entidad nacional con características culturales propias, que tendría su sustento político e institucional en el funcionamiento de un Estado nación que gozaría de ciertos grados de independencia, libertad de acción y prestigio en sus relaciones con el resto de las naciones, y su fundamento económico en una economía capaz de crecer sostenidamente y proveer las bases materiales para el progreso económico y social de su población.

Referencias

- Acuña, C. H. y Smith, W. C. (1994). Política y Economía Militar en el Cono Sur: democracia, producción de armamentos y carrera armamentista en Argentina, Brasil y Chile. *Desarrollo Económico*, 34(135).
- de la Balze, F. A. M. (1991). *El comercio internacional argentino durante la década de 1990*. CARI/Manantial.
- de la Balze, F. A. M. (1993). Auge y retroceso de la economía argentina. FLACSO, *América Latina Internacional*, 1(1).
- de la Balze, F. A. M. (1993). *Reforma y convergencia*. CARI/Manantial.
- de la Balze, F. A. M. (1995). *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*. CARI/ABRA.
- de la Balze, F. A. M. (1995). *Remaking the Argentine Economy*. Council on Foreign Relations Press.
- Borón, A. (1991). Las desaventuras del realismo periférico. *América Latina Internacional*, 8(29).
- Bunge, A. (1940). *Una Nueva Argentina*. Editorial Kraft.
- Busso, A. (1993). La política exterior Argentina hacia Estados Unidos (1989-1993): Reflexiones para su análisis. *Cuadernos del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario*, Estudios N.º 7.
- Cardoso, F. H. (1993) Política Externa: fatos e perspectivas. *Política Externa*, 2(1).
- Carter, A. B., Perry, W. J., Steinbruner, J. D. (1992). *A New Concept of Cooperative Security*. The Brookings Institution.
- Cavagnari, G. L. (1994). Avaliação e perspectivas da P. & D militar. *Política Externa*, 3(1).
- Cervo, A. L. (org.) (1994). *O desafio Internacional, A Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*, Editora Universidade de Brasilia.
- Conil Paz, A. y Ferrari, G. (1964). *Política exterior argentina, 1930-1960*. Huemul.
- Cortés Conde, R. y Gallo, E. (1973). *La formación de la Argentina moderna*. Paidós.
- Di Tella, G. y Cameron Watt, D. (eds.) (1989). *Argentina between the Great Powers, 1939-1946*. Macmillan.
- Di Tella, G. y Zymelmann, M. (1964). *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Paidós.
- Díaz, C. A. (1970). *Essays on the economic history of the Argentine Republic*. Yale University Press.
- Echepareborda, R. (1978). *Historia de las relaciones internacionales argentinas*. Pleamar.
- Echepareborda, R. (1982). *Zeballos y la política exterior argentina*. Pleamar.
- Escudé, C. (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*. Editorial Universidad de Belgrano.

- Escudé, C. (1983). *La Argentina versus las grandes potencias*. Editorial Universidad de Belgrano.
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Planeta.
- Escudé, C. y Fontana, A. (1998). Argentina's Security Policies: Their Rationale and Regional Context. En J. I. Domínguez (ed.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. University of Pittsburgh Press.
- Ferns, H. S. (1974). *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*. Solar/Hachette.
- Fodor, J. y O'Connell, A. (1973). La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX. *Desarrollo Económico*, 49.
- García Martínez, C. (1994). Las grandes transformaciones de la economía mundial. *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*.
- Gary, F. (1979). *Struggle for Hegemony: Argentina, Brazil and the Second World War*. Miami University.
- González, J. V. (1934). *Política internacional*. Editorial Rosso.
- Gravil, R. (1985). *The Anglo-Argentine Connection, 1900-1939*. Westview Press.
- Hermann, C. (1990). Changing course: When governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34.
- Hilton, S. (1994). *Oswaldo Aranha: Uma biografia*. Editora Objectiva.
- Hirst, M. (1993). *La dimensión política del Mercosur: Especificidades nacionales, aspectos institucionales y actores sociales*. FLACSO.
- Hirst, M. (coord.) (1994). *Las políticas exteriores de Argentina y de Brasil frente a un mundo en transición: diversidad, convergencia y complementariedad*. FLACSO.
- Hirst, M. y Pinheiro, L. (1995). *A política Externa do Brasil em Dois Tempos*. Mimeo.
- Kennedy, P. (1993). *Preparing for the Twenty-First Century*. Random House.
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Power and interdependence. World politics in transition*. Little Brown and Company.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. Simon and Schuster.
- Lanús, A. (1984). *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina, 1945-1980*. Emecé.
- Lawrence, R., Bressand, A. e Ito, T. (1995). *A Vision for the World Economy*. The Brookings Institution.
- Llach, J. J. (1984). El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo Económico*, 23(92).
- Llach, J. J. (1985). *La Argentina que no fue: las fragilidades de la Argentina agroexportadora*. Ediciones del IDES.

- Lutwark, E. N. (1993). *The Endangered American dream. How to win the geo-economic struggle for industrial supremacy*. Simon and Schuster.
- Mc Gann, T. F. (1957). *Argentina the United States and Interamerican System, 1880-1914*. Harvard University Press.
- Melo, L. (1931). *Política exterior argentina*.
- Menem, C. S. (1990). *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*. CEYNE.
- Moniz Bandeira, L. A. (1993). *Estado Nacional e política internacional na América Latina; o continente nas relações Argentina-Brasil 1930-1992*. Universidade de Brasilia.
- Moreno Quintana, L. (1948). *Política internacional de la República Argentina*. Instituto de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Buenos Aires.
- Morgenthau, H. (1963). *La lucha por el poder y la paz*. Sudamericana.
- Mota Sardenberg, R. (1995). *Inserção Estratégica do Brasil no Cenário Internacional*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.
- Nogueira Batista, P. (1995). Nova Ordem u Desordem Internacional? *Política Externa*, 1(1).
- Noto, G. O. (1995). Argentina y Estados Unidos: el cambio de política exterior en un sistema internacional en transformación. *América Latina Internacional*, 2(1).
- Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Pérez Llana, C. (1983). *Reinserción argentina en el mundo, entre la política exterior esquizofrénica y la política exterior independiente*. El Cid Editor.
- Peterson, F. H. (1970). *La Argentina y los Estados Unidos, 1810-1960*. Eudeba.
- Pinedo, F. (1943). *La Argentina en la vorágine*. Mundo Forense.
- Rapoport, M. (1981). *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas, 1940-1945*. Editorial Universidad de Belgrano.
- Ruiz Moreno, I. (1961). *Historia de las relaciones exteriores argentinas, 1850-1955*. Editorial Perrot.
- Russell, R. (org.) (1992). *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, R., Soares de Lima, M. R. y Van Kleveren, A. (1994). Las políticas exteriores de Argentina, Brasil y Chile. *América Latina Internacional*, 1(2).
- Soares de Lima, M. R. y Hirst, M. (1993). *Particularidades e dilemas das relações Brasil-Estados Unidos sob o impacto de novas conjunturas*, Fundação Alexandre de Gusmão, IPRI, Brasilia.
- Tulchin, J. S. (1994). Estados Unidos y América Latina en el mundo. En F. Rojas Aravena y W. Smith (eds.), *El Cono Sur y las transformaciones globales*, FLACSO, North South Center.
- Van der Karr, J. (1990). *Perón y los Estados Unidos*. Vinciguerra.

Weinmann, R. (1994). *Argentina en la Primera Guerra Mundial: Neutralidad, transición política y continuismo económico*. Biblos/Fundación Simón Rodríguez.

Zeballos, E. (1974). *Diplomacia desarmada*. Eudeba.

El Destino del Mercosur: entre la Unión Aduanera y la Integración Imperfecta²

(CARI, agosto de 2000)

Introducción

Los avances realizados en el proceso de integración regional en el Cono Sur de América durante la última década han contribuido a crear un nuevo mapa económico, militar y estratégico en la región. Para la Argentina, el proyecto de integración económica y alianza estratégica con Brasil constituye uno de los cuatro pilares fundamentales de su política exterior, junto con la decisión de reinsertar la economía argentina en la dinámica economía global, una “relación especial” con los Estados Unidos y la creación de una zona de paz en la región.

El acercamiento a Brasil es un punto de inflexión histórico tanto en lo militar como en lo político y lo económico. Respecto a la relación bilateral entre la Argentina y Brasil, las hipótesis de conflicto militar, siempre presentes en las tradicionales doctrinas militares de los dos países, se han diluido progresivamente. Los acuerdos alcanzados entre 1990 y 1994 en materia de uso pacífico de la tecnología nuclear y los acuerdos alcanzados en temas de control y coordinación de otros armamentos de destrucción masiva (principalmente, en las áreas química y bacteriológica), así como los recurrentes ejercicios militares conjuntos entre las fuerzas armadas de los dos países y los intercambios de oficiales han indudablemente generado un sustancial aumento en la confianza mutua.

En lo político, el diálogo bilateral entre ambos países se ha distendido, agilizado y profundizado. En lo económico, el comercio bilateral total entre la Argentina y Brasil ha crecido de USD 1400 millones en 1986, a aproximadamente USD 3000 millones en 1991, USD 8000 millones en 1994 y USD 14.500 millones en 1998.

Asimismo, el acercamiento de la Argentina a Brasil y los Estados Unidos durante los últimos años también ha contribuido a acelerar el proceso de distensión, de cooperación y, más recientemente, de integración entre la Argentina y Chile, que parece haber quebrado en los hechos un muro de suspicacias que había separado a los dos países durante más de un siglo.

Los avances que han ocurrido en materia de delimitación de límites conflictivos, la integración física, las cuantiosas inversiones bilaterales y el rápido crecimiento del comercio (el comercio bilateral total entre Chile y la Argentina ha pasado de aproximadamente USD 600 millones en 1991

2 de la Balze, F. A. M. (2000). El destino del Mercosur: entre la unión aduanera y la integración imperfecta. En F. A. M. de la Balze (Comp.), *El futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo* (pp. 13-76). Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y ABA.

a aproximadamente USD 2600 millones en 1998) quizás no hubieran ocurrido sin el acercamiento político de la Argentina a Brasil y a los Estados Unidos durante la última década.

En resumen, los beneficios estratégicos, políticos y económicos de la nueva alianza con Brasil, el proceso de integración económica regional y la aparición de una nueva geometría de relaciones entre la Argentina y Chile han sido pasos positivos que contribuyen decididamente a fortalecer la inserción de la Argentina en el mundo.

Si durante las primeras ocho décadas del siglo XX la realidad política y económica de los países vecinos del Cono Sur era un tema que solo interesaba a un reducido número de hombres de negocios, a algunos académicos de temas internacionales y a los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas, hoy la realidad ha cambiado de cuajo.

Desde una perspectiva económica y de desarrollo institucional, la evolución del Mercosur durante la década de 1990 debe ser dividida en tres etapas. Una primera etapa, de avance sostenido en todos los campos, ocurrió entre 1990 y 1995. Luego, entre 1996 y 1998, la sucedió una etapa en la cual los flujos de comercio continuaron creciendo rápidamente, pero el grado de cumplimiento de los acuerdos se debilitó y la imprescindible consolidación institucional no ocurrió. Finalmente, a partir de principios de 1999, el Mercosur entró en una grave crisis económica e institucional que aún no ha sido resuelta.

Durante la primera etapa, entre 1990 y 1995, el proceso de integración regional avanzó a pasos acelerados. Durante este período predominaron, en todos los países de la región, políticas favorables al libre comercio. El comercio intrarregional creció rápidamente y un flujo importante de inversiones extranjeras se orientó a la región. Además, existió una clara voluntad política para avanzar en términos institucionales en la consolidación de un proyecto de regionalismo abierto.

En particular, un programa de liberalización tarifaria gradual y automática facilitó la eliminación de una porción significativa de los aranceles que afectaban el comercio intrarregional. Por otra parte, el arancel externo común se puso en marcha a partir de 1995 para un universo relativamente amplio del nomenclador aduanero. Así, desde un punto de vista estrictamente tarifario, una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta se fueron gradualmente esbozando entre 1991 y 1996. La muralla tarifaria proteccionista, que durante décadas había protegido las economías nacionales de la competencia regional e internacional, comenzó a perder fuerza y densidad.

Luego, entre 1996 y 1998, los flujos de comercio intrarregional continuaron creciendo, a pesar de que el proceso de integración regional perdió parte de su dinamismo anterior, que se evidenció en una gran dificultad para concretar los objetivos previamente acordados entre los países socios, respecto al libre comercio intra-Mercosur y a la conformación de una unión aduanera genuina. Además, la región comenzó a sufrir las consecuencias de un grave déficit institucional y se empezó a abrir una brecha creciente entre objetivos y realidad en materia de los numerosos compromisos pactados.

La causa inmediata del debilitamiento del proyecto integracionista, entre 1996 y 1998, es un cambio en la actitud brasileña que estuvo relacionada con la gradual reevaluación de la moneda brasileña (el real) durante esos años. Lenta pero inexorablemente, los sectores que compiten con las importaciones ganaron terreno en la determinación de la política económica brasileña, e impusieron un carácter más proteccionista y mercantilista a su política comercial e industrial. Pero detrás de estas presiones proteccionistas se encuentran latentes ciertas diferencias no resueltas, entre Brasil y el resto de los países del Mercosur, respecto a las visiones del mundo y los arreglos institucionales que deben darle sustento y continuidad al proyecto regional.

Luego, a principios de 1999, la sorpresiva maxidevaluación brasileña produjo un *shock* de primera magnitud al proceso de integración regional. El Mercosur entró en una grave y compleja crisis. Durante el resto de 1999 y durante los primeros meses del año 2000, los flujos de comercio intraregional se redujeron significativamente y una especie de ley del talión (ojo por ojo y diente por diente) caracterizó la relación comercial.

En un escenario coyuntural menos adverso, los incumplimientos respecto a los compromisos asumidos, como mínimo, postergarían los avances proyectados en el proceso de integración regional. En el escenario posterior a la maxidevaluación, caracterizado por una fuerte recesión y caída en los niveles del comercio intraregional, la acumulación de incumplimientos ha generado una grave crisis de confianza.

Los problemas coyunturales han tenido el efecto de desnudar los límites del Mercosur actual. Los orígenes profundos de la situación imperante anteceden la devaluación. En realidad, las diferentes visiones que tienen Brasil y el resto de los países de la región respecto a los arreglos institucionales que deben darle sustento y continuidad al proyecto regional son el trasfondo de la crisis actual.

Los próximos meses ofrecen una ventana de oportunidad para renegociar los acuerdos de integración entre los países de la región y sentar bases más sólidas para la consolidación del proyecto regional. La crisis sirve para poner a prueba objetivos y voluntades.

Desde una perspectiva argentina, se trata de avanzar en la consolidación de un proyecto de integración que maximice la tasa de crecimiento económico del país; incremente la interdependencia política y económica entre los países de la región, sin aceptar el establecimiento de un predominio hegemónico por parte de alguno de ellos sobre el resto; optimice la inserción del país en el escenario mundial, y sirva de trampolín para transformar la economía argentina en una plataforma de exportación con proyección mundial. Un Mercosur cuyos resultados no fueran consistentes con estos objetivos dejaría de ser un proyecto viable y conveniente para nuestro país.

1. La crisis del Mercosur

El proceso de liberalización comercial y de integración económica se paralizó gradualmente a partir de 1996. La incapacidad gubernamental para avanzar en la profundización del proceso de integración económica

fue notoria. Los Gobiernos parecen haber estado más capturados por los lobbies locales e internacionales involucrados en los diferentes sectores que por los principios de la racionalidad económica y por el interés general regional.

Dicho interés general regional, desde una perspectiva económica, no puede ser otro que el que favorezca la liberalización del comercio intrarregional y la ampliación del tamaño del mercado regional. Dicho interés general regional debe tomar en consideración el interés de los consumidores y los usuarios (que a menudo no están representados en la mesa de negociación) y favorecer en el nivel de los productores un proceso de reestructuración gradual, pero en la clara dirección de una mejor asignación de recursos a nivel regional. El resultado de estas acciones será una mayor tasa de crecimiento económico y una mejor inserción de la región en la economía mundial.

La preeminencia de las soluciones políticas a los conflictos intrarregionales, entre 1991 y 1996, demostró ser suficiente para resolver, a través de una metodología caso por caso, los problemas que se suscitaban dentro de la región. En un contexto inicial de bajo nivel de interdependencia entre las economías de la región y donde el comercio intrarregional se expandía rápidamente, la voluntad política de avanzar en el proceso de integración regional permitió sortear, al menos por un tiempo, las dificultades que el propio proceso de integración fue generando cuando entraban en colisión los intereses de los sectores privados y/o de los Gobiernos de los países miembro. Pero esa misma dinámica política también demostró, más tarde, cómo la inexistencia de instituciones comunes y un grave déficit legal, generaban un creciente desgaste político al proceso de integración regional.

Me refiero en particular a 1) la incapacidad demostrada por los Gobiernos para avanzar en la profundización del proceso de liberalización comercial, así como en la conformación de una genuina unión aduanera; 2) la proliferación de subsidios y ayudas estatales, que distorsionan el campo de juego y dificultan una asignación eficiente de los recursos a nivel regional; 3) las dificultades que se enfrentan cuando se pretendió realizar una coordinación macroeconómica estrecha entre los Gobiernos de la región, y 4) la incapacidad demostrada por los Gobiernos para instrumentar una política comercial externa común hacia el resto del mundo.

La falta de acuerdo respecto al sector azucarero, la falta de consenso sobre el régimen automotriz, las confrontaciones permanentes en el sector textil y del calzado, la utilización abusiva de los regímenes de admisión temporaria (Paraguay, Uruguay), la utilización de la amenaza de la acción *antidumping* como represalia comercial, la recurrente manipulación de los niveles tarifarios acordados en el arancel externo común y los permanentes cambios en las listas de productos incorporados a las llamadas "listas de excepciones" (introducidos a menudo por Brasil y a veces por la Argentina) y la introducción de un número creciente de barreras no arancelarias son solo algunos de los temas que causaron mayor preocupación durante los últimos cuatro años.

Respecto a las políticas gubernamentales que distorsionan la competencia, Brasil ha continuado subsidiando intermitentemente las expor-

taciones intrazona, lo cual es contradictorio con el funcionamiento de un proyecto de integración económica regional. Además, Brasil subsidia los intereses de diversas líneas crediticias que financian la pre- y posfinanciación de las exportaciones. Diversos estudios independientes han estimado que estas medidas en su conjunto les otorgan beneficios a los exportadores brasileños equivalentes aproximadamente a un subsidio del 10 % del valor del producto exportado.

Además, los subsidios fiscales y financieros a la inversión y a la producción, que distorsionan la competencia intrarregional, son más prevalentes en la economía brasileña que en la argentina, particularmente en sectores como la línea blanca, la electrónica, el automóvil, los bienes de capital, la informática, el calzado, el textil y varios subsectores de la producción agropecuaria (entre otros, el azúcar, los pollos y los cereales). En este sentido, el Banco Nacional de Desarrollo (el BNDES), que recibe del presupuesto una porción muy importante de sus fondos, es un prestamista privilegiado que presta en condiciones muy atractivas a los sectores que tienen el apoyo del Gobierno.

Respecto al tema de la necesaria coordinación macroeconómica, es útil recordar que el Tratado de Asunción y numerosas declaraciones oficiales posteriores establecían la necesidad de coordinar estrechamente dichas políticas entre los Estados parte, como una condición indispensable para avanzar en la integración económica.

Desgraciadamente, salvo expresiones retóricas, poco se ha hecho en esta área, como lo demostró con una crudeza inusual la crisis cambiaria brasileña de principios de 1999. La resistencia brasileña a coordinar las políticas macroeconómicas entre 1996 y 1998 (incluso el rechazo durante el primer semestre de 1998 a la propuesta argentina de estrechar la coordinación macroeconómica y planear en el mediano plazo la creación de una moneda común) impidió avanzar a tiempo en esta área crítica para el futuro regional.

Pero una unión aduanera solo tiene sentido en el marco de una coordinación macroeconómica estrecha entre los países de la región. En los casos en que la coordinación económica no alcance para estabilizar las economías de los países socios, los acuerdos de integración regional usualmente prevén la existencia de cláusulas de escape que permiten abrir un compás de espera e iniciar en forma ordenada negociaciones compensatorias entre los socios del agrupamiento regional.

La única unión aduanera exitosa del siglo XX, la Unión Europea, incorporó en su acta fundacional, el Tratado de Roma, el artículo 107 (i), que establece lo siguiente:

Cada Estado miembro considerará su propia política en materia de tipo de cambio como un problema de interés común. En el caso de que un Estado miembro proceda a una modificación de su tipo de cambio y altere gravemente las condiciones de la competencia, la Comisión, previa consulta con el Comité Monetario, podrá autorizar a otros Estados miembro a que adopten, durante un período de transición, las medidas necesarias para evitar las consecuencias negativas de dicha acción.

Desgraciadamente, a pesar de la volatilidad que ha caracterizado el comportamiento macroeconómico de los países miembro del Mercosur durante las últimas décadas, ninguna cláusula de escape o mecanismo ordenado de negociación fue previsto en los acuerdos originales ni en las modificaciones posteriores.

Respecto a las negociaciones económicas internacionales conjuntas con terceros países y regiones, después de haber firmado una serie de acuerdos marco promisorios con los Estados Unidos, la Unión Europea y la Comunidad Andina y de haber negociado exitosamente acuerdos de asociación y libre comercio con Chile y Bolivia en 1996, las iniciativas internacionales del Mercosur han perdido dinamismo durante los últimos tres años.

El Mercosur no ha sido capaz de crear un ente o comisión regional encargada de preparar y negociar la política comercial externa del Mercosur en su conjunto. Mientras los funcionarios declaman a los cuatro vientos la relevancia internacional del Mercosur, en la práctica las negociaciones externas han sido a menudo instrumentadas en forma individual y con un mínimo de coordinación entre los Estados parte.

Como resultado de estas fragilidades institucionales, a partir de 1997, el Mercosur tuvo graves dificultades en avanzar en la concreción de una agenda común de negociaciones comerciales internacionales con terceros países y/o regiones. Las negociaciones encaradas conjuntamente fueron de carácter defensivo (como en el caso del ALCA) o no han llegado a buen fin (como las negociaciones con la Comunidad Andina, con México y con otros países miembro de ALADI) o fueron minimizadas y postergadas a iniciativa de la otra parte (el caso de la Unión Europea). Tampoco los países del Mercosur han sabido desarrollar una política comercial común en el ámbito de las negociaciones multilaterales.

Una de las causas principales detrás de los problemas arriba mencionados, es un grave déficit legal, que dificulta la resolución de los conflictos, agrava la incertidumbre, genera permanentemente conflictos y posterga innecesariamente el tratamiento de los problemas.

Uno de los objetivos clave del Mercosur, así como de todos los proyectos de integración regional, es el de otorgar a los agentes económicos, a través de los compromisos regionales asumidos, un seguro contra la toma de decisiones discrecionales en materia de política económica, de política comercial y de políticas sectoriales. El incumplimiento debería generar responsabilidades y hace necesaria la existencia de órganos que sirvan de cauce para hacer efectiva dicha responsabilidad. Si esta secuencia de elementos no existe, la confianza de los agentes económicos desaparece o se limita a la confianza que le inspira individualmente el Estado de la región donde ha radicado su inversión. En esta situación se favorece, lógicamente, el país con el mercado mayor.

En la opinión de numerosos prestigiosos juristas (incluso brasileños), el Mercosur no tiene un sistema eficaz de resolución de controversias, tampoco existe un mecanismo ágil y transparente para incorporar las normas comunitarias al ordenamiento interno de los países miembro ni un siste-

ma que asegure la jerarquía de las normas comunitarias sobre las normas nacionales.

El Mercosur no cuenta, desde un punto de vista jurídico, con un órgano judicial, compuesto por expertos en derecho, que interprete y aplique en forma imparcial los acuerdos alcanzados entre los Estados parte. Tampoco existe un derecho comunitario del Mercosur. Además, el Gobierno brasileño se opone a la creación de un tribunal supranacional para el Mercosur, basándose en impedimentos constitucionales.

Las normas emanadas de los acuerdos y órganos del Mercosur constituyen derecho internacional en el sentido clásico, esto es, aquel que para tener vigencia debe ser incorporado a los ordenamientos legales nacionales mediante un determinado procedimiento.

En el caso de la Argentina, su Constitución consagra en el artículo 75 la supremacía de los tratados internacionales frente a las leyes internas. Tal norma no tiene, desgraciadamente, correspondencia en el sistema constitucional brasileño, que sostiene que los tratados no prevalecen automáticamente sobre las leyes nacionales y que además imposibilita la sumisión a un ordenamiento jurídico supranacional. La asimetría del tratamiento constitucional respecto a la jerarquía de los tratados con relación a las leyes internas no es un problema académico, sino que vulnera el principio básico de la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados parte consagrado en el artículo 2 del Tratado de Asunción, que constituyó el proyecto regional.

Los particulares pueden, bajo las reglas generales del derecho internacional, iniciar una acción en una jurisdicción nacional e intentar luego trasladar la ejecución de dicha resolución a otro país. Sin embargo, este camino es largo y engorroso, puesto que las sentencias dictadas en un Estado no son necesariamente reconocidas en los demás Estados. En el caso particular de Brasil, su Tribunal Supremo debe decidir sobre la conformidad de la sentencia emitida en otro país con la legislación local antes de autorizar el traslado de la causa a un juez nacional.

Finalmente, bajo el Protocolo de Brasilia (que define los mecanismos de solución de controversias intra-Mercosur), los particulares no pueden reclamar en forma independiente de sus propios Gobiernos nacionales y se encuentran en una situación de real imposibilidad de acceso a la jurisdicción en el Mercosur. En otras palabras, si un Estado parte no toma como propio el interés de un particular, este no tiene forma de realizar, en el marco de las normas del Mercosur, un reclamo contra otro particular o Estado parte. Por lo tanto, sin un apoyo explícito por parte de su Estado nacional, los particulares no pueden reclamar por las prácticas de comercio desleal, los subsidios y las prácticas regulatorias que distorsionan las condiciones de competencia dentro de la región.

El Gobierno brasileño hasta ahora ha sido renuente a la creación de tribunales permanentes y a la supremacía de los acuerdos y las normas del Mercosur sobre las normas nacionales. La posición brasileña ha recurrido a los siguientes argumentos: el elevado costo potencial de la instalación de un tribunal supranacional, la inexistencia de un número significativo de conflictos, la existencia de una práctica exitosa para resolver los pro-

blemas a través de la negociación política directa, la eficacia del Tribunal Arbitral Ad Hoc previsto en el Protocolo de Brasilia, la necesidad de solucionar con carácter previo los graves males que aquejan los sistemas judiciales de la región, las limitaciones del orden constitucional interno brasileño, etc. (Baptista, 1999).

Puede decirse, sin embargo, que ninguno de los argumentos esgrimidos por Brasil expresa íntegramente lo que es la razón de fondo de su postura, esto es, una desconfianza de las consecuencias que se derivarían de poner ciertos límites a la gravitación de su mayor peso dentro del Mercosur.

La experiencia de la Unión Europea demuestra que un mecanismo ágil y al cual tienen acceso directo las partes privadas es la piedra angular de la exitosa dinámica comunitaria y la garantía de eficacia y continuidad de cualquier proceso de integración. No es la inexistencia de los conflictos, como ha sostenido en múltiples oportunidades el Gobierno brasileño, sino justamente su existencia y resolución el elemento que hace que la integración se consolide y que la convicción del proceso se profundice.

Además, el déficit legal genera una grave e ilegítima asimetría en la resolución de los conflictos: cuando las normas son laxas o inexistentes, el actor más grande está en mejores condiciones que los actores más pequeños para resolver o postergar los conflictos a su favor. Además, en un agrupamiento regional en el que la seguridad jurídica no ha logrado trascender la frontera de sus Estados miembro, los potenciales inversores elegirán el mayor mercado para realizar sus inversiones, ya que el acceso a ese mercado solo estará asegurado por la buena voluntad de su Gobierno.

La inseguridad jurídica del Mercosur no es lo suficientemente grave como para inhibir las inversiones extranjeras, pero es lo suficientemente importante como para dirigir esas inversiones hacia el mercado brasileño. Esta situación, que desafortunadamente penaliza a los países más pequeños, incluso a la Argentina, explica, al menos en parte, la reticencia de Brasil para avanzar en un camino que lo sustrae de esta situación de "privilegio" para la radicación de inversiones extranjeras.

La maxidevaluación del real: sus consecuencias

Después de varios meses de incertidumbre y alta volatilidad en los mercados financieros internacionales, el escenario más temido y peligroso para el futuro del Mercosur ocurrió a principios de 1999, cuando Brasil se vio obligado por los mercados a devaluar su moneda (después de haber perdido más de USD 40.000 millones de sus reservas internacionales).

Los orígenes de la devaluación del real se encuentran en un profundo desequilibrio estructural en las cuentas del sector público brasileño. La acumulación durante los últimos años de importantes déficits fiscales generó una considerable deuda pública interna, que solo pudo ser refinanciada a través de tasas de interés reales crecientes. Las altísimas tasas de interés encarecieron el costo del endeudamiento del sector privado, redujeron los niveles y la calidad de la inversión y produjeron un círculo vicioso, donde el bajo crecimiento económico, el desequilibrio en las cuentas externas y un creciente déficit de las cuentas públicas desencadenaron una crisis de confianza que redujo, lenta pero inexorablemente,

las reservas externas y produjo finalmente una explosión descontrolada del tipo de cambio.

El desequilibrio estructural de las finanzas públicas brasileñas refleja una estructura poderosa de intereses económicos y regionales dentro de Brasil que, por un lado, son reticentes a ceder posiciones en aras de la globalización o de un proyecto regional compartido con la Argentina y, por otro lado, sostienen políticas económicas activas que inducen al otorgamiento de subsidios, privilegios y protecciones que, a menudo, producen distorsiones en el marco de la competencia intrarregional.

La devaluación del real generó efectos recesivos en las economías de los demás países miembro y afectó particularmente los niveles de actividad de la economía argentina. La regla de la Convertibilidad y el fundado temor a alumbrar un nuevo proceso hiperinflacionario restringen la capacidad del Gobierno argentino de utilizar el tipo de cambio nominal como mecanismo de ajuste ante un gran *shock* externo, como la devaluación de su principal socio comercial.

Los efectos de la devaluación brasileña sobre la competitividad relativa de los sectores involucrados en el comercio intrarregional han sido significativos y han afectado adversamente los flujos de comercio, la rentabilidad empresarial, la utilización de las capacidades instaladas y la asignación de las futuras inversiones.

La devaluación promedio del real fue de aproximadamente el 38 % en 1999 y probablemente sea del orden del 25 % al 30 % en el año 2000. No solo la magnitud de la devaluación fue importante, sino que, además, como el peso relativo de la economía brasileña en la región es muy grande (representa casi el 65 % del PBI regional total), los efectos recesivos y competitivos sobre las economías reales de los demás socios han sido muy significativos.

Los flujos de comercio intrarregional durante el año 1999 se redujeron significativamente (aproximadamente, el 25 %) y un número importante y creciente de conflictos comerciales entre los socios han enrarecido el hasta entonces exitoso proceso de integración regional. Además, los flujos de inversiones orientadas hacia el mercado regional se están dirigiendo crecientemente hacia Brasil, como lo reconoció en declaraciones públicas el propio presidente F. H. Cardozo (La Nación, 14-03-2000).

Ante este complejo y explosivo escenario, es fácil entender por qué la Argentina, que está firmemente comprometida con la Convertibilidad, haya insistido en que Brasil acepte la negociación de una cláusula de escape o de salvaguardias (como, por ejemplo, elevar los aranceles intra-Mercosur, por un período transitorio, al nivel del arancel externo común y acordar una reducción gradual durante los doce a dieciocho meses siguientes) o, en su defecto, haya insistido en que Brasil acepte desmontar una porción significativa de los subsidios y barreras no arancelarias que afectaban adversamente el comercio y el destino de las inversiones dentro del Mercosur, muchos de ellos introducidos por Brasil durante los años 1996-1998.

Pero, en realidad, sucedió lo opuesto a lo esperado: las presiones proteccionistas y mercantilistas aumentaron en Brasil, en vez de disminuir. El

Gobierno brasileño ha sido renuente a limitar la protección y los subsidios bajo la presión del *lobby* empresarial y de los compromisos adquiridos en su plan de estabilización con el FMI de generar un amplio superávit comercial.

La posición oficial del Gobierno brasileño después de la maxidevaluación fue rechazar de plano la negociación de cualquier tipo de cláusula de escape o mecanismo de compensación por sus socios regionales y ofrecer negociar por sector y caso por caso los conflictos comerciales generados por la devaluación. Dada la magnitud de la devaluación y el peso de Brasil dentro de la economía regional, su decisión produjo un gran desconcierto entre los demás socios del acuerdo regional.

Una vez que Brasil rechazó terminantemente la propuesta argentina de aplicar una cláusula de escape, quedaba solo una alternativa para impedir el desencadenamiento de un ciclo vicioso de medidas proteccionistas, que, a su vez, irremediablemente, generarían un universo de disputas comerciales y diplomáticas entre los países miembros.

Me refiero a la adopción por parte de Brasil (como mecanismo de compensación por la devaluación) de una política activa pro-Mercosur de liberalización comercial y de reducción de los numerosos subsidios que afectan el comercio y la inversión de la región. Desgraciadamente, Brasil no tuvo la voluntad política, en los meses posteriores a la maxidevaluación, de compensar los efectos adversos de dicha medida sobre las economías de sus socios regionales a través de un paquete de medidas que promovieran una mayor liberalización del comercio intrarregional y una reducción de los subsidios que distorsionan los flujos de producción, comercio e inversión dentro de la región.

La incapacidad de acordar una cláusula de escape transitoria y una respuesta introspectiva en vez de una respuesta liberalizante por parte del Gobierno brasileño a los desafíos que enfrentaba el Mercosur son las causas inmediatas del grave deterioro económico, institucional y político que sufrió el Mercosur durante los últimos quince meses.

La experiencia histórica demuestra que un proyecto de integración regional sufre indefectiblemente una grave crisis de confianza cuando el principal socio devalúa fuertemente su moneda y pone en marcha un proceso de ajuste macroeconómico cuyas consecuencias adversas pueden ser interpretadas por el resto de sus socios como un intento de resolver sus problemas internos a costa del país vecino.

La experiencia europea de la década de 1930 fue en este sentido concluyente: las devaluaciones competitivas no solo han sido consideradas una de las causas principales de la Gran Depresión, sino que también contribuyeron con su cuota nefasta a la creación del ambiente de nacionalismo extremo y resentimiento que precedió a la Segunda Guerra Mundial. Tan negativa fue la experiencia respecto a las consecuencias de las devaluaciones competitivas.

Desafortunada pero previsiblemente, resolver los problemas internos a costa del vecino se transformó en una alternativa tentadora para los demás actores públicos y privados del proyecto regional. Los síntomas más evidentes de que esa tentación está intensamente presente en la realidad

han sido la larga lista de reclamos, entredichos, malentendidos y acciones inconsultas y unilaterales tomadas por los diversos países miembro durante los últimos quince meses.

Una especie de ley del talión caracterizó durante los últimos quince meses la relación diplomática y la relación comercial entre los países de la región. Bajo la fuerte presión de intereses sectoriales y corporativos, las represalias y las amenazas se volvieron moneda corriente en las relaciones intra-Mercosur.

En el corto plazo, las fuertes presiones ejercidas por el Gobierno de Brasil sobre los demás socios y el deseo de los demás Gobiernos de preservar el proyecto Mercosur como una apuesta estratégica de largo plazo han permitido instrumentar una estrategia de contención para intentar evitar que las respuestas locales transformasen el Mercosur en un territorio arrasado por un juego de suma negativa en el que los diversos *lobbies* locales tratarán de obtener beneficios a costa de los demás socios, con graves pérdidas netas para el conjunto.

El Gobierno argentino ha intentado, aunque no siempre con éxito, moderar las presiones y reclamos de los sectores más afectados por los efectos competitivos de la maxidevaluación del real. Por su parte, el Gobierno brasileño ha declarado repetidamente estar dispuesto a examinar, caso por caso, los efectos negativos de la devaluación sobre el comercio y la actividad económica regional.

En este marco, en diversos sectores como el calzado, el pollo, los porcinos, el papel, los textiles, el acero, los lácteos, el arroz y el ajo (donde los productores brasileños se sienten amenazados), se han realizado, con diversos grados de éxito, acuerdos sectoriales para ordenar el mercado por un período transitorio. Estos acuerdos, que usualmente han fijado cupos y cuotas a la importación o han restringido los períodos de venta, minimizan en el corto plazo los daños que resultan de un grave y súbito desequilibrio en los flujos de comercio.

El problema con este tipo de decisiones sectoriales y discrecionales es que generalmente se resuelven con transferencias que, de una manera u otra, termina pagando el conjunto de la sociedad (típicamente, a través de aumentos de los aranceles, otorgamiento de subsidios gubernamentales o medidas que restringen la competencia), que es la que tiene menor capacidad de *lobby* para contrarrestar y desactivar esas demandas sectoriales.

Pretender dar respuestas apropiadas a cada demanda sectorial es el preludeo natural a una política proteccionista generalizada, que podría hacernos caer nuevamente en la cultura del corporativismo cortesano que produjo en el país cuarenta años de alta inflación, bajo crecimiento económico e inestabilidad política. Además, la generalización de decisiones sectoriales y discrecionales promoverá la cartelización de dichos sectores, lo que redundará en un grave recorte a los beneficios esperados de la liberalización comercial y de la creación de un mercado regional ampliado.

Si bien hasta ahora la estrategia de contención ha reducido la magnitud del daño, los riesgos de un deterioro adicional en el proceso de integración regional están presentes. Si estos comportamientos perduran durante el año 2000, el proyecto de integración regional perderá, inexorable-

mente, parte de su razón de ser en un marco de crecientes desconfianzas, lo que afectará adversamente la imagen internacional del Mercosur y la de sus países miembro.

En síntesis, la zona de libre comercio y la unión aduanera no están aún perfeccionadas en la práctica y el Mercosur como tal no ha elaborado una posición negociadora conjunta que le permita transformarse en un verdadero actor de primer nivel en el escenario de las negociaciones comerciales internacionales.

2. Los escenarios de la negociación

La Argentina enfrenta durante el año 2000 una difícil y compleja negociación sobre el futuro del Mercosur. Para evaluar las alternativas que enfrentan los negociadores argentinos, analizaremos los pros y los contras de tres escenarios alternativos. Los escenarios bajo consideración no son excluyentes de otras alternativas, pero, por sus características, facilitan el propósito académico de desagregar las principales variables de análisis y ordenar la discusión.

Los tres escenarios propuestos son: 1) la concreción de una unión aduanera genuina; 2) la transformación del Mercosur en una zona de libre comercio plena, y 3) el mantenimiento del *statu quo* actual remozado (que denominaremos el modelo de la integración imperfecta).

Los tres escenarios tienen consecuencias diferentes sobre la tasa de crecimiento de la Argentina durante los próximos años, sobre la calidad de la inserción económica y política del país en el escenario mundial y sobre la dinámica de las relaciones de la Argentina con Brasil, Chile y los demás socios regionales. Presentaremos a continuación los tres escenarios en orden de nuestras preferencias, a pesar de que, a todas luces, el escenario más probable en la actualidad es el tercero: el mantenimiento del *statu quo* remozado o modelo de integración imperfecta.

El primer escenario consiste en avanzar en la concreción de una unión aduanera genuina. Este es el escenario más recomendable, tanto desde un punto de vista de la racionalidad económica como de la conveniencia política.

Sin embargo, este es también el escenario de más difícil concreción, porque requiere cambios significativos en la política económica brasileña. Me refiero a una mayor apertura hacia la economía mundial, una mayor predisposición a enfrentar la globalización como un desafío, y no como una amenaza, y una mayor voluntad política para contener las presiones proteccionistas y eliminar gradualmente los numerosos subsidios distorsivos, que están muy difundidos en su economía y que afectan adversamente los flujos de inversión y comercio dentro del Mercosur.

Este escenario requiere una genuina disposición por parte del Gobierno brasileño de reducir sus márgenes de libertad de acción y de discrecionalidad en la implementación de algunas de sus políticas económicas (particularmente en las áreas de política industrial, agrícola y de comercio exterior) a través de la creación de instituciones regionales permanentes y, en algunos casos, de carácter supranacional.

Para que la unión aduanera genuina funcione, será necesario, como mínimo, crear tres instituciones regionales permanentes y asumir un compromiso político serio respecto a la gradual eliminación de los subsidios y regulaciones que distorsionan la competencia. Las instituciones regionales mínimas serían las siguientes:

- Un *tribunal permanente de solución de controversias*, supranacional y al cual tenga acceso el sector privado. Sin un sistema de solución de controversias claro, transparente y de fácil acceso por el sector privado, el proyecto de integración regional seguirá dominado por un excesivo nivel de incertidumbre e inseguridad jurídica. La incertidumbre afecta adversamente las decisiones empresarias y produce distorsiones en los flujos de comercio e inversión que penalizan más que proporcionalmente a las economías de los países más pequeños, además de retrasar el indispensable proceso de profundización del Mercosur.
- Una *comisión permanente de negociaciones internacionales* supranacional, cuya función sería la de preparar y negociar la política comercial del Mercosur respecto al resto del mundo. En la situación actual, el Mercosur no ha creado una comisión negociadora que elabore y articule los intereses de la región. En realidad, la coordinación intergubernamental ha funcionado en situaciones defensivas como la del ALCA, pero ha sido sumamente ineficaz en situaciones que demandan articular una posición negociadora asertiva, como, por ejemplo, la negociación con la Comunidad Andina, la Ronda del Milenio, la negociación de la cláusula de adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio, etc.

Desde hace un tiempo que Brasil, y a veces también la Argentina y los demás socios, están negociando independientemente. Los mismos funcionarios que declaman las ventajas de la negociación conjunta luego van y negocian bilateralmente acuerdos comerciales. En la Unión Europea, ni Francia ni Dinamarca negocian con los Estados Unidos o con Rusia. Eso lo hace la Comisión Europea en nombre del conjunto.

Esta situación representa una grave anomalía porque las dos características esenciales que distinguen a una unión aduanera de una zona de libre comercio son la existencia de un arancel externo común y la puesta en marcha de una capacidad negociadora conjunta y supranacional en todos los temas que involucran negociaciones comerciales internacionales.

- Una *comisión de coordinación macroeconómica*, de carácter intergubernamental, que desempeñaría un rol similar a la OECD actual en el proceso de integración europeo durante las décadas de 1950 y 1970. Este foro intergubernamental sirvió para compatibilizar las cuentas nacionales, consolidar las estadísticas, intercambiar informaciones entre los equipos económicos de los diversos países y realizar estudios que permitieron luego llegar a acuerdos sobre temas tan diversos como subsidios, políticas de inversión, tratamiento de inversiones extranjeras, liberalización del mercado de capitales, etc.

Serían miembros plenos de esta comisión los representantes de los ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores los bancos centrales de los países miembro, así como los representantes permanentes del BID, del Banco Mundial y del FMI. Podrían participar como observadores los representantes de los países asociados (Chile y Bolivia) y del Federal Reserve y del Banco Central de la Unión Europea.

En lo esencial, esta comisión tendría un objetivo y dos funciones principales. El objetivo sería consolidar la estabilidad macroeconómica de los países de la región, tomando como ejemplo la experiencia europea relevante que no es la del Acuerdo de Maastricht (como ingenuamente se menciona), sino las de Europa occidental durante los treinta años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial.

Durante esas décadas el gran desafío de los países europeos fue el de estabilizar sus economías, fortalecer sus monedas nacionales, reducir el intervencionismo del Estado en las actividades productivas y, gradualmente, abrirse a los flujos del comercio mundial y al libre movimiento de capitales. Vale la pena recordar que Alemania venía de una hiperinflación (1948), que Francia tuvo graves y recurrentes crisis externas hasta 1956 (Plan Mendès France) y que Gran Bretaña e Italia tuvieron graves crisis macroeconómicas durante las décadas de 1960 y 1970 que resolvieron con la ayuda del Fondo Monetario Internacional.

Las dos funciones principales de la comisión de coordinación macroeconómica serían las siguientes. Primero, ser responsable de hacer el seguimiento del pacto de estabilidad (ver detalles en el tercer escenario), y para ello desarrollar un sistema homogéneo de estadísticas y un sistema de reuniones de consulta que le darían sustento real a la actividad de seguimiento propuesta. Segundo, en el caso de variaciones sustanciales en los tipos de cambio reales bilaterales, aprobar las propuestas de compensaciones realizadas por los países afectados.

Se acordará previamente que dichas propuestas de compensación serán temporarias (cuando restringen el comercio o el movimiento de capitales dentro de la región) y que, en la medida de lo posible, se orientarán a liberalizar el comercio y los movimientos de capitales intrarregionales. Por ejemplo, después de la maxidevaluación brasileña de 1999, la Comisión seguramente no hubiera aprobado la instrumentación de medidas proteccionistas por parte de los demás países, pero habría seguramente insistido en la necesidad de que Brasil adoptara un paquete compensatorio de medidas liberalizantes del comercio, como una eliminación inmediata de los subsidios a la exportación intrazona y un desmantelamiento acelerado de las numerosas barreras no arancelarias existentes.

La Argentina y Uruguay han insistido en varias oportunidades sobre la conveniencia de realizar un estudio detallado sobre los desvíos de comercio e inversiones producidos por los subsidios y por las regulaciones restrictivas introducidas por los Estados miembro. Desgraciadamente,

hasta ahora, Brasil ha mostrado poco entusiasmo en la realización de dicho estudio.

En mi opinión, una unión aduanera genuina requiere, en términos de defensa comercial (como lo ha propuesto Brasil en varias ocasiones), la completa eliminación de las cláusulas de salvaguardia, de los derechos compensatorios y de los derechos *antidumping*, que se prestan a comportamientos comerciales abusivos, y su reemplazo por una ley de defensa de la competencia y del consumidor. Dicha ley, si se aplica con seriedad, sería el instrumento más idóneo para avanzar en el proceso de eliminar las distorsiones al marco competitivo intrarregional.

Sin embargo, el mecanismo de derechos compensatorios sobreviviría durante el período transitorio, mientras se eliminan gradualmente los subsidios y las políticas regulatorias que distorsionan la competencia intrarregional. En caso de disputas respecto a la aplicación de dichos derechos compensatorios, el conflicto debería ser resuelto por el Tribunal Permanente, al cual hicimos referencia con anterioridad.

Desde una perspectiva de inserción mundial, la conformación de una unión aduanera genuina generará importantes beneficios para los países de la región. Un beneficio relevante es el de desarrollar una masa crítica suficiente para poder negociar condiciones de acceso a otros mercados en condiciones más favorables a las que tendría cada uno de los países negociando separadamente.

Desde el punto de vista de la teoría económica, este es el escenario más ventajoso, que permitirá maximizar las oportunidades que brinda un mercado regional ampliado (en particular las economías de escala y de especialización). La previsibilidad en el acceso a los mercados de los países miembro y la reducción de las asimetrías que distorsionan “el campo de juego” producirán una distribución razonablemente equitativa de los beneficios económicos generados por la integración.

La experiencia internacional en materia de uniones aduaneras es bastante concluyente en el sentido de que un patrimonio de políticas comunes es imprescindible para legitimar la existencia de una unión aduanera genuina. En este sentido, un gran proyecto de integración energética de la región que incorpore la exportación de gas natural argentino al sur de Brasil puede ser uno de los pilares del desarrollo de un patrimonio común regional.

Asimismo, la Argentina y Brasil deberían estar dispuestos a apoyar la creación de algunos programas especiales que beneficien puntualmente a los socios menores, Paraguay y Uruguay, y más adelante, cuando se incorporen, a Chile y Bolivia. Esos programas no deberían ser desarrollados bajo una óptica proteccionista o mercantilista (por ejemplo, mayores aranceles o subsidios), sino bajo una óptica liberalizante (por ejemplo, la creación de zonas francas, la autorización para realizar operaciones de admisión temporaria o la eliminación de barreras no arancelarias, que limitan el crecimiento exportador de dichos países dentro de la región).

El riesgo de que el Mercosur se transforme en un bloque regional cerrado e introspectivo está presente, dados los antecedentes proteccio-

nistas de los países que lo conforman y, en particular, por causa de los difusos temores que sobreviven en importantes segmentos de las elites regionales respecto a la globalización y la competencia internacional. Sin embargo, me parece evidente que el escenario de una unión aduanera genuina estará mucho menos expuesto a las presiones proteccionistas e intervencionistas que el tercer escenario que analizaremos más adelante.

Desgraciadamente, el escenario de una unión aduanera genuina es, desde una perspectiva político-diplomática regional, el más difícil de realizar en las circunstancias actuales, por la previsible resistencia del Gobierno y de sectores de las elites empresarias brasileñas a limitar su libertad de acción en materia de políticas industriales, agrícolas y de comercio exterior. La tradición de aplicar políticas activas sectoriales y regionales está muy enraizada en Brasil y conspira contra la conformación de un verdadero mercado ampliado regional. Asimismo, como vimos en la sección anterior, existe en Brasil una gran resistencia gubernamental a aceptar normas comunitarias supranacionales y a delegar soberanía en instituciones supranacionales.

El segundo escenario consiste en transformar el Mercosur en una zona de libre comercio plena (no al estilo ALADI, sino siguiendo el modelo de integración profunda instrumentado en el NAFTA).

Las zonas de libre comercio, en términos de integración económica, no son menos importantes que las uniones aduaneras, sino que son algo diferente. En particular, las zonas de libre comercio contemporáneas (como el NAFTA) difieren de los esquemas clásicos del GATT (versión 1947) que fueron aplicados en los acuerdos de la ALALC y de ALADI en la América Latina de las décadas de 1960 y 1970.

En las zonas de libre comercio de integración profunda, cuenta más la negociación de instrumentos y compromisos para garantizar el acceso a los mercados de los países miembro que la tradicional negociación de márgenes de preferencia arancelaria. Se trata de negociar condiciones que minimicen la imposición de restricciones imprevisibles (por ejemplo, restricciones sanitarias, técnicas, financieras, aduaneras, etc.) que dificulten o impidan el aprovechamiento de mercados que ya son interdependientes.

Para que una zona de libre comercio plena realmente funcione, es necesario que cada país de la región defina con claridad sus intereses nacionales, establezca prioridades y, luego de la negociación, cumpla con seriedad los compromisos contraídos, tanto respecto al libre acceso a su mercado nacional como de las restricciones a dicho acceso.

En este sentido, el trabajo a realizar para concretar este escenario es sustancial, porque el Mercosur no es aún una unión aduanera, pero tampoco es aún una zona de libre comercio, puesto **que el acceso fluido a los mercados nacionales no está debidamente asegurado.**

Pero si un país tiene dificultades para definir sus prioridades en el marco de la negociación de una zona de libre comercio, sería un error pensar que el problema desaparecerá apostando a la creación de una unión aduanera imperfecta, donde la negociación permanente es sinónimo de

tensiones e incertidumbres que afectan negativamente el proceso de inversión, la asignación de recursos y el crecimiento económico.

Este escenario (que es un *second best*) es preferible al mantenimiento del *statu quo* que ocurre en el escenario de la integración imperfecta, puesto que los efectos negativos sobre el crecimiento económico estarían compensados parcialmente por las oportunidades que tendrían la Argentina, Paraguay y Uruguay de reducir unilateralmente sus niveles de protección frente al resto del mundo. Indudablemente, la zona de libre comercio facilitaría el crecimiento económico de un país como la Argentina, más proclive y en mejores condiciones que Brasil para reducir sus niveles de protección frente a terceros países.

Desde un punto de vista económico, la alternativa de constituir una zona de libre comercio se compadece más ajustadamente con las condiciones que caracterizan la relación económica entre los países de la región, que enfrentan aún serios problemas de estabilidad macroeconómica. Además, una zona de libre comercio no exige, como una unión aduanera genuina, ni inversiones ni contribuciones a un patrimonio de políticas comunes, que, según la evidencia disponible de los países de la región, no pueden afrontar ni los obliga a alinear políticas comerciales frente al resto del mundo, cosa que hasta el momento no han podido realizar con éxito.

Desde el punto de vista regional, la zona de libre comercio facilitaría una rápida incorporación de Chile al Mercosur, puesto que removería el principal obstáculo actual, que es el alto nivel del arancel externo común. Al eliminarse el arancel externo común, este escenario devolvería la libertad de acción en materia de política comercial externa a cada uno de los países miembro del Mercosur.

Esta situación tiene la ventaja de avanzar en el proceso de la integración regional sin requerir cambios profundos inmediatos en aquellas políticas en las que Brasil es renuente a reducir sus grados de autonomía y libertad de acción. Así, la zona de libre comercio sentaría las bases para un entendimiento regional menos conflictivo y a partir del cual se podría, con bases más sólidas, avanzar en una etapa ulterior hacia una integración regional más profunda.

En materia de defensa comercial intra-Mercosur, en la medida que Brasil u otros países de la región mantuvieran políticas activas (proteccionistas o mercantilistas) que distorsionen el marco competitivo intrarregional, los demás países de la región podrían instrumentar derechos compensatorios para igualar el campo de juego o negociar alguna compensación específica en términos de mejor acceso a los mercados.

Desde el punto de vista de la inserción mundial, la zona de libre comercio plena eliminaría, en gran parte, el riesgo de la creación de un bloque regional cerrado, puesto que facilitaría la negociación de un ramillete de acuerdos de libre comercio con otros países y regiones.

El tercer escenario, el de la integración imperfecta, es el menos deseable, pero aparece en la actualidad como el más probable. En lo esencial, se trata de recuperar la iniciativa política y de retornar a la situación anterior a la crisis, pero sin resolver los problemas de fondo políticos e institucionales, que son el trasfondo de la crisis actual.

Se confía en que el crecimiento proyectado de la economía regional durante los próximos doce meses provea “los vientos de popa” necesarios para volver a encaminar el proyecto de integración regional. El relanzamiento del proyecto regional incorporaría algunas mejoras institucionales, como, por ejemplo, un mecanismo de resolución de disputas más efectivo que el vigente. Pero el tribunal de resolución de disputas no sería supranacional y no ofrecería garantías de acceso al sector privado.

También se avanzaría en mejorar la coordinación macroeconómica entre los países de la región a través de la homogeneización de las estadísticas económicas recopiladas por cada país. Luego, se podría avanzar en la concreción de un pacto de estabilidad, que sería supervisado por una comisión intergubernamental.

El objetivo es loable y le daría una dimensión política regional a los planes que los países ya han comprometido individualmente con el FMI. Pero, desafortunadamente, el cumplimiento de lo pactado sería voluntario, sin consecuencias negativas para el país incumplidor, salvo aquellas que ya existen y resultan de los comportamientos de los mercados financieros y de la condicionalidad de los acuerdos firmados con el Fondo.

También se definiría un nuevo período de transición para intentar cumplir con las metas previamente acordadas pero aún no alcanzadas, como, por ejemplo, la eliminación gradual de las barreras no arancelarias, de los subsidios a la exportación intrazona y de la internalización en las legislaciones nacionales de los compromisos adoptados al nivel del Mercosur.

Además, se propondrían algunos nuevos temas, como, por ejemplo, negociar en el futuro un acuerdo sobre compras gubernamentales (solo al nivel de los Gobiernos centrales), avanzar en la realización de algunos grandes proyectos relacionados con la integración física (hidrovía, puentes) y energética de la región, y se estudiaría la posibilidad de realizar acciones conjuntas de promoción comercial extrazona y de simplificar los engorrosos procedimientos de visado al cual deben sujetarse los empresarios argentinos que desean realizar actividades de negocios en Brasil.

El resultado sería una combinación *sui generis* de zona de libre comercio incompleta y de unión aduanera imperfecta, con bajo grado de institucionalidad y una preeminencia *de facto* de Brasil en el funcionamiento de la región.

Sin embargo, los problemas de fondo del Mercosur no habrán sido resueltos satisfactoriamente. Me refiero en particular a la incertidumbre jurídica; a la falta de seguridad en el acceso a los mercados; al riesgo recurrente de que algún país socio (presionado por sus *lobbies* corporativos) introduzca medidas discrecionales en materia de defensa comercial o de políticas de promoción y a la eventualidad de que un grave desequilibrio macroeconómico genere una nueva crisis cambiaria con graves consecuencias para los demás países socios.

El Mercosur del *statu quo* plantea un porvenir atractivo pero inestable para varios subsectores de la agroindustria, un comercio administrado para el sector automotor y un planeamiento integrado, pero con sobresaltos para las empresas multinacionales que están instaladas en ambos países. Pero, mientras no se ponga en práctica un marco institucional

adecuado, el Mercosur poco favorecerá el desarrollo de industrias y otras actividades argentinas que producen los mismos productos que se elaboran en Brasil. Tendremos que conformarnos con el desarrollo agroindustrial y con un proceso de racionalización por parte de empresas multinacionales, que estarán cada vez más tentadas a localizar sus nuevas inversiones en Brasil.

Respecto a los mecanismos de defensa comercial dentro de la región, me parece altamente probable que la sustitución proyectada de los derechos *antidumping* y de los derechos compensatorios, a fines del año 2000, por una ley de control de la competencia y de protección del consumidor se postergará en el tiempo.

El mantenimiento en este escenario de excesivos niveles de incertidumbre jurídica y discrecionalidad burocrática generará una reacción defensiva de los países más chicos, que querrán protegerse de las consecuencias de las posibles prácticas proteccionistas y/o mercantilistas que algún otro socio pretenda introducir en el futuro.

En este escenario, es poco probable que Brasil esté dispuesto a aceptar una cláusula de escape, en el caso de una futura devaluación —en las líneas del artículo 107 del Tratado de Roma que constituyó la Comunidad Europea—.

En función del crecimiento económico futuro de la Argentina, el escenario de la integración imperfecta es el menos atractivo. La superposición de una unión aduanera imperfecta con frecuentes perforaciones al arancel externo común y sectores aún no incorporados al libre comercio intrarregional producirá irremediablemente graves distorsiones en los precios relativos, fuertes desvíos de comercio, una reducción en el nivel y la calidad de las nuevas inversiones y, en consecuencia, una mala asignación de recursos y, en el mediano plazo, un nivel subóptimo de crecimiento económico.

Además, el escenario elegido beneficiará más a Brasil que al resto de los países miembro. La teoría económica en este tema es concluyente. En un proyecto de integración económica regional, los flujos de nuevas inversiones se orientarán preferentemente a localizarse en el mercado más grande para aprovechar al máximo las economías de escala y reducir costos de transporte.

En los casos de otros proyectos de integración regional exitosos, esas tendencias fueron compensadas por mecanismos de mercado o por compensaciones políticamente negociadas entre los socios. Por ejemplo, en el caso del NAFTA, la compensación ocurre a través del mercado. El nivel sustancialmente más bajo de los sueldos que prevalece en México respecto a los Estados Unidos ha atraído un importante flujo de inversiones extranjeras directas y ha transformado a México en un importante exportador de productos manufactureros (en la actualidad, el 90 % de las exportaciones mexicanas son productos manufacturados y solo el 7 % son productos petroleros). En el caso de la Unión Europea, desde los inicios, se acordaron entre los socios políticas de compensación; los casos más conocidos son la política agrícola común y los programas de desarrollo regional.

En el caso del Mercosur, la asimetría natural que resulta de la diferencia de escala está agravada por asimetrías derivadas de la grave fragilidad jurídica e institucional que analizamos previamente. La incertidumbre respecto al acceso al mercado del principal socio incentiva la relocalización de los flujos de inversión hacia el mercado de dicho socio. El otorgamiento de subsidios a la exportación, la producción y la inversión por parte de dicho socio consolida dicha tendencia, desequilibra las condiciones competitivas del campo de juego en detrimento de los demás socios y genera una distribución inequitativa de los costos y beneficios del proceso de integración.

Desde un punto de vista de la inserción mundial, el escenario de la integración imperfecta mantendrá una apariencia de haber “puesto la casa en orden”, aunque las dudas fundamentales respecto a la solidez del Mercosur quedarán flotando en el aire. La fragilidad de las instituciones supranacionales de la región y la discrecionalidad subyacente confirmará, ante los ojos de las principales cancillerías, así como de los grandes inversores internacionales, la sospecha de que un futuro vendaval económico (una imprevisible maxidevaluación) podría con facilidad poner en peligro el futuro del proyecto regional.

La limitada credibilidad de un acuerdo con instituciones frágiles debilitará la posición negociadora de la región y de los países individualmente en los diversos foros internacionales. Avanzar en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos y con Europa será muy trabajoso, y estas mismas dificultades promoverán actitudes proteccionistas dentro del Mercosur, que podrían gradualmente transformar la región en un bloque cerrado y abandonar, al menos implícitamente, la intención de crear un proyecto regional abierto e inserto en la economía mundial.

La mayor ventaja de instrumentar el escenario de la integración imperfecta es la facilidad con la que (en la dimensión político-diplomática regional) se restablecerá una relación fructífera y fluida con Brasil. Este escenario se corresponde con las preferencias naturales de un Brasil que desea consolidar un liderazgo regional con proyección mundial sin atarse las manos ni incurrir en costos sustanciales en términos políticos y financieros.

Desde el punto de vista de Paraguay y Uruguay, este escenario será inicialmente resistido y, seguramente, más adelante resentido, pero es probable que el peso de las circunstancias los obligue a aceptar a regañadientes el marco propuesto. La oposición de Paraguay y de Uruguay al alto nivel de protección efectiva incorporado al acuerdo automotriz por la Argentina y Brasil explica su decisión de reducir su arancel nacional al 20 %, a pesar de que el arancel externo común acordado es del 35 %.

Desde el punto de vista de Chile, este escenario definitivamente posterga en el tiempo su posible incorporación al Mercosur como miembro pleno, aunque algunos avances se podrían concretar en el nivel de la cooperación política y diplomática.

En este escenario, el Mercosur sobrevive, pero las reglas de juego no son equilibradas y el marco institucional es inadecuado para asegurar los niveles mínimos de certidumbre y estabilidad en las normas que el sector

privado requiere para poder funcionar con eficacia. La Argentina paga un costo, que puede ser alto, en términos de menor crecimiento económico. Brasil, la economía mayor, se beneficia más del *statu quo* que el resto de los países, pero gradualmente la brecha entre lo convenido y la realidad se sigue ampliando, el compromiso de los socios con el proyecto regional se diluye y, poco a poco, el Mercosur se vuelve irrelevante (como sucedió, lamentablemente, con la ALALC y con la ALADI).

Este escenario es, desgraciadamente, el más tentador para los Gobiernos de la región, puesto que permite postergar y dilatar, detrás de anuncios retóricos y de algunas iniciativas novedosas, la negociación sobre los temas de fondo que afectan el potencial de crecimiento y la calidad de la inserción de los países de la región (incluso Brasil) en el escenario mundial de inicios del siglo XXI.

Desde una perspectiva argentina, este escenario requiere considerar la introducción de medidas compensatorias para limitar, aunque sea parcialmente, los efectos adversos que ya hemos mencionado y contribuir a nivelar el marco competitivo en términos de asignación de recursos, atracción de inversión extranjera, acceso al mercado de los demás socios regionales y negociaciones de acceso de las exportaciones argentinas a terceros mercados.

Conclusiones

Detrás de las declaraciones de buenas intenciones, de los comunicados conjuntos, de las cumbres presidenciales y de la firma de una larga lista de acuerdos, se esconde una grave incapacidad política para avanzar en la resolución de los temas esenciales y desarrollar una visión común del futuro. Las razones de esta incapacidad política se originan, en mi opinión, en tres causas fundamentales que, si bien tienen orígenes diferentes, tienden a autorreforzarse.

La primera causa es de origen coyuntural y tiene que ver con un debilitamiento del Poder Ejecutivo central en ambos países a partir de 1996-1997. En Brasil el intento reeleccionista del presidente Cardozo, que se inició en 1996 y se concretó en 1998, y que fue seguido de la grave crisis financiera y cambiaria de 1999, distrajo y debilitó la capacidad del Gobierno central brasileño para avanzar con seriedad en la agenda regional.

Algo similar también ocurrió en la Argentina con el intento reeleccionista del presidente Menem, el retraso en la introducción de las reformas estructurales de "segunda generación" a partir de 1996 y la campaña electoral presidencial que se inició prematuramente durante 1998. Finalmente, el nuevo Gobierno del presidente De la Rúa, que asumió a fines de 1999, también ha tenido que tomarse un tiempo para organizar sus equipos y evaluar las complejas circunstancias que deberá enfrentar en la negociación que se avecina.

Además, la crisis de los mercados emergentes durante 1997 y 1998, la maxidevaluación brasileña de enero de 1999 y la disminución del ingreso de capitales a la región han agregado una dosis adicional de incertidumbre y han contribuido a atizar los conflictos sectoriales dentro de la región, y

a distraer la atención de los Gobiernos hacia los más urgentes problemas fiscales y cambiarios del momento.

Si bien existe un desequilibrio coyuntural acuciante generado por la imprevista devaluación del real y por problemas generados por la propia dinámica del proceso de integración, estas circunstancias no han hecho más que resaltar y politizar un conjunto de problemas económicos y políticos estructurales, que son el verdadero telón de fondo de la crisis actual y a los cuales nos referiremos a continuación.

La segunda causa es económica y de carácter estructural. Los cincuenta años de economía cerrada y de proteccionismo a ultranza que conocieron los países de la región, en particular, la Argentina y Brasil, no han pasado en vano.

A pesar de la apertura instrumentada durante la última década, la Argentina y Brasil siguen siendo países relativamente cerrados y poco integrados a la economía mundial. Si tomamos las estadísticas del Banco Mundial para 1998 y calculamos el coeficiente de apertura (exportaciones + importaciones dividido 2 y dividido por el PBI), descubriremos que dicho coeficiente es para la Argentina del 9 % y para Brasil del 7 %, en comparación, por ejemplo, con el 21 % de Australia, el 27 % de Chile, el 26 % de España y el 22 % de México. Probablemente, nos sorprendamos al comprobar que, cuando listamos un *ranking* mundial de los países por coeficiente de apertura, solo cuatro países de un total de ciento treinta son más cerrados que los nuestros, incluyendo Burundi, Haití, Myanmar y Ruanda.

Los *lobbies* locales involucrados en los temas que están en la mesa de discusión para concretar la zona de libre comercio y la unión aduanera no solo son poderosos, sino que además su campo de acción aumenta en relación inversa al debilitamiento del poder político de los Gobiernos centrales.

Además, la caída en los precios de muchos *commodities* industriales y agropecuarios y la reevaluación del dólar durante el último año (el llamado superdólar) impidieron que la Argentina y Brasil pudieran reducir significativamente los déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos, a pesar de la recesión imperante. Esta conjunción de recesión y de déficit en cuenta corriente contribuyó a agravar las presiones proteccionistas y mercantilistas dentro de la región.

Desgraciadamente, la baja inserción de los países de la región en los flujos del comercio mundial, después de la Segunda Guerra Mundial, ha postergado la incorporación de nuevas tecnologías, reducido la competencia, retrasado el crecimiento de la productividad y ha generado también dentro de los sistemas políticos estructuras de poder económico donde predominan los sectores que compiten con las importaciones y, por lo tanto, son reacios a la competencia internacional. En la actualidad, esta situación es más evidente en el caso de Brasil que en el de la Argentina, por razones que analizaremos a continuación.

En el caso de la Argentina, la hegemonía de los sectores que compiten con las importaciones se debilitó claramente durante la década de 1990 (salvo en el caso de algunos sectores, como el automotriz). Contribuyeron

a esta mudanza las privatizaciones, que crearon un nuevo polo de empresas privadas, independientes del Estado, que no están expuestas a la competencia internacional y que valoran prioritariamente la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.

La convertibilidad estabilizó las reglas de juego y promovió (a pesar de la revaluación del peso) una importante expansión de las exportaciones. Entre 1991 y 1998, las exportaciones crecieron a una tasa anual promedio del 12 % y el número de empresas exportadoras ha aumentado casi un 80 %. Los exportadores también reclaman por una economía abierta para proveerse, a costos competitivos, de los insumos y bienes de capital que requiere la expansión de su actividad.

El crecimiento y la diversificación en la composición del patrón exportador argentino son aún modestos, pero representan un cambio histórico en la tendencia y tienen raíces mucho más sólidas de lo que muchos creen. Y esto se ha logrado sin subsidios relevantes; fundamentalmente, aprovechando las ganancias de productividad que generaron el proceso de apertura, la estabilidad y las reformas estructurales.

Indudablemente, la apertura promueve la eficiencia e iguala los incentivos en el margen para vender dentro del país y al exterior. El proteccionismo, en lugar de proteger empleos y promover la exportación, mantiene funcionando empresas que no pueden competir, aumenta los costos de otras ya existentes e inhibe la creación de nuevas empresas. A través de este perverso mecanismo, el proteccionismo desincentiva las inversiones, las exportaciones y la generación de nuevos empleos, por los sobrecostos que la protección genera en los precios de los insumos y los bienes de capital. Por eso, cada vez que el Gobierno acepta un pedido de protección, automáticamente limita el desarrollo potencial de las exportaciones en ese sector, incrementa los costos de los que usan ese producto como insumo y, además, castiga a los consumidores finales del producto.

En el caso de Brasil, el proceso no ocurrió de la misma forma. Por un lado, el proceso de privatizaciones y de reformas estructurales fue más lento y menos profundo que el argentino y, por otro lado, el atractivo de un mercado interno más amplio y de una experiencia proteccionista exitosa (que generó altas tasas de crecimiento durante treinta años, hasta mediados de la década de 1980) ha mantenido una preeminencia de los sectores que compiten con las importaciones en el diseño de las políticas de comercio exterior y de promoción industrial (P. da Motta Veiga, 1998).

Me parece razonable afirmar que la visión dominante en Brasil respecto a la inserción del país en la nueva economía global (tanto en sus negociaciones en la OMC como respecto al ALCA y a la Unión Europea) es esencialmente defensiva y emerge de una percepción de que en general los costos asociados a una mayor apertura superan las oportunidades.

Respecto al Mercosur, la visión predominante es que, si bien los beneficios del proyecto regional son significativos (las exportaciones al Mercosur representan aproximadamente el 15 % del total, pero tienen un componente de valor agregado significativamente mayor que el resto de las exportaciones brasileñas), no parecen suficientes como para atarse las

manos en términos de políticas económicas internas o compromisos legales.

Estas posiciones encuentran sus fundamentos en una fuerte hegemonía de los sectores que compiten con la importación, vis a vis con los sectores orientados a las exportaciones, en las definiciones de la política económica y de la política comercial. El peso del proteccionismo sobre la estructura de costos de la economía brasileña es grande, como lo demuestra el lento crecimiento de las exportaciones de dicho país entre 1991 y 1998 (las exportaciones brasileñas crecieron a una tasa anual promedio del 6 %, una tasa inferior a la argentina). En este respecto, la trayectoria de la economía brasileña después de la devaluación de inicios de 1999 es ilustrativa. El aumento en la utilización de las capacidades instaladas y la sustitución de los insumos importados por los de producción nacional son la característica más notoria de la recuperación económica brasileña y la causa más evidente de la mejora de su balanza comercial. Aunque Brasil ha dejado atrás el proteccionismo autárquico del pasado, su política industrial y comercial discrimina claramente a favor de los sectores sustitutos de importaciones.

La tercera causa es política y también de carácter estructural. Me refiero al perfil más bien defensivo de la política exterior brasileña, fuertemente influenciada por una clara resistencia a delegar soberanía en instituciones regionales supranacionales y a menudo dominada, en los temas internacionales, por una agenda de problemas económicos y políticos internos (Guilhon Albuquerque, 1999).

La resistencia brasileña a delegar soberanía tiene sus orígenes en dos tradiciones profundamente asentadas en la mentalidad de algunos sectores de las élites brasileñas. Por un lado, la tradición jurídica que establece una primacía de las leyes nacionales sobre los tratados internacionales y es renuente a aceptar la creación de instituciones comunitarias supranacionales (Baptista, 1999).

Por otro lado, existe en Brasil una corriente de opinión bastante generalizada al nivel de las élites, que vislumbran un Brasil que se transforma en polo de poder mundial a partir del establecimiento de un liderazgo económico, político y militar en América del Sur. Dichos sectores perciben el proceso de integración regional como el mecanismo privilegiado para institucionalizar el liderazgo regional.

Desde esta perspectiva, el Mercosur es una plataforma para el relanzamiento a escala ampliada de un proyecto de desarrollo económico autónomo, no desprovisto de objetivos estratégicos. Sus políticas de integración en América del Sur se dirigen a ampliar mercados para sus productos industriales, resolver problemas de balanza de pagos y ejercer un liderazgo que potencie su poder negociador vis a vis con los países más desarrollados, particularmente, los Estados Unidos. Es sugestiva, en este sentido, la reciente declaración del presidente Cardoso (O Estado de São Paulo, 27 de marzo de 2000), en la que describe al Mercosur como el “peón” (la pieza que en el ajedrez abre el juego) de la política exterior brasileña.

La política exterior que resulta de esta visión se desarrolla a partir de la premisa de que la preservación de ciertos espacios de autonomía (esto es,

la negociación de los términos de participación de Brasil en los regímenes internacionales como el ALCA, la Ronda del Milenio de la OMC, los acuerdos internacionales en temas nucleares y misilísticos, la participación como miembro permanente del Consejo de Seguridad, etc.) maximiza, en el largo plazo, la capacidad del país para 1) obtener el financiamiento, las inversiones y la tecnología para promover el desarrollo y 2) posicionar el país no solo como el más grande y económicamente más importante de América del Sur, sino también como el “país pivot”, o país líder de la región.

En esta visión estratégica, el mundo se aproximaría en los próximos veinte años a un escenario multipolar en el cual cobrarían particular relevancia los “países pivot”. Se asume que estos países serían la India, Rusia, Indonesia y Brasil (ver Mota Sandberg, secretario de Asuntos Estratégicos, septiembre de 1998).

En resumen, podríamos decir que el conjunto Estado-sociedad civil brasileño ha establecido (desde por lo menos 1964) un acuerdo cooperativo de largo aliento, que incluye a segmentos predominantes del empresariado nacional y de la burocracia estatal, para favorecer políticas industrializantes y proteccionistas en el plano del desarrollo interno y autonomistas en el plano internacional. Aunque a partir de 1983 este acuerdo no ha generado resultados tangibles ni en términos de estabilidad, ni en términos de crecimiento ni en términos de posicionamiento internacional, los fundamentos de este acuerdo (que ha sido sometido a una adaptación frente al impacto de la globalización, al aceptarse la privatización de numerosos servicios públicos) siguen vigentes en la definición de las políticas industriales, de las políticas de comercio internacional y en los grandes lineamientos de la política exterior.

Así pues, la conjunción de Gobiernos centrales relativamente débiles o distraídos por otros temas de agenda política nacional, más las fuertes tradiciones e intereses proteccionistas que aún perduran en nuestros países, particularmente en Brasil, son parcialmente responsables del debilitamiento del impulso integracionista regional que ha ocurrido durante los últimos años. Además, Brasil es un país grande que tiene la tentación permanente de proyectarse al mundo más allá de sus posibilidades reales. Esta tentación genera una resistencia intuitiva a la globalización y una falta de convicción respecto a la posibilidad de desarrollar un proyecto Mercosur sobre bases institucionales más profundas y sólidas.

Sin embargo, para evaluar con seriedad la posición brasileña y sus efectos sobre el desarrollo futuro del Mercosur, es necesario realizar una reflexión histórica sobre las condiciones que han determinado el éxito o el fracaso de los procesos de integración regional desde el Zollverein alemán del siglo XIX hasta la Unión Europea y el NAFTA durante el siglo XX.

La experiencia histórica claramente indica que la profundización exitosa de un proyecto de integración regional ocurre en una de dos circunstancias que describiré a continuación. Los proyectos regionales que no gozan de al menos una de esas circunstancias favorables deben moderar sus ambiciones o exponerse a graves traspies.

La primera circunstancia ocurre cuando el país más grande cuenta con los recursos materiales necesarios y tiene la voluntad política para ejercer con responsabilidad un liderazgo constructivo, aun a costa, en ciertas ocasiones, de sacrificar su interés nacional inmediato.

En estas circunstancias, un liderazgo responsable por parte del socio más importante permite sobrellevar las dificultades y las crisis, y continuar avanzando en el proyecto de integración regional. Por ejemplo, la decisión del primer ministro de la República Federal Alemana, Helmut Kohl, de intercambiar la moneda de la antigua Alemania del Este por el marco de Alemania Occidental, en condiciones favorables para los tenedores de esa moneda, facilitó la unificación de las dos Alemanias, aunque generó un costo importante en términos de déficit fiscal y aumento de la tasa de inflación. El masivo apoyo financiero brindado por los Estados Unidos a México, después de la crisis del tequila, es otro ejemplo contemporáneo de este escenario.

Desafortunadamente, en el caso del Mercosur, el país más grande, Brasil, enfrenta una compleja agenda económica y política interna que le impide ejercer un liderazgo constructivo respecto al proyecto regional. Un análisis desapasionado también nos llevaría a pensar que Brasil, si bien es un país más grande que la Argentina, no cuenta con los atributos de poder suficientes para ejercer un liderazgo no compartido con los demás socios respecto al futuro del Mercosur. Es por esta razón que el segundo escenario que analizaremos a continuación es el que nos parece más realista para optimizar la inserción de los países de la región, incluso la posición de Brasil, en el escenario mundial.

La segunda circunstancia ocurre cuando los miembros del proyecto regional están dispuestos a crear una trama de instituciones comunes y cooperativas y promueven un proyecto de integración compartido que limita el accionar individual y discrecional de cada uno de los miembros (aun los más grandes), con el propósito de crear una nueva entidad que los englobe a todos en un nuevo paradigma de cooperación y solidaridad. El ejemplo clásico contemporáneo sería el de la Unión Europea, que ha creado una vasta red de instituciones comunes en pos del objetivo común de crear un espacio económico europeo.

Esta me parece ser la vía más recomendable para asegurar un futuro sólido y promisorio al Mercosur. Una integración equilibrada con Brasil responde a los mejores intereses argentinos. Esa integración debe realizarse en un marco institucional adecuado que incluya un conjunto de normas y reglas acatadas por todos los miembros del agrupamiento regional. Desde un punto de vista institucional, debería incluir como mínimo un tribunal permanente de solución de controversias (supranacional y al cual tenga acceso el sector privado), una comisión permanente de negociaciones internacionales (supranacional, con amplias atribuciones para negociar) y una comisión de coordinación macroeconómica (intergubernamental, en las líneas de la OECD).

Este marco institucional proveería los mecanismos necesarios para diluir las iniciativas unilaterales alrededor de un núcleo mínimo de instituciones comunes y de esquemas de tomas de decisión basados en

principios y normas previamente acordados entre los socios del acuerdo regional. Los límites a la acción unilateral que impondría el marco institucional serían la mejor garantía de la continuidad y la legitimidad del proyecto de integración regional. Sin ese marco institucional, el proyecto regional tendrá “patas cortas” y estará siempre expuesto a los vaivenes de un futuro vendaval económico o político.

Indudablemente, los Gobiernos de los países del Mercosur tendrán que enfrentar, durante los próximos meses, decisiones de fondo sobre el futuro económico, institucional y político del proyecto regional. La consolidación del Mercosur requiere que los Gobiernos de los países miembro enfrenten con racionalidad económica y firme decisión política los complejos desafíos que hemos identificado en las secciones anteriores. En particular, el Gobierno de Brasil tendrá que definir, en su condición de socio principal, el grado de compromiso que está dispuesto a asumir respecto al futuro del Mercosur.

No está en juego el retorno al pasado en términos de un recrudescimiento de las políticas proteccionistas a ultranza o un despertar de las antiguas competencias geopolíticas. Los acuerdos estratégicos ya instrumentados en materia de armas de destrucción masiva, las características del entorno internacional actual, la trama de intereses económicos intrarregionales, los profundos cambios que han ocurrido en la opinión pública de los países de la región y las indudables ventajas que ofrece la integración económica regional son patrimonios adquiridos, respecto a los cuales ya no hay marcha atrás.

En general, el proceso decisorio gubernamental intra-Mercosur, durante los últimos años, se ha caracterizado por su carácter contradictorio. Por un lado, ha habido importantes avances en las negociaciones formales (me refiero a la firma de nuevos acuerdos y normas, muchos de los cuales no han sido aún instrumentados) y se han hecho declaraciones políticas altisonantes (como, por ejemplo, el proyecto de unión monetaria o la propuesta reciente de firmar un pacto de estabilidad y coordinación macroeconómica) que, desgraciadamente, fueron realizadas después de la crisis cambiaria brasileña.

La historia económica de nuestros países no se ha caracterizado por la observancia de los compromisos asumidos ante terceros países ni por la previsibilidad monetaria, cambiaria o fiscal. Uno de los objetivos clave del Mercosur como unión aduanera o como zona de libre comercio es el de contribuir a consolidar una nueva cultura económica, en la que la certidumbre, el cumplimiento de las reglas y el funcionamiento normal de las instituciones dejen de ser una excepción y se transformen en la norma general.

Los Gobiernos, y en particular el brasileño, tendrán que decidir si quieren realmente avanzar en la constitución de una verdadera unión aduanera. Este es el escenario más atractivo, pero también aquel que requerirá el mayor esfuerzo político por parte de los Estados miembro (en particular, por parte de Brasil), que tendrán que aceptar la creación de un marco institucional con algunos elementos de supranacionalidad y comprome-

terse a cumplir un conjunto de normas comunitarias que restringirán su libertad de acción.

El proyecto de conformar una verdadera unión aduanera, que se transformaría más adelante en un mercado común, presenta, desde el punto de vista conceptual, grandes atractivos y algunos riesgos para los países de la región.

Primero, desde un punto de vista estrictamente económico, es indudablemente más atractivo instrumentar una unión aduanera que una zona de libre comercio, puesto que esta última requiere una compleja negociación y posterior instrumentación de las llamadas reglas de origen. Dichas reglas de origen permiten determinar qué preferencias arancelarias se les debe otorgar a bienes originados en terceros países, que son luego procesados en el territorio de alguno de los países miembro de la zona de libre comercio. Además, las zonas de libre comercio excluyen, por definición, la posibilidad de eliminar las aduanas entre los países miembro y no promueven el establecimiento de un mercado único.

Segundo, desde un punto de vista político, la conformación de una verdadera unión aduanera aumenta potencialmente el poder de negociación del nuevo agrupamiento ante terceros países o regiones. En un mundo que se globaliza y regionaliza a la vez, si los países del Mercosur negocian en conjunto, podrían incrementar las posibilidades de optimizar la inserción internacional de cada país individualmente.

Sin embargo, existe siempre el riesgo de que, si el nuevo agrupamiento regional tiene un socio predominante —que no está dispuesto a aceptar un marco de instituciones y normas comunitarias—, este imponga una hegemonía *de jure* o *de facto* y sus intereses prevalezcan, a través de acciones unilaterales, sobre los intereses del resto de los socios. En este escenario, solo un acuerdo explícito y cumplible entre las partes, la incorporación de nuevos socios que ayuden a equilibrar el poder dentro del bloque y la creación de instituciones supranacionales pondrían un coto a la posible discrecionalidad del socio mayor.

Desgraciadamente, si no existe la voluntad política por parte de alguno de los Estados parte de construir un marco institucional sólido y de consolidar una nueva cultura económica, sería mejor aceptar dar un paso hacia el costado y acordar una zona de libre comercio, que minimizaría sustancialmente algunos de los compromisos conjuntos asumidos y le permitiría a cada país enfrentar con mayor discrecionalidad los desafíos de la economía global.

El Gobierno brasileño tendrá que decidir cuánto está dispuesto a ceder en autonomía y discrecionalidad en el manejo de sus políticas económicas internas para poder avanzar en la constitución de una verdadera unión aduanera. Alternativamente, puede decidir que prefiere mantener mayores grados de autonomía en el manejo de sus políticas internas (particularmente, en las áreas de política industrial, agrícola y de comercio exterior) y que no está dispuesto a delegar a una institución regional la preparación y la negociación de los acuerdos comerciales con terceros países y regiones. En este caso debería inclinarse por la transformación del Mercosur en una zona de libre comercio regional.

La ventaja económica que ofrece la instrumentación de una zona de libre comercio es que le permite a cada país miembro elegir su cronograma de liberalización. Además, no obliga a los países con tarifas bajas sobre ciertos productos a elevarlas para satisfacer el nivel más alto acordado en el arancel externo común (este es el caso, por ejemplo, de la Argentina respecto a bienes de capital, equipos de telecomunicaciones e informática).

Sin menoscabar el objetivo de profundizar la integración económica, política y militar en el Cono Sur, los Estados miembro podrían eliminar algunos de los compromisos contraídos (que en su mayoría no están siendo cumplidos) en materia de política comercial común y proponerse gradualmente consolidar una zona de libre comercio, con algunos elementos de integración profunda, al estilo NAFTA.

Se trata de profundizar la integración regional a través de una liberalización profunda no solo en el comercio de bienes, sino también en el campo de los servicios y de las compras gubernamentales. Este escenario requeriría también la negociación de un conjunto de normas para asegurar el acceso fluido a los mercados de los países de la región (por ejemplo, en temas sanitarios, fitosanitarios, normas técnicas, operación de las aduanas, etc.). Este escenario ganaría en seriedad si temas importantes pero postergados, como el azúcar, el textil, la doble imposición aduanera y las numerosas barreras no arancelarias, fueran negociados con la clara convicción de acordar un cronograma de liberalización de los flujos de comercio intrarregionales.

Avanzar hacia una zona de libre comercio requiere admitir la viabilidad de una renegociación a partir de un reconocimiento recíproco del patrimonio histórico, acordado durante los primeros diez años del Mercosur. Es cierto que, *prima facie*, Brasil prefiere el escenario de la integración imperfecta. Sin embargo, si no se puede avanzar con seriedad en la conformación de una unión aduanera genuina, la Argentina necesita promover con firmeza ante sus socios y ante la opinión pública regional la conveniencia de avanzar en la dirección de transformar el Mercosur en una zona de libre comercio plena. No hacerlo representaría ante la opinión pública y ante la historia una grave e irreparable falta.

¿Qué argumentos de fondo tiene Brasil para oponerse al diálogo? Sostenere que la zona de libre comercio ya está constituida y que dicho escenario representa un paso atrás en el proyecto de integración regional sería, obviamente, falso. Después de todo, es precisamente la falta de un acceso libre y asegurado a los mercados intrarregionales el elemento más perturbador de las circunstancias actuales: son justamente los cambios en las reglas de juego, a través de prácticas restrictivas al comercio intrarregional y subsidios que distorsionan los flujos de inversión y de comercio, los que ocasionan las iniquidades y las distorsiones económicas que han generado la crisis actual.

Sostener que la propuesta de constituir una zona de libre comercio es un aferrarse a los fracasados modelos de los años 60 y 70, en particular, a la experiencia de la ALALC y la ALADI, significa olvidar que esos acuerdos fracasaron porque, detrás de un lenguaje de libre comercio, escondían en

realidad acuerdos de comercio administrado, con infinitas limitaciones y reservas de mercado.

El argumento de que la negociación de este escenario podría hacer desaparecer el Mercosur, lo que inevitablemente generaría un deterioro en la relación con Brasil, que a su vez produciría un grave aislamiento internacional de la Argentina, tampoco es sostenible. Este parecer no representa una ponderada apreciación de los costos y beneficios de la propuesta para las partes involucradas, sino una reacción emocional. Además, es importante reconocer que un mal acuerdo económico no proveerá las bases para avanzar con mayor profundidad en el desarrollo de una relación política y estratégica de mayor envergadura. En el estado actual de crisis regional, un proyecto de integración regional (unión aduanera o zona de libre comercio plena) que no avance en el camino de la institucionalización solo servirá para dilatar los problemas y atizar futuras desconfianzas.

Además, es un grave error de apreciación pensar que un mal arreglo en el Mercosur es mejor que nada y que renegociar es un salto al vacío. En términos comerciales, existe una dependencia de Brasil respecto del mercado argentino tan o más grande que la dependencia de las exportaciones argentinas a Brasil.

Del lado argentino, una cuota importante de las exportaciones, como los *commodities* agropecuarios y energéticos, son fácilmente reencausables hacia el mercado mundial. El comercio bilateral en el sector automotriz es administrado y depende de los acuerdos realizados entre los Gobiernos y las compañías multinacionales involucradas. Respecto a ciertos sectores industriales exportadores (por ejemplo, químicos, petroquímicos y farmacéuticos) y al importante sector de la agroindustria ligado a las producciones regionales (por ejemplo, lácteos, cebolla, algodón, porotos negros, arroz, ajo, frutas, etc.), son los que más han sufrido en carne propia, durante los últimos dos años, las consecuencias de la incertidumbre en el acceso al mercado del país vecino. Lo que estos sectores desean más que nada son instituciones que provean reglas de juego claras y estables.

Del lado brasileño, los *commodities* industriales y agropecuarios exportados a la Argentina (por ejemplo, mineral de hierro, café, frutas, etc.) se pueden reorientar fácilmente al mercado mundial. Por su parte, el sector automotriz, por las razones ya indicadas, es altamente dependiente del mercado argentino. Respecto al resto de los productos industriales que Brasil exporta a la Argentina, sus posibilidades de diversificación están, en términos generales, limitadas a otros países latinoamericanos.

La conclusión de este somero análisis es que la negociación de una zona de libre comercio no va a generar una guerra comercial más grave que la que ya hemos vivido durante los últimos meses ni pérdidas de mercado significativas, porque los intereses privados afectados, tanto en la Argentina como en Brasil, harán lo necesario para impedirlo. Al contrario, un ordenamiento serio de los entendimientos regionales contribuirá a restablecer las corrientes comerciales que sufrieron los efectos adversos de la incertidumbre creciente de los últimos meses.

La propuesta de zona de libre comercio que debe analizarse es un acuerdo de nueva generación, al estilo del NAFTA que extienda los acuer-

dos ya logrados en el área de bienes al área de servicios y de compras gubernamentales. Tomando como punto de partida la crítica situación actual del Mercosur, su relanzamiento requerirá en este escenario de una intensa actividad negociadora para asegurar el fluido acceso comercial a los mercados de la región.

En este escenario de una zona de libre comercio, Brasil podría administrar con amplia autonomía su arancel externo y promover, a través de subsidios o de reservas de mercado, a sectores estratégicos de su economía. La inclusión en el acuerdo de libre comercio de una cláusula de extensión automática del principio de nación más favorecida le aseguraría la obtención automática de todas aquellas concesiones que sus socios regionales ofrecieran a terceros países. Podría también negociar independientemente acuerdos de libre comercio con otros países, quedando a su vez obligado a extender a sus socios regionales las concesiones comerciales que ofrezca a dichos países.

La Argentina y los demás socios del Mercosur estarían expuestos a las mismas disciplinas y sufrirán el peligro de ser desplazados del mercado brasileño por otros exportadores, en la medida en que los márgenes de preferencias intra-Mercosur se vieran erosionados por las concesiones que Brasil (representa, después de todo, aproximadamente el 65 % del mercado regional) les otorgara a esos terceros países. La Argentina y Brasil podrían mantener buenas y fructíferas relaciones comerciales y económicas y continuarían incrementando los flujos del comercio bilaterales, pero no compartirían un arancel externo común ni una política de comercio internacional unificada.

Ni la primera alternativa (la unión aduanera) ni la segunda alternativa (la zona de libre comercio) son excluyentes de un avance paralelo en materia de mayor coordinación de las políticas exteriores y de defensa entre los países del Cono Sur, en particular, entre la Argentina y Brasil. Una mayor coordinación de las políticas exteriores y de defensa es factible y deseable en el momento actual. Una iniciativa conjunta de Itamaraty y del Palacio San Martín durante los próximos meses permitiría descomprimir las tensiones acumuladas durante los últimos quince meses y facilitaría una negociación más ordenada de los complejos temas que enfrenta el proceso de integración económico regional.

¿Serán los Gobiernos de la Argentina y de Brasil capaces de trascender la retórica de las declaraciones políticas altisonantes para concentrarse en las genuinas opciones que enfrentan? ¿Estará Brasil dispuesto a profundizar con determinación el Mercosur y a desarrollar una política exterior menos unilateral, menos defensiva y más cooperativa con sus vecinos? ¿Aceptará Brasil la incorporación de Chile como socio pleno del Mercosur y demostrarán los Estados parte suficiente flexibilidad para reducir los niveles tarifarios del arancel externo? ¿Se impondrán en la política brasileña las visiones comerciales defensivas que hoy parecen predominar o podrá el Ejecutivo brasileño movilizar una coalición de intereses suficientemente poderosa como para imponer internamente a los sectores más protectionistas y dirigistas las concesiones necesarias para crear, no en papel, sino en la realidad, una genuina integración regional?

La consolidación del Mercosur requiere que los países de la región, y en particular Brasil, enfrenten con seriedad la opción que acabamos de enunciar. Si los Gobiernos no optan por uno de los dos escenarios que hemos presentado (la unión aduanera genuina o la zona de libre comercio plena) y se dejan llevar por políticas dilatorias y “gatopardistas”, condenarán el proyecto regional a repetir, en otra escala y en otros tiempos, las frustraciones de los proyectos integracionistas intentados, a partir de 1960, bajo la égida de la ALALC y luego de la ALADI.

En este caso, el proyecto regional se deslizará por el resbaloso camino de la integración imperfecta (el tercer escenario de la tercera sección), que en lo esencial mantendría el *statu quo* actual remozado.

Además, como ya lo explicamos con anterioridad, el modelo de integración imperfecta, en el que el acceso a los mercados regionales no está plenamente asegurado (a través del funcionamiento de instituciones y normas), favorecerá una concentración de las corrientes de nuevas inversiones en la economía mayor de la región, en detrimento del interés de los demás socios.

Finalmente, en este escenario el potencial negociador del Mercosur en el escenario internacional no alcanzará su plenitud. Al no haberse acordado una institución supranacional negociadora, la masa crítica que el Mercosur como conjunto podría hacer pesar en una negociación internacional será más una declaración de intenciones que una realidad concreta.

La preferencia brasileña por favorecer la sustitución de importaciones a escala regional, en vez de privilegiar una mayor apertura y la transformación del Mercosur en una plataforma de exportación orientada al mercado mundial, es comprensible, dada su numerosa población y los resquemores difusos, que comparten amplios segmentos de sus elites, respecto a la globalización y a las posibilidades de acceder a los mercados mundiales con sus productos.

Sin embargo, en mi opinión, este modelo está, en el mediano plazo, condenado al fracaso en un mundo crecientemente globalizado, donde el Mercosur solo representa el 3 % del producto bruto mundial y el 1,5 % del comercio total mundial. Además, el Mercosur no es y no podrá ser por un buen tiempo (hasta que realice un *catch up* tecnológico respecto a los países más avanzados) un área generadora de innovaciones tecnológicas y científicas a nivel mundial, y su potencial para dar “un gran salto adelante”, en términos de crecimiento económico, está íntimamente ligado a su capacidad de explotar las oportunidades que brinda el proceso de integración de la economía mundial.

Es evidente que cada día más la clave del crecimiento sostenido y acelerado es la calidad de la inversión y de la asignación de recursos y que dicha calidad depende fundamentalmente de la inserción exitosa en la economía mundial. Todos los países, sin excepción, que crecieron sostenidamente y redujeron la brecha de productividad que los separaba de los países más adelantados después de la Segunda Guerra Mundial (por ejemplo, en Europa, España e Italia y, en Asia, Japón y los “tigres asiáticos”) supieron desarrollar estrategias exitosas de inserción en la economía mundial.

Los países del Mercosur no serán una excepción a esa regla y el intento de repetir a escala regional un modelo de sustitución de importaciones en el sector de los bienes transables (a pesar de las privatizaciones en el sector de los servicios públicos) no generará, en el largo plazo, un proceso de crecimiento económico sostenido. En este sentido, sería útil iniciar entre los países de la región y Brasil un debate serio sobre las políticas instrumentadas con éxito por países tan diversos como China, Japón y México (todos ellos, países de población numerosa), que han sabido compatibilizar el crecimiento, la apertura a la economía mundial y la generación de empleo.

Pero, desafortunadamente, en el corto plazo, el mantenimiento del *statu quo*, es cómodo y ventajoso para Brasil. Un modelo de integración imperfecta mantiene aranceles altos, favorece preferentemente la inversión extranjera en ese país y le permite una gran libertad de acción en la instrumentación de las principales políticas económicas, aun las cambiarias, como lo demostraron los acontecimientos de los últimos quince meses.

Pero la Argentina no puede quedarse de brazos cruzados a la espera de que Brasil modifique su hoja de cálculo respecto a los beneficios y costos que le puede reportar el Mercosur. La Argentina debe, sin romper el Mercosur, instrumentar una batería de medidas para compensar los efectos adversos del modelo de integración imperfecta sobre su potencial de crecimiento y sobre la calidad de su inserción internacional.

Primer eje de acción. El país debe realizar ingentes esfuerzos para diversificar su comercio internacional, ya que, si no lo hace, lo que estará comprando en Brasil es riesgo e inestabilidad. En este eje de acción, la Argentina debe desarrollar tres importantes iniciativas.

Nuestro país debería seguir el ejemplo de Brasil e iniciar una activa política de negociaciones comerciales bilaterales orientada a obtener, a través de la negociación de acuerdos de libre comercio, mayor acceso para sus productos al resto de los países de América Latina. Vale la pena mencionar los comentarios del presidente F. H. Cardozo (La Nación, 25-02-2000) respecto a las iniciativas que Brasil está tomando con la Comunidad Andina, México, Sudáfrica y Venezuela individualmente: "Esto no quiere decir que para nosotros el Mercosur no sea prioritario, pero es necesario que hoy, simultáneamente, podamos ir creando un gran acercamiento bilateral con otros países, con los que en un futuro tendremos acuerdos de libre comercio".

La Argentina también debería avanzar con rapidez en la conformación de diversas zonas de libre comercio con un grupo selecto de países, como Australia, Canadá, Sudáfrica y Nueva Zelanda, entre otros (Baldinelli, 2000). Estos países no han sido seleccionados al azar, sino que representan países medianos con una tradición de cumplir sus compromisos y con fuerte base de recursos agrícolas, energéticos y mineros, y con un desarrollo industrial mediano. Las diferencias de eficiencia entre la economía argentina y la de estos países son significativas como para estimular la competencia, pero no tan grandes como para generar un desafío competitivo que bloquee internamente la negociación acelerada de esos acuerdos de libre comercio.

Asimismo, la Argentina debería avanzar en la negociación de acuerdos de integración profunda con los demás miembros del Mercosur, incluso con Bolivia y Chile. Se trata de imitar el sistema instrumentado con éxito en la Unión Europea de integración a dos velocidades. Algunos países, los más comprometidos con la integración regional, avanzan con mayor rapidez y profundidad en la negociación de ciertos temas, y los demás socios pueden incorporarse más tarde al acuerdo.

Sin duda, hay buena disposición por parte de varios países de la región para avanzar rápidamente en negociaciones bilaterales de liberalización comercial en temas precisos (barreras no arancelarias, servicios financieros, seguros, transporte aéreo y marítimo y compras gubernamentales). También hay un ámbito de negociación abierto para avanzar en acuerdos bilaterales que contribuyan a nivelar el campo de juego entre algunos países de la región, particularmente en temas como los subsidios y las discriminaciones regulatorias, que distorsionan la competencia y la atracción de capitales.

Segundo eje de acción. La Argentina debería instrumentar un ramillete de políticas económicas para equilibrar el campo de juego y asegurarse una cuota razonable de las nuevas inversiones, principalmente extranjeras, orientadas a satisfacer el mercado regional. En este eje de acción la Argentina debería desarrollar cuatro importantes iniciativas:

- Renegociar el arancel externo común para reducir inmediatamente a cero sus aranceles a la importación de bienes de capital, comunicaciones e informática. La adquisición de los mejores equipos y bienes de capital, al menor costo posible, debe ser un objetivo prioritario de la política económica nacional. Diversos estudios económicos realizados por economistas independientes confirman que el alto costo de los bienes de capital (producto del proteccionismo) fue una de las principales causas de la baja tasa de crecimiento de la economía argentina durante el periodo 1950-1990 (Branford de Long y Summers, 1991).
- Favorecer una reducción gradual del arancel externo común para aumentar la eficiencia productiva de su economía e integrarla más rápidamente a la economía mundial siguiendo los exitosos ejemplos de Chile y México durante la última década. La incorporación plena de Chile al Mercosur y la negociación del ramillete de acuerdos de libre comercio (al cual nos referimos en el primer eje de acción) contribuirán a fortalecer una economía nacional más eficiente y con potencial de crecimiento sostenido.
- Considerar el otorgamiento de una exención impositiva al impuesto a las ganancias (por un periodo a determinar) a todos los nuevos proyectos de inversión extranjera directa en activos fijos que se localicen en la Argentina durante los próximos años. Diversos países miembro de la Comunidad Europea (por ejemplo, Bélgica e Irlanda) introdujeron este tipo de beneficios para compensar las desventajas de escala que sufren las economías de los países más pequeños. En el caso del Mercosur, se trata también de compensar las distorsiones generadas por las

asimetrías legales, económicas y de acceso al mercado que analizamos en las secciones 2 y 3.

- Desarrollar una política comercial más asertiva en materia de defensa del acceso de sus exportaciones al mercado de sus socios regionales. Si bien es cierto que en el proyecto de integración imperfecta los avances en la institucionalización del Mercosur están limitados por la reticencia brasileña, de todas formas, se puede avanzar en la consolidación de un sistema de solución de controversias más efectivo, en acelerar la incorporación de las normas Mercosur en la legislación de los países de la región y en la firma de un pacto de estabilidad macroeconómico. Las medidas adoptadas serán seguramente insuficientes, pero estarán orientadas en la dirección correcta.

La verdad es que Brasil se siente cómodo con la integración imperfecta actual. Las reacciones de sus socios regionales a las graves consecuencias de la maxidevaluación no han hecho más que confirmar la impresión, en sus grupos dirigentes, de que su campo de libertad de acción es amplio y que el proyecto regional puede continuar avanzando sin requerir compromisos sustanciales de su parte.

Los demás socios del proyecto regional deben intentar convencer a Brasil de la necesidad de desarrollar un proyecto serio y equilibrado, llámese unión aduanera genuina o zona de libre comercio plena. Si Brasil prefiere desarrollar el proyecto de integración imperfecta, la Argentina debe, sin confrontar y con un bajo perfil, poner en marcha las medidas compensatorias que he esbozado en los párrafos anteriores.

Si no lo hace, el Mercosur correría la suerte de la mayoría de los proyectos de integración regional fracasados: los acuerdos formales subsistirían, pero gradualmente el proyecto regional se diluiría en la irrelevancia y prevalecerían las declaraciones retóricas y los incumplimientos.

La no profundización de la integración con Brasil es mucho mejor que una integración de “fantasía”, que atrasaría el crecimiento del país, establecería sin contrapartidas una relación subordinada respecto a Brasil y afectaría adversamente la posición de la Argentina en el escenario mundial. La firme posición argentina de no aceptar con los brazos caídos un esquema de integración imperfecta, que es claramente desfavorable a sus intereses, tal vez conseguiría, con el tiempo, generar una modificación en la posición brasileña.

Si esto no ocurriera, de todas formas, la Argentina evitaría los efectos más perversos de la integración imperfecta e instrumentaría, sin confrontar abiertamente con Brasil, una política de mayor integración en la economía mundial.

Referencias

- Asociación de Bancos de la Argentina. (julio de 1999). *Convergencia macroeconómica en el Mercosur: un camino crítico*. ABA-Reunión Anual 99. Documento de trabajo del Equipo Económico de la Fundación Capital.
- Baldinelli, E. (octubre de 1999). *Consensos sobre políticas para el comercio exterior argentino*. Fundación Banco de Boston.
- Baldinelli, E. (abril de 2000). *Consideraciones acerca de la conveniencia de establecer una 'zona de libre comercio' entre la Argentina y Australia*. Mimeo.
- de la Balze, F. A. M. (1995). *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*. ABRA, CARI.
- de la Balze, F. A. M. (1997). *Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza*. ABRA, CARI.
- de la Balze, F. A. M. (julio/septiembre de 1998). El año en que vivimos en peligro. *Archivo del Presente*, Fundación Foro del Sur.
- de la Balze, F. A. M. (julio/septiembre de 1999). ¿Por quién suenan las campanas? *Archivo del Presente*, Fundación Foro del Sur.
- de la Balze, F. A. M. (septiembre de 1999). El futuro del Mercosur: se acerca la hora de las decisiones. *Carta Internacional*, 79.
- de la Balze, F. A. M. (diciembre de 1999). *Mercosur at the crossroads: Agenda for the year 2000*. America's Insight, Institute of the Americas.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (octubre de 1999). *Integración y comercio en América*.
- Banco Mundial. (1998). *World development indicators*.
- Baptista, L. O. (31 de agosto de 1999). *Pautas viáveis para um desenvolvimento institucional do Mercosul*. Seminario organizado por Foro Sur, Buenos Aires.
- Blanco, J. C., Michelson Irusta, G. y Grandino Rodas, J. (28 de abril de 1999). Laudo Arbitral del Primer Tribunal ad-hoc (Comunicados Decex N.º 37 y Secex N.º 7), Montevideo.
- Bouzas, R. (septiembre de 1999). *Las perspectivas del Mercosur: desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década*. FLACSO.
- Branford de Long, J. y Summers, L. (mayo de 1991). Equipment Investment and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*.
- Cámara de Exportadores de la República Argentina, Instituto de Estrategia Internacional. (marzo de 2000). *Diseño conceptual*.
- Campbell, J. (1999). *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Cardoso, F. H. y Soares, M. (1998). *O mundo em português: um diálogo*. Editora Paz e Terra.
- Cavagnari, G. L. (1999). *Estrategia e Defesa (1960-1990). Dos Direitos Humanos à Política Nuclear*. Mimeo.

- Centro de Asistencia de las Ciencias Económicas y Sociales. (abril de 1998). *Análisis integral de las fluctuaciones económicas en Argentina y Brasil*. Documento Técnico del CACES 1. Universidad de Buenos Aires y Banco de la Provincia de Buenos Aires.
- Centro de Economía Internacional. (octubre de 1998). *Panorama del Mercosur*.
- Centro de Economía Internacional. (marzo de 1999). *Panorama del Mercosur*.
- Centro de Economía Internacional. (noviembre de 1999). *Panorama del Mercosur*.
- Delgado, R. R. (mayo de 1999). *Una propuesta OMC-plus para los mecanismos de defensa comercial contra las prácticas desleales en el mercado ampliado*. Comisión Nacional de Comercio Exterior.
- Fauriol, G. A. y Perry, W. (diciembre de 1999). *Thinking strategically about 2005: The United States and South America*. Center for Strategic and International Studies.
- Galvao, M. B. A. (marzo de 1998). Globalização: arautos, céticos e críticos. *Política Externa*, 6(4), 36-88.
- Giordano, P. y Santiso, J. (abril de 1999). La course aux Amériques: les stratégies de investisseurs européens en Argentine et au Brésil. *Les Études du CERI, Fondation Nationale des Sciences Politiques*, 52.
- González, F. F. (mayo de 1999). *Órganos y procedimientos regionales contra las prácticas desleales de comercio. Análisis del Mercosur y la experiencia comparada*. Comisión Nacional de Comercio Exterior.
- Guilhon Albuquerque, J. A. (30 de julio de 1999). *A nova geometria do poder mundial nas visões argentina e brasileira*. V Encontro dos Capítulos Argentino-Uruguaio e Brasileiro do Conselho de Empresarios da América Latina, CEAL, Buenos Aires.
- Ikenberry, G. J. (21 de septiembre de 1998). *Globalization, regionalism, and the future of the world economy* [conferencia] ISEN.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. (1998). *Europa y América Latina: tendiendo puentes entre comercio y medio ambiente*.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. (1999). *El Mercosur en la encrucijada: dimensiones y perspectivas de la crisis*.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. (1999). *Las perspectivas de un Acuerdo de Libre Comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de EE. UU.*
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. (1999). *Relaciones económicas entre el Mercosur y la UE: perspectivas para la nueva década*.
- Lampraia, L. F. (agosto de 1999). A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(2).
- Lavagna, R. (31 de agosto de 1999). *Agenda prioritaria de consolidación y profundización de la Unión Aduanera* [seminario]. Foro Sur, Buenos Aires.

- Lavopa, J. (15 de abril de 1999). *Los desafíos institucionales frente a la situación actual de Mercosur*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos; Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- Magnoli, D. (1997). *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. Editora da Universidade Estadual Paulista: Moderna.
- Mantilla, E. S. (julio-septiembre de 1999). El Mercosur en vísperas del año 2000. *Boletín Informativo Techint*, 299.
- Mayoral, A. E. (julio-septiembre de 1999). La política comercial intra-Mercosur. *Boletín Informativo Techint*, 299.
- Mota Sardenberg, R. (septiembre de 1998). Panorama Estratégico Brasileiro. *Parcerias Estratégicas*. 5.
- da Motta Veiga, P. (julio de 1998). *Brasil: mudanças domésticas e agenda comercial. Fatores condicionante, percepção dos atores e estratégia de negociação* (trabajo preparado en el ámbito del proyecto conjunto CEPAL/UNCTAD). FLACSO.
- Peña, F. (abril de 2000). *El laudo arbitral sobre las salvaguardias textiles en el Mercosur*. Mimeo.
- Pose, M. V. (julio-septiembre de 1999). La actual encrucijada del Mercosur. ¿Existen salidas para la crisis? *Boletín Informativo Techint*, 299.
- Rodrik, D. (abril de 1999). *Governing the global economy: Does one architectural style fit all?* Cambridge, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Tussie, D. (1999). *Globalization and world trade: From multilateralism to regionalism*. Oxford University Press.

El Sur También Existe. El Futuro de la Integración Hemisférica³ (Archivos del Presente, enero de 2001)

Introducción

A lo largo de la última década, se han producido modificaciones importantes en el entorno político y económico internacional tanto en Estados Unidos como en los principales países de América del Sur. El desencadenante internacional de dichas modificaciones fue el derrumbe del imperio soviético, y su consecuencia estratégica más relevante, la consolidación de Estados Unidos como la única superpotencia mundial.

Las principales modificaciones ocurridas en el escenario internacional y la próxima negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) crean una oportunidad estratégica única para los países del Cono Sur. Los pros y contras de esta oportunidad estratégica merecen ser cuidadosamente analizados, tanto en Washington como en las capitales de las principales naciones de América del Sur.

Los Estados Unidos inician el nuevo siglo con ventajas decisivas en las cuatro dimensiones clave del poder mundial. Militarmente, poseen un alcance global sin igual. Económicamente, continúan siendo la principal economía y el principal centro financiero del mundo. Tecnológicamente, retienen el liderazgo casi total en la innovación. Culturalmente, disfrutan de un amplio y creciente atractivo, particularmente entre la juventud.

La actual preeminencia global de los Estados Unidos está apoyada por un complejo sistema de coaliciones, alianzas y roles institucionales que cubren literalmente el planeta. Los componentes más importantes del actual sistema internacional son el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la OTAN, los vínculos bilaterales y militares con Japón y Corea del Sur, los dispositivos de seguridad en el Medio Oriente, la red de instituciones financieras y económicas internacionales (en particular, la OMC, el FMI y el Banco Mundial), el Foro de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).

Es improbable que la condición de Estados Unidos como potencia preeminente del mundo sea desafiada por algún contendiente en un futuro cercano. Sin embargo, existen innumerables indicadores de que el poder en la arena internacional se está haciendo cada vez más difuso y menos restringido por límites nacionales. El proceso de globalización económica, que opera principalmente a través del comercio, la inversión extranjera

3 de la Balze, F. A. M. (2001). El Sur también existe. El futuro de la integración hemisférica. *Archivos del Presente: Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, 6(23), 97-111.

y la difusión de conocimiento y tecnología, está generando una redistribución de la riqueza y de los ingresos a favor de los *recién llegados*. En realidad, ya existen signos evidentes de un mayor deseo de autonomía estratégica y económica, tanto en Asia como en Europa occidental. Las discusiones en Asia relativas a la creación de un bloque económico regional han avanzado significativamente durante los últimos dos años. Los conflictos comerciales entre Estados Unidos y Europa se han vuelto más virulentos en tiempos recientes y, en el campo militar, las presiones conducentes a la creación de una fuerza puramente europea siguen avanzando.

Asimismo, el mundo es y será un lugar inestable y peligroso. Las consecuencias destructivas de los conflictos territoriales, la explosión demográfica, la desigualdad en los ingresos, las hostilidades religiosas y étnicas, así como la proliferación de armas de destrucción masiva, podrían resultar inmanejables si se fracturara el sistema internacional existente, a pesar de lo precario o incompleto que puede parecer en su forma actual.

En este contexto, los objetivos más importantes de Estados Unidos durante la primera década del siglo XXI consistirán en reducir las posibilidades de que estalle una guerra entre las grandes potencias y consolidar el pluralismo político predominante en las diferentes regiones del mundo.

Respecto de América Latina, cuatro cambios apreciables están modificando las percepciones estratégicas de Washington: la creación de una nueva política exterior bipartidista consensuada respecto a América Latina (el llamado *consenso de Washington*), el éxito de la iniciativa del NAFTA (la democratización de México y la transformación de dicho país en el tercer socio comercial de los Estados Unidos), el fenómeno de la narco guerrilla y la compleja situación política que caracteriza la región norandina y una creciente presencia de la población hispana en la política y la cultura norteamericana (hay más hispanos en los Estados Unidos —31 millones— que en toda América Central).

La nueva política exterior cuenta con un amplio apoyo bipartidario en el Congreso, en los medios, en la mayoría de los centros académico y en el mundo financiero y corporativo. Para aquellos que recuerden las batallas decisivas que ocurrieron en las décadas de 1970 y 1980 respecto de asuntos tan diversos como los derechos humanos, el apoyo a regímenes militares autoritarios, la contrainsurgencia en Nicaragua y El Salvador y la intervención militar en la cuenca del Caribe y en América Central, la aparición de un consenso sobre la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina ha sido un acontecimiento notable y sorprendente.

La iniciativa institucional más importante que resultó del Consenso de Washington fue el lanzamiento formal del NAFTA (1994), que gradualmente incorpora a México dentro de una zona de libre comercio centrada en la economía de Estados Unidos.

En Estados Unidos, el NAFTA fue inicialmente muy criticado, principalmente por grupos sindicales e intereses corporativos proteccionistas. En México también lo fue, por parte de aquellos que rechazan los vínculos más estrechos con Estados Unidos por razones proteccionistas o nacionalistas. Sin embargo, la decisión de México está recibiendo actualmente un apoyo creciente en todo el hemisferio.

La sabiduría estratégica de México de integrar su economía a la de Estados Unidos se ve confirmada, aun entre los críticos, por la fuerte expansión del comercio bilateral, que pasó muy rápidamente de 76.000 millones de dólares, en 1993, a aproximadamente 200.000 millones en 1999. Por otra parte, dicho acierto fue confirmado por la reciente firma de un importante acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, la fuerte recuperación de la economía mexicana y la exitosa transición democrática que puso fin a setenta años de predominio político por parte del PRI. Mucho más sorprendente aún es que esta nueva política haya tenido un amplio apoyo en América Latina, como lo demuestran diversas encuestas de opinión. La hostilidad hacia Estados Unidos está en su punto más bajo desde que los países del subcontinente obtuvieron su independencia a comienzos del siglo XIX, y la opinión pública se ha vuelto mucho más favorable a este país y su cultura.

Desde la perspectiva de la seguridad norteamericana, la principal amenaza que se origina en América del Sur, aunque no es un problema estrictamente militar, es la exportación de drogas ilegales, que debilita el bienestar económico y social del país. De hecho, pocas políticas internacionales de Estados Unidos han estado tan condicionadas por presiones políticas internas y conflictos burocráticos domésticos como sus políticas en materia de drogas. El asunto es sumamente preocupante para grandes segmentos de la población estadounidense y las presiones para *ponerse firmes* con los productores y narcotraficantes se intensifican al acercarse las elecciones.

En años recientes, la política de Estados Unidos hacia Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela ha sido fuertemente influenciada por el problema de las drogas. Durante la última década, el Congreso de Estados Unidos exigió que ciertos países fueran *certificados* cada año para verificar su cooperación en el combate contra las drogas; de otro modo, corrían el riesgo de sufrir sanciones económicas como represalia.

Sin embargo, el proceso unilateral de *certificación* de drogas produce irritación en los países a los que va dirigido, y permite que los negocios del narcotráfico se autoprotejan bajo el manto del nacionalismo. Este mecanismo es una de las explicaciones que permiten comprender el desafortunado giro que tomaron los acontecimientos en Colombia durante la última década. Afortunadamente, parece existir un creciente reconocimiento en Washington acerca de que el proceso de certificación unilateral no está funcionando y que necesita ser reformulado en un marco regional. América del Sur, y más específicamente los países del Cono Sur, inician el nuevo siglo habiendo dado importantes pasos en los campos de la democracia, la modernización económica, la integración regional, la desmilitarización y la adopción de un conjunto de políticas de seguridad regionales más cooperativas y transparentes.

Ningún golpe militar en contra de un presidente civil democráticamente elegido ha tenido éxito en Sudamérica desde 1976. Los abusos a los derechos humanos que caracterizaron las luchas políticas de la década del setenta se han convertido en un comportamiento ampliamente con-

denado, aun en sociedades que están sufriendo las consecuencias de la violencia criminal y política.

Las reformas de las políticas económicas de la década del noventa han generado menor inflación, incrementado las exportaciones, y han expandido el acceso a las inversiones extranjeras. No es sorprendente que los países que implementaron las reformas más temprano y con más entusiasmo fueran los que cosecharan los mayores beneficios en términos de desempeño económico. De los diez países de América del Sur analizados, solo tres se han beneficiado con una tasa de crecimiento promedio del ingreso per cápita razonable, Chile (4,6 %), Argentina (3,5 %) y Perú (2,8 %). El desempeño económico de Uruguay y Bolivia durante la década fue adecuado, con una tasa de crecimiento anual promedio de ingreso per cápita del 2,2 % y del 1,7 %, respectivamente. Brasil creció modestamente, apenas un 1 %. Además, un preocupante número de países ha perdido terreno: Colombia (- 0,7 %), Ecuador (- 0,5 %), Paraguay (- 0,6 %) y Venezuela (- 0,2 %).

Las importantes disparidades en los ingresos siguen siendo una fuente principal de preocupación en la mayoría de los países de América del Sur. El progreso logrado al abrir las economías y alentar la participación del sector privado no ha sido acompañado por un esfuerzo correspondiente para reforzar la eficacia del aparato gubernamental. En las grandes ciudades, la contaminación y congestión del tránsito, junto con un aumento del crimen, deterioran la calidad de vida y el bienestar de la población.

El crecimiento sostenido y la estabilidad social requieren no solo de un sector privado dinámico y mercados en funcionamiento, sino también de la existencia de servicios públicos eficaces: educación para los jóvenes, capacitación para los desempleados, salud pública para los pobres y un sistema judicial y policial que básicamente trate y proteja a todos los ciudadanos por igual.

Las crisis financieras internacionales de los últimos años han revelado la vulnerabilidad de las economías sudamericanas. Las endeble finanzas públicas sirven de telón de fondo para las crisis y recuerdan la perentoria necesidad de modernizar los aparatos estatales. Las crisis monetaria y financiera que se originaron en Asia (1997), Rusia (1998) y Brasil (1999) generaron una presión en los mercados de capitales (aumentando el riesgo país) y debilitaron las cuentas externas de todos los países de la región. Los déficits de cuentas corrientes caracterizaron la balanza de pagos de la mayoría de los países del área.

Sin embargo, los países que más habían avanzado en la reforma de sus economías fueron capaces de resistir mejor los efectos de contagio de las crisis externas o de recuperarse con mayor rapidez de las crisis generadas internamente. Sin lugar a dudas, las reformas institucionales y de política económica, a pesar de no haber sido completadas aún, han generado ya algunos beneficios importantes.

Las nociones de la seguridad cooperativa y del control civil de las fuerzas armadas han sido incorporadas gradualmente en las políticas de seguridad de todas las naciones del subcontinente. La publicación de los llamados libros blancos en Argentina, Chile y Brasil sobre sus políticas

de defensa nacional, el intercambio de oficiales y el desarrollo de operaciones y programas conjuntos de entrenamiento han producido un gran avance en la edificación de la confianza y la promoción de la transparencia en las políticas de defensa de la región.

La amenaza más grave sobre el orden interno e internacional tiene lugar en los países norandinos y en la región de la selva tropical del Amazonas. La situación más preocupante se está produciendo en Colombia, donde las fuerzas armadas privadas del narcotráfico, así como las guerrillas y su némesis, las fuerzas paramilitares locales, cruzan sin autorización las fronteras interestatales.

La combinación de guerrilleros marxistas bien pertrechados, que han desarrollado vínculos semejantes a los de la mafia (protección por apoyo financiero) con el negocio del tráfico de drogas, representa una seria amenaza para la seguridad de los Estados sudamericanos. Podemos decir que ya existe un grave riesgo de que las fuerzas criminales que operan a este nivel puedan abatir al Estado colombiano.

En cuanto al campo diplomático, las tradicionales posturas de equilibrio geopolítico están siendo gradualmente reemplazadas por políticas de cooperación política y militar y de integración económica. Los importantes avances logrados por el Mercosur, así como la eliminación de los conflictos fronterizos entre la Argentina y Chile, han creado una nueva geografía en el Cono Sur.

1. La oportunidad estratégica

Sin duda, durante la próxima década, el foco de atención de Estados Unidos en el hemisferio occidental seguirá centrado en su periferia inmediata (México, América Central, la cuenca del Caribe), donde deberá enfrentar problemas urgentes y asuntos complejos, como la emigración ilegal, el tráfico de drogas y la criminalidad, la contaminación transfronteriza y los numerosos conflictos derivados del crecimiento acelerado del comercio de bienes y servicios.

Los principales objetivos estratégicos de Estados Unidos con respecto a América del Sur serán básicamente consistentes con aquellos del pasado: promover la estabilidad política, evitar que cualquier fuerza hostil gane influencia en la región y promover el desarrollo económico de la región de manera congruente con su visión del proceso de globalización.

Los principales objetivos estratégicos de las naciones latinoamericanas, sin importar su geografía, su PBI per cápita o sus antecedentes históricos, son la aceleración del crecimiento económico, la consolidación de la democracia y el refuerzo de sus instituciones (justicia, policía, partidos políticos, etcétera), la reducción de los niveles de pobreza, la protección del medio ambiente, la promoción de la integración regional y la incorporación exitosa a la nueva economía global.

En este contexto, ¿cuáles son las políticas que debería desarrollar la nueva administración de Estados Unidos en América del Sur durante la próxima década?

En el pasado, el principal factor ha sido generalmente el desborde de asuntos extrahemisféricos en el subcontinente (fue el caso de la Alianza

para el Progreso en la década del sesenta y de la Doctrina de Seguridad Nacional durante la década del setenta). ¿Será que la política exterior de Estados Unidos está condenada a la irrelevancia y se necesita una crisis o un evento extrahemisférico importante para generar una política más comprometida hacia América del Sur?

Sin embargo, la convergencia de valores, objetivos e intereses de la última década proporciona un terreno fértil para el desarrollo de una nueva interrelación estratégica entre Estados Unidos y América del Sur, que podría ser de un significativo beneficio mutuo.

La historia indica que una potencia preeminente, pero no hegemónica, como es Estados Unidos en la actualidad, no puede mantener indefinidamente su liderazgo global sin el apoyo y la cooperación de otras naciones con políticas afines en la búsqueda de intereses comunes. En las circunstancias internacionales contemporáneas, la creación de una red de alianzas y relaciones privilegiadas y la promoción de normas que favorecen un ambiente internacional cooperativo representan una estrategia mucho más efectiva y funcional que el ejercicio de un liderazgo solitario o una política de negligencia displicente.

El desarrollo de alianzas y asociaciones privilegiadas con un grupo selecto de países o grupos de países (entre otros, las principales naciones europeas; en Asia, Japón, Australia y Corea y, en América Latina, México y, por qué no, un núcleo de países en América del Sur) permitiría a Estados Unidos ampliar el alcance de los sistemas internacionales democráticos, promover una economía mundial más abierta, mitigar los riesgos inherentes a la rivalidad económica entre los diferentes actores y proporcionar una base sólida para su seguridad internacional.

Por primera vez desde los días de la independencia, la agenda de los Estados Unidos es altamente compatible con las agendas de las elites locales y con la opinión pública en América del Sur. Un número cada vez mayor de ciudadanos sudamericanos ya no ven las relaciones con los Estados Unidos como un juego de *suma cero* en el que las ganancias de uno deben hacerse a costa de las del otro. Asimismo, la opinión informada en Estados Unidos se ha vuelto más favorable hacia los países de América del Sur.

En términos de seguridad, no existe ninguna fuerza hostil externa que desestabilice la región. Además, como resultado de las iniciativas de la Argentina, más tarde apoyadas por Brasil y Chile, todos los países del Cono Sur están ahora firmemente comprometidos, a través de tratados internacionales, regionales y bilaterales, a restringir sus programas de desarrollo nuclear a usos pacíficos, abandonando sus programas misilísticos, balísticos y de armas químicas y biológicas.

Simultáneamente, la región se volvió más importante que nunca para Estados Unidos como resultado de crecientes flujos de comercio y capital. Además, el papel de los mercados de capital norteamericanos en el financiamiento de los Gobiernos y las empresas de la región ha tomado una importancia creciente.

Sin embargo, la consolidación de un grupo de países democráticos con economías orientadas al mercado, eficazmente integradas en el sistema económico y político mundial, no está todavía asegurada. Si la democracia

y las economías orientadas al mercado no generan tasas de crecimiento sostenidas y una mejor distribución del ingreso, podría haber un retorno al pasado.

Los sistemas políticos y económicos se han modernizado, pero los beneficios económicos son percibidos por muchos como insuficientes, lo que genera presiones sobre los sistemas democráticos de la región. Las economías sudamericanas no han tenido realmente éxito en establecer una presencia exportadora diversificada y sólida en los mercados mundiales, a pesar de las mejoras significativas en el caso de Chile.

Las presiones del populismo y el resentimiento podrían proporcionar nuevas energías a las fuerzas menos democráticas, autoritarias, corporativistas, y atrasar el proceso de modernización en marcha, aun si esas fuerzas se manifiestan hoy en diferentes formas que en el pasado. A los ojos de los futuros historiadores, una reversión o desaceleración del progreso conseguido durante la década pasada representaría claramente *une occasion manquée*, una oportunidad lastimosamente perdida de profundizar una tendencia positiva con un esfuerzo adicional modesto.

Para consolidar la significativa convergencia de principios, intereses e instituciones que ya ocurrió durante la última década, los países de América del Sur necesitarán crecer rápidamente con una fuerte orientación a la exportación y ganar la confianza de los inversores locales e internacionales para reducir las tasas de interés reales excesivamente altas, que sobrecargan las finanzas de los Gobiernos y limitan la expansión de la actividad empresarial local.

En este sentido, los Estados Unidos se enfrentan con una oportunidad histórica única en América del Sur. Los países del Cono Sur están preparados para consolidar, si reciben los incentivos necesarios, un ciclo virtuoso de crecimiento económico y profundización democrática.

Necesitan aprovechar este conjunto único de circunstancias históricas y promover la creación de un núcleo de aliados y socios privilegiados en el Cono Sur y, al mismo tiempo, crear un marco regional cooperativo para enfrentar los graves y complejos desafíos políticos, económicos y de seguridad que predominan en el resto de los países del subcontinente (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela).

El objetivo estratégico compartido sería el de establecer gradualmente, durante la primera década del siglo XXI, una red de tratados que cubran los temas de integración económica, democracia y seguridad, y que exhiban un núcleo básico de entendimientos que facilitarían el progreso y, al mismo tiempo, moderarían los conflictos de interés típicos de todas las relaciones complejas, sólidas y durables.

Trabajando mancomunadamente, los países del Cono Sur y Estados Unidos podrían desarrollar una nueva arquitectura internacional en el subcontinente. Sus pilares serían un conjunto de valores comunes (democracia, protección de los derechos humanos, imperio de la ley y mercados libres), la gradual extensión del NAFTA —primero a los países del Cono Sur y luego al resto de la región— y un entramado de pactos de seguridad regionales.

El regionalismo ha adquirido un valor estratégico y, en esta era posterior a la Guerra Fría, los pactos comerciales son los equivalentes a los pactos de seguridad del pasado.

Los pactos comerciales integran a las naciones en un círculo virtuoso de interdependencia y prosperidad mutua, y proporcionan seguros para anclar las reformas económicas y el régimen democrático.

El camino más efectivo para alcanzar en el mediano plazo una zona de libre comercio hemisférica (el ALCA) pasa por implementar una estrategia que integre, en una primera etapa, los países del Cono Sur al NAFTA.

Mientras que el acuerdo del NAFTA tenía una motivación política clara, las actuales discusiones sobre el ALCA carecen aún de un impulso político equivalente. El ALCA incluye un gran número de países, treinta y cuatro en total. Las negociaciones, en un contexto tan amplio, enfrentarán problemas de alguna manera similares a los que han afectado las negociaciones del GATT/OMC desde la Ronda Multilateral de Tokio en 1979. El gran número de jugadores hace que sea difícil alcanzar acuerdos sustanciales que se puedan cumplir.

Además, sin una motivación política genuina, a pesar de las buenas intenciones, no habrá una negociación sustancial (de quita y daca). El resultado será un proyecto de integración superficial cuyos beneficios serán modestos. En este escenario, las negociaciones del ALCA podrían fácilmente convertirse en un ejercicio de *maquillaje* a gran escala.

Un enfoque de pasos sucesivos, no obstante, sería capaz de extender el alcance de los entendimientos económicos a la política, a través de un acuerdo democrático, y a la seguridad a través de una red de pactos de seguridad regional. La exitosa experiencia de Europa confirma el acierto de implementar un proyecto de integración en etapas secuenciales. Más recientemente, la posibilidad de una integración económica en la Unión Europea y de una integración en materia de seguridad en el marco de la OTAN ha sido utilizada como la palanca para acelerar el proceso de transformación política y económica de las naciones de Europa Central y del Este.

En la dimensión económica, la estrategia requeriría una incorporación acelerada de los países del Cono Sur a los tratados existentes del NAFTA. Las dificultades históricas de Sudamérica para integrarse efectivamente en el sistema del comercio mundial representan una oportunidad estratégica para los Estados Unidos de ejercer su liderazgo promoviendo su visión de regionalismo abierto y, para las naciones de Sudamérica, de romper con los obstáculos externos, que han sido el principal impedimento a un crecimiento y progreso social sostenido desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

En la dimensión política, la cuestión en juego en el Cono Sur ya no es la transición a la democracia, ni siquiera su preservación, sino su fortalecimiento institucional. Este será un proceso lento, que llevará tiempo y requerirá de mayor refuerzo institucional, mayores niveles de participación ciudadana y un telón de fondo de progreso económico sostenido.

En lo relativo a la seguridad, será necesario avanzar en el camino hacia una cooperación más estrecha. La violencia y la inseguridad no favorecen

la democracia ni llevan al progreso económico. La amenaza creada por el narcoterrorismo en Colombia y en los países norandinos obligará necesariamente a las fuerzas armadas nacionales a desempeñar un papel a nivel nacional y, en algunos casos, internacional cada vez más importante.

Sin duda, el progreso económico sostenido y la profundización de la democracia en los países del Cono Sur se convertiría en un imán poderoso que ayudaría a canalizar la estrategia del resto de los países en una dirección compatible con los intereses y objetivos compartidos por los países del Cono Sur y por los Estados Unidos.

Los avances del resto de los países no requerirían compromisos simultáneos en todos los niveles. Por ejemplo, un país específico podría firmar un acuerdo de seguridad y más tarde firmar el pacto comercial y la cláusula de garantía democrática. En otro caso, un país podría firmar tanto la cláusula de garantía democrática como el pacto de seguridad y ganar la participación en el acuerdo comercial solamente después, luego de cumplir con ciertas condiciones previas en términos de administración macroeconómica o reformas estructurales.

Sin embargo, para que este núcleo de países del Cono Sur tenga éxito y se convierta en un ejemplo para el resto de las naciones del subcontinente, dichos países necesitarán crecer rápidamente sobre la base de una estrategia orientada a la exportación y simultáneamente mejorar la calidad y eficacia de sus aparatos estatales. Solamente una combinación de progreso social y económico y un fortalecimiento del sistema democrático podrán transformar a estos países en amigos y aliados confiables de Estados Unidos.

Los costos económicos y de seguridad que acarrea para Estados Unidos el desarrollo de dicha relación estratégica no son significativos en comparación con los beneficios esperados. Para las naciones de América del Sur, los costos económicos potenciales (en términos de desviación de comercio) parecen controlables y los riesgos políticos (en términos de alentar un intervencionismo no deseado de Estados Unidos) parecen manejables.

Quizás la realidad económica más importante en el Cono Sur sea que el modelo de desarrollo de la región está basado en mercados abiertos y en el aumento de las exportaciones. A pesar de la fuerte resistencia en algunos países a una mayor apertura de la economía, no existe un modo viable para que los países del continente reviertan el *statu quo* previo.

Ni siquiera la preferencia brasileña por avanzar en una serie de acuerdos de libre comercio con otros países latinoamericanos y crear su propio núcleo de comercio regional excluirá ni bloqueará una negociación real si los Estados Unidos tienen la voluntad y la capacidad (es decir, la autoridad de negociar en la vía rápida) para avanzar en negociaciones sustanciales.

En este contexto, el Mercosur se puede transformar en una avanzada del proyecto hemisférico. Por un lado, bajo la amenaza de la negociación del ALCA, la integración comercial intra-Mercosur se acelera y consolida, si bien en un horizonte de muy largo plazo las preferencias intra-Mercosur gradualmente se diluyen en el marco del proyecto hemisférico. Por otro lado, la integración a nivel del Mercosur-Chile se extiende y profundiza en dimensiones todavía poco desarrolladas. Me refiero, por ejem-

plo, a los movimientos de personas y de capitales, a la integración física y energética, a las inversiones cruzadas, a los intercambios culturales y a la cooperación militar y política.

Para tener éxito, Estados Unidos tendrá que involucrarse en una negociación significativa de acceso al mercado, ya que los países del Cono Sur necesitarán la garantía de acceso a ciertos mercados de Estados Unidos (como lo hizo México en el acuerdo del NAFTA).

La negociación de un proyecto de integración, en una primera etapa, con los países del Cono Sur y, luego, con el resto del subcontinente no será fácil dentro de Estados Unidos, ya que el concepto de libre comercio provoca la oposición de un número de poderosos grupos de interés, particularmente, entre algunos sectores corporativos proteccionistas, los sindicatos y diversos grupos ambientalistas. Sin embargo, el desafío económico real no será tan difícil como podría parecer en un principio. Las exportaciones totales de Brasil, Argentina, Chile y Uruguay al mercado de Estados Unidos, en 1998, sumaron solamente 18.000 millones de dólares, un monto inferior a las exportaciones de Singapur a dicho país en el mismo año. Además, el valor total del comercio bilateral, que sumó 40.000 millones de dólares en 1998, representó apenas el 20 % del comercio entre Estados Unidos y México y alrededor del 7 % del total del comercio de Estados Unidos con el NAFTA.

Asimismo, la inversión directa de capitales estadounidenses en los países del Cono Sur es sustancial, ha crecido rápidamente en años recientes y representa un activo valioso para promover un avance en la integración regional. El total de inversión directa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay a fines de 1998 (calculado sobre la base del costo histórico) fue aproximadamente de 59.000 millones de dólares, comparado con los 42.000 millones en Alemania y 40.000 millones en Francia.

En cuanto a los estándares laborales, los países del Cono Sur tienen la capacidad de negociar con Estados Unidos un acuerdo razonable y que pueda ser cumplido. Esto sería posible ya que, a pesar de algunas circunstancias desafortunadas generadas por la pobreza extrema, todos los países comparten con Estados Unidos los mismos principios fundamentales en relación con estos temas. Por otra parte, la emigración ilegal hacia Estados Unidos no es una cuestión laboral relevante.

Sin lugar a dudas, una negociación comercial amplia tendría que considerar un acuerdo complementario sobre el medio ambiente para obtener la aprobación del Congreso de Estados Unidos. Probablemente, el tema más complejo en esta área está constituido por los efectos adversos de la deforestación, sobre el calentamiento global y sobre la biodiversidad. En Estados Unidos, a menudo los temas ambientales (bajo la presión de organizaciones no gubernamentales) son percibidos como una cuestión de interés nacional.

En América del Sur, y particularmente en Brasil, estas cuestiones muchas veces se perciben como una violación a la soberanía nacional. Ya que las cuestiones ambientales están sujetas a numerosas definiciones y, con frecuencia, a pruebas científicas contradictorias, existe un temor difuso

en Brasil de que las demandas de un acuerdo así pudieran calar hondo en el campo de las políticas públicas domésticas.

Sin embargo, en los últimos años Brasil ha avanzado significativamente en el tratamiento de algunas de las cuestiones más importantes de la agenda ambiental internacional. La existencia de una lista significativa de cuestiones ambientales no resueltas puede ser considerada como un serio obstáculo a un futuro acuerdo o como una oportunidad para la creación de una agenda positiva de cooperación.

Existe el peligro de que las preferencias de comercio negociadas puedan causar desviaciones del comercio, discriminando contra proveedores extrarregionales, en particular, en relación con los países de la Unión Europea, que representan aproximadamente el 30 % del comercio y de la inversión extranjera directa de los países del Cono Sur.

Desafortunadamente, las prioridades estratégicas de Europa no están dirigidas hacia América del Sur. La incorporación acelerada de los países del Cono Sur al NAFTA daría un empujón a las negociaciones con la Unión Europea. El acuerdo de libre comercio recientemente firmado entre México y la Unión Europea claramente establece un precedente. En la actualidad, el camino más corto para cerrar un acuerdo de libre comercio con Bruselas requiere una primera parada en Washington.

América del Sur está preparada para evaluar seriamente una iniciativa novedosa y audaz por parte de Estados Unidos. Europa puede y debe desempeñar un papel de liderazgo en el diseño e implementación de lo que se convertirá, si es adoptada, en una iniciativa de una década de duración.

Si la iniciativa tiene éxito, podría consolidar una relación firme y mutuamente beneficiosa entre Estados Unidos y América del Sur, por primera vez desde los días de la independencia. Ayudaría a Estados Unidos a mantener su liderazgo global avanzando en la creación de un grupo de naciones con políticas afines en América del Sur. Finalmente, lanzaría a América del Sur en un círculo virtuoso de crecimiento económico, mayor igualdad social y profundización democrática. Los Estados Unidos y los países del Cono Sur quizás se conviertan en socios fundadores de una coalición transatlántica de sociedades democráticas con economías abiertas.

The EU-Southern Cone Link⁴ (*Internationale Politik*, April 2001)

Introduction

Europe should pursue a much more active policy to strengthen economic modernization and democracy in South America's "Southern Cone"—basically, Argentina, Brazil, Chile, and Uruguay.

Such activism would not set the European Union up as a rival to the United States, despite the urge of a few Europeans to do so. Nor would increase European and US engagement in the region bring exploitation of poorer southern countries by the richer north. On the contrary, matching US and European involvement would benefit both economic superpowers, while setting a positive example of constructive North-South cooperation in today's globalized world.

Ideally, Europe could complement US influence in the region in pressing for the same democratization, economic modernization, and market liberalization that the US encourages there. Despite episodic spats, the US and the EU are natural partners in this region of the world.

Further, the recent international terrorist attacks confirm the need for the creation of a worldwide anti-terrorist coalition of like-minded democratic nations. The Southern Cone democracies are sensitive to this new threat and could become reliable partners in this endeavor.

Already, there are clear signs that Washington wants to establish a close relationship in a hemisphere-wide free-trade area. President Jorge Batlle of Uruguay and Economics Minister Domingo Cavallo of Argentina have recently indicated their desire to move rapidly in the same direction. And, at the initiative of Argentina, the last Mercosur summit in June 2001 agreed unanimously—with the assent even of Brazil—to open direct bilateral negotiation between the Mercosur trading bloc and the US. Mercosur consists of the four Southern Cone countries, plus Paraguay and Bolivia, as full or associate members.

For its part, the once war-prone Europe provides a model of how to overcome old hostilities to form a unique community of shared values, principles, and law. Indeed, replicating the EU example on the South American subcontinent should be the key goal of the Southern Cone nations.

In this context, the present challenges facing the Southern Cone countries give Europe a unique opportunity to pair its transatlantic relationship with North America with a corollary transatlantic relationship with

4 de la Balze, F. A. M. (2001). The EU-Southern Cone Link [Ebenbürtige Partner. Der Mercosur, die Europäische Union und die USA]. Publicado simultáneamente en la edición alemana de *Internationale Politik* y en su versión internacional, *Internationale Politik, Transatlantic Edition*, 2, 105-109.

South America. At a fairly low strategic and economic cost, Europe could quickly become an equal partner of the US in the area. To do so, the EU should:

- welcome and support recent US initiatives in the region;
- coordinate US and EU proposals in terms of both timing and agenda (including trade, democracy, security, and political dialog);
- accelerate its ongoing trade negotiations with Mercosur and Chile, and announce at the next EU-Southern Cone summit in mid-2002 its willingness to complete a more comprehensive agreement covering trade liberalization, political dialog, and security components by 2003;
- link its trade initiatives to democracy and consolidation of a community of transatlantic democracies (a democratic agreement); and link the Southern Cone democracies into a wider coalition of democracies joining forces to combat international terrorism and other new global threats (a security agreement).

Since the US and the EU constitute the motors of the world economic and political systems, the implementation of twin agreements with the Southern Cone countries would have a strong, positive multiplier effect on the economic and political prospects of such countries. There would not be just one, but two certifiers of good behavior. This should lead to higher investment and economic growth and to a deepening of the democratic process.

What is at issue here is not just traditional promotion of European foreign trade and investment interests. The end goal would be a new international regional architecture based on two solid, parallel partnerships.

The partnerships would entail, on the US side, acceleration in negotiating a bilateral US-Mercosur trade agreement by 2003 (or, alternatively, a rapid accession of the Southern Cone countries to the existing North American Free Trade Agreement), along with a democratic agreement and a network of security agreements. The security agreements would allow coordination of joint regional responses to emerging threats, such as collusion between Marxist guerrilla movements and drug and trafficking barons in the Northern Andean sub-region.

The partnerships would involve, on the European side, an equivalent trade liberalization agreement by 2003, along with a democratic agreement, continuation of the existing high-level European-South American political dialog, and a security agreement to address the new challenges posed by international terrorism.

Economically, a virtuous cycle of enlarged markets, improved resource allocation, and higher investment should provide the basis for much faster growth, reduction of poverty and inequality, and promotion of regional and global integration.

Politically, the proposed twin partnerships would help strengthen such local institutions as the judiciary, the police, and political parties and help consolidate the still maturing democracies.

Within the Southern Cone region, the active and parallel engagement of both the US and the EU would encourage regional integration by minimizing the exercise of arbitrary, discretionary powers by member states. The double engagement would help reduce the excessive volatility in rules and norms that has characterized Mercosur trade and economic policies in recent years. It would generate a network of binding agreements that could, to a certain extent, substitute for missing regional institutions.

1. Major Shift

The Southern Cone has made a major step forward during the last 15 years in terms of economic reforms and democratic consolidation. A major shift has occurred in the area's political and economic paradigm.

No military coup against an elected civilian president has succeeded since 1976. Moreover, a series of regional and international security agreements outlawing nuclear, chemical, and biological weapons have demilitarized the region and transformed it into a zone of peace. Democracy has taken hold in the national political systems; respect for human and minority rights has improved dramatically; and concern about the environment has become a much higher priority.

In addition, Argentina, Brazil, and Chile have achieved over the last 15 years a first critical breakthrough in regional integration, normalizing their economic, military, and political relations.

Economically, the role of private initiative and markets has increased dramatically; local economies have opened to foreign trade and investment; and the government's role in the production of goods and services has been significantly downsized. Even where center-left coalitions have gained power in recent years, as in Argentina and Chile, market-oriented policies relying on the private sector are now considered the best route to economic and social progress.

However, the consolidation of this promising state of affairs is not yet assured. Although major positive structural changes have occurred during the last decade, neither Argentina nor Brazil has yet fully stabilized its economy on a sustainable basis. Argentina is in the midst of a major economic recession, is running a large government deficit, and has lost access to international financial markets. Brazil also has a large government deficit, and its currency has depreciated rapidly this year under the pressure of financial markets. Even if the Argentine situation continues to deteriorate and the country suffers a financial meltdown (which would most likely spread into Brazil), however, the countries of the Southern Cone are committed to the long-term goals of economic modernization and macroeconomic stability.

If the Southern Cone nations are to succeed, they will need to attain fast, sustainable economic growth and social improvement on the basis of an export-oriented strategy. These countries have not yet really succeeded in establishing a solid and diversified export presence in world markets.

The causes of such difficulties are varied and complex. Forty-five years of excessive domestic protectionism after the end of World War II re-

sulted in high-cost structures that inhibited export growth and diversification and pervasive difficulties in gaining access to the markets of the most advanced countries have limited the possibilities of replicating the export-oriented successes of other nations in recent decades.

At this watershed in history, the Southern Cone democracies and Europe share many key goals and values. The examples of Italy from 1950 to 1960, Spain and Portugal in the 1970s, and Greece and Ireland in the 1980s (as well as of Japan and the four “Asian tigers”) suggest that the creation of a virtuous cycle of sustained economic growth, integration into the world economy, institutional development, and democratic politics is realistic and feasible under favorable circumstances.

2. Mercosur’s Prospects

Economic integration progressed swiftly in Mercosur between 1990 and 1998. Intra-regional trade grew rapidly—about as much as it could through intra-regional preferential trade concessions—and significant foreign investment flowed into the region. Mercosur’s last three years have been difficult, however, because of the tensions generated by Brazil’s 1999 devaluation of its currency, the Real. A proliferation of ad hoc protectionist measures and countermeasures followed. Unfortunately, Mercosur’s weak institutional framework did not provide any effective mechanism for resolving disputes. Furthermore, Mercosur’s institutional deficit has favored discretionary use of non-tariff barriers and subsidies to promote direct investments.

The most recent symptom of fragility was Chile’s decision in December 2000 to walk away from full incorporation into Mercosur and to move toward negotiation of a bilateral free-trade agreement with the US. Chile’s strategic decision was based on the belief that Brazil’s demand to prolong the protection of its large industrial sector would impose a high and unnecessary cost on the Chilean economy. In addition, Chile felt that its incorporation into a Mercosur that lacked a solid institutional framework could generate a serious misalignment between its interests and those of the larger members.

Historically, regional integration has succeeded only when the necessary “collective goods” have been supplied either by a strong leader or through a set of agreed regional rules and institutions. In the first scenario, a large country has the necessary material resources and political will to play a constructive leading role, even at the cost of sacrificing its immediate national interest if necessary. In this case, responsible leadership on the part of the most important player provides the impetus to transcend difficulties. An example of this behavior was the US support for Mexico after the Tequila crisis in 1995.

In the second scenario, the members of a regional project are willing to create a series of joint institutions limiting the discretionary activities of each and every member state. Such a policy tries to create a new entity, a new paradigm of cooperation and solidarity. This is the case with the European Union, which has set up a vast network of supranational and

intergovernmental institutions to attain the common goal of a single European economic space.

Unfortunately, Mercosur has not benefited from either of these conditions. Brazil, the largest actor, does not see its role as providing common goods for others. It has a complex domestic economic and social agenda that encourages an introspective view of its international role. And the prevailing view among all Mercosur participants is that the benefits of the regional project are significant, but not sufficient to warrant tying one's hands in domestic economic policy.

The conclusion must be that in today's global world, under the present regional circumstances, the formation of a coherent South American "bloc" is not feasible. However much popular mythology in some countries of the region extols the idea, the modest size of the regional market—Mercosur and Chile's GDP taken together matches Italy's—provides neither an adequate economic base nor a persuasive political justification for forming a South American trading "bloc".

Furthermore, South American countries other than Brazil and Argentina would probably prefer US leadership to the leadership of any South American regional power or to some entente between the most important regional powers, Argentina and Brazil. The differences in language, a geography that segregates South America into at least three diverse and separate geographical universes, the long-established autonomy preferences of the six smaller Andean countries, and the regional strategic preeminence of the US are the overwhelming impediments to the realization of such a development.

To continue in a positive direction, Mercosur now needs the leadership of Europe as well as of the US in carrying democratization and economic reform a step further and becoming more effectively integrated into the world economy.

The present Mercosur disarray and the new US regional initiatives represent a double challenge that Europe must analyze seriously—and a unique opportunity for Europe to consolidate its historical position in the Southern Cone and at the same time become an equal partner of the US in the region, at a modest cost.

The double transatlantic partnerships proposed here would provide a solid basis for international cooperation. They would reassure a Brazil that was safely rooted in this international network that it could be less shy in asserting its regional ambitions and special interests. They would reassure Brazil's neighbors that the US and European buttressing of regional integration would help minimize institutional volatility.

They would also provide an innovative north-south linkage between trade, economic openness, democratic values, and security cooperation. If successful, they would validate the concept that globalization, if properly harnessed, can bring substantial net benefits to both the developed US and EU economies and to the democratic but still developing Southern Cone nations.

Finding Allies in the Back Yard: NAFTA and the Southern Cone⁵ (*Foreign Affairs*, July 2001)

Introduction

The United States—preeminent but not hegemonic—cannot maintain its global leadership without the cooperation of like-minded nations that share its interests and values. In fact, in the coming years, American pre-eminence will likely remain stable only in regions where the United States has signed agreements with countries that have congenial economic and sociopolitical systems.

Fortunately, creating agreements based on the promotion of regional economic growth, integration into the world economy, and the consolidation of democracy is feasible under certain circumstances. Witness the successive expansions of the European integration project (now the European Union), which incorporated Italy in the 1950s, Spain in the 1970s, and then Greece, Ireland, and Portugal in the 1980s.

Now, a similar opportunity for integration exists in the Southern Cone of South America. A core group of countries—Argentina, Brazil, Chile, and Uruguay—has made great strides in recent years and is poised, despite its short-term economic problems, to make steady political and economic gains over the next decade. The right incentives are critical, however, to ensure that these nations become fully democratic, market-oriented allies of the United States.

To this end, the best incentive the United States can provide is an expansion of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) to the Southern Cone, making these South American nations members of the pact alongside the United States, Canada, and Mexico. But economic integration will not succeed without a compelling political rationale as well: namely, the promotion of democracy and regional security that could follow the creation of a “super NAFTA”. Such a comprehensive treaty system would offer great advantages to all its participants, helping to stabilize and enrich the Americas, and would further the process of hemispheric integration.

1. Integration Express

A seven-state NAFTA, incorporating democratic and security accords as well as economic agreements, would offer a wide array of benefits to

⁵ de la Balze, F. A. M. (2001). Finding Allies in the Back Yard: NAFTA and the Southern Cone. *Foreign Affairs*, 80(4), 7-12. DOI:10.2307/20050222.

the entire hemisphere and could eventually integrate other Latin American countries. Before joining, however, a number of potential members—particularly Andean states such as Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, and Venezuela—would need to be brought up to speed. These countries need help in addressing endemic problems such as economic instability, low per-capita income, illiberal democratic practices, and narcoterrorism. In much of South America, public services remain poor. Bureaucracies stifle innovation; legislatures are feeble and, along with judiciaries, are sometimes corrupt. Bringing economic growth and social stability to South America will require not only a vibrant private sector and functioning markets but also public education for the young, job training for the unemployed, public health care for the poor, and courts and police that treat all citizens alike. Improving government and reducing corruption, therefore, will be an essential condition for expanding NAFTA.

Again, Europe provides a good precedent for how to accomplish these tasks. The European Union and NATO have successfully employed both carrots and sticks to encourage candidates in central and eastern Europe to undertake the political, military, and economic modernization that membership requires.

A new, comprehensive set of agreements between the United States and South America would have significant advantages over a pact limited to trade liberalization. For example, the Free Trade Area of the Americas (FTAA), now under discussion, would progressively reduce trade barriers but would include no measures for political or security integration. Furthermore, its drafters hope that by 2005, the FTAA would include a large number of diverse countries: 34 in total. But getting that many countries to agree on anything will inevitably require watering down the provisions, as has occurred, for example, in the multilateral trade negotiations organized under the aegis of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and its successor, the World Trade Organization (WTO), since the Tokyo Round of talks in the 1970s. The FTAA will thus end up as a lowest-common-denominator agreement. With so many players, the FTAA negotiations will lead to nothing more than large-scale window dressing or, at best, a shallow economic integration project.

NAFTA, however, has much greater potential. Launched in 1993, the agreement initially met wide criticism in the United States from labor groups and others who opposed free trade. In Mexico, groups that rejected closer links to the United States fought NAFTA on protectionist and nationalist grounds. Since then, however, the Mexican government's decision to join the agreement has become increasingly popular. Former critics have noted the expansion of trade between the United States and Mexico, from \$76 billion in 1993 to nearly \$246 billion in 2000. Also credited (at least in part) to NAFTA is Mexico's strong economic recovery since 1996 and its successful transition to full democracy after 70 years of one-party rule.

In the mid-1990s, the success of NAFTA generated a lot of talk about creating a more extensive trade pact to embrace additional countries in the hemisphere. Momentum was lost, however, when President Clinton

failed to obtain renewal of the “fast track” negotiating authority from Congress that hammering out a new pact would have required. Subsequent discussions of a hemispheric free trade zone bogged down over technical and bureaucratic issues. In its final days, the Clinton administration began bilateral trade negotiations with Chile, but this effort failed to reverse the decline in enthusiasm in Washington and most South American capitals. Now, President Bush’s declared intention to reach a trade agreement with Chile before the end of this year and his active participation at April’s hemispheric summit in Quebec City suggest that the United States has once again become interested in expanded trade pacts. It is time for Washington to start acting on these impulses.

2. Lessons Learned

The economic restructuring and policy reforms implemented in some South American countries during the 1990s brought lower inflation, increased exports, and expanded access to international capital and foreign investments. Not surprisingly, the three countries that implemented reforms early reaped the greatest benefits. During the 1990s, average annual per capita income grew by 4.6 percent in Chile, 3.5 percent in Argentina, and 2.8 percent in Peru. Growth was slower elsewhere, however: just 2.2 percent in Uruguay and 1.7 percent in Bolivia. Brazil, the largest country in South America, managed only a percent growth rate. Even worse, a disturbing number of countries—including Colombia, Ecuador, Paraguay, and Venezuela—lost ground, such that their per capita income in 1999 amounted to less than or almost the same as in 1990.

The global financial turmoil of the last few years, meanwhile, has revealed that South American economies are highly vulnerable to external shocks. Most countries in the region have faced current account deficits of 3 to 5 percent of GDP over the last few years. Successive financial and currency crises in Asia, Russia, Brazil, and Argentina generated intense pressure on capital markets, caused interest rates to skyrocket, and weakened the external accounts of all South American countries.

Even the Southern Cone common market (known as Mercosur, which includes Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay)—the most important preferential trade agreement in South America—has had a difficult time in the last two years. Brazil’s devaluation of its currency, the real, in early 1999 created serious tensions within the group. And these proved hard to overcome, due to Mercosur’s weak dispute-resolution machinery. The problems were also exacerbated by a growing tendency of Mercosur members to negotiate individual trade agreements with third countries and by their excessive, unilateral use of non-tariff barriers and subsidies to promote foreign direct investment.

The troubles within Mercosur illustrate two principles that any future trade pact should take into account. Successful trade integration requires a core set of common institutions and rules to define and implement trade policy and resolve disputes. It also demands at least minimal stability in real (that is, adjusted for inflation) exchange rates between the member countries. These conditions were not met by Mercosur. Hence, when the

politics of economic integration became difficult, member governments succumbed to temptation and resolved domestic problems at the expense of their neighbors.

3. Coming Together

Despite the current gloomy atmosphere, however, there are reasons for hope. For the first time since the countries of South America won their independence, the priorities of local governing elites and public opinion are converging with those of the United States. However, the process of consolidating democratic governments and market-oriented economies in South America and integrating them into the global system is far from complete. Substantial political progress has been made, but democracy is still threatened in several Andean countries. The external balance-of-payments bottleneck still looms on the horizon. With the partial exception of Chile, South American economies have not fully succeeded in becoming steady and diversified exporters to world markets.

The problems that remain have varied and complex causes. The domestic protectionism that South America followed for 45 years after World War II inhibited export growth and diversification. And difficulties in gaining access to the markets of the most advanced countries have made it hard for South America to compete.

Now a populist backlash could ensue if new democracies and market-oriented economies fail to deliver reasonably high rates of economic growth and fairer income distribution over the next decade. Such popular resentment against reform could be manipulated by authoritarian and corporate interests. Forces opposed to modernization remain a threat in much of the region, even if they now take different forms than in the past. Worrisome signs can be found in new alliances between guerrilla movements and narcotics traffickers, in the emergence of populist authoritarian regimes in countries such as Venezuela, and in a weakening of the rule of law in the northern Andean region. Unrest in afflicted countries could spill over into other nations. Washington's economic and political influence over South America would diminish, and U.S. political, security, and business interests could all suffer as a result.

It will not be easy, therefore, to consolidate the recent positive trends in the region. If reforms are to succeed, South American nations need to grow rapidly and maintain a strong export orientation. In addition, they must win the confidence of local and international investors and reduce the excessively high interest rates that currently burden government finances and severely limit local entrepreneurship.

The best way to do this will be for South American countries to work together. Led by the Southern Cone and working with the United States, these nations should gradually develop a new multilateral architecture for the continent. This new system should be based on common adherence to democracy, rule of law, and free markets, and should be effected through the gradual extension of NAFTA and a network of regional political and security agreements. This effort would entail a two-track strategy. The first track would aim at consolidating the important gains already achieved

by the Southern Cone nations by bringing them into a “super NAFTA” by 2003. The second track would then gradually incorporate the remaining countries of the region into the new economic, political, and security accords.

Such a strategy shows great promise. The Southern Cone countries form a stable core where neither military dictatorships nor populist or inward-looking economic strategies are likely to be reestablished. Today, none of these countries would seriously consider shutting the door to foreign investment, renationalizing privatized enterprises, or moving away from sound macroeconomic management. Their militaries have been brought under firm civilian control. These nations need no longer worry about preserving democracy; they can focus instead on how to deepen it and ensure its fairness. Doing so will be slow and time-consuming and will require stronger institutions, more citizen participation in government, and sustained, export-oriented economic development.

To lock in the region’s democratic advances, the new arrangements should include conditions that require members to meet a certain democratic standard before being admitted, and to maintain that standard once they have joined. Such an agreement should also include specific provisions for oversight and penalties for failure to comply.

Meaningful security arrangements, meanwhile, will take time to evolve. A first stage might consist of regionally coordinated border controls and exchanges of intelligence and information about force structure. In the long term, however, the parties should strive for a more comprehensive agreement, one that features a common defense policy and institutions that can cope with drugs, terrorism, and arms control—all transnational issues that require transnational solutions.

But in the short term, the heart of any new regional arrangement must be economic. To get the Southern Cone countries to take negotiations seriously, the United States must assure them access to its markets. Of course, selling NAFTA expansion to the U.S. public will also not be easy. Powerful U.S. interest groups, particularly labor unions and environmentalists, oppose free trade. The domestic economic impact of expanding NAFTA, however, will not be as formidable as it might seem at first. Last year, the total exports of Brazil, Argentina, Chile, and Uruguay into the U.S. market were modest amounting to less than U.S. imports from Singapore. In fact, in the same year, the value of all U.S. trade with Southern Cone countries was just \$45 billion, or about 18 percent of the trade between the United States and Mexico.

The United States has also enjoyed a large permanent trade surplus with these four countries over the last decade, which should help assuage the fears of American protectionists. Meanwhile, U.S. investments in Southern Cone countries are already substantial and have grown rapidly in recent years. These investments reached \$58 billion in 1998, outstripping American investments in Germany (\$42 billion), France (\$40 billion), Mexico (\$30 billion), and Hong Kong (\$20 billion). This large U.S. investment provides another important reason to push for regional integration.

For their part, American trade unions that oppose free trade out of concern for labor conditions need not fear NAFTA expansion. Southern Cone countries have the capability to meet internationally recognized and enforceable labor standards; they respect workers' rights to organize and strike and have banned sweatshops and child labor. And the great distance between the United States and the Southern Cone means that illegal immigration will be far less of a problem than it is with Mexico.

To gain congressional approval, a new trade pact would also have to be accompanied by measures to safeguard the environment. This issue might be harder to resolve, since in South America—particularly in Brazil—foreign environmental standards are often perceived as an infringement on national sovereignty. Even so, Brazil has in recent years updated its environmental protection legislation and moved to meet some of the most important environmental concerns.

In addition to American fears, opposition to an expanded “super NAFTA” might come from the European Union, since such an extended South American trade pact might displace trade with EU countries and others outside the hemisphere. Europe has a strong historical, cultural, and demographic relationship with the Southern Cone. The EU accounts for approximately 30 percent of these countries' total foreign trade, and European multinational corporations have established a major presence in the area, where they account for nearly 40 percent of all foreign direct investment. The EU will naturally want to protect and promote its substantial economic and political interests in the Southern Cone; to this end, it has already begun negotiations to establish a free trade area with Mercosur. But these talks are unlikely to advance before the U.S. initiative moves forward. The recently signed trade agreement between Mexico and the EU, which represents Europe's response to NAFTA, has set the pattern for future arrangements.

As all of these factors suggest, achieving a new, comprehensive trade pact for South America will not be quick or easy. But the region is primed for an assertive U.S. initiative, such as a “super NAFTA”, to consolidate the convergence of ideas, institutions, and interests now underway. A successful initiative would help establish a closer and more mutually beneficial relationship between the United States and the nations of South America. Furthermore, it would help the United States maintain its global leadership by establishing a group of like-minded allies in the hemisphere. And finally, it would launch the South American nations into a virtuous cycle of economic growth, greater social equality, and democratic deepening that would leave all parties better off. This is an opportunity that the hemisphere cannot afford to miss.

El Sur También Existe II: los Acuerdos Gemelos Transatlánticos con Europa y los Estados Unidos⁶ (Archivos del Presente, octubre de 2001)

Introducción

En los últimos diez años se ha producido un cambio muy importante en el paradigma político del Cono Sur —Argentina, Brasil, Chile y Uruguay—. Ningún golpe militar contra un presidente electo civil ha tenido éxito en la región desde 1976 y la firma de un conjunto de acuerdos de seguridad regionales e internacionales sobre el control de armas nucleares, químicas y bacteriológicas ha desmilitarizado la región y la ha transformado en una zona de paz.

La democracia se ha afianzado en los sistemas políticos, el respeto por los derechos humanos y por las minorías ha mejorado en forma notable y la preocupación por los temas ambientales ha pasado a ocupar un plano preeminente en la política pública.

En el campo de la economía, el papel desempeñado por la iniciativa privada y por los mercados ha aumentado en forma llamativa, las economías locales se han abierto al comercio exterior y a las inversiones extranjeras y la participación del Gobierno en la producción de bienes y servicios ha disminuido significativamente. Incluso en los países donde coaliciones de centroizquierda han accedido al poder en los últimos años, como es el caso en la Argentina y Chile, las políticas de mercado basadas en el sector privado son consideradas como el mejor camino hacia el progreso económico y social.

Sin embargo, las perspectivas para la consolidación de un grupo de países democráticos en el Cono Sur con economías de mercado que se encuentren efectivamente integradas al sistema político y económico mundial todavía no están garantizadas. Para asegurarse el éxito, las naciones del Cono Sur deberán consolidar un proceso rápido y sustentable de crecimiento económico y de progreso social, basado en una estrategia de crecimiento orientada hacia las exportaciones. Estos países no han logrado establecer realmente una presencia exportadora sólida y diversificada en los mercados mundiales, a pesar de los progresos recientes efectuados por Chile.

Estas dificultades obedecen a causas variadas y complejas. Por una parte, cuarenta años de excesivo proteccionismo nacional después de la Segunda Guerra Mundial dieron por resultado estructuras costosas,

6 de la Balze, F. A. M. (2001). El Sur también existe II. Los Acuerdos Gemelos Transatlánticos con Europa y los Estados Unidos. *Archivos del Presente: Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, 7(26), 135-149.

que obstaculizan el crecimiento de las exportaciones y su diversificación, mientras que, por otra, las dificultades generalizadas para acceder a los mercados de los países más avanzados han limitado las posibilidades de equiparar a los éxitos en las exportaciones alcanzados en décadas recientes por otros países.

Si bien los países de la región pueden no estar de acuerdo sobre la forma en que debería tomar la integración regional, siguen estando comprometidos con la meta de una mayor integración regional. Mientras la Argentina, Chile y Uruguay podrán favorecer en principio una negociación acelerada de acuerdos comerciales con Estados Unidos y Europa, Brasil parece preferir postergar las negociaciones, se propone liderar una coalición sudamericana menos formal y otorga prioridad a la construcción de su posición económica y diplomática nacional.

A la vez, existen claras señales de que Washington está dispuesto a avanzar en la creación de una amplia área de libre comercio internacional. La Cumbre Presidencial del Hemisferio Occidental de Quebec, en abril de 2001, acordó la implementación de tan vasto emprendimiento para el año 2005. Además, en varias oportunidades, Estados Unidos ha indicado su preferencia por un cronograma acelerado. Las negociaciones para un acuerdo bilateral de comercio entre Estados Unidos y Chile están avanzando, y podría firmarse dicho acuerdo antes de finalizar este año. El presidente Batlle de Uruguay y el ministro Cavallo de la Argentina han señalado recientemente que prefieren progresar rápidamente en la misma dirección. Finalmente, en la Cumbre Presidencial del Mercosur de junio de 2001, la delegación argentina propuso iniciar negociaciones bilaterales directas entre el Mercosur y Estados Unidos. Esta propuesta fue aceptada por todos los Estados miembro, incluido Brasil.

El desorden que reina actualmente en el Mercosur y las nuevas iniciativas regionales de Estados Unidos representan un doble desafío que Europa debe analizar seriamente. También representan una oportunidad única para Europa: la de consolidar su posición histórica en el Cono Sur, ganando a la vez una ventaja y convirtiéndose en *socio igualitario* de Estados Unidos en la región, a un costo estratégico y económico relativamente moderado.

Además, los recientes ataques terroristas en Nueva York y Washington confirman la necesidad que tendrán, tanto Estados Unidos como Europa, de crear una amplia coalición antiterrorista de naciones democráticas. Los países del Cono Sur son sensibles a esta amenaza —la Argentina sufrió dos graves atentados durante los últimos años— y, en un marco institucional apropiado, podrían transformarse en aliados serios y confiables en la lucha contra el terrorismo internacional.

Europa también tiene fuertes vínculos históricos, culturales, demográficos y de idioma con las naciones del Cono Sur. Durante la última década, las relaciones bilaterales entre países de la Unión Europea y del Cono Sur se han renovado y consolidado. Los ejemplos más notables son los acuerdos de cooperación de la Argentina con Italia y con España, y el de Brasil y Portugal; la iniciativa iberoamericana de España para todo el continente; el diálogo franco-brasileño en ocasión de sus respectivas presidencias de

la Unión Europea y el Mercosur; una red completa de alrededor de cincuenta tratados bilaterales de inversión y fiscales; la creación del Foro de Negocios Mercosur-Europa; la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de 1999. Las dramáticas amenazas a la seguridad ciudadana creadas por los recientes atentados terroristas internacionales generan una nueva área de potencial cooperación entre las democracias europeas y las del Cono Sur.

Se ha producido un resurgimiento del interés por expandir los intercambios comerciales y de inversiones entre la Unión Europea y los países del Cono Sur. En junio de 1999 tuvo lugar en Río de Janeiro una primera reunión cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y el Mercosur, que incluyó también a Chile. Esta reunión representó una importante reafirmación política de los vínculos históricos entre Europa y el Cono Sur. En esa ocasión, se tomó la decisión de promover un acuerdo interregional de intercambio comercial y de implementar un mecanismo para llevar a cabo un diálogo sobre políticas al más alto nivel.

Se han efectuado con posterioridad cinco reuniones oficiales de negociación, la última de las cuales tuvo lugar en Montevideo el pasado mes de julio, cuando la Unión Europea presentó un primer proyecto para negociar un acuerdo de liberalización del comercio, que debería completarse en el año 2005. Se espera que el Mercosur y Chile presenten una contrapropuesta antes de fin de año. Desde la perspectiva del Cono Sur, los temas más complejos son los altos niveles de protección de la agricultura europea —Política Agrícola Común—, las barreras no arancelarias y la implementación de las políticas de defensa comercial de la Unión Europea —*antidumping*, derechos compensatorios y cláusulas de salvaguardia—. Desde la perspectiva europea, los temas más importantes son el alto nivel arancelario, la apertura del comercio de servicios, las compras gubernamentales y la protección de la propiedad intelectual.

1. Perspectivas del Mercosur

El proceso de integración económica progresó a un ritmo acelerado entre 1990 y 1998. El comercio interregional creció rápidamente y un flujo significativo de inversión extranjera se canalizó hacia la región. Pero los dos últimos años fueron difíciles para el Mercosur, como resultado de las tensiones generadas por Brasil en 1999 con la devaluación de su moneda, el real. Estas tensiones se exacerbaron ante el rechazo del Gobierno brasileño, en junio de 1999, de la adopción de una *cláusula de escape* o salvaguardia macroeconómica —siguiendo los lineamientos de la cláusula 107 del Tratado de Roma—, tal como lo propusieran los restantes países miembro. Este rechazo formal condujo a la proliferación de medidas de protección *ad hoc* y de contramedidas, que se convirtieron en un importante obstáculo para el comercio interregional.

Desgraciadamente, la débil estructura institucional del Mercosur no aportó las bases para un funcionamiento efectivo del mecanismo de resolución de controversias. Además, el déficit institucional del Mercosur estimuló la tendencia de los miembros individuales a negociar en forma separada acuerdos comerciales con terceros países y favoreció el uso dis-

crecional de barreras no arancelarias y de subsidios a fin de promover inversiones directas.

El síntoma más reciente de la fragilidad de la situación fue la decisión chilena, en diciembre de 2000, de no incorporarse al Mercosur y de avanzar en las negociaciones de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos. Esta decisión estratégica de Chile fue causada por la creencia de que la exigencia de Brasil de mantener aranceles altos, para extender en el tiempo la protección para su importante sector industrial, impondría un elevado e innecesario costo a la economía chilena. Aún más, Chile creyó que su incorporación al Mercosur, que carecía de un marco institucional sólido, podía generar, cuando ocurrieran futuras crisis, una seria falta de alineación entre sus intereses y los de los miembros mayores.

Algunos analistas europeos han trazado un paralelo entre la construcción de la Unión Europea y la del Mercosur. Sin embargo, las disparidades son mucho más importantes que las similitudes. Europa es hija del miedo, nacida de ideales. En la experiencia europea, los resultados de la integración se producen ante una significativa amenaza externa, con importantes alicientes del exterior. Los pavorosos recuerdos de la Segunda Guerra Mundial, el abierto aliento de Estados Unidos durante las primeras etapas y la inminencia de la amenaza soviética bastan para explicar el fuerte impulso posterior hacia la integración en Europa.

Este no fue el caso del Cono Sur, donde el Mercosur es hijo de la oportunidad nacida de la necesidad de proveer una respuesta a la globalización, en una región donde los países han vivido en un contexto de baja densidad de competencia entre Estados y sin conocer una guerra desde la década de 1860. En la dimensión económica, el potencial inicial para la expansión del comercio regional fue significativo ya que los países de la región habían vivido por varias décadas tras altos muros proteccionistas y relativamente aislados unos de los otros.

La experiencia histórica indica claramente que los proyectos de integración regional pueden arraigar profundamente y ser exitosos, a condición de que se cumplan requerimientos específicos. En caso contrario, tendrán que limitar sus ambiciones o bien enfrentar serios peligros. Estos requerimientos son:

- Un país puede tener los recursos materiales necesarios y la voluntad política para desempeñar un papel constructivo y protagónico, aun a costa del sacrificio, de ser necesario, de sus intereses nacionales inmediatos; en esta hipótesis, un liderazgo responsable de un protagonista importante suministra el impulso para trascender las dificultades que se presenten. Un ejemplo de esta conducta fue el apoyo de Estados Unidos a México después de la crisis del Tequila en 1995.
- En forma alternativa, los miembros del proyecto regional están dispuestos a crear una serie de instituciones conjuntas que limiten las actividades discrecionales individuales de cada uno de los miembros. El objetivo de esta política consiste en crear una nueva entidad, un nuevo paradigma de cooperación y solidaridad. Tal es el caso de la Unión Eu-

ropea, que ha creado una vasta red de instituciones supranacionales e intergubernamentales con el fin de alcanzar la meta común de generar un espacio económico europeo.

En resumen, un proceso sustentable de integración regional requiere la provisión de *bienes colectivos* que puedan ser suministrados, o bien por un líder fuerte, o bien a través de un conjunto de reglas e instituciones regionales acordadas en común. Desgraciadamente, el Mercosur carece de estas dos condiciones.

Brasil, el protagonista mayor de la región, enfrenta una agenda nacional económica y social compleja, que alienta una visión introspectiva de su rol internacional. Además, carece en niveles críticos de los recursos que le permitan ejercer un liderazgo efectivo —disciplina y estabilidad macroeconómicas; reglas microeconómicas estables, transparentes y aplicables, etcétera—.

En la dimensión económica, la postura dominante en Brasil respecto de su participación en las negociaciones de comercio internacional parece ser esencialmente defensiva. Surge de la percepción según la cual, en general, los costos asociados con una mayor apertura exceden a las oportunidades que podrían lograrse. En cuanto al Mercosur, la visión predominante es que, si bien los beneficios del proyecto regional son significativos, no son suficientes para justificar atarse las manos en términos de política económica nacional. Esta posición se basa, por un lado, en una fuerte hegemonía de los sectores que compiten contra las importaciones, frente a los sectores orientados hacia la exportación, cuando se trata de definir políticas económicas, industriales, agrícolas y de comercio exterior. Por el otro, las políticas económicas de Brasil —tanto al nivel del Gobierno federal como estatal— se han caracterizado por una postura fuertemente intervencionista durante la mayor parte del período de posguerra. En años recientes, las promociones impositivas y la protección a las importaciones para ciertos sectores, los subsidios a las exportaciones y la financiación para el desarrollo, así como el régimen automotor para las regiones del norte y el noreste, han distorsionado los incentivos regionales al comercio exterior y la inversión y han ampliado en forma considerable el campo de potenciales conflictos intra-Mercosur.

Además, la convergencia *de facto* de las políticas macroeconómicas entre la Argentina y Brasil producida por el Plan Real dejó de existir después de la devaluación de 1999. Dicha devaluación confirmó que la integración económica requiere un mínimo de coordinación macroeconómica para asegurar un tipo de cambio real —ajustado por la inflación— razonablemente estable entre los países miembro de los bloques regionales.

En el plano político, Brasil tiene una visión de la integración regional orientada al Estado y se ha resistido contra la delegación de su soberanía a las instituciones regionales. Dicha resistencia tiene sus raíces en el temor de perder cierto grado de autonomía y de discrecionalidad en el manejo de sus asuntos nacionales e internacionales. Como resultado, la integración regional se implementó básicamente en una serie de consultas intergubernamentales, no hay voto mayoritario ni una entidad supranacional

independiente, y las decisiones se toman por unanimidad o no se toman. Desgraciadamente, un Mercosur con instituciones débiles carece de la cohesión política necesaria para poder hablar con una sola voz y, en los momentos de crisis, fomenta la competencia en lugar de la cooperación entre Estados.

La creación de un bloque sudamericano no es posible en el mundo globalizado de hoy y bajo las circunstancias regionales actuales. Debido al tamaño modesto del mercado regional —el PBI sumado del Mercosur más Chile se aproxima al de Italia—, la creación de un bloque comercial sudamericano, en las actuales circunstancias mundiales, no suministra una base económica objetiva ni una justificación política para consolidar un jugador internacional importante, aun si esta visión subsiste como una parte vital de la mitología popular de algunos países de la región.

Además, con la excepción de Brasil y la Argentina, es probable que el resto de los países sudamericanos preferirían el liderazgo de Estados Unidos al de cualquier poder regional de la zona o a una *entente* entre las potencias regionales más importantes —la Argentina y Brasil—. Las diferencias de idioma, una geografía que segrega a Sudamérica en por lo menos tres universos geográficos distintos y separados, la preferencia de larga data por la autonomía de los seis países andinos más pequeños y la preeminencia regional estratégica de Estados Unidos son los obstáculos insalvables para la realización de dicha visión.

En la actualidad, el Mercosur parece encontrarse, en cierta medida, fuera de control, porque sufre de una falta de instituciones y de sobreextensión de los compromisos retóricos, que han excedido a los recursos existentes para cumplirlos. El desafío consiste en reforzar las instituciones y en equilibrar los compromisos con los recursos disponibles.

En cuanto a las instituciones regionales, un requerimiento mínimo sería la creación de una comisión negociadora conjunta y permanente para coordinar y liderar, al nivel técnico, las negociaciones actuales con Estados Unidos, la Unión Europea, el Pacto Andino, etcétera. También debe realizarse un esfuerzo para mejorar los procedimientos de resolución de controversias existentes, tanto para brindar acceso a las partes demandantes como para mejorar la efectividad de los procedimientos y la capacidad de hacer cumplir las decisiones.

Un segundo mecanismo para equilibrar los compromisos con los recursos disponibles consistiría en permitir mayor flexibilidad en la implementación del proyecto de integración regional. Por ejemplo, podrían tolerarse, durante un período de transición de dos o tres años, algunas excepciones acordadas al arancel externo común y a una lista de incentivos existentes sectoriales y regionales. Durante dicho período de transición, todos los países de la región centrarían sus esfuerzos en la eliminación de todas las barreras fronterizas y no arancelarias —procedimientos sanitarios, fitosanitarios, técnicos y aduaneros— para el movimiento de bienes y servicios.

Un tercer mecanismo consistiría en alentar un Mercosur a distintas velocidades; algunos países podrían avanzar más rápidamente en el proceso de integración, sin que los restantes países estuviesen obligados a seguir

el mismo ritmo. Por ejemplo, podría instrumentarse bastante rápidamente un acuerdo entre la Argentina, Chile y Uruguay para abolir los controles fronterizos para el movimiento de personas —algo así como el acuerdo europeo de Schengen de 1985—. Chile, si bien no aceptó entrar en el actual marco de unión aduanera del Mercosur, también ha expresado en forma explícita su deseo de avanzar a un ritmo más rápido en un proceso de liberalización de los servicios, movimientos de capitales y servicios aéreos. Mientras tanto, la Argentina y Brasil podrían seguir adelante en asuntos relacionados con la construcción de una infraestructura regional y en la implementación de un plan energético integrado bilateral.

La integración del Cono Sur es un medio y no un fin. El Mercosur debería ser un instrumento que ayude a fomentar la paz, el desarme, un mercado regional más amplio e integrado y un punto de apoyo para la integración efectiva de la región en la economía mundial. Dentro de los límites de la realidad y a pesar de sus dificultades actuales, el Mercosur representa un éxito significativo. No hay riesgo de retornar al pasado en términos de intensificar políticas proteccionistas extremas o de volver a encender viejas competencias geopolíticas. La región se ha transformado, *de facto* y *de jure*, en un área de paz. Los acuerdos estratégicos que ya han sido orquestados, vinculados con las armas de destrucción masiva, la creciente red de intereses económicos intrarregionales y los profundos cambios producidos en la opinión pública de los países de la región son logros adquiridos que se han arraigado y que los actores interesados y los tomadores de decisiones no pueden dejar de tener en cuenta.

El comercio se ha expandido desde niveles abismalmente bajos, pero su crecimiento futuro dependerá más del crecimiento económico general y de una mayor integración con la economía mundial que de la extensión de concesiones comerciales preferenciales dentro de la región. Los países, y en particular las clases políticas gobernantes, han tomado conciencia de sus intereses, sus metas respectivas y sus circunstancias individuales. En forma general, los logros son positivos y preparan un nuevo escenario para la integración regional.

Un Mercosur, aún extendido al resto de Sudamérica, no puede esperar desempeñar un papel protagónico en los asuntos mundiales ni encontrar por sí solo las soluciones para sus propios problemas clave, excepto integrándose a la economía mundial y cooperando estrechamente con Estados Unidos y Europa, sus *socios indispensables*. En la próxima etapa, Europa debería asumir un rol de mayor liderazgo, a la vez que se convierte en un *socio igualitario* de Estados Unidos en la región.

2. La ventaja de Europa

Se podrían utilizar tres argumentos alternativos para fundamentar la conveniencia de reforzar la posición de Europa en el Cono Sur. El primero se origina en la defensa y la promoción de los intereses del comercio exterior con Europa y las inversiones desde esa región. Este argumento se basa en un claro análisis de costo-beneficio económico. El razonamiento resulta válido y representa la postura de los intereses comerciales y de las inversiones europeas ya presentes en la región, que temen verse des-

plazados por sus competidores de Norteamérica. En esta alternativa, la estrategia europea es esencialmente defensiva: Europa es una seguidora, siempre corre un paso por detrás de Estados Unidos.

La segunda alternativa tiene una dimensión de *realpolitik*, expresada en una entrevista de diciembre de 2000 por Antonio Guterres, el entonces presidente del Consejo de la Unión Europea, que defendía un acuerdo comercial con el Mercosur como un medio “de construir un nuevo orden mundial multipolar que pondría un límite a la hegemonía natural de Estados Unidos”. La premisa política es una Europa unida que se convierte en un rival mundial estratégico y económico de Estados Unidos. Sin emitir juicio sobre la conveniencia y los méritos de una propuesta de este tipo, solo puede decirse que, en las circunstancias específicas de Sudamérica, la probabilidad de que se produzca tal acontecimiento en el futuro predecible parece un tanto remota.

La propuesta es poco realista, ya que supone que la dinámica del Mercosur habrá de llevar a la creación de un bloque comercial y político autónomo en el patio trasero de Estados Unidos, cosa que parece improbable, en particular cuando han anunciado su intención de crear un área de libre comercio hemisférico y tiene una población hispana en rápido crecimiento que se estima en treinta y seis millones de personas. Además, supone que el bloque sudamericano proyectado tendría no solo la masa crítica, sino también la voluntad de ayudar a Europa a contrabalancear la actual preeminencia de Estados Unidos en la región, para no decir en el mundo. En esta alternativa, la estrategia europea es esencialmente retórica y contribuye escasamente a resolver los urgentes desafíos que enfrenta la región o a reforzar la posición de Europa en la zona.

La tercera alternativa posee una dimensión política más amplia. Supone que la Unión Europea se convierte gradualmente en un *socio igualitario* de Estados Unidos en los asuntos mundiales. Esto supone que a pesar de la extensa lista de desacuerdos, Europa y Estados Unidos seguirán siendo socios fundamentales en el futuro previsible.

La Unión Europea ya ha logrado ocupar el papel de superpotencia en el ámbito económico mundial. También es una comunidad singular, de valores, principios y derecho compartidos. Quizás Europa no logre ser tan efectiva en proyectar poder o seguridad militar, pero se ha convertido en el ejemplo más exitoso de cómo un grupo de Estados puede trabajar en forma conjunta para construir una auténtica cooperación. Europa ya ha demostrado exitosamente el camino hacia la creación de una comunidad internacional de democracias y una extensa región económica integrada, lo cual no es un logro desdeñable.

De hecho, replicar el modelo europeo en el subcontinente sudamericano debería ser la meta clave de los países del Cono Sur: la creación de una región de paz, una comunidad de democracias, un área regional integrada, insertada en forma efectiva en la economía mundial, asentada sobre sólidas bases políticas y económicas.

En esta alternativa, los desafíos presentes de los países del Cono Sur confrontan a Europa con una oportunidad estratégica única para convertirse rápidamente en un *socio igualitario* de Estados Unidos, a un costo

estratégico y económico relativamente bajo. En esta alternativa, la Unión Europea implementa una estrategia de compromiso activo en la región, que corre en forma paralela —pero no sigue— con las iniciativas de Estados Unidos. Una Unión Europea dispuesta a convertirse en *socio igualitario* de Estados Unidos en la región debería poner en marcha cinco iniciativas importantes:

- Recibir con beneplácito y apoyar las iniciativas afirmativas recientes de Estados Unidos en la región.
- Anunciar a los países del Cono Sur sus intenciones de alcanzar un entendimiento con Estados Unidos para alinear ambas iniciativas trasatlánticas, tanto en términos de cronograma como de contenido general —comercio, democracia, seguridad, diálogo político—.
- Estar dispuesta a acelerar la agenda de sus negociaciones comerciales actuales y a anunciar durante la próxima cumbre presidencial —que se llevaría a cabo a mediados de 2002— la meta de firmar y hacer efectivos, durante el 2003, los tratados bilaterales de liberalización comercial con el Mercosur y Chile que cubran un amplio espectro de temas.
- Indicar que su propuesta está directamente vinculada con el establecimiento de fuertes lazos entre el comercio y la democracia y con su objetivo de consolidar una comunidad de democracias trasatlánticas —los acuerdos democráticos—.
- Indicar su intención de incorporar a los países del Cono Sur a una amplia coalición antiterrorista de naciones democráticas —los acuerdos de seguridad—.

El vínculo entre el crecimiento económico y la democracia no es algo nuevo. En ocasión del Plan Marshall, Estados Unidos exigió que las naciones europeas se comprometieran a estabilizar la economía y a integrar la región para apuntalar a las democracias más débiles de la región contra la amenaza del comunismo. Del mismo modo, la Unión Europea le ha agregado a su Carta Constitucional una cláusula sobre democracia y exige que los nuevos miembros introduzcan sustanciales reformas legislativas e institucionales como condición de admisión.

En vista de que Estados Unidos y la Unión Europea constituyen el eje fundamental de la economía y del sistema político mundiales, el lanzamiento paralelo de las asociaciones gemelas propuestas con los países del Cono Sur tendrá un fuerte efecto multiplicador en términos de expectativas y confianza —ya que ofrece no solo uno, sino dos certificados de buena conducta— y dará por resultado mayores niveles de inversión y más altas tasas de crecimiento económico.

Según este escenario, los países del Cono Sur, trabajando juntamente con la Unión Europea y Estados Unidos, podrían construir paso a paso una nueva arquitectura internacional regional, basada en dos sólidas asociaciones gemelas paralelas —que incluirían dimensiones económicas, políticas y de seguridad—. Esta propuesta no requiere un tipo de acuerdo formal entre la Unión Europea y Estados Unidos. Solo exige niveles

modestos de coordinación y armonizar las políticas tanto respecto del cronograma como del contenido general, a la vez para los componentes de liberalización del comercio, los acuerdos democráticos y los acuerdos de seguridad.

Dichas asociaciones gemelas incluirían, por parte de Estados Unidos, una negociación acelerada de un acuerdo comercial bilateral entre Estados Unidos y el Mercosur para el año 2003 —o bien, alternativamente, la rápida incorporación de los países del Cono Sur a los acuerdos existentes del NAFTA—, así como un acuerdo democrático y una red de convenios de seguridad para coordinar conjuntamente la respuesta regional ante las nuevas amenazas, en particular, el terrorismo internacional y las conexiones entre los movimientos guerrilleros marxistas y el negocio de producción y tráfico de drogas que han surgido en la subregión Andina. Por parte de Europa, requeriría un acuerdo equivalente de liberalización del comercio para el año 2003, así como un acuerdo democrático, un acuerdo de seguridad antiterrorista, un acuerdo de cooperación y la continuación periódica del diálogo político de alto nivel iniciado en Río de Janeiro en 1999.

La gradual integración de los países del Cono Sur con la economía mundial y su incorporación como miembros plenos en una comunidad más amplia de democracias trasatlánticas generaría beneficios significativos para todas las partes involucradas.

Las asociaciones gemelas transatlánticas propuestas brindarían a los países del Cono Sur un contexto favorable para lograr sus principales metas económicas y políticas. En la dimensión económica, un círculo virtuoso de mayor escala de mercado, mejor asignación de recursos y crecientes niveles de inversión debería suministrar las bases para lograr una tasa más rápida de crecimiento económico, reduciendo los niveles de desigualdad, promoviendo la integración regional e incorporando exitosamente la zona a la economía global emergente.

En la dimensión política, las asociaciones gemelas impulsarían la consolidación de las instituciones —justicia, policía y partidos políticos— y brindarían raíces más firmes para las democracias regionales aún jóvenes. Además, prepararían el terreno para una cooperación transatlántica más eficaz en los aspectos negativos de la globalización: en particular, el terrorismo internacional, pero también el crimen, los virus informáticos, el tráfico de drogas, etcétera. En cuanto a la dimensión de la integración regional, las asociaciones gemelas transatlánticas suministrarían un marco sólido para la cooperación futura. Las fricciones que se producen inevitablemente en un marco institucional en el que prevalece la cooperación intergubernamental se verán minimizadas por la existencia de los acuerdos transatlánticos gemelos, que vendrán a paliar los poderes discrecionales de los Estados participantes. Las asociaciones gemelas con Estados Unidos y Europa ayudarán a reducir la excesiva volatilidad de reglas y normas que ha caracterizado a las políticas comerciales y económicas del Mercosur durante los últimos años. Los vínculos transatlánticos gemelos propuestos generarán una red de acuerdos obligatorios que servirán, en cierta medida, como sustituto de la carencia de instituciones regionales.

La integración regional continuará progresando, respaldada por los niveles existentes de interdependencia, la voluntad política de los Estados y el marco de reglas y reglamentaciones provisto por las asociaciones transatlánticas gemelas.

La red transatlántica propuesta debería brindar una base sólida para la cooperación internacional. Tranquilizaría a Brasil, que, firmemente anclado en dicha red, podrá tener una actitud más afirmativa y menos tímida en la órbita de sus ambiciones regionales y sus intereses específicos. Tranquilizaría a Estados Unidos en la seguridad de que seguirá manteniendo el control de las decisiones vitales que podrían afectar sus propias metas estratégicas en el área, evitando a la vez la amenaza de creación de un bloque sudamericano rival *que mire hacia adentro*. Tranquilizaría asimismo a los vecinos de Brasil sobre la conveniencia de fomentar la integración regional, ya que el marco de los acuerdos gemelos contribuirá a minimizar la volatilidad institucional.

En el contexto propuesto, toda expansión de la influencia de Europa se convierte automáticamente también en una expansión del alcance de la influencia de Estados Unidos. Y también a la inversa. Europa y Estados Unidos se convertirían en trampolines para el progreso económico y social y para la gradual profundización de la democracia en la región.

Los acuerdos gemelos transatlánticos propuestos no deberían verse como un instrumento de los países más ricos para presionar a un grupo de países más pobres. En realidad, la implementación de una red de auténtica integración y cooperación norte-sur sentaría un precedente positivo para una participación constructiva del Sur en la OMC y otras instituciones mundiales.

También representaría un vínculo norte-sur innovador entre el comercio y la democracia, un primer precedente de cooperación norte-sur que asocie los valores políticos con la apertura económica. De tener éxito, brindaría legitimidad internacional al concepto de que la globalización, si se canaliza adecuadamente, puede aportar beneficios netos sustanciales tanto para las economías desarrolladas de Estados Unidos y la Unión Europea como para las economías en vías de desarrollo dispuestas a la apertura ante la inversión extranjera directa y a la convivencia en democracia. El impacto estratégico y político sería significativo y muy probablemente fomentaría la movilización de otras sociedades en la dirección correcta. También demostraría que tanto Estados Unidos como la Unión Europea tienen, bajo ciertas circunstancias, la capacidad de sobreponerse a las trabas causadas por su resistencia nacional a liberalizar el comercio internacional.

El primer avance crítico hacia la integración regional se produjo como resultado de la normalización de las relaciones económicas, militares y políticas entre la Argentina, Brasil y Chile durante los últimos quince años. Un segundo avance vital para dicha integración podría surgir de la implementación de los acuerdos gemelos transatlánticos propuestos.

Europa y Estados Unidos necesitan socios que sean a la vez aliados y auténticos amigos; comparten un fuerte interés en una economía mundial abierta, en un orden internacional estable y en la promoción de socie-

dades firmemente comprometidas con la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho.

Las naciones del Cono Sur tienen poco que temer de su integración con Estados Unidos y Europa, ya que, en el contexto adecuado, la preeminencia mundial de ambos es una base sólida para sus causas y sus aspiraciones. Si la asociación gemela propuesta se concreta, impulsará a los países del Cono Sur a un círculo virtuoso de crecimiento económico, mayor igualdad social y profundización de la democracia. Europa, Estados Unidos y el grupo de países del Cono Sur se convertirán, quizás, en los socios fundadores de coalición transatlántica del siglo XXI, de sociedades democráticas con economías abiertas.

Integração do Cone Sul em Parceria com os Estados Unidos e a União Europeia⁷ **(Fundación Getulio Vargas y Fundación Konrad Adenauer, Março 2003)**

Introdução

Nos últimos dez anos tem se produzido uma mudança muito importante no paradigma político do Cone Sul — Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Nenhum golpe militar contra um presidente eleito civil teve algum sucesso na região desde 1976 e a assinatura de um conjunto de acordos de segurança regionais e internacionais sobre o controle de armas nucleares, químicas e bacteriológicas desmilitarizou a região e a transformou numa zona de paz. A democracia tem se afeiçoado nos sistemas políticos, o respeito pelos direitos humanos e pelas minorias tem melhorado de forma notável, e a preocupação pelos temas ambientais passaram a ocupar um plano preeminente na política pública.

No campo da economia, a iniciativa privada e a importância dos mercados têm aumentado de forma chamativa. As economias nacionais têm sido abertas ao comércio exterior e aos investimentos estrangeiros. A participação do governo na produção de bens e serviços tem diminuído significativamente. Inclusive nos países onde tem havido coalizões de centro-esquerda no poder nesses últimos anos, como é o caso na Argentina e no Chile, as políticas de mercado baseadas no setor privado são consideradas como o melhor caminho em direção ao progresso econômico e social.

1. Consolidação político-econômica do Cone Sul

As perspectivas para a consolidação de um grupo de países democráticos no Cone Sul com economias de mercado que se encontram efetivamente integradas ao sistema político e econômico mundial ainda não estão garantidas. Para assegurar o sucesso, as nações do Cone Sul deverão consolidar um processo rápido e sustentável de crescimento econômico e de progresso social, baseado numa estratégia de crescimento orientada para as exportações. Esses países não têm conseguido estabelecer realmente uma presença exportadora sólida e diversificada nos mercados mundiais, apesar dos progressos recentes efetuados pelo Chile.

7 de la Balze, F. A. M. (2003). Integração do Cone Sul em parceria com os Estados Unidos e a União Europeia. En D. W Benecke, R. Nascimento y R. Fendt (Orgs.). *Brasil na Arquitectura Comercial Global* (pp. 227-240). Editorial Zit. Fundación Getulio Vargas y Fundación Konrad Adenauer.

As dificuldades obedecem a causas variadas e complexas. Por um lado, quarenta anos de excessivo protecionismo nacional depois da Segunda Guerra Mundial tiveram como resultado estruturas de alto custo, que são obstáculo para o crescimento das exportações e sua diversificação, por outro, as dificuldades generalizadas para acessar os mercados dos países mais avançados têm limitado as possibilidades de equiparar os sucessos nas exportações alcançados em décadas recentes por outros países.

Mesmo que os países da região possam não estar de acordo sobre a forma que deveria tomar a integração regional, eles continuam comprometidos com a meta de uma maior integração regional. Enquanto a Argentina, o Chile e o Uruguai poderão, a princípio, favorecer uma negociação acelerada de acordos comerciais com os Estados Unidos e a Europa, o Brasil parece preferir o adiamento das negociações, propõe-se a liderar uma coalizão sul-americana menos formal e outorga prioridade à construção de sua posição econômica e diplomática nacional.

Ao mesmo tempo, houve claros sinais de que Washington está disposto a avançar na criação de uma ampla área de livre comércio internacional. A Reunião de Cúpula Presidencial do Hemisfério Ocidental de Quebec, em abril de 2001, fez um acordo de implementação desse vasto empreendimento para o ano 2005. Além disso, em várias oportunidades, os Estados Unidos indicaram a sua preferência por um cronograma acelerado. As negociações para um acordo bilateral de comércio entre os Estados Unidos e o Chile estão avançando. O presidente Battle do Uruguai assinalou que prefere progredir rapidamente na mesma direção. Finalmente, nas últimas Reuniões de Cúpula Presidencial do Mercosul de junho de 2001, as delegações argentina e brasileira propõem iniciar negociações bilaterais diretas entre o Mercosul e os Estados Unidos.

A desordem que reina atualmente no Mercosul e as novas iniciativas regionais dos Estados Unidos representam um desafio em dobro. Também representam uma oportunidade única para a Europa consolidar sua posição histórica no Cone Sul, ganhando ao mesmo tempo uma vantagem e se convertendo em sócio igualitário dos Estados Unidos na região, a um custo estratégico e econômico relativamente moderado.

Além disso, os ataques terroristas em Nova York e Washington confirmam a necessidade que terão, tanto os Estados Unidos como a Europa, de criar uma ampla coalizão antiterrorista de nações democráticas. Os países do Cone Sul são sensíveis a essa ameaça — a Argentina sofreu dois graves atentados durante os últimos anos — e, num marco institucional apropriado, poderiam se transformar em aliados sérios e confiáveis na luta contra o terrorismo internacional.

A Europa também tem fortes vínculos históricos, culturais, demográficos e de idioma com as nações do Cone Sul. Durante a última década, as relações bilaterais entre os países da União Europeia e do Cone Sul têm se renovado e consolidado. Os exemplos mais notáveis são: os acordos de cooperação da Argentina com a Itália e com a Espanha, e o do Brasil com Portugal; a iniciativa ibero-americana da Espanha para todo o continente; o diálogo franco-brasileiro na ocasião das suas respectivas presidências da União Europeia e do Mercosul; uma rede completa de cerca de cin-

quenta tratados bilaterais de investimento e fiscais; a criação do Fórum de Negócios Mercosul-Europa; a Reunião de Cúpula de Chefes de Estado e de Governo de 1999.

Produziu-se um ressurgimento do interesse por expandir os intercâmbios comerciais e de investimentos entre a União Europeia e os países do Cone Sul. Em junho de 1999, no Rio de Janeiro, ocorreu uma primeira reunião de Cúpula de chefes de Estado e de Governo da União Europeia e do Mercosul que incluiu também o Chile. Essa reunião representou uma importante reafirmação política dos vínculos históricos entre a Europa e o Cone Sul. Nessa ocasião tomou-se a decisão de promover um acordo inter-regional de intercâmbio comercial e de implementar um mecanismo para levar adiante um diálogo sobre políticas no mais alto nível.

Foram efetuadas, posteriormente, várias reuniões oficiais de negociação, na reunião em Montevideu em julho de 2001, a União Europeia apresentou um primeiro projeto para negociar um acordo de liberalização do comércio que deveria ser concluído nesta ou de outra forma no ano de 2005. Em vista à reação pouco entusiasta do Mercosul, foram apresentadas propostas adicionais. O Chile avançou mais rapidamente, assinando um convênio bilateral com a União Europeia em 2002. Da perspectiva do Cone Sul, os temas mais complexos são: os altos níveis de proteção da agricultura Europeia – Política Agrícola Comum – as barreiras não tarifárias e a implementação das políticas de defesa comercial da União Europeia – antidumping, os direitos compensatórios e as cláusulas de salvaguarda. Da perspectiva Europeia, os temas mais importantes são o alto nível tarifário, a abertura do comércio de serviços, as compras governamentais e a proteção da propriedade intelectual.

2. Perspectivas do Mercosul

O processo de integração econômica progrediu a um ritmo acelerado entre 1991 e 1998. O comércio inter-regional cresceu rapidamente e um fluxo significativo de investimento estrangeiro canalizou-se para a região. Mas os últimos anos foram difíceis para o Mercosul; resultado das tensões geradas pelo Brasil em 1999 com a desvalorização da sua moeda, o real e pelas dificuldades da economia argentina. Essas tensões foram exacerbadas diante da rejeição, por parte do governo brasileiro, em junho de 1999, da adoção de uma cláusula de escape ou salvaguarda macroeconômica – seguindo os alinhamentos da cláusula 107 do Tratado de Roma – exatamente como foi proposto pelos outros países membros. Essa rejeição formal conduziu à proliferação de medidas de proteção ad hoc e de contramedidas, que se tornaram um importante obstáculo para o comércio inter-regional.

Infelizmente, a fraca estrutura institucional do Mercosul não aportou as bases para um funcionamento efetivo do mecanismo de resolução de controvérsias. Além do mais, o déficit institucional do Mercosul estimulou a tendência dos membros individuais a negociar de forma separada acordos comerciais com terceiros países e favoreceu o uso discricionário de barreiras não tarifárias e de subsídios a fim de promover investimentos diretos.

O sintoma mais recente da fragilidade da situação foi a decisão chilena, em dezembro de 2000, de não se incorporar ao Mercosul e de avançar nas negociações de um acordo bilateral de livre comércio com os Estados Unidos. Essa decisão estratégica do Chile foi causada pela crença de que a exigência do Brasil de manter tarifas altas, para estender no tempo a proteção para seu importante setor industrial, imporá um elevado e desnecessário custo à economia chilena. Além disso, o Chile acreditou que a sua incorporação ao Mercosul, que carecia de um marco institucional sólido, poderia gerar, quando ocorressem futuras crises, uma séria falta de alinhamento entre seus interesses e os dos membros maiores.

Alguns analistas europeus têm traçado um paralelo entre a construção da União Europeia e a do Mercosul. Entretanto, as disparidades são muito mais importantes do que as semelhanças. Europa é filha do medo, nascida de ideais. Na experiência europeia, os resultados da integração se produzem diante de uma significativa ameaça externa, com importantes estímulos do exterior. As apavorantes lembranças da Segunda Guerra Mundial, o aberto alento dos Estados Unidos durante as primeiras etapas e a iminência da ameaça soviética bastam para explicar o forte impulso posterior para a integração na Europa.

Esse não foi o caso do Cone Sul: o Mercosul é filho da oportunidade nascida da necessidade de prover uma resposta para a globalização, numa região onde os países têm vivido num contexto de baixa densidade de concorrência entre Estados e sem conhecer uma guerra desde a década de 1860. Na dimensão econômica, o potencial inicial para a expansão do comércio regional foi significativo já que os países da região tinham vivido por várias décadas sob altos muros de proteção e relativamente isolados uns dos outros.

A experiência histórica indica claramente que os projetos de integração regional podem arraigar profundamente e ser bem-sucedidos, com a condição de que sejam cumpridos requisitos específicos. Caso contrário, terão que limitar suas ambições ou até mesmo enfrentar sérios perigos.

Um país que tem os recursos materiais necessários e a vontade política para desempenhar um papel construtivo se converte em protagonista, ainda que a custo do sacrificar parte de seus interesses nacionais imediatos. Um protagonista responsável fornece o impulso para transcender as dificuldades que se apresentarem. Um exemplo dessa conduta foi o apoio dos Estados Unidos ao México depois da crise da Tequila em 1995.

De forma alternativa, alguns dos membros potenciais do projeto regional estão dispostos a criar uma série de instituições conjuntas que limitem as atividades discricionais individuais de cada um dos membros. O objetivo dessa política consiste em criar uma entidade de cooperação e solidariedade. Tal é o caso da União Europeia, que criou uma vasta rede de instituições supranacionais e intergovernamentais com o fim de alcançar a meta comum de gerar um espaço econômico europeu.

Um processo sustentável de integração regional requer a provisão de bens coletivos que possam ser fornecidos, ou por um líder forte, ou através de um conjunto de regras e instituições regionais acordadas em comum. Infelizmente, o Mercosul carece dessas duas condições.

3. O papel do Brasil no Mercosul

A integração do Cone Sul é um meio e não um fim. O Mercosul deveria ser um instrumento que ajudasse a fomentar a paz, o desarmamento, um mercado regional mais amplo e integrado e um ponto de apoio para a integração efetiva da região na economia mundial. Dentro dos limites da realidade e apesar de suas dificuldades atuais, o Mercosul representa um sucesso significativo. Não existe risco de retornar ao passado em termos de intensificar políticas protecionistas extremas ou de voltar a acender velhas competições geopolíticas. A região tem se transformado, de fato e de jure, numa área de paz. Os acordos estratégicos que têm sido orquestrados em relação às armas de destruição em massa, a crescente rede de interesses econômicos intrarregionais e as profundas mudanças produzidas na opinião pública dos países da região são êxitos adquiridos que têm se arraigado e que os atores interessados e os que tomam as decisões não podem deixar de levar em conta.

O comércio tem se expandido a partir de níveis abismalmente baixos, mas seu crescimento futuro vai depender mais do crescimento econômico geral e de uma maior integração com a economia mundial do que da extensão de concessões comerciais preferenciais dentro da região. Os países, e em particular as classes políticas governantes, têm tido consciência de seus interesses, suas metas respectivas e suas circunstâncias individuais. De forma geral, as consequências são positivas e preparam um novo cenário para a integração regional.

O Brasil, o maior protagonista da região, enfrenta uma agenda nacional econômica e social complexa, que alenta uma visão introspectiva do seu rol internacional. Além do mais, carece em níveis críticos dos recursos que lhe permitam exercer uma liderança efetiva — disciplina e estabilidade macroeconômicas, regras microeconômicas estáveis, transparentes e aplicáveis.

Na dimensão econômica, a postura dominante no Brasil com respeito à sua participação nas negociações de comércio internacional parece ser essencialmente defensiva em decorrência da percepção segundo a qual, em geral, os custos associados com uma maior abertura excedem às oportunidades que poderiam ser conseguidas. Em relação ao Mercosul, a visão predominante é a de que ainda que os benefícios do projeto regional sejam significativos, não são suficientes para justificar atarem-se as mãos em termos de política econômica nacional. Essa posição se baseia, por um lado, numa forte hegemonia dos setores que competem contra as importações, frente aos setores orientados para a exportação, quando se trata de definir políticas econômicas, industriais, agrícolas e de comércio exterior. Por outro lado, as políticas econômicas do Brasil — tanto no nível de governo federal como estatal — têm se caracterizado por uma postura fortemente intervencionista durante a maior parte do período de Pós-guerra. Em anos recentes, as promoções impeditivas e a proteção às importações para certos setores, os subsídios às exportações e ao financiamento para o desenvolvimento, assim como o regime automotor para as regiões do Norte e do Nordeste, têm distorcido os incentivos regionais

ao comércio exterior e o investimento e têm ampliado de forma considerável o campo de potenciais conflitos intra-Mercosul.

Além do mais, a convergência de fato das políticas macroeconômicas entre a Argentina e o Brasil produzido pelo Plano Real deixou de existir depois da desvalorização de 1999. Essa desvalorização confirmou que a integração econômica requer um mínimo de coordenação macroeconômica para assegurar um tipo de câmbio real — ajustado pela inflação — razoavelmente estável entre os países-membros dos blocos regionais. Poderia abrir-se novamente uma porta de coordenação macroeconômica depois da desvalorização do peso argentino.

No plano político, o Brasil tem uma visão da integração regional orientada ao Estado e tem resistido contra a delegação da sua soberania às instituições regionais. Essa resistência tem as suas raízes no temor de perder certo grau de autonomia e de discricionariedade no manejo dos seus assuntos nacionais e internacionais. Como resultado, a integração regional foi basicamente implementada numa série de consultas intergovernamentais, não existe voto majoritário nem uma entidade supranacional independente, e as decisões são tomadas por unanimidade, ou não são tomadas. Infelizmente, um Mercosul com instituições fracas carece da coesão política necessária para poder falar com uma só voz, e, nos momentos de crise, fomenta a concorrência em lugar da cooperação entre Estados.

A criação de um bloco sul-americano não é possível num mundo globalizado de hoje e sob as circunstâncias regionais atuais. Devido ao tamanho modesto do mercado regional — o PIB somado do Mercosul mais o do Chile se aproxima ao da Itália —, a criação de um bloco comercial sul-americano, nas atuais circunstâncias mundiais, não fornece uma base econômica objetiva nem uma justificativa política para consolidar um jogador internacional importante, ainda que essa visão subsista como uma parte vital da mitologia popular de alguns países da região.

4. Mercado Comum Sul-Americano

Além do mais, com a exceção do Brasil e da Argentina, é provável que o resto dos países sul-americanos prefiram a liderança dos Estados Unidos a qualquer poder regional ou a um entendimento entre as potências regionais mais importantes — a Argentina e o Brasil. As diferenças de idioma, uma geografia que segrega a América do Sul em pelo menos três universos geográficos diferentes e separados, a preferência de longa data pela autonomia dos seis países andinos menores e a preeminência regional estratégica dos Estados Unidos são os obstáculos de que não se escapa para a realização dessa visão.

Na atualidade, o Mercosul parece se encontrar em certa medida fora de controle, porque sofre de uma falta de instituições e de sobre-extensão, os compromissos retóricos têm excedido aos recursos existentes para cumpri-los. O desafio consiste em reforçar as instituições e em equilibrar os compromissos com os recursos disponíveis.

Em relação às instituições regionais, um pré-requisito mínimo seria a criação de uma comissão negociadora conjunta e permanente para coor-

denar e liderar, no nível técnico, as negociações atuais com os Estados Unidos, a União Europeia, o Pacto Andino, etc. Também deve ser realizado um esforço para melhorar os procedimentos de resolução de controvérsias existentes, tanto para oferecer acesso às partes demandantes quanto para melhorar a efetividade dos procedimentos e a capacidade de fazer cumprir as decisões.

Um segundo mecanismo para equilibrar os compromissos com os recursos disponíveis consistiria em permitir maior flexibilidade na implementação do projeto de integração regional. Por exemplo, poderiam se tolerar, durante um período de transição de dois ou três anos, algumas exceções de acordo com a Tarifa Externa Comum – TEC e com uma lista de incentivos setoriais e regionais existentes. Durante esse período de transição, todos os países da região concentrariam seus esforços na eliminação de todas as barreiras fronteiriças e não tarifárias, procedimentos sanitários, fitossanitários, técnicos e aduaneiros para o movimento de bens e serviços.

Um terceiro mecanismo consistiria em alentar um Mercosul a diferentes velocidades; alguns países poderiam avançar mais rapidamente no processo de integração, sem que os países restantes estivessem obrigados a seguir o mesmo ritmo. Por exemplo, poderia se instrumentalizar com bastante rapidez um acordo entre a Argentina, o Chile e o Uruguai para abolir os controles fronteiriços para o movimento de pessoas – semelhante ao acordo europeu de Schengen de 1985. O Chile não aceitou entrar no atual marco de União aduaneira do Mercosul, e também tem expressado de forma explícita seu desejo de avançar num ritmo mais rápido num processo de liberalização dos serviços, movimentos de capitais e serviços aéreos. Enquanto isso, a Argentina e o Brasil poderiam seguir adiante em assuntos relacionados com a construção de uma infraestrutura regional e na implementação de um plano energético integrado bilateral.

Um Mercosul, ainda estendido ao resto da América do Sul, não pode esperar o desempenho de um papel de protagonista nos assuntos mundiais, nem encontrar, por si só, apenas as soluções para seus próprios problemas, exceto se integrar-se à economia mundial e cooperar estreitamente com os Estados Unidos e a Europa, seus sócios indispensáveis. A Europa deveria assumir um rol de maior liderança, enquanto se torna um sócio igualitário dos Estados Unidos na região.

5. A União Europeia como sócia da América do Sul

Poderiam-se utilizar três argumentos alternativos para fundamentar a conveniência de reforçar a posição da Europa no Cone Sul. O primeiro se origina na defesa e na promoção dos interesses do comércio exterior com a Europa e os investimentos provenientes dessa região. Esse argumento se baseia numa clara análise econômica de custo-benefício. O resultado do raciocínio é válido e representa a postura dos interesses comerciais e dos investimentos europeus já presentes na região, que temem ver-se deslocados pelos seus competidores da América do Norte. Nessa alternativa, a estratégia europeia é essencialmente defensiva: a Europa é uma seguidora e sempre corre a um passo atrás dos Estados Unidos.

A segunda alternativa tem uma dimensão de *realpolitik*, expressada numa entrevista de dezembro de 2000 por Antônio Guerres, o então presidente do conselho da União Europeia, que defendia um acordo comercial com o Mercosul como um meio de construir uma nova ordem mundial multipolar que poria um limite na hegemonia natural dos Estados Unidos. A premissa política é uma Europa unida que se torna um rival mundial estratégico e econômico dos Estados Unidos. Sem emitir juízo sobre a conveniência e os méritos de uma proposta desse tipo, só pode ser dito que, nas circunstâncias específicas da América do Sul, a probabilidade de se produzir tal acontecimento no futuro predito parece um tanto remota.

Além disso é pouco realista esperar uma iniciativa estratégica pronta da União Europeia enquanto o Mercosul mostra pouca dinâmica para criação de um bloco comercial e político autônomo coisa que parece improvável, principalmente quando os Estados Unidos têm anunciado a intenção de estabelecer uma área de livre comércio hemisférico. A relação da América do Sul com os Estados Unidos não só está estampada por razões econômicas senão também pela população hispana em rápido crescimento que se estima em trinta e seis milhões de pessoas e cujas remessas econômicas são tão importantes como suas relações familiares. Além do mais, numa relação mais estreita com a União Europeia supõe que o bloco sul-americano teria não só a massa crítica, mas também a vontade de ajudar a Europa a contrabalançar a atual preeminência dos Estados Unidos na região, para não dizer no mundo. Nessa alternativa, a estratégia europeia é essencialmente retórica e contribui escassamente para a resolução dos urgentes desafios que enfrenta a região ou para o reforço da posição da Europa na região.

A terceira alternativa possui uma dimensão política mais ampla. Supõe que a União Europeia se torna gradualmente um sócio igualitário dos Estados Unidos nos assuntos mundiais. Isso supõe que, apesar da extensa lista de desacordos, a Europa e os Estados Unidos continuarão sendo sócios fundamentais no futuro previsível.

A União Europeia já conseguiu ocupar o papel de superpotência no âmbito econômico mundial. Também é uma comunidade singular, de valores, princípios e direito compartilhados. Talvez a Europa não consiga ser tão efetiva em projetar poder ou segurança militar, porém tornou-se o exemplo mais vitorioso de como um grupo de Estados pode trabalhar de forma conjunta para construir uma autêntica cooperação. A Europa já tem demonstrado com sucesso o caminho para a criação de uma comunidade internacional de democracias e uma extensa região econômica integrada, o que não é uma consequência desprezível.

De fato, replicar o modelo europeu no subcontinente sul-americano deveria ser a meta chave dos países do Cone Sul: a criação de uma região de paz, uma comunidade de democracias, uma área regional integrada, inserida de forma efetiva na economia mundial, assentada sobre sólidas bases políticas e econômicas.

Nessa opção, os desafios presentes dos países do Cone Sul fornecem à Europa uma oportunidade estratégica única para se converter rapidamente num sócio igualitário dos Estados Unidos, a um custo estratégico

e econômico relativamente baixo. Dessa forma, a União Europeia implementa uma estratégia de compromisso ativo na região que transcorre de forma paralela —mas não segue — às iniciativas dos Estados Unidos. Uma União Europeia disposta a se tornar sócio igualitário dos Estados Unidos na região deverá cumprir cinco condições:

- a) Aceitar e apoiar as iniciativas integrativas dos Estados Unidos na região;
- b) Anunciar aos países do Cone Sul suas intenções de alcançar um entendimento com os Estados Unidos para alinhar ambas as iniciativas transatlânticas, tanto em termos de cronograma como de conteúdo geral — comércio, democracia, segurança, diálogo político;
- c) Estar disposta a acelerar a agenda das suas negociações comerciais atuais a meta de assinar e tornar efetivos, durante o ano 2003, os tratados bilaterais de liberalização comercial com o Mercosul;
- d) Indicar que sua proposta está diretamente vinculada com o estabelecimento de fortes laços entre o comércio e a democracia e com seu objetivo de consolidar uma comunidade de democracias transatlânticas e
- e) Indicar sua intenção de incorporar aos países do Cone Sul uma ampla coalizão antiterrorista de nações democráticas preparando os acordos de segurança.

O vínculo entre o crescimento econômico e a democracia não é algo novo. Em ocasião do Plano Marshall, os Estados Unidos exigiram que as nações europeias se comprometessem a estabilizar a economia e a integrar a região para escorar as democracias mais fracas da região contra a ameaça do comunismo. Do mesmo modo, a União Europeia acrescentou à sua Carta Constitucional uma cláusula sobre democracia e exige que os novos membros introduzam substanciais reformas legislativas e institucionais como condição de admissão.

6. Parceria União Europeia — Estados Unidos — Cone Sul

Os Estados Unidos e a União Europeia constituem o eixo fundamental da economia e do sistema político mundial; o lançamento paralelo das associações gêmeas propostas com os países do Cone Sul terá um forte efeito multiplicador em termos de expectativas e confiança — já que oferece não só um, mas dois certificados de boa conduta — e trará como resultado maiores níveis de investimento e taxas mais altas de crescimento econômico.

Segundo esse cenário, os países do Cone Sul, trabalhando conjuntamente com a União Europeia e Estados Unidos, poderiam construir passo a passo uma nova arquitetura internacional regional, baseada em duas sólidas associações gêmeas paralelas — que incluiriam dimensões econômicas, políticas e de segurança. Essa proposta não requer um tipo de acordo formal entre a União Europeia e os Estados Unidos, só exige níveis modestos de coordenação e a harmonização das políticas tanto a

respeito do cronograma como do conteúdo geral, ao mesmo tempo, para os componentes de liberalização do comércio, os acordos democráticos e os acordos de segurança.

Essas associações gêmeas incluiriam, por parte dos Estados Unidos, uma negociação acelerada de um acordo comercial bilateral entre os Estados Unidos e o Mercosul para o ano de 2003 ou, alternativamente, a rápida incorporação dos países do Cone Sul aos acordos existentes da NAFTA, assim como um acordo democrático e uma rede de convênios de segurança para coordenar conjuntamente a resposta regional perante as novas ameaças, principalmente o terrorismo internacional e as conexões entre os movimentos guerrilheiros marxistas e a produção e tráfico de drogas que têm surgido na sub-região Andina. Por parte da Europa, requereria um acordo equivalente de liberalização do comércio para o ano 2003, assim como um acordo democrático, um acordo de segurança anti-terrorista, um acordo de cooperação e a continuação periódica do diálogo político de alto nível iniciado no Rio de Janeiro em 1999.

A gradual integração dos países do Cone Sul com a economia mundial e sua incorporação como membros plenos em uma comunidade mais ampla de democracias transatlânticas geraria benefícios significativos para todas as partes envolvidas.

As associações gêmeas transatlânticas propostas dariam aos países do Cone Sul um contexto favorável para conseguir suas principais metas econômicas e políticas. Na dimensão econômica, um círculo virtuoso de maior escala de mercado, melhor atribuição de recursos e crescentes níveis de investimento deveriam fornecer as bases para conseguir uma taxa mais rápida de crescimento econômico, reduzindo os níveis de desigualdade, promovendo a integração regional e incorporando com sucesso a região à economia global emergente.

Na dimensão política, as associações gêmeas impulsionariam a consolidação das instituições — justiça, polícia e partidos políticos — e garantiriam raízes mais firmes para as democracias regionais ainda jovens. Além do mais, preparariam o terreno para uma cooperação transatlântica mais eficiente contra os aspectos negativos da globalização: principalmente o terrorismo internacional, mas também o crime, os vírus informáticos, o tráfico de drogas etc. Em relação à dimensão da integração regional, as associações gêmeas transatlânticas forneceriam um marco sólido para a cooperação futura. Os atritos que se produzem inevitavelmente num marco institucional, no qual prevalece a cooperação intergovernamental, serão minimizados pela existência dos acordos transatlânticos gêmeos, que virão a atenuar os poderes discricionários dos Estados participantes. As associações gêmeas com os Estados Unidos e a Europa ajudarão a reduzir a excessiva volatilidade de regras e normas que tem caracterizado as políticas comerciais e econômicas do Mercosul durante os últimos anos. Os vínculos transatlânticos gêmeos propostos gerarão uma rede de acordos obrigatórios que servirão, em certa medida, como substituto da carência de instituições regionais. A integração regional continuará progredindo, respaldada pelos níveis existentes de interdependência, pela

vontade política dos Estados e pelo marco de regras e regulamentações previsto pelas associações transatlânticas gêmeas.

A rede transatlântica proposta deveria fornecer uma base sólida para a cooperação internacional. Isso tranquilizaria o Brasil que, firmemente ancorado nessa rede, poderá ter uma atitude mais afirmativa e menos tímida na órbita de suas ambições regionais e seus interesses específicos. Tranquilizaria os Estados Unidos, que estariam seguros de que continuarão mantendo o controle das decisões vitais que poderiam afetar suas próprias metas estratégicas na área, e, ao mesmo tempo, livres da ameaça de criação de um bloco sul-americano rival que olhe para dentro. Tranquilizaria também os vizinhos do Brasil sobre a conveniência de fomentar a integração regional, já que o marco dos acordos gêmeos contribuiria para minimizar a vulnerabilidade institucional.

No contexto proposto, toda a expansão da influência da Europa se torna automaticamente também uma expansão do alcance da influência dos Estados Unidos. E também inverso. A Europa e os Estados Unidos se tornariam trampolins para o progresso econômico e social e para a gradual profundidade da democracia na região.

A implementação de uma rede de autêntica integração e cooperação Norte-Sul assentaria um precedente positivo para uma participação construtiva do Sul na OMC e em outras instituições mundiais.

Também representaria um vínculo Norte-Sul inovador entre o comércio e a democracia, um primeiro precedente de cooperação Norte-Sul que associe os valores políticos com a abertura econômica. Se tiver sucesso, dará legitimidade internacional ao conceito de que a globalização, se canalizada adequadamente, pode trazer benefícios líquidos substanciais tanto para as economias desenvolvidas dos Estados Unidos e da União Europeia como para as economias em vias de desenvolvimento abertas ao investimento estrangeiro direto e à convivência em democracia. O impacto estratégico e político seria significativo e muito provavelmente fomentaria a mobilização de outras sociedades na mesma direção. Também demonstraria que tanto os Estados Unidos como a União Europeia têm, sob certas circunstâncias, a capacidade de se sobrepor aos obstáculos causados por sua resistência nacional de liberar o comércio internacional.

O primeiro avanço crítico para a integração regional foi feito como resultado da normalização das relações econômicas, militares e políticas entre a Argentina, o Brasil e o Chile durante os últimos quinze anos. Um segundo avanço vital para essa integração poderia surgir da implementação dos acordos gêmeos transatlânticos propostos.

Conclusão

Europa e Estados Unidos necessitam de sócios que sejam ao mesmo tempo aliados e autênticos amigos; compartilhem um forte interesse numa economia mundial aberta, numa ordem internacional estável e na promoção de sociedades firmemente comprometidas com a democracia, o respeito dos direitos humanos e o estado de direito.

As nações do Cone Sul têm pouco a temer da sua integração com os Estados Unidos e a Europa, já que, no contexto adequado, a preeminência

mundial de ambos é uma base sólida para suas causas e suas aspirações. Se a associação gêmea proposta se concretizar, impulsionará os países do Cone Sul a um círculo virtuoso de crescimento econômico, maior igualdade social e profundidade da democracia. A Europa, os Estados Unidos e o grupo de países do Cone Sul se tornarão, talvez, os sócios fundadores da coalizão transatlântica do século XXI, de sociedades democráticas com economias abertas.

El Desafío Chino⁸ (Archivos del Presente, agosto de 2006)

Introducción

La irrupción de China en el escenario mundial ha estremecido al mundo. Las consecuencias de su despegue económico, su exitosa inserción en la economía mundial y su nueva política exterior son motivo de intensos análisis y discusiones. En este trabajo se evalúan las repercusiones políticas y económicas del ascenso de China y sus consecuencias para la Argentina.

Históricamente, las relaciones entre la Argentina y China han sido poco significativas en virtud de pertenecer física y culturalmente a regiones muy diferentes. Ambos países se encuentran en las antípodas geográficas, con pocos lazos históricos, económicos y culturales.

La Argentina y China restablecieron relaciones diplomáticas en febrero de 1972. Durante la mayor parte de las décadas del setenta y del ochenta, los intercambios políticos y comerciales no fueron demasiado fluidos. Ocasionalmente, cuando fracasaron sus cosechas, China se transformó en un importante importador de granos.

A partir de mediados de la década del ochenta, las relaciones se ampliaron abarcando no solo los campos políticos y comerciales, sino también el cultural, científico y militar. Los dos países han colaborado en diferentes foros internacionales. China apoya los reclamos de la Argentina sobre las islas Malvinas y la Argentina ha aceptado la posición de Pekín respecto de Taiwán. Durante los últimos años, en las negociaciones de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los dos países han acordado posiciones en el Grupo de los Veinte, que promueve la reducción de los subsidios en el comercio agrícola.

La dimensión económica y comercial es la predominante en la relación entre los dos países. Los flujos de comercio bilateral han crecido rápidamente durante los últimos diez años, de aproximadamente novecientos millones de dólares en 1995 a mil novecientos millones en 2000, y a cinco mil cuatrocientos millones el año pasado. El comercio bilateral es significativamente más importante para la Argentina que para China (China es el cuarto destino exportador de nuestro país, mientras que la Argentina es el mercado número veinticuatro para las exportaciones chinas). La apertura económica instrumentada en la Argentina a inicios de la década de noventa generó un fuerte incremento en las importaciones desde China (principalmente en textiles, juguetes y calzado). El saldo negativo en el

8 de la Balze, F. A. M. (2006). El desafío chino. *Archivos del Presente: Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, 11(42), 13-27.

comercio bilateral llevó a la Argentina —como a muchos otros países— a limitar las importaciones chinas a través de medidas *antidumping* y de aranceles específicos.

La grave crisis que sufrió la Argentina en los años 2001 y 2002 produjo una fuerte contracción en las importaciones de China. Con la recuperación de la economía argentina, las importaciones volvieron a crecer a más de 2000 millones de dólares en 2005. La Argentina exportó más de 3000 millones de dólares durante dicho año y tiene un superávit en la balanza comercial bilateral.

Los hitos más importantes de la relación son la firma de un Convenio para la Promoción de Inversiones Recíprocas en 1992 y el Memorando de Entendimiento firmado durante la visita del presidente Hu Jintao a la Argentina en noviembre de 2004. En dicho Memorando, China identificó un programa de inversiones para realizar en la Argentina durante la próxima década y la Argentina reconoció a China como economía de mercado, en el marco de las reglas de la OMC.

1. Repercusiones del ascenso de China

Por muchos siglos China fue la potencia hegemónica en Asia. Su posición geográfica central, su enorme población, la continuidad de un aparato estatal organizado —a pesar de los cambios dinásticos—, una lengua común y una cierta homogeneidad étnica y cultural le proveyeron los elementos necesarios para proyectar sus ambiciones de gran potencia hasta inicios del siglo XIX.

China sufrió un atraso considerable en su desarrollo económico y social a partir de inicios del siglo XIX: no pudo (o, mejor dicho, no supo) incorporarse al pelotón de naciones que participaron del extraordinario proceso de modernización que los historiadores llamaron la revolución industrial.

El atraso económico y social la hizo vulnerable a las presiones extranjeras. El resultado fue una creciente inestabilidad política, recurrentes conflictos regionales, sucesivos desmembramientos territoriales y finalmente la invasión y ocupación por Japón durante la década del treinta. La historia oficial china sostiene que la nación tuvo un glorioso pasado, pero que fue humillada por el colonialismo europeo, japonés y estadounidense, a partir de la Guerra del Opio (1839-1842) hasta el establecimiento de la Nueva China (1949). El Gobierno maoísta posterior (1949-1978) priorizó la revolución comunista permanente (exportar la revolución), la unidad territorial (reincorporar a Hong Kong, Macao y Taiwán e impedir la secesión del Tíbet) y la independencia nacional (entendida como autarquía económica y capacidad nuclear autónoma) como los fundamentos de su estrategia internacional.

En el campo del desarrollo económico y social, la angustiosa situación previa no fue remediada. La gestión económica del régimen maoísta fue sumamente ineficaz tanto a nivel macroeconómico como microeconómico: el nivel de vida se estancó, las hambrunas mataron cuarenta millones de personas y China se aisló económica y políticamente del resto del mundo. Sin embargo, debemos reconocerle al régimen maoísta el mérito de haber restablecido la unidad territorial y el orden público —en un país

profundamente corroído por el faccionalismo—, sin los cuales los avances más recientes no habrían ocurrido.

Después de tres décadas de desvaríos, los herederos de Mao enterraron respetuosamente el maoísmo. A partir de 1979, Deng Xiaoping, líder máximo del partido comunista, impulsó un progresivo viraje en el sistema de organización económica y en la estrategia de inserción internacional.

En el campo económico puso en marcha una inesperada revolución capitalista con consecuencias para la Argentina y el mundo. Durante los últimos veinticinco años, el Producto Bruto Interno (PBI) creció a tasas anuales promedio del 7,3 %. Entre el año 1979 y el 2005, el PBI per cápita se multiplicó cuatro veces.

Simultáneamente, la economía china se integró al mundo. Su participación en el comercio mundial se incrementó. El comercio total de China alcanzó en 2005 la friolera suma de 1,3 billones de dólares (casi dieciocho veces el comercio exterior argentino). Su modelo de desarrollo basado en la exportación masiva de productos industriales la transformó en una de las economías más abiertas del mundo.

China se volvió un poderoso magneto de la inversión extranjera directa. Durante los últimos años recibió en promedio inversiones anuales por 60.000 millones de dólares. Muchas multinacionales han relocalizado una porción importante de su producción a China, transformando a este país en una gigantesca plataforma exportadora orientada al mercado mundial.

El más sólido baluarte que los productos chinos tienen para acceder a los mercados internacionales son las empresas multinacionales, que hacen lobby con sus propios Gobiernos para proteger las exportaciones de sus filiales chinas al mercado mundial. Durante los últimos años, más del 60 % de las exportaciones chinas fueron realizadas por empresas extranjeras.

Las principales fortalezas de la economía china, además de su amplio mercado interno (mil trescientos millones de habitantes), son una alta tasa de ahorro e inversión (40 % promedio durante la última década), una gigantesca reserva de mano de obra barata (aproximadamente, 25 % del costo argentino), un Gobierno desarrollista y un poderoso deseo de trabajo y progreso compartido por la mayoría de su población. La llamada *economía socialista de mercado* es administrada con mano de hierro por el partido comunista, que asegura el mantenimiento de una estricta disciplina social.

Las repercusiones de la irrupción de China en el mercado mundial no son un juego de suma cero. En el cálculo total, los beneficios exceden ampliamente a los costos. Pero hay cambios significativos en los precios relativos y habrá ganadores y perdedores. Para posicionarse, la Argentina debe tomar nota de las principales consecuencias:

- **Primero**, el efecto demostración. La irrupción de China intensifica la competencia global e incentiva a muchos países a imitar su ejemplo. Estamos viviendo las consecuencias de una revolución capitalista a escala global: más productores, más consumidores, más competencia.

- **Segundo**, el incremento masivo de la oferta de la mano de obra. El ingreso de China (más India, Rusia y las ex repúblicas soviéticas) a la economía de mercado casi triplica la oferta laboral al nivel de la economía mundial. Los salarios reales del personal poco calificado en el mundo entero están bajo presión.
- **Tercero**, la modificación, a nivel mundial, en la distribución del ingreso a favor del capital y la mano de obra calificada. La rentabilidad del capital aumenta, sobre todo para las empresas capaces de relocalizar sus operaciones en países con menores costos.
- **Cuarto**, un deterioro secular en los términos de intercambio. Se reducen los precios relativos de los productos y servicios producidos con mano de obra intensiva en relación con aquellos que incorporan un componente mayor de capital fijo o de capital humano.
- **Quinto**, la competencia china en terceros mercados, que amenaza a muchos exportadores tradicionales y los presiona a reducir costos para mantener posiciones que creían adquiridas. Por ejemplo, la porción de los exportadores mexicanos en el mercado de la vestimenta de Estados Unidos se redujo del 7 al 3 % durante el último año como consecuencia del fin del Acuerdo Multifibras, a fines de 2004 (que limitaba con cuotas las importaciones asiáticas).
- **Sexto**, la transformación de China en un ávido importador de bienes de capital, componentes para ensamblar y materias primas (petróleo, minerales, *commodities* industriales y productos de origen agropecuario). Las importaciones de productos agropecuarios y de alimentos, de particular interés para la Argentina, han crecido, pero menos que el resto, y su participación relativa ha disminuido durante los últimos años.

En el campo de la política internacional, las repercusiones de la irrupción de China en el escenario mundial también deben ser tomadas en cuenta en la reflexión estratégica argentina. Durante la década del ochenta, en consonancia con los cambios económicos, la política exterior de Mao fue reemplazada por una nueva estrategia, calificada como de *ascensión pacífica*. Se trata, en lo fundamental, de una política que prioriza, a escala global, el desarrollo económico y, a escala regional, una política de buena vecindad.

En el ámbito global, China reconoce la relevancia de las normas, reglas e instituciones que gobiernan el sistema internacional: entre ellas, la resolución pacífica y negociada de los conflictos, las ventajas de la integración económica internacional, el diálogo sobre el control de armas y la necesidad de cooperar en el combate contra el terrorismo. Además, China se incorpora como miembro activo de numerosas instituciones multilaterales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OMC.

El peso de China en el escenario global ha crecido, como lo atestiguan su participación como invitado en las reuniones anuales del G7, su creciente activismo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, su participación militar en catorce operaciones de paz de las Naciones Uni-

das, su actuación relevante en las negociaciones sobre el tema nuclear con Corea del Norte y su política de suministrar ayuda a los países más pobres de Asia.

En el ámbito regional, China se propuso minimizar los temores que genera su vertiginoso ascenso a través de una política de *buena vecindad*. Durante los últimos años, China resolvió amistosamente diecisiete de los veintitrés conflictos territoriales que la enfrentaban con países vecinos. Los acercamientos más espectaculares son los que han ocurrido con la India, con Corea del Sur y con Vietnam, países con los cuales había tenido conflictos militares.

Durante la década del noventa, China se incorporó, en forma activa, a más de diez organizaciones regionales. Fue fundadora de la Organización de Cooperación de Shanghái, que incluye a Rusia y a varias de las repúblicas de Asia central en proyectos de cooperación económica, energética y de defensa. En el marco de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN), China ha firmado acuerdos para resolver conflictos territoriales pendientes en el codiciado Mar de la China y un tratado general de amistad y cooperación (el Tratado de Bali). El año pasado China propuso la creación de una zona de libre comercio a los miembros de la ASEAN.

El conflicto regional más serio pendiente es el de Taiwán. El tema de la reincorporación de Taiwán (a los ojos de Pekín, una provincia rebelde) es un vector permanente de la política exterior China. La política hacia la isla se balancea intermitentemente entre los esfuerzos de seducción y las posturas belicosas. En el mediano plazo, el *statu quo* prevalecerá. Probablemente, en el largo plazo se llegue a un acomodamiento más permanente, al estilo de lo que ocurrió en Hong Kong. Después de todo, casi un millón de empresarios y profesionales taiwaneses trabajan en China y la inversión de capitales taiwaneses en el continente es masiva, alrededor de 100.000 millones de dólares en la actualidad.

El ascenso de China ha desatado, en los centros mundiales, un intenso debate sobre el futuro equilibrio político mundial. Se insiste, recordando los casos de Alemania, Japón y la Unión Soviética durante el siglo XX, en que el fortalecimiento rápido de una nueva gran potencia puede, en ciertas circunstancias, desequilibrar el funcionamiento del sistema internacional y poner en jaque los arreglos *de jure* y *de facto* que le dan sustento. La emergencia de China indudablemente desestabiliza el balance de poder actual en Asia con consecuencias importantes, particularmente para Estados Unidos y Japón.

La relación bilateral entre Estados Unidos y China tiene aristas conflictivas, pero lo que predomina es una interdependencia creciente en el campo económico. Estados Unidos ofrece un mercado inmenso a las exportaciones chinas y las empresas norteamericanas son el primer inversor extranjero.

China provee muchos de los bienes que han permitido la extraordinaria bonanza del consumidor norteamericano de los últimos años, además de ser un importante financista de Washington a través de la compra de títulos públicos. Asimismo, China tiene en Washington un formidable *lobby* de empresas multinacionales que moderan las reacciones proteccionistas

que podrían poner en peligro la intensa simbiosis de intereses que sustenta la relación actual.

Del lado chino, una postura confrontativa parece poco realista cuando el país está en una fase de acelerado crecimiento económico que es altamente dependiente de un acceso fluido a los mercados internacionales. China no tiene, por ahora, los medios para disputar a Estados Unidos su primacía militar. Ciertamente, la alianza militar de Estados Unidos con Corea y Japón es vista con suspicacia por algunos medios y dirigentes de Pekín. En particular, sospechan que el escudo antimisilístico que Estados Unidos desarrolla juntamente con Japón sea en su contra y no, como se anuncia, una respuesta al desarrollo nuclear de Corea del Norte. Pero simultáneamente la presencia militar norteamericana contribuye a postergar la unificación de la península coreana e impide el desarrollo nuclear independiente de Japón y de Corea del Sur, objetivos no declarados, pero altamente valorados por Pekín.

El país asiático más negativamente afectado por el ascenso de China es Japón. El objetivo nipón de obtener un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue bloqueado, el año pasado, por la oposición de China. El fortalecimiento del poderío militar chino, los conflictos fronterizos respecto de las islas Senkaku y los proyectos de exploración petrolera chinos en las aguas en disputa en el mar Amarillo crean en Japón un temor difuso a una posible desestabilización regional.

Para Pekín, Japón es un competidor estratégico y un socio económico de primerísima importancia. Japón es el mayor exportador a China y el segundo destino de las exportaciones chinas. Las inversiones niponas en China son grandes y están usualmente integradas en una cadena de producción transnacional. Por ahora, la relación económica, que es muy provechosa para ambas partes, prima en la evaluación de costos y beneficios que las partes realizan. Circunstancias futuras determinarán si China será una defensora del *statu quo* o si utilizará su nuevo poder económico para transformarse en una potencia agresiva dispuesta a establecer una hegemonía regional y quizás, más adelante, mundial.

Por ahora todas las evidencias indican que China desea jugar un rol constructivo y responsable en el escenario mundial: lo hace porque el sistema es, en líneas generales, funcional a su proyecto de desarrollo y consolidación internacional. La *ascensión pacífica* no es solo un eslogan. Es también una política realista y eficaz.

En el campo institucional, China sigue siendo un país autoritario, con severas restricciones a la libertad de prensa y gobernado por un partido único. Las demandas de democratización han sido postergadas y, en algunos casos, reprimidas con severidad. Indudablemente, el autoritarismo y la falta de libertad generan resentimientos en la población, particularmente en las nuevas clases medias. Pero, por ahora, la población privilegia su progreso económico sobre cualquier otra consideración política. La nueva prosperidad, la reunificación de Hong Kong y el reconocimiento de que el país está recibiendo en el escenario internacional fortalecen la autoestima nacional. Los recuerdos de un pasado relativamente reciente de

pobreza extrema, hambrunas y convulsiones políticas sirven de antídoto al espíritu de protesta.

Los hechos hasta ahora han desmentido las profecías de que China sucumbirá a una hecatombe. Solo la ocurrencia de una profunda crisis económica internacional o una grave convulsión interna podrían hacer trastabillar la continuidad de la estrategia actual.

Pero, a pesar de los progresos realizados, China sigue siendo un país pobre: su PBI per cápita es aproximadamente el 4 % del norteamericano y el 25 % del argentino. Los retos internos que China debe enfrentar durante los próximos años son considerables: un sector bancario frágil, una muy desigual distribución del ingreso, una protección social inadecuada, migraciones masivas hacia las grandes ciudades, graves problemas ambientales, corrupción, etcétera.

El choque, por un lado, entre un sistema económico crecientemente integrado al mundo y, por otro lado, un sistema político autoritario y rígido abre nubarrones en el horizonte. El ascenso sostenido de China durante la próxima década es altamente probable; pero el largo plazo no está garantizado.

China ambiciona transformarse en una gran potencia mundial. Su gran mérito hasta ahora fue saber, en un acto de extraordinario realismo, transformar la realidad en virtud. Ahora le queda la parte más difícil: mirarse a sí misma y comenzar a resolver los complejos desafíos políticos, sociales y ambientales internos que su propio éxito está generando.

2. La respuesta argentina

El crecimiento de China representa una oportunidad importante para nuestras exportaciones. Pero, para ser exitosos, debemos ser realistas: nuestros objetivos y nuestros medios deben ser coherentes con los objetivos y los medios que China se propone alcanzar.

China está fundamentalmente interesada en la Argentina como proveedora de energía, minerales y materias primas agroalimentarias. Por ahora, China no pretende establecer relaciones exclusivas o preferenciales con la Argentina, sino diversificar sus fuentes de provisión y mejorar las condiciones de compra respecto de sus proveedores habituales.

Esta estrategia tiene su correlato en otros países de África, del Sudeste Asiático y de América del Sur. Por ejemplo, China importa de Brasil mineral de hierro, bauxita, zinc, soja y celulosa; de Bolivia estaño y energía; de Chile cobre y otros minerales, y de Venezuela petróleo y mineral de hierro. Además, siguiendo el ejemplo británico de fines del siglo XIX, China está dispuesta a invertir en proyectos mineros o petroleros y en la infraestructura necesaria (transporte y puertos) para mover con eficiencia y menores costos las materias primas que desea importar.

El flujo de comercio bilateral actual y los anuncios de inversiones chinas en la Argentina confirman plenamente esas preferencias. El patrón de comercio bilateral actual refleja un patrón de especialización basado en ventajas comparativas: la Argentina exporta un número limitado de productos, generalmente con escaso valor agregado, e importa alrededor de cuatrocientos productos, de muy variado tenor, entre otros, ferroaleacio-

nes, computadoras, radios, grabadores, televisores, electrodomésticos, celulares, maquinaria eléctrica y de transporte, glifosato, juguetes, relojes, máquinas de coser, grifería, prendas de vestir y calzado.

Respecto de las inversiones, los acuerdos de exploración *offshore* firmados con la petrolera estatal Enarsa, las inversiones chinas en una mina de mineral de hierro en la Patagonia y en un puerto privado cerealero en Santa Fe, las negociaciones sobre una posible inversión china en el proyecto minero El Pachón (cobre) y la posibilidad de una inversión en el Ferrocarril Belgrano confirman dichas tendencias, que se consolidarán durante la próxima década. China es, en la actualidad, muy abierta a las importaciones. Pero el gran tamaño de su mercado interno y la necesidad de generar puestos de trabajo para darle empleo a su abundante mano de obra la incentivarán a sustituir importaciones en todos los sectores (localizando en su territorio las actividades de procesamiento o con mayor valor agregado).

Su Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 (aprobado en el reciente Congreso del Partido Comunista) ya anuncia que el consumo interno y la sustitución de importaciones reemplazarán a las exportaciones y a la inversión fija como los elementos más dinámicos durante la próxima etapa de crecimiento.

3. El potencial exportador

Las exportaciones argentinas al mercado chino han crecido rápidamente durante los últimos diez años. Superaron los más de 3000 millones de dólares en 2005 y representan aproximadamente un 8 % de las exportaciones totales. Durante los últimos años, el sector de las oleaginosas concentra el 80 % de las exportaciones. El 20 % restante de las exportaciones argentinas lo ocupan unos cuarenta productos que incluyen mayoritariamente *commodities* industriales y agropecuarios. Desafortunadamente, las oleaginosas representan menos del 2 % de las importaciones totales de China y en el 98 % restante la presencia argentina es mínima.

La Argentina tiene el potencial para incrementar sus exportaciones al mercado chino no solo en el campo de las materias primas agroalimentarias, sino también en el minero y petrolero. Un esfuerzo comercial sostenido, negociaciones comerciales habilidosas y algunas inversiones adicionales en minería, petróleo e infraestructura facilitarían el crecimiento y la diversificación de nuestras ventas a China, que podrían llegar a representar entre el 10 y el 12 % de nuestras exportaciones totales.

Diversos estudios confirman que la Argentina tendría campo para extender sus exportaciones en cereales, carnes bovinas y de pollo, cueros, pescado congelado, limones y otros cítricos, frutas en contraestación, leche en polvo, lana, tabaco y, posiblemente, quesos, vinos finos, maderas duras, etcétera. En los rubros no agroalimentarios, las principales oportunidades parecerían estar en los rubros de químicos orgánicos, plásticos, aceros, celulosa, cobre, combustible y posiblemente productos farmacéuticos y maquinaria agrícola.

Las evaluaciones realizadas para determinar, desde la perspectiva de nuestras exportaciones, la complementariedad comercial de nuestras dos

economías sugieren la cautela. El índice de Michaely —utilizado para determinar la complementariedad de los patrones comerciales que tienen dos economías— muestra un bajo grado de coincidencia entre las exportaciones argentinas y las importaciones chinas en comparación con un centenar de mercados alternativos.

Diversos estudios sectoriales subrayan que las oportunidades son significativas en el campo de los *commodities*, pero no tan relevantes en productos con mayor valor agregado.

La oportunidad que nos presenta China no es comparable con la que nos ofreció Gran Bretaña hace cien años. Las circunstancias de la Argentina y del mundo son otras. Las diferencias son más grandes que las similitudes:

- En el campo de los *commodities*, la gran distancia encarece los costos de transporte y nos descoloca respecto de nuestros competidores, en particular, Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y algunos países del sudeste asiático. Además, estos países ya están sólidamente implantados en el mercado chino y gozan de un peso político mayor que el nuestro, lo que cuenta a la hora de obtener tratamientos preferenciales en un país donde el intervencionismo estatal sigue siendo amplísimo en materia de comercio exterior.
- La mayoría de las importaciones (el 60 %) las realizan empresas multinacionales que han invertido en China e integrado dichas inversiones a la cadena de comercio intraindustrial transnacional. Si bien muchas tienen presencia en la Argentina, por razones de costos, prefieren proveer insumos o componentes a sus filiales chinas desde otros países. Por su parte, la presencia inversora de empresas argentinas en el territorio chino es, por ahora, limitada.
- China es arraigadamente proteccionista en materia de comercio exterior. Tiene aranceles altos y escalonados en muchos productos agroalimentarios y en la cadena industrial. En varios sectores de interés para la Argentina, hay empresas estatales que controlan el origen de las importaciones. Los requisitos aduaneros, técnicos y sanitarios son regularmente utilizados para impedir selectivamente la competencia extranjera.
- La búsqueda de la autosuficiencia en materia alimentaria ha sido y será un objetivo permanente de todos los Gobiernos chinos.

4. El proteccionismo agroalimentario chino

El proteccionismo agroalimentario será una constante de la política china durante varias décadas. La cohesión social y la creación de empleos son los objetivos clave de la dirigencia china. Casi ochocientos millones de personas viven en zonas rurales, donde además se concentran los mayores problemas de pobreza y las desigualdades más patentes. Las propiedades rurales son pequeñísimas. La distribución equitativa de la tierra tiene como principal propósito ser un factor de estabilidad social. Seguramen-

te, por muchos años los Gobiernos chinos harán lo posible para proteger a su sector agroalimentario de la volatilidad de los precios internacionales. Si China no ha subsidiado su producción agropecuaria es por falta de recursos suficientes y no por falta de incentivos políticos.

Además, China ya es una gran productora y exportadora de alimentos: produce anualmente casi quinientos millones de toneladas de granos y exporta frutas, hortalizas, pescados y productos con valor agregado a los mercados mundiales. En este sentido, evaluar la política china en el sector de la soja y sus derivados es particularmente ilustrativo porque revela claramente el trasfondo de su estrategia. En la actualidad, China importa la mitad de la soja que consume de Estados Unidos, Brasil y la Argentina. Probablemente, siga importando porotos de soja y mantenga diversificadas sus fuentes de aprovisionamiento en beneficio de exportadores como la Argentina.

Durante los últimos veinte años, China duplicó su producción de soja —es el cuarto productor mundial— y promueve activamente el desarrollo de una industria de molienda local con el objetivo de sustituir las importaciones de aceites y harinas y transformarse en una exportadora de dichos productos al resto del mercado asiático.

Las exportaciones argentinas de harina de soja, que alcanzaron el millón de toneladas durante la década del noventa, fueron desplazadas por la producción china a partir de 2000 y, en 2002, China se transformó en un exportador de harinas al mercado asiático y compite cabeza a cabeza con nuestras exportaciones. Alcanzó sus objetivos promoviendo con amplios beneficios fiscales, crediticios y arancelarios las inversiones en el sector molinero, encareció las importaciones de harinas y estableció un generoso régimen de reintegros a las exportaciones. Probablemente, nuestras exportaciones de aceites seguirán el mismo derrotero durante los próximos años.

La demanda china de *commodities* y materias primas es beneficiosa para nuestra economía. China permite diversificar nuestras ventas en términos de nuevos mercados geográficos, pero no será el trampolín que nos haga avanzar en la exportación de productos con mayor valor agregado. Nos resultará difícil colocar en las góndolas de Shanghái los productos con marca y valor agregado que no hayamos vendido antes en las góndolas de San Pablo o de Santiago de Chile.

La respuesta a la oportunidad que nos brinda China requiere una dosis de realismo. No debemos negar la realidad ni dejarnos tentar por un crudo proteccionismo que nos condenaría al atraso. Nuestro problema no es China, cuya estrategia de desarrollo no podemos modificar, sino nuestra estructura exportadora, que no hemos podido —o sabido— modificar durante las últimas décadas. En el esquema mundial del comercio, la Argentina se ha especializado en sectores de lento crecimiento y de bajo contenido tecnológico. Durante los últimos quince años, hemos diversificado los destinos geográficos de nuestras exportaciones, pero no la matriz básica, donde aún predominan los bienes primarios con bajo valor agregado. Además, un porcentaje elevado de nuestras exportaciones es

realizado por un número acotado de grandes empresas, en particular, en los sectores cerealeros, petroleros y automotriz.

5. La reestructuración productiva

China, transformada en una formidable fábrica de manufacturas a escala mundial, compite con nuestro sector productivo en el mercado doméstico y amenaza desplazar algunas de nuestras exportaciones en terceros mercados.

China está interesada en asegurar el acceso de sus exportaciones de manufacturas al mercado argentino y regional con las menores restricciones posibles. Para ello, lanzó, después de su ingreso a la OMC en 2001, una intensa campaña diplomática para obtener, de los demás países miembro, el tratamiento de *economía de mercado*.

En el Memorando de Entendimiento firmado en noviembre de 2004, la Argentina reconoció a China como *economía de mercado* y renunció a la utilización de mecanismos de defensa comercial discriminatorios. Ya no podremos ignorar o discriminar, como parcialmente lo hicimos durante la década del noventa, la competencia china. De ahora en adelante, si pretendemos aplicar a las importaciones chinas medidas de defensa comercial, tendremos que satisfacer los estrictos criterios procesales de la OMC o exponernos a acciones legales y a posibles represalias comerciales.

Los productos chinos también amenazan desplazar las exportaciones argentinas en terceros mercados. El peligro se potencia si se tiene en cuenta que en 2005 las exportaciones chinas fueron diecisiete veces mayores que las argentinas y que, cuanto más grande es la diferencia de tamaño entre los proveedores, más fácil es el desplazamiento del proveedor más chico.

Afortunadamente, los productos chinos compiten poco con nuestras exportaciones industriales, que están muy concentradas en América Latina, donde gozamos de preferencias arancelarias y de menores costos de comercialización y de transporte. La mayor amenaza ocurriría en el caso de que China celebrara acuerdos de libre comercio con el Mercosur, Chile u otros países de América Latina y perdiéramos dichas preferencias.

Tampoco podemos descartar que, en un futuro próximo, algunos de nuestros exportadores de productos agropecuarios con valor agregado al mercado asiático tuvieran que comenzar a competir con las exportaciones chinas a dichos mercados. La irrupción de China en la economía mundial es un poderoso llamado de atención a nuestra dirigencia. La economía internacional está inmersa en una profunda transformación y nuestra dirigencia aún no ha definido una estrategia coherente y efectiva para responder a los desafíos que enfrentamos.

La respuesta —instrumentada por muchas multinacionales europeas, japonesas y norteamericanas— de relocalizar a China parte de sus operaciones no es la adecuada para la mayoría de nuestras empresas. Son muy pocas las que cuentan con el tamaño suficiente para intentar dicha solución. Además, nuestras grandes empresas no tienen el acceso al financiamiento de bajo costo y largo plazo necesario para lanzarse de lleno a inversiones internacionales de gran envergadura.

Sin embargo, la Argentina está mejor posicionada que otros países: contamos con una amplia disponibilidad de recursos naturales, una experiencia industrial no desdeñable y una población talentosa, propensa a innovar y dispuesta a capacitarse frente a oportunidades concretas de progreso.

Aprovechemos el *golpe favorable de la fortuna* que nos ofrecen China y otros mercados asiáticos para realizar el esfuerzo de modernizar nuestra economía. Transformemos las ganancias temporales —que resultan del aumento de los volúmenes y de los precios de los *commodities*— en más empleos y mejor educación, infraestructura e instituciones. Esbozo a continuación los grandes lineamientos de una estrategia exitosa:

- En el campo de los recursos naturales (gas, petróleo, agricultura, ganadería, pesca, forestación y minería), ya contamos con un número de empresas y empresarios modernos. Se trata de aprovechar la oportunidad para hacer mejor, y en mayor escala, lo que sabemos hacer. El Gobierno debe sustituir el horizonte de corto plazo (control de la inflación), que ha predominado en su reflexión, por una visión de largo plazo que promueva la inversión y el desarrollo de estos importantes sectores.

Si nos transformamos en un proveedor confiable de alimentos sanos y naturales, si desarrollamos una alta conciencia en materia sanitaria y fitosanitaria, si creamos y promovemos marcas propias y si nos integramos a la cadena de distribución, podremos agregar valor a nuestra producción de origen agroalimentario.

- En el campo industrial, la solución no pasa por intentar competir cabeza a cabeza con China —lo cual sería un disparate— ni cerrar la economía, lo que nos condenaría al atraso industrial. El corazón de la estrategia industrial debe ser la modernización a través de la especialización y un esfuerzo decidido para incorporar mayor valor agregado —tanto en los productos como en la cadena de distribución— a nuestra producción.

Si promovemos la incorporación de normas de calidad, formamos operarios, técnicos y profesionales que se adapten a los requerimientos del sector productivo, articulamos una relación más estrecha entre nuestros centros de investigación y las empresas, impulsamos estudios de inteligencia comercial y conquistamos nichos específicos de mercado, desarrollaremos un patrón exportador industrial más moderno, donde podremos tener mayor margen de maniobra en la fijación de precios.

- En el campo de la promoción comercial, debemos intensificar los esfuerzos y reubicar recursos hacia aquellos países donde los patrones de comercio son complementarios con el nuestro: en general, los países de América Latina, el sur de Europa, el norte de África, Turquía, Medio Oriente y, en Asia, Indonesia, Japón y algunas economías más chicas que presentan menos trabas al ingreso de productos agroalimentarios con mayor valor agregado (Hong Kong, Singapur y Taiwán).

Conclusiones

La Argentina se beneficia del ascenso de China. Por un lado, el rápido crecimiento de su economía incrementa la demanda mundial y sostiene los precios en productos donde la Argentina es competitiva. Por otro lado, dicho ascenso, amplía el margen de maniobra internacional argentino en las negociaciones económicas internacionales al crear un contrapeso a la influencia de Estados Unidos y de los principales países europeos, que fueron dominantes durante todo el siglo XX. Pero, simultáneamente, la transformación de la economía china en una gran plataforma exportadora mundial acelera el proceso de globalización en curso y presiona a nuestro sector productivo a modernizarse.

En algunos países —con dirigencias que no están a la altura de las circunstancias— predomina el rechazo y la crispación ante el desafío chino: prefieren la inercia y el letargo al esfuerzo creativo. Esas dirigencias consideran la realidad como un estorbo: para ellas, aguantar y resistir son los signos irrefutables de la virtud y del patriotismo. No tardarán mucho en darse cuenta de que han optado por el camino de la declinación; las inevitables secuelas serán bajos niveles de vida, mayor desigualdad y la condena a vivir en sociedades más conflictivas y menos gobernables.

En otros países —con dirigencias más sensatas y coherentes— prevalece el realismo y la aceptación de las características inevitables de lo que está sucediendo. La respuesta al sobresalto mundial es pragmática y constructiva: pondrán en marcha un proyecto nacional diseñado para minimizar los costos y aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas circunstancias. Para estas dirigencias, el esfuerzo creativo y la búsqueda de nuevas oportunidades son los fundamentos de la virtud y del patriotismo.

Ojalá que el desafío chino nos incentive a elaborar —después de varias décadas de inocuas marchas y contramarchas— un proyecto nacional compartido de desarrollo económico e inserción internacional. Si postergamos este último cometido, nos condenaremos a seguir viviendo en el estancamiento institucional, económico y social que hemos sufrido durante las últimas décadas.

La Política Exterior de los Gobiernos Kirchner (2003-2009)⁹ (Estudios Internacionales, mayo de 2010)

Introducción

La Argentina realizó un firme vuelco en su política exterior durante las primeras presidencias del ciclo democrático que se inició en 1983 (Alfonso Menem, de la Rúa). Se aproximó a Brasil, Chile y Estados Unidos, países que en el pasado había considerado como competidores y, en circunstancias puntuales, como potenciales adversarios. Además, restableció la relación con Europa, dañada por las consecuencias de la guerra de las Malvinas y atrajo un enorme flujo de inversiones directas del viejo continente.

Los principales pilares de dicha política fueron la creación del Mercosur y el fin de la competencia militar (inclusive nuclear) con Brasil; la solución de los centenarios desacuerdos limítrofes con Chile y avances sustantivos en la integración bilateral; el logro de una relación cooperativa y amistosa con los Estados Unidos; la profundización de la relación económica y política con las principales naciones europeas y una mayor inserción en el comercio mundial (de la Balze, 1997).

El severo deterioro en los términos de intercambio de nuestro comercio exterior (a partir de 1997), la sorpresiva maxidevaluación del real brasileño en 1999 y un creciente endeudamiento del sector público debilitaron la posición externa del país y socavaron los fundamentos del régimen de la convertibilidad (1 peso = 1 dólar) creado en 1991.

El atraso en el tipo de cambio, que se hizo notorio a partir de 1998, encareció los salarios en dólares, redujo la competitividad de las empresas locales, incrementó la tasa de desempleo y redujo la rentabilidad de numerosas pequeñas y medianas empresas, empleadoras de mano de obra.

La dirigencia argentina no pudo, o no supo, salir a tiempo y ordenadamente de la convertibilidad. La profunda depresión (el PBI per cápita cayó del 24 % entre los años 1999 y 2003) y el virtual quiebre del sector bancario generaron una crisis sin precedentes en la historia del país.

La moratoria (el *default*) sobre la deuda externa (diciembre 2001) y la conversión de todos los contratos en dólares a pesos (la pesificación) produjeron fuertes pérdidas entre los inversores extranjeros que habían participado de la bonanza de los años anteriores.

9 de la Balze, F. A. M. (2010). La política exterior de los Gobiernos Kirchner (2003-2009). *Estudios Internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, 43(166), 121-140. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2010.12677>

Los argentinos también sufrieron masivas pérdidas. Casi el 60 % de la deuda externa pública estaba en manos de instituciones e inversores argentinos, y aproximadamente el 80 % de los depósitos bancarios en dólares (pesificados) estaban en manos de pequeños y medianos ahorristas locales.¹⁰

Mientras que los bonistas extranjeros tardaron algún tiempo en organizar sus reclamos, las empresas extranjeras inversoras en los servicios públicos y en el sector energético ejercieron rápidamente presiones (inclusive a través de sus Gobiernos) para proteger sus derechos.

La mayoría de ellas terminaron presentando demandas de resarcimiento ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones, organismo multilateral de arbitraje en la esfera del Banco Mundial) en el marco de los derechos que les otorgaban los acuerdos bilaterales de inversión que la Argentina había firmado con numerosos países, desde fines de la década de 1980.

La moratoria incluyó fundamentalmente a los tenedores de bonos y a las agencias de crédito a la exportación. La deuda con los organismos multilaterales (el FMI, el Banco Mundial y el BID) fueron pagadas en tiempo y forma. El crédito comercial de corto plazo, que sufrió retrasos durante el año 2002, se regularizó a fines del 2003.

La moratoria, el rompimiento de los contratos que fijaban en dólares las tarifas de los servicios públicos y los controles sobre los precios de la energía (instrumentados a través de retenciones a la exportación) forjaron una larga lista de conflictos irresueltos con inversores extranjeros, que fueron heredados por la administración de Néstor Kirchner.

1. La política exterior (2003-2009)

El 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner asumió como presidente. Con una baja legitimidad de origen (cosechó solo el 22 % de los votos) y un país gravemente dañado por la crisis, Kirchner apuntó a ganar una alta legitimidad de ejercicio, mostrando un Gobierno resuelto a reconstruir al país, tanto en su frente interno como externo.

La política exterior del nuevo Gobierno estuvo severamente constreñida en sus márgenes de maniobra por las consecuencias de la crisis. La gravedad de las circunstancias que vivió el país y la dificultad para encontrar explicaciones satisfactorias ante la población incentivaron la búsqueda de culpables.

El natural rencor generado en amplios segmentos de la población por el desempleo, el congelamiento de los depósitos y las quiebras fue canalizado por el Gobierno hacia un núcleo de chivos expiatorios: los “economistas neoliberales”, el FMI, los banqueros “que se llevaron los depósitos” y las empresas extranjeras de servicios públicos.

Esta técnica de manipulación de la opinión pública tiene un neto sesgo autoritario y antidemocrático pues, al descalificar la legitimidad del

10 Los empresarios locales también sufrieron las consecuencias del congelamiento de las tarifas y los controles de precios.

oponente, imposibilita el debate con los que piensan diferente e inhibe el análisis objetivo y público de lo ocurrido.¹¹

La política exterior de los Kirchner también estuvo condicionada por sus orígenes políticos, en particular, su afiliación ideológica a un peronismo de izquierda con rémoras aislacionistas e intervencionistas. La fragilidad política interna y la grave situación social (con recurrentes conflictos callejeros) los llevaron, en varias ocasiones, a utilizar la política externa como variable de ajuste en un denodado esfuerzo por acumular capital político interno.

Su estilo estuvo marcado por su experiencia y trayectoria política previa en Santa Cruz, una provincia petrolera despoblada y remota, donde el ejercicio de poder depende fundamentalmente de una relación “mano a mano” con el poder central de Buenos Aires y con un puñado de empresas petroleras. Estas circunstancias marcaron un estilo negociador duro y poco afecto a la cortesía, que los Kirchner transmitieron a su política exterior (para sorpresa de las cancillerías de otros países).

La primacía de la política interna sobre la externa dejó secuelas negativas sobre la posición internacional de nuestro país. A veces, por acción, como en el caso de la retórica antiimperialista con los Estados Unidos. La diplomacia norteamericana seguramente no ha olvidado el escándalo internacional que ocurrió en la reunión de Mar del Plata (noviembre de 2005), cuando el presidente Néstor Kirchner trató duramente al presidente Bush delante de una treintena de presidentes, en la reunión hemisférica donde se discutió el futuro del ALCA.

Otras veces, por inacción, como cuando, para congraciarse con actores políticos provinciales, el Gobierno permitió que vecinos encrespados por potenciales riesgos ambientales bloquearan, indefinidamente, el principal puente internacional entre la Argentina y el Uruguay.

Finalmente, en otros casos, por temor, como cuando los suministros de gas natural boliviano comenzaron a escasear y el frío redujo los excedentes de gas local disponible. Un Gobierno aprensivo de las consecuencias políticas que tendrían los cortes domiciliarios anunció intempestivamente recortes a las exportaciones de gas a Chile y suscitó un problema internacional que produjo conmoción en la opinión pública del país vecino.

La política exterior de los Gobiernos Kirchner es difícil de encasillar. La variedad y complejidad de los temas que entraron y salieron de la agenda, la primacía de la Casa Rosada sobre la diplomacia profesional en la toma de decisiones y un estilo de conducción marcado por la experiencia política previa en la provincia de Santa Cruz dificultan la observación.

A continuación, presentamos un análisis de los principales temas de la política internacional durante los años 2003-2009. Hemos concentrado nuestros comentarios en solo nueve temas. Siete bilaterales, incluyendo los Estados Unidos, Europa, Brasil, Venezuela, Chile, Bolivia y Uruguay,

11 Vale la pena recordar, como antecedente, las reacciones de numerosos Gobiernos europeos a las consecuencias de la Gran Depresión (década de 1930), que contribuyeron a generar xenofobia, persecuciones políticas y raciales, guerras y Gobiernos totalitarios.

y dos sectoriales: las políticas de comercio internacional y las relaciones con los organismos financieros internacionales.

Las relaciones con otros países (importantes para nuestro país, como con México, Paraguay, Perú, Sudáfrica y Rusia) así como otros temas estrechamente relacionados entre sí, como la política de defensa, el conflicto de las Malvinas, las políticas respecto al Atlántico Sur y a la Antártida, no han sido incorporados a este análisis, pero tampoco afectan las conclusiones generales de este trabajo.

A pesar de la retórica gubernamental, en muchos temas (quizás más por inercia que por diseño), los lineamientos esenciales de la política exterior del período anterior (1983-2001) se mantuvieron indemnes.

No fue así, desafortunadamente, en el manejo de las formas. Y es sabido que, en el mundo de las relaciones internacionales, las formas son generalmente tan importantes como el fondo.

Dejar al presidente de otro país esperando en un aeropuerto por horas, aceptar una invitación a comer de una casa real europea y no aparecer en el convite, maltratar en público a un dignatario extranjero, bloquear el tráfico aéreo con una nación amiga sin realizar previamente una consulta, invitar a un presidente africano al país y luego dejar de recibirlo (por sus antecedentes en materia de derechos humanos) fueron motivo de escándalo, generaron desconfianza y menoscabaron el prestigio internacional del país.

Infelizmente, en demasiadas ocasiones, las urgencias políticas internas impusieron su primacía sobre cualquier otra consideración de largo plazo. En dichas circunstancias, la política exterior adquirió un sesgo aislacionista e introspectivo e incurrió en costos que el Gobierno actual, o el que le suceda a fines del 2011, deberá amortizar.

Además, a la política exterior de los Kirchner le costó interpretar y valorar las nuevas tendencias económicas y políticas internacionales y no supo aprovechar las oportunidades que ofrecía el escenario para mejorar el posicionamiento de nuestro país en el mundo. Otros países, principalmente asiáticos, pero también de nuestra región, como Brasil, Chile y Uruguay, se posicionaron mejor.

2. Los Estados Unidos

La relación durante los últimos siete años con la primera potencia mundial ha sido distante y formal.¹² Desafortunadamente, la Argentina no supo generar un clima de confianza con Washington, que le permitiera avanzar en sus intereses.

Sin embargo, a pesar de la ocasional retórica antinorteamericana, no hubo conflictos de fondo que empañasen la relación bilateral. En la práctica, en casi todos los temas, la posición del Gobierno fue coherente con el pasado. En la lucha contra el terrorismo, el combate al narcotráfico, los

12 Discurso del presidente Néstor Kirchner ante el Congreso Nacional el día de su ascensión, 25 de mayo del año 2003.

derechos humanos y la no proliferación de armas nucleares, los Gobiernos Kirchner han trabajado en coordinación con el Gobierno norteamericano.

Asimismo, junto con el Gobierno norteamericano, se mantuvo la presión sobre el Gobierno de Irán (a través de Interpol e inclusive en los discursos presidenciales ante la Asamblea General de la Naciones Unidas) para que dicho país colabore en la resolución de los gravísimos atentados contra la comunidad judía que ensangrentaron a la ciudad de Buenos Aires durante la década anterior.

Inclusive, en las Naciones Unidas, el voto argentino fue consistente con el de los Gobiernos anteriores (con la excepción del tema de la condena a los derechos humanos en Cuba).

La medida más confrontativa hacia los Estados Unidos fue el rechazo al proyecto norteamericano de crear una zona de libre comercio hemisférica (el ALCA) en la ya mencionada reunión hemisférica de presidentes (Mar del Plata, noviembre, 2005).

Para medir el impacto de dicha reunión, sería bueno recordar que la decisión de no incorporarse al ALCA (salvo a través de una negociación conjunta de los cuatro países del Mercosur) fue tomada con anterioridad por los presidentes Menem y de la Rúa, en estrecha coordinación con Brasil.

Además, el rechazo al ALCA debe ser analizado en el contexto de las modificaciones que sufrió la política de los Estados Unidos hacia la región durante los últimos años. Después del atentado a las Torres Gemelas, la política comercial norteamericana perdió protagonismo en favor de las políticas de seguridad y defensa.

En la actualidad, los Estados Unidos están prioritariamente interesados en su vecindario geográfico (México, el Caribe, América Central, Colombia y Venezuela) y en la protección de sus inversiones en la región. En lo comercial, privilegian los acuerdos bilaterales (como los ahora vigentes con América Central, Caribe, Chile y Perú y los firmados, pero aún no ratificados, con Colombia y Panamá) (The Brookings Institution, 2008; Inter-American Dialogue, 2009).

En los temas de seguridad hemisférica, priorizan aquellos directamente vinculados a su seguridad interna, en particular, el terrorismo islámico, el narcotráfico y la inmigración ilegal (U.S. Southern Command, 2007).

Al no haber temas domésticos norteamericanos involucrados, ni conflictos importantes con sus empresas, ni amenazas externas o internas a la hegemonía norteamericana en el hemisferio, el interés estratégico y militar por la Argentina y los países del Cono Sur es limitado (Tulchin, 2009).

En líneas generales, la oposición de los Kirchner al liderazgo norteamericano es vista en los círculos dirigentes norteamericanos como más simbólica que real. No perciben verdaderos conflictos de interés (o de políticas) en la relación bilateral y creen que el Gobierno argentino utiliza el antinorteamericanismo como un instrumento demagógico de política interna.

El bajo perfil de la reacción norteamericana a las declaraciones airadas del Gobierno argentino en relación con los comentarios realizados en Buenos Aires por el secretario de Estado adjunto (diciembre 2009),

respecto a la preocupación (obvia) de algunas empresas norteamericanas sobre la seguridad jurídica en la Argentina, refuerzan esta interpretación.

Desde la asunción de Barak Obama al poder, el Gobierno argentino se ha propuesto mejorar su acceso a la nueva Casa Blanca, con la intención de facilitar un entendimiento con el distante y vituperado Fondo Monetario Internacional, que abriría las puertas a un retorno del Gobierno argentino al mercado financiero internacional.

Hasta ahora, el apoyo brindado por el Gobierno norteamericano ha sido poco entusiasta. Como la confianza bilateral es escasa, ¿qué incentivos tendrían los Estados Unidos para modificar procedimientos —no escritos, pero confirmados en la práctica habitual de los últimos cincuenta años— respecto al refinanciamiento de países altamente endeudados (exponiéndose a futuros pedidos de excepción por otros países), cuando la mayoría de las acreencias atrasadas de la Argentina son con las agencias de crédito a la exportación europeas y con tenedores de bonos europeos y de otros países?

3. Europa

Los países europeos tienen fuertes vínculos históricos, culturales y demográficos con nuestro país. Luego de un período de vigoroso acercamiento político y económico, la Argentina y Europa vivieron un penoso desencuentro. Sin duda, los intereses económicos europeos fueron los más perjudicados por las derivaciones de la crisis.

La diplomacia argentina ha realizado valiosos esfuerzos para reestablecer un semblante de normalidad. Los desvelos para recomponer la relación fueron particularmente relevantes en los casos de Alemania, España, Italia y Francia, países con los cuales nuestro país ha tradicionalmente mantenido relaciones densas y amistosas. Sin embargo, la recomposición de la relación ha sido lenta y aún quedan temas conflictivos pendientes.

Las empresas europeas lideraron el proceso de privatización y modernización de los servicios públicos durante la década de 1990. La desordenada salida de la convertibilidad (en particular, el congelamiento tarifario) creó un pasivo contingente grande, que se ha resuelto parcialmente, dejando heridos en el camino. Las empresas petroleras europeas cuestionaron las políticas instrumentadas por el Gobierno para controlar la inflación, en particular la imposición de retenciones móviles a la exportación de petróleo y el congelamiento de los precios del gas natural en boca de pozo.

Algunas empresas se retiraron disgustadas del país e iniciaron reclamos legales ante los tribunales internacionales, principalmente el CIADI. La mayoría decidió quedarse, negociar con el Gobierno y simultáneamente iniciar reclamos legales ante los mismos tribunales.

A *posteriori*, el Gobierno negoció con algunas empresas (la extensión o la ampliación de la concesión) y obtuvo el retiro de varios de los reclamos. Desafortunadamente, la lista de demandas en los tribunales es todavía extensa y el país podría perder varias de las controversias en disputa. Esperemos que el Gobierno avance en las negociaciones pendientes para

que los temas que herede la próxima administración no sean demasiado gravosos.

Por su parte, en el universo de las agencias de crédito a la exportación, las entidades europeas fueron las más afectadas por la moratoria argentina (son tenedoras de más del 65 % de los créditos impagos). El Gobierno argentino ha recurrentemente postergado la renegociación —en el llamado Club de París— al negarse a aceptar una revisión de la situación económica del país por el FMI.¹³

Desafortunadamente, los precedentes no favorecen la postura argentina. El FMI ha sido el consejero permanente del Club de París desde su creación en 1956. La expectativa del Gobierno argentino de modificar sus procedimientos habituales (aceptados por más de cuarenta países durante los últimos cincuenta años, inclusive el nuestro en varias ocasiones) es irrealista y ha generado desazón en varios Gobiernos europeos.

Las agencias son instituciones de crédito gubernamental o cuasigubernamental y, después de un periodo prudencial de espera, los créditos impagos son transferidos a las tesorerías nacionales. Esto genera un problema bilateral cuando anualmente, en la ocasión del debate presupuestario, la situación de incumplimiento del deudor es traída a la palestra en los niveles más altos del Estado (incluso los parlamentos), donde los reproches argentinos al FMI caen en un saco roto.

Finalmente, una porción de los tenedores de bonos (aproximadamente, el 24 % del total) no aceptaron la propuesta de canje de la deuda pública del año 2005. Entre ellos, había un segmento importante de pequeños y medianos inversores alemanes, italianos y japoneses. Este hecho es particularmente penoso por las características de los inversores involucrados y por el impacto mediático —y, en consecuencia, político— que suscita esta circunstancia en el país de origen.

En la nueva propuesta de canje de deuda pública que el Gobierno propone realizar durante los primeros meses del 2010, se incorporan, con buen tino, condiciones preferenciales para dicho universo de bonistas.

Los Gobiernos Kirchner han intentado —sin demasiados resultados— fortalecer los lazos con algunos países europeos (entre ellos, Alemania y Francia) a través de la concreción de grandes proyectos bilaterales.

El caso de Francia y el proyecto del “tren bala” es ilustrativo. Se trata de la puesta en marcha de un tren de alta velocidad entre las ciudades de Buenos Aires y Rosario. El equipamiento y la tecnología serían provistos por un consorcio de empresas francesas paraestatales. El costo estimado del proyecto excedía los USD 5000 millones. La concreción del proyecto dependía del otorgamiento de garantías por parte del Gobierno argentino y del financiamiento de la agencia de crédito a la exportación francesa.

La reacción de la opinión pública y de los expertos fue unánimemente crítica. El proyecto no es prioritario, su costo era altísimo y el hecho

13 Importantes proyectos de inversión del sector privado han sido postergados al no poder obtener el crédito de las agencias de exportación que financian, a largo plazo y a bajas tasas, la importación de bienes de inversión.

de que no hubiera una licitación pública internacional generó numerosas conjeturas.

Para restablecer una relación normal con Europa, el Gobierno necesita avanzar en la solución de los temas pendientes más urgentes para luego reconstruir, sobre bases más sólidas, la relación con el viejo continente.

Desde un punto de vista político, el tema de los bonistas individuales y la falta de voluntad de nuestro país para renegociar con el Club de París son los que más dañan la reputación argentina. La plata involucrada no es mucha (se trata de refinanciar acreencias vencidas).

Los costos que el Gobierno asume al no aceptar la participación consultiva del FMI en el proceso de renegociación son altos (restricciones de acceso al crédito europeo y un clima de hastío respecto a la Argentina en varios países europeos).

Sobrevuela el horizonte la posibilidad de volver a negociar un acuerdo de cooperación y libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea. El intento anterior fracasó en el año 2004 por diversas causas.

La oferta europea de liberalización en los temas agropecuarios era magra y pretendía trasladar la negociación de los temas más relevantes al ámbito multilateral de la Ronda Doha. La lista de conflictos bilaterales pendientes debilitaba la posición negociadora argentina. Finalmente, el previsible rechazo del Mercosur a la propuesta norteamericana del ALCA creaba una situación diplomática delicada tanto para Itamaraty como para el Palacio San Martín.

La gradual resolución de algunos de los problemas pendientes y el deseo compartido de relanzar la negociación entre el Mercosur y la Unión Europea le ofrecen al Gobierno argentino una magnífica oportunidad, si sabe aprovecharla, para normalizar la relación entre la Argentina y Europa.

4. Brasil

Los Gobiernos Kirchner priorizaron la consolidación de la relación estratégica con Brasil y la profundización del Mercosur. En los hechos, la relación con Brasil ha fluctuado entre una fructífera cooperación política y una sucesión de conflictos comerciales que han generado un cono de sombra sobre el futuro de la relación bilateral; en particular, si la oposición brasilera (donde las industrias paulistas están bien representadas) gana las próximas elecciones presidenciales (Barbosa, 2010).

En el campo político, la cooperación bilateral es amplia, las consultas son permanentes y la coordinación en los diversos foros de negociación internacional es extensa, aun cuando las posiciones nacionales no siempre coincidan.

La divergencia política más sustantiva se refiere a las posiciones que cada país tomaría en el marco de una posible reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Brasil se propone como miembro permanente del Consejo de Seguridad por mérito propio.

La administración Kirchner mantuvo la posición histórica argentina: el Consejo de Seguridad no debe ser un coto exclusivo de las grandes potencias. La representación de América del Sur debe ser compartida entre los

países de la región, de acuerdo con una fórmula que refleje la importancia de cada uno de ellos y su participación en el ámbito de la defensa regional.

En el campo económico, la posición fue coherente con la de los Gobiernos anteriores. La Argentina promueve la conveniencia de profundizar la integración económica bilateral, pero la condiciona a un fortalecimiento del marco institucional del Mercosur (de la Balze, 2000).

La Argentina critica las restricciones paraarancelarias que afectan el acceso de sus exportaciones al mercado brasileño, las subvenciones al financiamiento de las exportaciones y las políticas fiscales y de promoción de inversiones que, tanto al nivel federal como al nivel estatal, desequilibran el campo de juego.

Además, el arancel externo común del Mercosur crea una reserva de mercado para los sectores promocionados en Brasil (entre otros, electrodomésticos, maquinarias, material de transporte y autopartes, celulares, calzado y vestido) y beneficia con menores márgenes de preferencia a las exportaciones argentinas, que están más vinculadas al mercado mundial, con la excepción de los automóviles (donde rigen acuerdos de comercio administrado).

Ante la falta de respuesta brasileña a las demandas argentinas, y en el marco de un fuerte superávit comercial que beneficia ampliamente al Brasil (aproximadamente, USD 4000 millones durante el año 2008), la política comercial argentina se volvió más defensiva.

Dicha circunstancia y la fuerte reevaluación del real (que reduce los márgenes de ganancia de los exportadores brasileños) han suscitado un incremento de los contenciosos comerciales bilaterales que, se estima, podrían estar afectando entre el 10 % y el 15 % del total del comercio bilateral.

Para compensar en parte el malestar creciente en la relación comercial, el Gobierno argentino anunció últimamente la compra de veinte aviones a Embraer, para fortalecer la flota de cabotaje de la recientemente estatizada Aerolíneas Argentinas.

La ausencia de un plan estratégico de mediano plazo respecto a Aerolíneas Argentinas, los problemas de incompatibilidad en la gestión de los repuestos (la flota actual es Airbus y Boeing) y la falta de una licitación pública han suscitado desosiego, tanto entre los expertos aeronáuticos como en la opinión pública informada.

Los beneficios políticos y estratégicos del Mercosur para la Argentina y para Brasil siguen siendo relevantes, pero en el campo económico, la integración está estancada. Una retórica vacua (los reiterados anuncios de relanzamiento del Mercosur) y una extensa lista de conflictos comerciales dominan la agenda bilateral.

Los Gobiernos Kirchner y Lula no han solucionado el *impasse* y se han transformado en meros gestores de una situación bilateral inestable y ambigua, a la que, hasta ahora, no han sabido encontrarle una salida.¹⁴

14 Diversas propuestas están en la palestra. Entre otras, ver de la Balze, F. A. M. (agosto/septiembre de 2001). Finding allies in the backyard. *Foreign Affairs*.

5. Venezuela

La propuesta internacional más original y, a su vez, la más problemática de los Gobiernos Kirchner fue la de incorporar a Venezuela como miembro pleno del Mercosur.

En principio, dicha incorporación fortalece la posición del Mercosur en las negociaciones internacionales. Venezuela es un jugador de primer rango en el escenario petrolero mundial. También es un importador de productos y servicios que los países del Mercosur pueden proveer competitivamente (la Argentina exportó USD 1800 millones durante el año 2008).

El problema es el régimen del presidente Chávez. Él fue democráticamente elegido, pero ha consolidado su poder debilitando la independencia del poder judicial, persiguiendo a muchos de sus opositores y restringiendo la libertad de prensa.

Su agenda interna mezcla políticas sociales valiosas con medidas profundamente demagógicas. Su “revolución bolivariana” está erosionando el Estado de derecho y transformando a la democracia venezolana en un caso clásico de “tiranía de la mayoría”.

La expropiación de Sidor (una empresa siderúrgica del grupo Techint) ha generado graves preocupaciones respecto a la seguridad jurídica de la que gozarían las empresas privadas de la región, en un país cuyo Gobierno se declara socialista a la vieja usanza.

Chávez ha intervenido en los asuntos internos de los otros países de la región, aportando plata para sostener a Gobiernos o partidos amigos, lo que ha suscitado desentendimientos con Chile, México y Perú. Su intromisión en los asuntos bolivianos debilita la tradicional presencia de la Argentina y de Brasil en dicho país y agrava los problemas de funcionamiento de la democracia boliviana.

Su decisión de designar a las FARC colombianas como “fuerzas insurgentes” ha suscitado un gravísimo conflicto con el Gobierno colombiano del presidente Uribe, que cataloga a las FARC como “movimiento narcoterrorista”.

La relación entre los Estados Unidos y Venezuela, en el campo económico, ha sido eminentemente pragmática. Venezuela mantiene su posición de tercer proveedor mundial de petróleo a los Estados Unidos. Pero, en el campo político y en el de la seguridad, la relación se ha vuelto particularmente agria durante los últimos tiempos y una larga letanía de presiones y contrapresiones empañan el clima bilateral y regional.

Hay una multitud de razones para pensar que la incorporación de una Venezuela chavista, poco propensa al respeto del Estado de derecho y a las reglas de la democracia representativa, no encaja con los objetivos declarados del Mercosur.

Para concretar una vinculación fructífera y de largo plazo, la Argentina y Brasil tendrían que convencer a Chávez de moderar su agenda interna y externa y de asumir compromisos serios en materia de integración comercial y de seguridad jurídica. Las probabilidades de éxito son muy bajas.

Quizás habrá que esperar un cambio de régimen en Caracas para que la asociación entre Venezuela y el Mercosur tome vuelo.

6. Chile

La integración argentino-chilena avanzó velozmente durante las últimas dos décadas, pero sufrió un mal trance cuando el Gobierno argentino decidió recortar los envíos de gas natural a Chile durante el invierno del año 2004. Los Gobiernos de ambos países han acordado medidas concretas que han contribuido a restablecer el vínculo. Pero la restauración de la confianza tomará su tiempo.

Entre 1983 y el 2001 los avances realizados en materia de delimitación de fronteras conflictivas e integración física y económica —incluyendo la construcción de gasoductos que cruzaron la cordillera para proveer de gas natural a nuestro vecino— quebraron un muro de suspicacias que separaba a los dos países.

El notable Tratado de Paz y Amistad firmado por los presidentes Alfonsín y Pinochet en 1984 sentó las bases para la posterior resolución ordenada de todos los diferendos fronterizos. También se avanzó en una intensa y fructífera integración económica. El comercio bilateral creció velozmente y las inversiones directas chilenas se multiplicaron en la economía argentina.

Desafortunadamente, la exitosa política de integración energética fue desarticulada cuando el Gobierno argentino priorizó el consumo doméstico y restringió las exportaciones. Desde entonces, los excedentes de gas enviados a Chile han variaron de acuerdo con las condiciones particulares del mercado interno argentino.

Se trata de un caso típico donde las urgencias internas impusieron su hegemonía sobre la política externa. Las restricciones pretendieron minimizar el impacto político interno de la escasez de gas natural.

Dicha carestía fue el resultado de las dificultades que encontró el Gobierno argentino para proveerse de gas boliviano, de inesperadas modificaciones climáticas y de incrementos en el consumo interno. Asimismo, una errada política de control de precios del gas en boca de pozo desalentó la exploración gasífera y redujo las reservas de gas de casi el 40 % durante los últimos años.

Las modalidades adoptadas por la administración Kirchner para restringir las exportaciones de gas a Chile provocaron desconfianza en nuestro vecino. Las reacciones posteriores de la opinión pública reabrieron, en ambos lados de la frontera, heridas históricas que parecían haber cicatrizado.

A *posteriori*, ambos Gobiernos tomaron medidas concretas para normalizar la relación. La apertura del mercado interno aerocomercial argentino a la empresa chilena de bandera (LAN) es un gesto sin precedentes. Asimismo, la reciente ratificación por el parlamento argentino del acuerdo sobre el desarrollo minero conjunto en las áreas de frontera le permitirá a la empresa canadiense Barrick Gold avanzar en la concreción de un importante proyecto (Pascua Lama), cuyos beneficios recaen principalmente del lado chileno.

En los temas de defensa, la profundización de los vínculos entre las fuerzas armadas se inició durante la década de 1990. Chile forma parte desde 1998 de las fuerzas argentinas en la Misión de las Naciones en Chipre. A fines del año 2006, se acordó la creación de una Fuerza Combinada (en proceso de organización) para la participación conjunta en Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (Battaglino, 2008).

Finalmente, en el Tratado de Maipú, suscripto a fines del año 2009 por las presidentes Bachelet y Kirchner, se crearon mecanismos de consulta permanente entre los dos países. También se sentaron las bases para analizar con seriedad la construcción de nuevos pasos fronterizos operables durante todo el año.¹⁵

En la actualidad, el postergado proyecto de ampliar la provisión de gas boliviano a la Argentina parecería finalmente encaminarse (ver próxima sección) y el Gobierno, finalmente, ha puesto en marcha un sistema de incentivos que favorece la exploración de gas dentro del país. Quizás, más adelante, los Gobiernos puedan negociar un nuevo acuerdo de integración energética de largo plazo, menos ambicioso, pero más sólido que el anterior.

7. El vecindario

Durante las últimas dos décadas, la Argentina ha concentrado toda su atención en la relación bilateral con Brasil y poco se ha hecho para desarrollar una integración intensa y fructífera con nuestro vecindario inmediato, me refiero a Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Brasil, en cambio, sí lo ha hecho, al menos en el campo económico, promoviendo sus empresas y productos en todos esos países. Es impensable soñar con vender exitosamente productos argentinos en las góndolas de Varsovia o Shanghái si antes no lo hacemos en las de Asunción, Montevideo o La Paz.

Además, la integración regional será siempre incompleta y asimétrica si no profundizamos nuestra integración política, económica y cultural con nuestro vecindario inmediato.

La relación con Bolivia ha sido fructífera, aunque ha estado condicionada por los profundos cambios políticos y sociales que están ocurriendo en dicho país.

Las enormes diferencias económicas y sociales de Bolivia están enraizadas en una gran heterogeneidad geográfica, cultural y étnica. El temor al conflicto civil violento y el riesgo de una fractura nacional están siempre latentes en la situación boliviana (Fernández Saavedra, 2008). A la Argentina le conviene y le interesa una Bolivia unida, estable y próspera.

Si Bolivia se desestabiliza políticamente, la inmigración boliviana no va a ir ni a Brasil, ni a Chile, ni a Perú, sino que mayoritariamente vendrá a

15 Los pasos actuales en la zona central y sur de la cordillera de los Andes se cierran a menudo durante el invierno. Los proyectos bajo consideración incluyen, en la provincia de Mendoza, el denominado Ferrocarril Trasandino Central (por Mendoza capital) y el Paso de las Leñas (por San Rafael) y, en la provincia de San Juan, el Paso de Agua Negra.

la Argentina, donde se estiman viven en la actualidad casi 300.000 bolivianos. Los servicios de salud, asistencia social y educación argentinos no están preparados para recibir un influjo repentino y masivo de inmigrantes de un país vecino.

La Argentina tiene, además, un interés estratégico en Bolivia como proveedora de gas natural. El desarrollo del gas boliviano estuvo históricamente acotado por el reducido tamaño de su mercado interno y por la falta de la infraestructura necesaria para exportar el gas, salvo al mercado interno argentino, aunque en cantidades limitadas.

La firma de un importante contrato de exportación con Brasil en 1996 abrió las puertas a un importante flujo de inversiones externas en exploración y producción. Las reservas probadas y probables pasaron de aproximadamente 7 trillones de pies cúbicos en 1996 a casi 55 trillones en el año 2003. En la actualidad, Brasil importa de Bolivia casi 30 millones de metros cúbicos diarios (Gall, 2006).

Bolivia vivió, durante los últimos años, un período de fuerte inestabilidad institucional. Su nuevo presidente, Evo Morales, nacionalizó el gas y el petróleo en el año 2006. La estatización del gas y los precios más altos le permitieron equilibrar las finanzas públicas, incrementar el gasto social, impulsar el crecimiento económico (el más alto de la región durante el año 2009) y ser reelegido recientemente, con una mayoría abrumadora.

Durante los últimos años, la Argentina importó un promedio de 5 millones de metros cúbicos por día. Un nuevo contrato de suministro de gas boliviano se firmó en el año 2006. El acuerdo suscripto prevé incrementar la importación a un promedio de 27,7 millones de metros cúbicos por día durante las próximas dos décadas.

Para poder satisfacer dicho contrato, Bolivia deberá realizar importantes inversiones en capacidad de producción, transporte y compresión. En principio, un consorcio liderado por Repsol/YPF (incluye a Panamerican Energy y a British Gas) realizaría una parte sustancial de las inversiones privadas requeridas para perforar nuevos pozos y ampliar las plantas de procesamiento de gas.

Las inversiones están atrasadas. Se estima que el contrato será actualizado en el futuro inmediato en lo referido a plazos y volúmenes, así como a los compromisos que la Argentina deberá asumir respecto al transporte del gas (ampliando y utilizando primero la capacidad ociosa del Gasoducto Norte existente y construyendo luego la importante obra del Gasoducto Noreste).

Los acuerdos con Brasil y la Argentina le aseguran a Bolivia los dos mercados sudamericanos más importantes para exportar su gas durante las próximas décadas. La simultánea operación de estos contratos le facilitará a Bolivia los medios económicos para impulsar su desarrollo, fortalecer sus instituciones e integrarse provechosamente en la región.

La relación con el Uruguay sufrió un notable deterioro durante los últimos tres años. La instalación y posterior puesta en marcha de una planta productora de celulosa en el territorio uruguayo, sobre la ribera compartida del río Uruguay, suscitó un lamentable problema entre los dos países.

El conflicto ocurre porque la operación de la planta podría contaminar el río compartido y afectar los intereses y el estilo de vida de la población ribereña del lado argentino.

La decisión uruguaya de poner en funcionamiento la planta celulósica y la decisión de los vecinos de la ciudad de Gualeguaychú —en señal de protesta— de cerrar el puente internacional han creado un espinoso conflicto.

Desafortunadamente, el Uruguay autorizó la construcción de la planta sin realizar los procedimientos de consultas previstos en el Tratado del Río Uruguay, firmado entre ambos países en 1975. Por su parte, el Gobierno argentino debería haber participado activamente, y desde el inicio, en el proceso de evaluación ambiental, pero no lo hizo. Los Gobiernos no han brillado en la gestión de este innecesario conflicto bilateral.

El impacto posterior del conflicto sobre la opinión pública en ambos países (producto de presiones políticas en cada uno de ellos) ha dañado una relación entre dos Estados independientes que son, en la historia y en los hechos, parte de una misma nación.

El embrollo genera, desde el punto de vista de la política exterior, dos importantes preocupaciones. Por un lado, en la Constitución nacional, la política exterior es atributo del Gobierno federal y no de los Gobiernos provinciales o municipales. El cierre del puente internacional por vecinos ha afectado dicho principio de autoridad.

Por otro lado, el conflicto afecta negativamente la reputación internacional de la Argentina. Un país que no es capaz de relacionarse eficazmente con aquellos países con quienes tiene mayor intimidad, ¿cómo lo hará con los demás, en particular, con aquellos que tiene menos amistad histórica, contacto humano y geográfico?

La decisión compartida por ambos Gobiernos de elevar el desacuerdo a la Corte Internacional de Justicia de la Haya ha sido acertada. Permitió bajar el tono de la disputa y llevar la discusión a un terreno menos retórico.

Sería bueno que, después de conocida la decisión de la Corte Internacional de la Haya, el Gobierno argentino levante el bloqueo sobre el puente y que ambos países inicien negociaciones sobre una agenda de acciones concretas que resuelvan el problema.

8. La política comercial

La política comercial internacional de los Gobiernos Kirchner ha tenido un perfil activo (Taiana, 2009).

En el campo de las negociaciones multilaterales —que se negocian en la llamada “Ronda Doha” bajo la égida de la Organización Mundial del Comercio—, el Gobierno argentino ha sostenido la tradicional posición argentina de que las reglas del comercio mundial deben ser modificadas para alcanzar un tratamiento más equitativo entre el comercio de productos agrícolas e industriales, así como lograr que países en desarrollo, como el nuestro, dispongan de mayor flexibilidad en la implementación de sus políticas de diversificación productiva.

En el campo de la promoción comercial, el Gobierno continuó los esfuerzos iniciados por los Gobiernos anteriores para promover las exportaciones y los negocios del país en el exterior.

La Cancillería, con la colaboración de la Fundación Exportar, ha realizado numerosas misiones al exterior (incluyendo visitas presidenciales a China, la India, Medio Oriente y África del Norte), así como la apertura de nuevas embajadas en Asia Central (Armenia) y en África subsahariana.

El Gobierno promovió la exportación de bienes y servicios tecnológicamente avanzados, a través de su apoyo a las actividades internacionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica, la de Actividades Espaciales y a diversas empresas con capacidades tecnológicas de avanzada en sectores diversos, como la energía nuclear, los satélites, la biotecnología, el *software* y la venta de equipos de producción de energía.

Respecto a los países emergentes (asiáticos, africanos, Medio Oriente y este de Europa), los flujos comerciales han crecido rápidamente durante los últimos años. En particular, con China (el intercambio bilateral total fue de USD 14.000 millones en el año 2008). La firma de un acuerdo estratégico entre los dos Gobiernos (2004) y el reciente acuerdo de *swap* de monedas entre los bancos centrales (pesos versus yuanes, por el equivalente a USD 10.000 millones, vigente por tres años a partir de junio del 2009) merecen ser destacados.

La Argentina está comenzando a cosechar los resultados de una labor sostenida por varios Gobiernos durante las últimas dos décadas.

En el marco del Mercosur, la Argentina negoció durante los últimos años varios acuerdos comerciales. El más significativo es el acuerdo automotriz con México. También se concretaron varios acuerdos de preferencias comerciales fijas con la India, Israel, Jordania, Marruecos y la Unión Sudafricana.

9. Las finanzas internacionales¹⁶

La Argentina, después del colapso del 2001-2003, se transformó en un paria financiero internacional. Perdió el acceso a los mercados de crédito, su calificación crediticia cayó a los niveles más bajos y su mercado local de capitales se contrajo y se desconectó del resto del mundo.

El Gobierno Kirchner adoptó desde sus inicios un tono fuertemente crítico respecto de la responsabilidad del FMI en la crisis del 2001-2003. En consonancia con dicha posición, el Gobierno ha sistemáticamente rechazado aceptar las revisiones que el FMI regularmente realiza respecto a las economías de sus países miembros.

Asimismo, se adoptó una política de desendeudamiento y acumulación de reservas internacionales para reducir la dependencia financiera internacional del país. El Gobierno tomó dos importantes medidas para alcanzar dichos objetivos.

¹⁶ Ver, además, comentarios complementarios en sección 1 (Estados Unidos) y sección 2 (Europa).

Por un lado, el sorpresivo repago de la totalidad de la deuda con el FMI por un monto de casi USD 10.000 millones a fines del año 2005. La cancelación, que tuvo un importante impacto político, se realizó utilizando las reservas excedentes del Banco Central.

Por otro lado, durante el año 2005, se reestructuró parcialmente la deuda impaga en los mercados de bonos internacionales. La quita obtenida sobre el valor nominal de la deuda y la reducción en la tasa de interés sobre los montos refinanciados fueron significativas.

Aceptaron participar del canje de USD 62.000 millones sobre un total de USD 81.000 millones de acreencias, lo que representó un 76 % de aceptación. Sin embargo, el monto de los bonos que no participaron del canje (por considerar la oferta argentina insatisfactoria) fue alto.

Los bonistas recalcitrantes iniciaron acciones legales contra el Gobierno argentino, que han resultado en juicios y, en algunos casos, en embargos. La consecuencia más gravosa fue el cierre indefinido de los mercados de capitales internacionales al crédito argentino.

El Gobierno de Cristina Kirchner desea recuperar el acceso al crédito internacional. Para ello resolvió reabrir el canje, durante los primeros meses del año 2010, a los tenedores de bonos que no aceptaron la propuesta anterior (aproximadamente, USD 20.000 millones de bonos y USD 10.000 millones de intereses devengados impagos).

Si la mayoría de los tenedores de bonos recalcitrantes aceptan la nueva propuesta y el Gobierno regulariza la situación con el Club de París, es factible que la Argentina pueda volver a colocar deuda en los mercados internacionales de capitales es un futuro no muy lejano.¹⁷

Conclusiones

Para poder evaluar las características y las consecuencias de la política exterior de los Gobiernos Kirchner es necesario dejar de lado los rasgos invocados por el Gobierno y desentrañar la naturaleza real de la política externa instrumentada.

Toda política exterior es vulnerable a los efectos de una crisis interna de gran envergadura. La Argentina no fue una excepción a dicha regla.

Las repercusiones más gravosas de la crisis, respecto a la inserción internacional del país, fueron el quebranto de su crédito público y el profundo deterioro que ocurrió en la relación con las principales naciones europeas.

La política exterior de los últimos seis años no supo remediar estos dos severos reveses. Tampoco fue capaz de crear un clima de renovada confianza con los Estados Unidos ni supo articular con Brasil una política que destrabe el ya perenne estancamiento del Mercosur.

17 El problema no es estrictamente financiero (las agencias usualmente refinancian los montos adeudados a largo plazo), sino que gira alrededor del rechazo del Gobierno argentino a la participación consultiva del FMI (otorgando la llamada "luz verde") en el proceso de renegociación.

Pero las dificultades para administrar la herencia recibida no fueron los únicos sinsabores. Presionados por las urgencias de la política interna y por la inmediatez de la coyuntura, los Gobiernos Kirchner operaron con una agenda internacional cambiante y un estilo de actuación a menudo reactivo y poco respetuoso de las formas diplomáticas usuales.

Los ingratos e innecesarios contratiempos que ocurrieron con Chile (por el gas) y con el Uruguay (por el conflicto ambiental) representan una penosa “marcha atrás” en el proceso de integración regional.

El estilo de conducción que el Gobierno practica en la política interna se proyectó al escenario internacional. El resultado fue un retraimiento en las relaciones internacionales de la Argentina con sus socios y vecinos. No hay que sorprenderse si la reputación del país en el exterior no se ha recuperado, si se han registrado pocas visitas oficiales durante los últimos años, si la mayoría de los embajadores extranjeros no tienen acceso a la cima del poder y si la influencia de la diplomacia profesional ha sido excesivamente baja en la determinación de muchas decisiones.

Sería provechoso para el país si, durante los veinte meses que le quedan para finalizar su mandato, el Gobierno de la presidenta Cristina Kirchner avanzase constructivamente en la resolución de cuatro temas pendientes que la Argentina necesita remediar para normalizar su posición internacional.

Me refiero a (I) restablecer el crédito internacional argentino y (II) normalizar la relación con Europa. Debe, para ello, resolver el *impasse* con el Club de París, reestructurar la deuda impaga con la mayoría de los bonistas que quedaron fuera del canje del 2005 y avanzar, en la medida posible, en la resolución de los conflictos empresarios que se dirimen en los tribunales internacionales.

La firma de un acuerdo de cooperación y libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea sería el corolario simbólico que confirmaría ante el mundo el restablecimiento del crédito argentino y la normalización de la ajetreada relación con Europa.

Además, el Gobierno podría (III) regularizar la relación entre la Argentina y el Uruguay y restablecer una dosis de cordura en la relación bilateral. Debe, para ello, levantar el bloqueo vecinal al puente internacional y acordar con el Gobierno de dicho país una política conjunta en materia de riesgos ambientales, así como una agenda de integración bilateral concreta y amplia.

Finalmente (IV), debería contribuir a que se pongan en marcha las inversiones necesarias —en exploración, extracción y transporte— para hacer realidad el importante contrato de largo plazo que se firmó con Bolivia para asegurar la provisión de gas natural a la Argentina y darle realidad a la integración energética regional.

En materia de política exterior, el mundo respeta las continuidades y la previsibilidad y los países exitosos tienen Gobiernos que aprovechan los aciertos de los anteriores (Cisneros, 2006). Necesitamos dejar atrás la desafortunada costumbre de criticar irrestrictamente las acciones de los Gobiernos anteriores sin reconocer sus aciertos y juzgar sus decisiones en el contexto en que fueron tomadas.

A la política exterior de los Kirchner no le ha faltado audacia en el pasado. Para que el aislamiento de los últimos años no quede como su principal legado, el Gobierno debería avanzar rápidamente en la normalización de las relaciones de nuestro país con el mundo. Quizás la historia —que es usualmente más generosa que los contemporáneos— se lo reconozca.

Si así ocurriera, el Gobierno que asuma en el 2011 hallará una plataforma más sólida para fortalecer los intereses argentinos en el mundo. Podremos así poner en marcha una política exterior que refleje nuestro indiscutible potencial.

Referencias

- de la Balze, F. A. M. (1997). La política exterior en tres tiempos. En de la Balze, F. A. M. y Roca, E. A. (comps.) (1997). *Argentina y EE. UU.: Fundamentos de una nueva alianza*. CARI y ABRA.
- de la Balze, F. A. M. (agosto-septiembre de 2001). Finding allies in the backyard. *Foreign Affairs*.
- de la Balze, F. A. M. (2000). El destino del Mercosur: entre la Unión Aduanera y la integración imperfecta. En F. A. M. de la Balze (comp.), *El futuro del Mercosur: entre la retórica y el realismo*. CARI y ABA.
- Barbosa, R. (4 de enero de 2010). Ser o no ser. *El Cronista*.
- Battaglino, J. M. (mayo-agosto de 2008). Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile.
- Cisneros, A. (mayo de 2006). Políticas exteriores de Estado. *Archivos del Presente*, 38.
- Fernández Saavedra, G. (enero-febrero de 2008). Bolivia: una nova estructura de poder. *Política Externa*, 16(3).
- Gall, N. (2006). Gas en Bolivia: conflictos y contratos. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 130.
- Inter-American Dialogue (marzo de 2009). *A second chance: U.S. policy in the Americas*. <https://thedialogue.org/wp-content/uploads/2024/03/2009-Report-A-Second-Chance.pdf>
- Taiana, J. (2 de mayo de 2009). La inserción de Argentina en un mundo en crisis. *El Cronista*.
- The Brookings Institution (noviembre de 2008). *Partnership for the Americas Commission*. <https://www.brookings.edu/about-lai/partnership-for-the-americas-commission/>
- Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la Republica de Chile. 30 de octubre de 2009.
- Tulchin, J. (diciembre de 2009). *Challenges to the U.S. Security in the Hemisphere*. Center for Hemispheric Policy, University of Miami.
- U.S. Southern Command (2007). *Command Strategy 2016. Partnership for the Americas*.

Entre los “Cuentos Chinos” y la Realidad (el Surgimiento de China: un Dilema Central de la Política Exterior Argentina)¹⁸

(Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, noviembre de 2013)

1. La Argentina aislada

La Argentina se encuentra aislada del mundo y su reputación internacional ha declinado mucho en los últimos tiempos. El próximo Gobierno que asuma en el 2015 deberá realizar profundas modificaciones para corregir los desaciertos de los últimos años.

Toda política exterior es vulnerable a los efectos de una crisis interna de gran envergadura, como la que vivió la Argentina entre los años 2001 y 2003. Las repercusiones internacionales más gravosas de la crisis fueron el quebranto del crédito público y el profundo deterioro en la relación con las principales naciones europeas, que vieron malogradas sus inversiones en el país.

La política exterior de los últimos diez años no supo subsanar estos severos reveses. Tampoco fue capaz de crear un clima de renovada confianza con los Estados Unidos ni supo articular con Brasil una política que destrabe el ya perenne estancamiento del Mercosur.

Después de diez años, el país sigue en *default*, sin recuperar el acceso a los mercados voluntarios de deuda, lo que encarece la inversión de largo plazo tanto pública como privada.

Los niveles de endeudamiento se redujeron sustancialmente gracias a la renegociación de la deuda instrumentada en el 2005/2010. Pero la prima de riesgo país (el costo de endeudarse) —que es la verdadera medida del acceso al crédito— se mantuvo en niveles altísimos: tres veces más altos que los de Brasil, Chile o México.

Las recientes iniciativas del Gobierno para restablecer el crédito argentino llegan tarde y son fruto de una creciente debilidad en materia fiscal y de un disminuido nivel de reservas en el Banco Central.

De todas formas, renegociar las deudas impagas con las agencias de exportación (el Club de París), satisfacer los requerimientos del FMI de que se publiquen estadísticas confiables, aceptar responsabilidades en materia de juicios perdidos en el Centro Internacional de Arreglo de Diferen-

18 de la Balze, F. A. M. (2013). *Entre los cuentos chinos y la realidad (el surgimiento de China: un dilema central en la política exterior argentina)*. Conferencia privada en la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Buenos Aires. Publicado en los *Anales de la ANCMYP* y por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el Mundo).

cias relativas a Inversiones (CIADI) e intentar postergar hasta el 2015 las decisiones de la justicia norteamericana respecto a los bonistas impagos (los *holdouts*) son señales en el proceso de volver a integrarse al mundo.

En materia de comercio internacional, a pesar de las favorables circunstancias internacionales, no hemos diversificado el patrón de exportaciones. Del lado de las importaciones, las restricciones discrecionales aplicadas por la Secretaría de Comercio suscitaron numerosas acciones legales en contra de nuestro país ante la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Además, perdimos mercados importantes. Pasamos de ser el tercer exportador mundial de carnes a exportar menos que el Uruguay. En el 2010, perdimos el acceso al “sistema de preferencias generalizadas” en el mercado norteamericano, que favorecía a nuestras exportaciones regionales. Ahora, después de transformarnos en líder mundial en la exportación de biodiésel, los europeos nos han cerrado su mercado.

En materia de inversión extranjera directa, la recurrente inestabilidad y discrecionalidad en la aplicación de las reglas del juego redujo dramáticamente el flujo de nuevas inversiones. En el año 2012, Argentina recibió nuevas inversiones extranjeras directas (sin tomar en cuenta la reinversión de utilidades) por solo USD 4000 millones, mientras que Brasil recibió por USD 65.000 millones y Chile por USD 30.000.

El estilo de conducción que el Gobierno practica en la política interna se proyectó al escenario internacional con una agenda reactiva y poco respetuosa de las formas diplomáticas establecidas.

No creo que la diplomacia norteamericana haya olvidado el escándalo que ocurrió en Mar del Plata durante la reunión hemisférica, cuando se discutió el futuro del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (2005). Tampoco creo que olviden la escena de nuestro canciller abordando un avión militar norteamericano para confiscar equipos de comunicaciones y claves secretas.

Tampoco creo que los uruguayos hayan olvidado el prolongado bloqueo al principal puente internacional entre nuestros dos países, ni los chilenos el anuncio intempestivo de los recortes de gas natural a Chile durante el invierno del año 2005.

La politiquería y el amiguismo invadieron el aparato burocrático de la Cancillería. Se desplazó o eliminó a experimentados funcionarios de carrera, nombrando en puestos claves a militantes sin experiencia.

El Instituto del Servicio Exterior de la Nación, uno de los pocos centros de entrenamiento de excelencia creado por el Estado durante los últimos cincuenta años, sufre hoy un grave deterioro en su plantel de profesores y en la calidad del entrenamiento que imparte.

Al Gobierno le cuesta interpretar las nuevas tendencias internacionales y no sabe aprovechar las oportunidades que ofrece el escenario para mejorar la situación de nuestro país en el mundo.

En lo internacional, el país está cada día más aislado y no tiene una estrategia clara y articulada —mucho menos consensuada— en materia de alianzas, relaciones económicas preferenciales y tácticas diplomáticas.

2. El ascenso de China y sus consecuencias en el escenario mundial

El proceso de globalización que se inició después de la Segunda Guerra Mundial se extendió vigorosamente durante los últimos veinticinco años a China, a los exmiembros del bloque soviético y al mundo de los países emergentes en Asia, África y América Latina.

Las reformas promercado introducidas por China, en conjunción con una altísima tasa de inversión, generaron un formidable avance económico durante las últimas décadas. En la actualidad, la economía china es la segunda más grande del mundo en términos de PBI y la primera en términos de producción industrial. Su participación en las exportaciones mundiales se incrementó del 2 % en 1990, al 4 % en el 2000 y al 11 % en la actualidad. China ocupa el tercer lugar (después de los Estados Unidos y Japón) en términos de inversión extranjera directa y es el primer tenedor de reservas internacionales (USD 3.600.000 millones, al 31 de octubre de 2013).

China continuará creciendo en los próximos años, pero a tasas menores que en el pasado. Su modelo de crecimiento “a todo vapor” ha generado consecuencias indeseadas. El crecimiento es excesivamente dependiente de la inversión fija y de las exportaciones (en detrimento del consumo) y existen graves ineficiencias en el sector bancario y en el funcionamiento de las grandes empresas públicas.

Los Estados Unidos y China serán durante las próximas décadas las principales potencias mundiales tanto en el campo económico como en el político y militar.

En los centros de poder mundial, el ascenso de China desata temores respecto al futuro equilibrio mundial, ya que constituye una amenaza a la preeminencia de los Estados Unidos y pone en jaque los arreglos *de jure* y *de facto* que le dan sustento al sistema internacional creado después de la Segunda Guerra Mundial.

Recordemos, en este sentido, la reacción de Esparta ante el fortalecimiento de Atenas, tan lúcidamente descrita por Tucídides en *Historia de la Guerra del Peloponeso* y, más recientemente, las consecuencias del surgimiento de Alemania, Japón y la Unión Soviética durante el tumultuoso siglo XX.

Hasta ahora, China aceptó el *statu quo* internacional y jugó un rol constructivo y responsable en el escenario mundial. China se incorporó gradualmente al sistema de normas, reglas e instituciones que le dieron sustento a la llamada *pax americana*.

Se asoció como miembro activo a las principales instituciones económicas multilaterales, como el FMI, el Banco Mundial y la OMC. Participó en el diálogo sobre el control de armas de destrucción masivas y cooperó con las potencias occidentales en el combate contra el terrorismo.

También aumentó su participación en el sistema de las Naciones Unidas, en el Consejo de Seguridad y participó en numerosas operaciones de paz. Durante la década de 1990, se incorporó en forma activa a más de diez organizaciones regionales, entre ellas, la Asociación de Países del

Sudeste Asiático (ASEAN) y la Organización de Cooperación de Shanghái (que incorpora a Rusia y a las Repúblicas de Asia Central en proyectos de cooperación económica, energética y de defensa).

Entre China y los Estados Unidos predominó, hasta ahora, una intensa interdependencia económica sobre las potenciales diferencias que existen en el campo de la geopolítica y la ideología.

Estados Unidos le ofrece un gran mercado a las exportaciones chinas y las multinacionales norteamericanas son grandes inversoras en dicho país. China tiene en Washington un formidable *lobby* de empresas locales que morigeran las presiones proteccionistas que podrían poner en peligro la simbiosis de intereses que sustenta la relación actual.

China provee muchos de los bienes que permitieron la extraordinaria bonanza del consumidor norteamericano durante las últimas décadas. Además, es el principal financista de Washington a través de la compra de títulos públicos, lo que contribuye a mantener bajas las tasas de interés y a estimular la actividad económica.

A pesar de lo expuesto, la relación bilateral entre los Estados Unidos y China tiene aristas conflictivas en el campo de la geopolítica y lo ideológico.

En el campo de la geopolítica, China se opuso a las intervenciones de los Estados Unidos y sus aliados occidentales en Irak, Libia y más recientemente en Siria. Apoya al régimen de Corea del Norte y ha desarrollado una relación económica y política privilegiada con Irán.

Además, tiene una larga lista de contenciosos con numerosos vecinos. Sin duda, el más serio es el de Taiwán, considerado por China como una provincia rebelde. Durante los últimos años, el control sobre el mar de China y el mar Amarillo (donde existen importantes recursos de petróleo y gas natural *offshore*) ha suscitado graves tensiones y roces con el Japón, Corea del Sur, Filipinas y Vietnam y crea un temor difuso a una posible desestabilización regional.

China no tiene aún los medios militares para disputar a los Estados Unidos su primacía, pero su gasto en materia de defensa y equipamiento militar está aumentando rápidamente.

La marina de guerra ya posee más submarinos que la rusa y espera convertirse en una armada bioceánica para fines de esta década. Su estrategia naval se complementa con un ambicioso esfuerzo en materia de satélites, misiles de mediano y largo alcance y capacidad de guerra cibernética. Este hecho preocupa a Washington a tal punto que hace pocos meses anunció el gradual traslado de importantes fuerzas navales y aéreas hacia esa región.

La alianza militar de los Estados Unidos con Japón, Corea del Sur, Australia y Filipinas es vista con suspicacia por los medios dirigentes de Pekín. Sospechan que el escudo misilístico que Estados Unidos desarrolla con Japón sea en su contra y no una respuesta al desarrollo nuclear y misilístico de Corea del Norte como se anuncia.

En el campo ideológico, también existen profundas diferencias. Los aliados occidentales promueven un sistema político democrático/liberal que es antagónico con el sistema de partido único que gobierna China.

La dirigencia china privilegia el predominio del Estado sobre la sociedad. China sigue siendo un país autoritario, sin elecciones libres, con severas restricciones a la libertad de prensa y al uso del internet. Las demandas de democratización son postergadas y, en algunos casos, reprimidas con severidad.

La expectativa de que el régimen chino podría lentamente girar hacia un sistema democrático/liberal tiene, por ahora, poco asidero en la realidad. La primacía del partido único es consistente con muchos valores de su cultura y con la tradición política imperial.

El crecimiento económico redujo dramáticamente la pobreza y modernizó la sociedad. Pero las desigualdades sociales, la corrupción institucional y graves problemas de deterioro ambiental se multiplicaron durante los últimos años.

Por ahora, la población privilegia el progreso económico y el reconocimiento que el país está recibiendo en el escenario mundial sobre cualquier otra consideración política. Los recuerdos de un pasado reciente de pobreza extrema y convulsiones políticas sirven de antídoto al espíritu de protesta.

Pero, en un mundo donde la información se ha vuelto porosa, la conjunción de los problemas ya mencionados más el autoritarismo genera resentimientos en la población, que están siendo canalizados por el partido comunista a través de un descarnado nacionalismo.

La profundización de estos problemas y la ocurrencia de una crisis económica podrían generar desequilibrios que amenacen la estabilidad del sistema. El surgimiento de tensiones podría dificultar el margen de maniobra del régimen en el campo internacional. También podría llevarlo a tentarse con aventuras externas para compensar sus dificultades internas.

Los Estados Unidos nunca han aceptado que una potencia competitiva ejerza una hegemonía exclusiva sobre el continente asiático o europeo. Las dos guerras mundiales del siglo XX y la Guerra Fría son la clara muestra de esto.

La transformación de China en una potencia hegemónica regional desequilibrará el balance de poder militar en Asia con consecuencias importantes para los Estados Unidos y Japón. Cuando esto ocurra, las tensiones crecientes podrían desembocar en un conflicto militar localizado y/o una disputa a través de terceros estados, o directamente en un conflicto militar entre las dos grandes potencias.

Nuestra política exterior necesita incorporar, en su hoja de cálculo, las posibles consecuencias y ramificaciones económicas, políticas y militares de este complejo escenario.

3. La Argentina: entre los “cuentos chinos” y la realidad

Históricamente, las relaciones entre la Argentina y China fueron poco significativas en razón de pertenecer geográfica y culturalmente a regiones distantes y muy diferentes. Las relaciones diplomáticas se restablecieron en 1972. Durante los últimos veinte años, las relaciones se ampliaron en todos los campos: no solo en lo político y comercial, sino también en el cultural, científico y militar.

China apoya la posición argentina sobre las Malvinas y nuestro país, a cambio, aceptó la posición de Pekín respecto a Taiwán. Los dos países han cooperado provechosamente en diversos foros multilaterales, como en las negociaciones de la Ronda Doha (en la OMC), sobre el cambio climático y el Grupo de los Veinte (G20).

La irrupción de China en el escenario mundial es beneficiosa para nuestro país si sabemos entenderla y aprovecharla. Desafortunadamente, el surgimiento de China ha generado en numerosas comentaristas locales (Gobierno, academia y periodismo) exageraciones respecto a la importancia futura de la relación bilateral, que no coinciden con la realidad.

La economía argentina y la de China, en el campo comercial, son mucho menos complementarias que lo que se repite hasta el hartazgo en la prensa y en artículos pseudoacadémicos que no han analizado en detalle las estructuras productivas de ambos países.

Investigaciones realizadas por *Fiel* para determinar la complementariedad entre las dos economías —tanto en lo agroalimentario como en las manufacturas— sugieren cautela. El índice de Michaely —utilizado para determinar la complementariedad de los patrones comerciales que tienen las dos economías— muestra un bajo grado de coincidencia entre las exportaciones argentinas y las importaciones chinas en comparación con un centenar de mercados alternativos (Cristini y Bermúdez, 2004).

Si bien la relación con China es relevante, no se compara ni cuantitativa ni cualitativamente con la densa interdependencia que mantuvimos con Gran Bretaña en el siglo pasado.

Nuestras exportaciones promedio a Gran Bretaña entre 1870 y 1940 representaron alrededor del 35 % de nuestras exportaciones totales (versus 7,5 % en el caso de China) y el stock de la inversión directa británico representaba casi el 40 % de la inversión extranjera directa total en el país (menos del 10 % en el caso de China).

Dos razones explican esta profunda disparidad. Por un lado, la gran distancia geográfica encarece los costos de transporte y nos descoloca respecto a competidores como Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos y los países del sudeste asiático exportadores de materias primas.

Por otro lado, la complementariedad entre nuestras dos economías es limitada porque China (al revés de Gran Bretaña cien años atrás) es proteccionista en materia agropecuaria.

China es una gran productora de alimentos (produjo 560 millones de toneladas de granos en el 2012), aunque su producción nacional no alcanza para satisfacer todas sus necesidades.

La búsqueda de la autosuficiencia alimentaria es un objetivo permanente de todos los Gobiernos chinos. Darles ingresos y empleo a casi 700 millones de chinos que viven en zonas rurales —donde además se concentran los mayores problemas de pobreza y desigualdad— es una prioridad política de primer rango.

El comercio bilateral entre la Argentina y China creció rápidamente durante los últimos quince años (de USD 900 millones en 1995 a casi USD 15.000 millones en el 2012).

El patrón de comercio bilateral actual es desequilibrado y la balanza comercial es deficitaria para la Argentina desde el año 2008, a pesar de las numerosas restricciones impuestas por la Secretaría de Comercio.

En la actualidad, China es nuestro tercer cliente comercial (7,5 % de nuestras exportaciones totales), después de Brasil (20 %) y la Unión Europea (17 %). La Argentina exporta un número limitado de materias primas. La soja y sus derivados concentran casi el 90 % de nuestras exportaciones, aproximadamente, USD 5500 millones.¹⁹

El resto de las exportaciones argentinas al mercado chino son modestas y están representadas por unos cuarenta productos agropecuarios y agroindustriales. Durante el año 2012, se pueden mencionar, en orden de importancia, el tabaco (USD 103 millones), productos aviares (USD 80 millones), aceites de maní y girasol (USD 71 millones), lácteos (USD 60 millones), cebada (USD 40 millones), pescados (USD 28 millones), vinos y uva (USD 26 millones), lana (USD 25 millones) y otros de menor cuantía.

Para tener un baño de realidad respecto a las oportunidades agroexportadoras que nos ofrece el mercado chino, sugiero consultar los excelentes trabajos realizados durante los últimos cinco años por la Consejería Agrícola en la Embajada Argentina en Pekín.²⁰

Transformada en una formidable fábrica mundial de manufacturas, China le exportó a la Argentina casi USD 9000 millones de productos industriales.

Importamos alrededor de cuatrocientos productos manufacturados de variado tenor, entre otros, computadoras y equipos electrónicos, radios, televisores y electrodomésticos, celulares, maquinaria eléctrica y de transporte, vehículos, motocicletas, glifosato, juguetes, relojes, máquinas de coser, grifería, prendas de vestir y calzado.

China ingresa a nuestro mercado doméstico de manufacturas con pocas restricciones. Esto fue consecuencia de la firma por el Gobierno de Néstor Kirchner de un Memorandum de Entendimiento (noviembre, 2004) por el cual Argentina (siguiendo el ejemplo del Gobierno brasileiro) reconoció a China como “economía de mercado” y renunció al uso de mecanismos de defensa comercial no autorizados por la OMC, exponiéndonos a represalias comerciales.²¹

Fue lo que sucedió en el 2010 cuando China frenó el ingreso de la soja por supuestos problemas de calidad, en respuesta a las restricciones discrecionales que la Secretaría de Comercio había impuesto al ingreso de ciertas manufacturas chinas (textiles, calzados y rodados). Después de

19 Desafortunadamente, las oleaginosas representan solo el 2 % de las importaciones totales chinas.

20 Ver, en particular, Odarda, O. y Viola, H. (31 de mayo de 2013). *Análisis del Comercio Agrícola Chino en 2012*. DOC/CAP/011-2013. Consejería Agrícola. Embajada Argentina en la República Popular China. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación.

21 Algunos expertos, inclusive el autor, criticaron dicha decisión por ser prematura y porque no se negoció, como mínimo, el acceso preferencial de alguno de nuestros productos, como, por ejemplo, la carne bovina o los lácteos, al mercado chino.

arduas negociaciones y un significativo relajamiento de las restricciones argentinas, los chinos se avinieron a reabrir el mercado de la soja.

Los productos chinos compiten todavía poco con nuestras exportaciones de manufacturas, que están concentradas en América Latina, donde gozamos de preferencias arancelarias, arreglos de comercio administrado (la industria del automóvil) y de menores costos de comercialización y transporte.

Profundizar la integración con nuestros vecinos y practicar un proteccionismo regional moderado y bien administrado (a través de normas aprobadas por la OMC y no con medidas discrecionales) es imprescindible para sostener un desarrollo industrial razonable en nuestro país.

Por su parte, nuestros exportadores agroindustriales al mercado asiático ya compiten con los productos chinos. Nuestras exportaciones de harina de soja a China, que alcanzaron el millón de toneladas a fines de la década de 1990, fueron desplazadas por su producción doméstica a mediados de la década pasada.

Luego, China promovió sus exportaciones de harinas con un generoso régimen de reintegros y beneficios fiscales y crediticios. Esto le permitió competir, cabeza a cabeza, con las nuestras. Lo mismo está ocurriendo en la actualidad con la producción de aceite de soja.

El ascenso de China es provechoso para nuestro futuro más por sus consecuencias indirectas sobre la economía mundial (incremento en los precios de las materias primas y mejora en la *performance* económica de nuestros principales socios comerciales) que por sus efectos directos en nuestro perfil productivo.

China, a través de un “efecto locomotora”, incrementa la demanda y mejora los precios internacionales de la soja que la Argentina exporta al mundo (*a contrario sensu* a lo que se repite en la prensa, menos del 20 % de nuestra producción de soja y derivados se vendió al mercado chino durante los últimos cinco años).

Asimismo, el crecimiento chino mejoró los precios de muchas materias primas (como el petróleo, el cobre, el mineral de hierro), lo que beneficia directamente la balanza comercial y la *performance* económica de varios de nuestros vecinos sudamericanos (en particular, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela), que son importantes socios comerciales de Argentina.

Además, la vigorosa demanda asiática liderada por China mejora la *performance* económica de muchos países emergentes importadores de alimentos (principalmente, en el Medio Oriente, Asia y África), lo que genera en la actualidad superávits en nuestra balanza comercial con dichas regiones y países.

El surgimiento chino también amplía nuestro margen de maniobra en las negociaciones comerciales internacionales. El proteccionismo agropecuario europeo y una relación comercial poco densa con los Estados Unidos limitaron, durante la segunda parte del siglo XX, las opciones argentinas en materia de inserción internacional.

Afortunadamente para nosotros, China seguirá siendo un importante importador de soja y quizás incremente en el futuro sus importaciones de cereales (maíz, sorgo y cebada), que demandan para su producción gran-

des extensiones de tierra y disponibilidad de agua, recursos que son relativamente escasos en su territorio.

En materia de productos agroindustriales con mayor valor agregado, China tiene aranceles altos y escalonados. Además, utiliza regularmente requisitos técnicos y sanitarios para impedir selectivamente la competencia extranjera. La necesidad de generar puestos de trabajo empuja a China a sustituir importaciones y a localizar en su territorio las actividades de procesamiento o con mayor valor agregado.

En materia industrial, nuestra presencia es sumamente modesta. La mayoría de las importaciones industriales al mercado chino las realizan empresas multinacionales que invirtieron en China, relocalizando e integrando parte de sus operaciones en una cadena de comercio intraindustrial transnacional. Esta estrategia no es de fácil implementación para la mayoría de nuestras empresas, que no tienen el tamaño ni el capital suficiente para intentar dicha solución.

En materia financiera, la reciente disposición de China a otorgar préstamos de largo plazo para financiar la venta de bienes de capital (vagones y locomotoras para el Ferrocarril Belgrano) o la construcción de grandes obras civiles en las cuales participan empresas constructoras chinas (represas hidroeléctricas en Santa Cruz) facilitan avanzar en la concreción de importantes emprendimientos en un contexto actual donde el mercado financiero internacional está prácticamente cerrado para el país.

4. Lineamientos para la política exterior

La emergencia de China y Asia nos presentan oportunidades que no debemos desaprovechar. Se trata, en lo esencial, de acceder a nuevos mercados de exportación, atraer inversiones productivas y desarrollar relaciones políticas equilibradas y respetuosas sin penalizar las relaciones fructíferas que mantenemos con nuestros socios tradicionales (nuestros vecinos sudamericanos, el resto de América Latina, Europa y los Estados Unidos).

Si hacemos las cosas bien, China podría llegar a representar alrededor del 10-12 % de nuestras exportaciones totales (versus 7,5 % en la actualidad).

El camino más apropiado para incrementar nuestras exportaciones al mercado chino es atrayendo inversiones chinas a los sectores minero, petrolero y agrícola, así como a la infraestructura relacionada a la logística de exportación (ferrocarriles, puertos y rutas).

En el campo minero existen varios grandes proyectos en oro, cobre, potasio y litio que podrían transformarse en importantes polos exportadores durante los próximos años. La inversión de grandes empresas mineras chinas en *joint ventures* con empresas estatales provinciales podría sentar las bases para un desarrollo conjunto provechoso. El Estado nacional debería prestar su apoyo para que las provincias participen como accionistas minoritarios en dichos proyectos.

En el campo energético, la compra de las operaciones locales de Occidental Petroleum por Sinopec y la inversión de la empresa **China National Offshore Oil Corporation** (CNOOC) en Bidas, así como el interés expre-

sado por estas dos grandes petroleras de participar activamente en los procesos de exploración y desarrollo de Vaca Muerta y de nuestra extensa y poca explorada plataforma marítima, abren un campo significativo a la participación china en nuestra economía.

En el campo agroalimentario —con paciencia y perseverancia para negociar las restricciones sanitarias—, la Argentina tendría algún campo para ampliar sus exportaciones en carnes bovinas y avícolas, cueros, pescados congelados, cítricos, frutas en contraestación, leche en polvo, lana, tabaco y posiblemente quesos, vinos finos, maderas duras.

En el campo de las manufacturas, también habría algunas oportunidades en los rubros de químicos orgánicos, plásticos, tubos de acero sin costura, productos farmacéuticos y veterinarios y maquinaria agrícola.

Pero debemos aprovechar la oportunidad que se nos presenta **en el campo económico** con una alta dosis de realismo:

1) China está fundamentalmente interesada en la Argentina como proveedora de alimentos, minerales y energía. China no pretende establecer relaciones privilegiadas con la Argentina, sino diversificar sus fuentes de aprovisionamiento y mejorar las condiciones de compras respecto a sus proveedores habituales.

2) Siguiendo la lógica británica de fines del siglo XIX, China está dispuesta a invertir para producir y transportar con eficiencia las materias primas que desea importar. Durante los últimos años, las principales inversiones chinas anunciadas en petróleo (Sinopec y CNOOC), mineral de hierro (Sierra Grande), un puerto privado en Santa Fe (Noble) y los créditos otorgados para modernizar el Ferrocarril Belgrano confirman dichas preferencias.

3) Debemos atraer a grandes empresas chinas para que inviertan en nuestro país en proyectos de largo plazo que generen un flujo continuo de exportaciones. La inversión en activos fijos crea un interés compartido que asegura un acceso preferencial a los mercados, sobre todo en los momentos de dificultad. Nuestra experiencia histórica con Gran Bretaña es, en ese respecto, aleccionadora. Para ello, debemos ofrecer estabilidad en las reglas del juego. Es esencial para desarrollar una relación sólida de largo plazo, un tratamiento equitativo, respetuoso y no discriminatorio.

4) Desafortunadamente, China importa pocos de los productos con mayor valor agregado que nosotros exportamos. La concentración de nuestras exportaciones a China en materias primas es un dato duro de la realidad, que tendremos que aceptar, aunque no nos guste.

Para favorecer, en la medida de lo posible, el acceso de productos con mayor valor agregado al mercado chino tendremos que: (I) sortear las restricciones sanitarias y técnicas que son bastante generalizadas; (II) invertir en China en plantas procesadoras de materias primas o de insumos industriales exportados desde nuestro país (como ya lo han hecho en una escala limitada empresas metalúrgicas, farmacéuticas y bo-degas); (III) convencer a empresas multinacionales con inversiones en

nuestro país de integrarnos a su cadena de producción transnacional. El Gobierno, en conjunto con el sector privado, debería promover en forma organizada todas estas iniciativas.

5) La firma de un tratado de libre comercio bilateral con China no ofrece, por el momento, ventajas sustantivas para la Argentina. China firmó durante los últimos años tratados bilaterales de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica.

El acuerdo con Chile asegura el acceso de los productos chilenos tradicionales (cobre y mineral de hierro) al mercado chino, ofrece protección a las inversiones recíprocas y reafirma la apertura del mercado chileno para las manufacturas chinas (Chile concedió poco porque tiene, de partida, un nivel bajísimo de aranceles, salvo en los productos agropecuarios, donde los chinos no compiten). Por su parte, las concesiones arancelarias que otorgó China le costaron poco porque, salvo en algunos productos puntuales (frutas, salmón y madera), los chilenos tienen una capacidad competitiva muy acotada.

En el campo político, la inexistencia de potenciales conflictos estratégicos con China es un activo valioso que debemos preservar.

Como China es y será un importante socio económico y comercial durante las próximas décadas, no debemos entrometernos en sus problemas políticos internos ni asociarnos automáticamente a las críticas que algunos países occidentales hacen respecto al funcionamiento de su sociedad.

En el campo estratégico, debemos ser cautelosos y no dejarnos llevar por el entusiasmo de la novedad a establecer arreglos estratégicos o militares que pudieran, en el futuro, involucrarnos en potenciales conflictos.

Por ahora, el negocio de China con la Argentina son los negocios y no la geopolítica. Entre la Argentina y China prima una relación económica y parece poco probable que los chinos intervengan directamente en la política interna de nuestro país.

Probablemente, los chinos se comporten más como los británicos que como los norteamericanos. Es improbable que haya un “Braden o Perón” en el horizonte, pero tendremos que acostumbrarnos al vigoroso *lobby* de los chinos en los temas económicos de su interés (como lo hicieron los británicos con los frigoríficos y los ferrocarriles durante la primera mitad del siglo XX).

El surgimiento de China mejora directa y, sobre todo, indirectamente nuestro posicionamiento económico internacional, pero no reemplaza la hegemonía estratégica y militar de los Estados Unidos en nuestro continente durante las próximas décadas. Tampoco debe reemplazar la relación económica y estratégica privilegiada que tenemos con Brasil y el resto de nuestros vecinos sudamericanos.

No repitamos el error de pensar que podemos ser neutrales en el caso de un conflicto estratégico importante. Ese error ya lo cometimos en 1943, con las consecuencias indeseadas que Carlos Escudé lúcidamente analizó en sus trabajos.

Que nos guste o no, la hegemonía hemisférica norteamericana nos pone a resguardo de cualquier amenaza militar china en el futuro, pero también nos impone ciertos límites que debemos respetar.

La Argentina, que por historia, cultura y principios políticos es próxima a los aliados occidentales, debe mantener una sana distancia y prescindencia respecto a la política exterior china en todos los temas que involucren los intereses geopolíticos y militares de los Estados Unidos, Japón y los aliados occidentales.

También necesitamos ser cuidadosos en los temas potencialmente conflictivos que involucren los intereses fundamentales de nuestros socios regionales, en particular, Brasil.

Debemos ser sumamente escrupulosos en todos los temas relacionados con lo militar, en particular, la compra de armamento y el otorgamiento de bases militares o satelitales a China (que podrían tener un uso dual).

Conclusiones

El fortalecimiento de la relación entre la Argentina y China nos enfrenta a desafíos internos y externos. En lo interno, se trata de aprovechar este favorable “golpe de fortuna” para modernizar nuestra sociedad, transformando las ganancias que resultan de los aumentos de los volúmenes y precios de nuestras exportaciones en más inversión, mejor educación, infraestructura y solidez institucional.

El desafío externo es el de aprovechar las consecuencias económicas sin vernos envueltos en innecesarios conflictos geopolíticos que pudieran aflorar en el futuro entre China y otras potencias, en particular, con los Estados Unidos y sus aliados occidentales.

Los períodos, como el actual, donde ocurren grandes mutaciones en el orden mundial, representan a la vez una gran oportunidad y un desafío para países como la Argentina.

Hay que comenzar por normalizar **la agenda de temas pendientes**. Se trata de recomponer el crédito público externo, restablecer relaciones comerciales previsibles con nuestros socios y arreglar la larga lista de conflictos mal gestionados con vecinos y otros países.

La agenda de fondo requiere decidir sobre el posicionamiento internacional del país en el largo plazo. La preeminencia de consideraciones de corto plazo durante los últimos años postergó la reflexión profunda y el país no tiene una estrategia clara y articulada —mucho menos consensuada— en materia de alianzas, relaciones económicas preferenciales y tácticas diplomáticas.

En mi opinión, debemos definir nuestra política exterior a partir de tres ejes complementarios: integración profunda económica y estratégica con Brasil, Chile, nuestros vecinos sudamericanos y el resto de América Latina; alianza estratégica y económica con occidente (Estados Unidos y Europa), y una asociación comercial dinámica e intensa con China, la India, Indonesia, el resto de Asia y los países emergentes de África y Medio Oriente.

A **nivel regional**, debemos profundizar el relacionamiento político, económico y estratégico con nuestros vecinos, en particular, con Brasil.

Necesitamos avanzar en la integración regional completando el proyecto inconcluso de Unión Aduanera (un mercado único sin aduanas interiores).

Al **nivel global**, debemos relacionarnos más provechosamente en lo estratégico y económico con los Estados Unidos y con Europa, nuestros socios y aliados tradicionales. El paso más importante sería integrar el Mercosur a la Zona de Libre Comercio Transatlántica, actualmente en negociación entre los Estados Unidos y la Unión Europea.²²

Finalmente, deberíamos desarrollar una asociación comercial e inversora dinámica con China, la India y el vasto universo de los países emergentes de Asia, Medio Oriente y África. Los dos pilares indispensables para concretar con éxito dicha asociación comercial e inversora son una estrecha cooperación entre los sectores públicos y privados nacionales y la puesta en marcha de una política de negociaciones comerciales perseverante y ambiciosa.

22 Para profundizar el tema de la asociación con los Estados Unidos y Europa, pueden consultar mis artículos en *Foreign Affairs*, Finding Allies in the Backyard (agosto/septiembre de 2001) y en *International Politik*, "The EU-Southern Cone Link" (2001), donde propuse la incorporación del Mercosur a un proyecto de integración transatlántico, como el que se negocia en la actualidad entre Estados Unidos y la Unión Europea.

Referencias

- Cristini, M. y Bermúdez, G. (septiembre de 2004). *La nueva China cambia al mundo*. Documento de trabajo N.º81. Fiel.
- Odarda, O. y Viola, H. (31 de mayo de 2013). *Análisis del Comercio Agrícola Chino en 2012*. DOC/CAP/011-2013. Consejería Agrícola. Embajada Argentina en la República Popular China. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación.

La Lucha por la Hegemonía Mundial (Estados Unidos, China y la Argentina)²³ (Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, agosto de 2019)

Introducción

La rivalidad entre los Estados Unidos y China es el tema central del escenario internacional.

La Argentina del siglo XXI será exitosa si es capaz de introducir las reformas internas necesarias para progresar. Un desarrollo balanceado, inversión productiva, moneda sana, equilibrio fiscal, mejoras en el sistema educativo y la construcción de un aparato estatal eficaz son los principales desafíos.

También debe definir con lucidez el posicionamiento internacional del país para facilitar la ejecución de las reformas internas y recuperar el respeto internacional. Una potencia media, como la Argentina, solo puede desarrollar su economía y fortalecer su poder y prestigio si adapta con pragmatismo su política exterior a las condiciones imperantes en el escenario internacional.

Los períodos como el actual, cuando ocurren grandes mutaciones en el orden mundial, representan a la vez un peligro y una oportunidad. Hay que saber elegir el camino.

1. Un mundo en transición

Ingresamos en un orden mundial diferente a la Guerra Fría, que vivimos después de la Segunda Guerra Mundial, y al “momento unipolar” de preeminencia norteamericana, que conocimos luego del derrumbe del imperio soviético.

Durante la Guerra Fría (1945-1991), el sistema mundial fue bipolar y los imperios soviético y norteamericano se enfrentaron en lo ideológico, lo político y lo militar.

La capacidad de destrucción nuclear mutua limitó el conflicto militar directo entre los dos contendientes. La rivalidad se desarrolló en la periferia (Afganistán, Angola, Centroamérica, Checoslovaquia, Vietnam, etc.) en el contexto de guerras de liberación, levantamientos populares y operaciones de propaganda y de espionaje.

23 de la Balze, F. A. M. (2019). *La lucha por la hegemonía mundial* (Estados Unidos, China y la Argentina). Conferencia privada en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires. Publicado en los *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*.

La relación económica entre los imperios en pugna fue escasa. El proceso de globalización económica, que tomó vuelo en las décadas de 1960, 1970 y 1980, ocurrió dentro del bloque occidental, a través de la liberalización comercial impulsada en el marco del GATT y de la mano de las inversiones de las empresas multinacionales.

La eclosión del imperio soviético (1989-1991) abrió la puerta a un período de predominancia norteamericano (el “momento unipolar”). Los eventos más salientes fueron la aceleración del proceso de globalización económica y cultural a través del Consenso de Washington, la creación de la Organización Mundial de Comercio (1994) y la difusión del internet.

En el campo militar, se pueden mencionar las guerras del Golfo y de los Balcanes, la invasión norteamericana a Afganistán e Irak y la guerra contra el terrorismo islámico en respuesta al ataque a las Torres Gemelas.

La hegemonía norteamericana no se afianzó. La crisis financiera global del 2008/2009, cuyo epicentro fue los Estados Unidos, y el fracasado proyecto de democratizar el Medio Oriente pusieron en tela de juicio la capacidad norteamericana para alcanzar sus objetivos.

El debate interno en los Estados Unidos sobre la estrategia que se debe seguir se intensificó a partir del año 2010. Finalmente, la victoria de Donald Trump, a fines del 2016, impulsó un perfil revisionista y nacionalista a la política exterior norteamericana.

El primer objetivo de la administración Trump fue renegociar los acuerdos comerciales y militares con sus socios tradicionales. Renegoció el NAFTA con Canadá y México, así como los entendimientos comerciales vigentes con Japón, Corea del Sur, la Unión Europea y otros países aliados.

En lo comercial, se propuso retirar “concesiones asimétricas” otorgadas en el contexto de la Guerra Fría y reequilibrar el campo de juego en beneficio de sus productores. Algunas negociaciones ya se completaron (el NAFTA y Japón) y otras están avanzando lentamente en la dirección apuntada por Washington.

En lo militar, la diplomacia estadounidense presionó a sus aliados tradicionales (los miembros de la OTAN, Japón y Corea del Sur) a contribuir más a la defensa común, incrementando sus gastos militares a un nivel mínimo del 2 % del PBI. A pesar de las resistencias, el proceso está en marcha. Alemania, que gastaba aproximadamente 1.3 % de su PBI, se comprometió, en el marco de la OTAN, a alcanzar el nivel del 2 % para el año 2023.

La administración Trump concentró sus esfuerzos en modificar la relación comercial, tecnológica y geopolítica con China, considerada de ahora en más como un “rival estratégico”.²⁴

Simultáneamente, en Europa, el proyecto de orientación federal liderado por Alemania y Francia durante las últimas tres décadas mostró signos de debilitamiento. La idea de recuperar soberanía priorizando acuerdos

24 The White House (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf?ver=CnFwURrw09p-J0q5EogFpwg%3d%3d>

intergubernamentales gana espacio en la política europea. La vieja idea de Charles de Gaulle de una “Europa de naciones” volvió a surgir con fuerza.

La decisión británica de salirse de la Unión Europea (el Brexit), la oposición italiana en temas de inmigración, las demandas por mayor autonomía de varios países de Europa del Este (Austria, Hungría, Polonia y Rumania) y el fortalecimiento de partidos políticos críticos a la centralización administrativa de Bruselas contribuyen a un difuso malestar.

Por su parte, el agresivo comportamiento de Rusia respecto a Ucrania y la anexión forzada de Crimea en el 2014, así como la participación militar rusa en la guerra civil Siria para sostener al presidente Bashar al-Ássad, han vuelto a poner a Moscú en el tapete de la geopolítica mundial. Las sanciones financieras impuestas por los Estados Unidos y sus aliados agravaron las tensiones sin ser suficientes para modificar el comportamiento de Moscú.

Las tensiones y disputas entre China con otros Estados ribereños en los mares del este y del sur de China (Brunéi, Filipinas, Japón, Indonesia, Malasia, Taiwán y Vietnam) se agravaron en los últimos tiempos.

La estrecha relación de los Estados Unidos con Taiwán y el control naval que ejerce su Séptima Flota sobre el tráfico marítimo regional —en particular, el estrecho de Malaca—, por donde transita diariamente más del 20 % del petróleo mundial, son un irritante para China.

China ha incrementado su capacidad naval en la región e intenta extender sus derechos soberanos a través de la construcción de instalaciones militares en islotas, un mayor control del espacio aéreo y una agresiva proyección de sus intereses comerciales (gas, petróleo y pesca).

Por varias décadas, los Estados Unidos facilitaron el surgimiento económico de China, mientras que esta última aceptaba tácitamente el dominio militar de los Estados Unidos en la región del Asia/Pacífico. Ese período concluyó, y hoy las ambiciones geopolíticas chinas y el revisionismo nacionalista norteamericano se enfrentan.

Los mares del este y sur de China y las regiones aledañas serán el locus privilegiado de las disputas geopolíticas y militares durante las primeras décadas del siglo XXI, como lo fue Europa durante buena parte del siglo XX.

Se ha iniciado una nueva era durante la cual el veloz surgimiento de China y la “declinación relativa” de los USA son los hechos determinantes del nuevo escenario.

2. El surgimiento de China

China se incorporó plenamente al sistema capitalista mundial en el corto lapso de una generación. Su estrategia internacional fue de bajo perfil, concentró sus esfuerzos en abrir mercados, atraer inversiones extranjeras y asegurarse la transferencia de tecnologías para modernizar su economía.

El gran tamaño del mercado chino y su enorme población sentaron las bases de su progreso. La apertura económica, la voluntad de trabajo y el dinamismo empresario fueron los detonantes. Una severa disciplina social impuesta por el partido comunista proveyó la estabilidad necesaria para

facilitar una altísima tasa de ahorro e inversión durante más de treinta años (40 % del PBI en promedio) y generó un alto y sostenido crecimiento económico.

El modelo de “capitalismo de Estado” puesto en práctica se caracteriza por una fuerte dosis de dirigismo estatal en la selección de las inversiones, incluyendo planes quinquenales, direccionamiento estatal del crédito, transferencias compulsivas de tecnología y la creación —a través de fusiones y reestructuraciones— de grandes empresas nacionales (los “campeones nacionales”).

En el terreno internacional se practicó una ambiciosa estrategia mercantilista. China protegió selectivamente al mercado doméstico de la competencia extranjera y promovió a sus grandes empresas en la conquista de mercados externos.

Irónicamente, nada de lo sucedido hubiera ocurrido si los Estados Unidos no hubieran modificado su política hacia China durante la década de 1970. El descongelamiento político que ocurrió después de la visita del Nixon a China en 1973 y la decisión posterior de numerosas empresas norteamericanas de invertir en China fueron los disparadores del proceso de transformación.

Los Estados Unidos también facilitaron la incorporación de China a las instituciones económicas claves que ellos habían patrocinado después de la Segunda Guerra Mundial. En particular, al FMI, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo durante la década de 1980 y a la Organización Mundial del Comercio en el 2001.

La estrategia norteamericana se basó en intereses materiales y en expectativas políticas. Por un lado, el interés económico de las grandes multinacionales en acceder al mercado doméstico chino y también aprovechar los bajos costos laborales para construir plantas industriales orientadas a la exportación.

Por otro lado, se esperaba que el crecimiento de nuevas clases medias y sectores empresarios en China generaran demandas por mayor libertad y facilitaran el surgimiento de un “Estado de derecho”.

Francis Fukuyama y Thomas Friedman fueron quizás los exponentes más conspicuos de estos argumentos que fueron incorporados a los discursos públicos y privados de los principales líderes occidentales por más de veinte años.

La historia política de occidente y la consolidación de democracias liberales después de la Segunda Guerra Mundial en países tan diversos como Alemania, Japón, Taiwán y Corea del Sur confirmaban la fuerza aparentemente arrolladora del desarrollo económico sobre la evolución del sistema político.

La evolución política china desmintió tajantemente las ilusiones creadas. El sistema político es autoritario y neototalitario. El partido es leninista en su práctica política y privilegia el “centralismo democrático” en su gestión del Estado y la sociedad (la autoridad se ejerce desde arriba hacia abajo).

Desde la asunción del presidente Xi Jinping en el 2012, el rol del partido en el sistema de gobernanza no ha dejado de afianzarse. Sin libertad

de prensa, la información transmitida por internet es censurada y los disidentes políticos o de minorías étnicas (tibetanos, uigures y otros) son perseguidos o enviados a realizar trabajos forzados en centros de “rehabilitación”.

La fuente de legitimidad del régimen es el progreso económico y un intenso nacionalismo promovido desde el Estado y asentado en el recuerdo de las privaciones y humillaciones que Japón y las potencias occidentales le impusieron a China en el pasado.

El partido dirige los destinos del país, impone disciplina a los opositores y resuelve, a través de la cooptación y/o de la represión, las tensiones que genera el crecimiento (los conflictos laborales, la expropiación de tierras, la polución y la competencia entre regiones y empresas).

El régimen cooptó al sector empresario en sus rangos. Los empresarios representan aproximadamente el 10 % de la membresía del partido (89 millones de afiliados en total). Para progresar en el mundo de los negocios, es conveniente estar asociado al partido. Muchos empresarios importantes participan del congreso partidario que se reúne para elegir las máximas autoridades del país y refrendar las decisiones del Comité Central y del Politburó.

El partido comunista bucea sus orígenes aparentes en Marx, Engels y Lenin, quienes le dieron un barniz occidental y revolucionario a viejas tradiciones burocráticas imperiales muy arraigadas en la cultura china. China jamás conoció un período democrático. El absolutismo del Estado y el control burocrático sobre la sociedad y los individuos tiene una larga historia.

Los promotores actuales del “rejuvenecimiento chino” que proponen una China unificada, próspera, y controlada por un partido único, que la proteja de las peligrosas influencias del mundo externo, son fieles continuadores de aquella tradición política.

3. La “declinación relativa” de los Estados Unidos

Los Estados Unidos seguirán siendo, por bastante tiempo, la primera potencia en el escenario mundial, pero China le muerde los talones y las diferencias entre ambas grandes potencias se achican en casi todos los escenarios.

Los Estados Unidos son hoy la potencia militar dominante por su capacidad de proyectar poder globalmente, la cantidad y modernidad de su armamento, su probada experiencia en combate y la densidad de sus acuerdos regionales de defensa.

En lo financiero, los Estados Unidos mantienen una posición preeminente. El dólar es de lejos la principal moneda de uso y de reserva internacional. El mercado de bonos norteamericano es el más grande del mundo y sirve de referencia para el resto de las finanzas mundiales.

El stock de inversiones extranjeras directas norteamericanas en el mundo es muy superior al chino y, de acuerdo con el *ranking* de Forbes, 559 de las 2000 compañías multinacionales más grandes son norteamericanas mientras que 291 son chinas.

Los Estados Unidos son también el mayor receptor de inversiones directas del mundo y su dinamismo tecnológico en informática, biotecnología y otras tecnologías de punta es formidable.

Son la potencia con más influencia cultural, atraen estudiantes de todo el mundo y ejercen un enorme ascendiente a través de sus compañías de internet, sus programas de televisión, sus agencias de noticias y la amplia presencia de sus “marcas” en el consumo global.

Cuentan con una posición geográfica privilegiada (una cuasiisla de escala continental con acceso a dos océanos). Son un imán a la inmigración calificada y su población crece a una tasa razonable del 0.7 % anual.

A pesar de estas fortalezas, los Estados Unidos sufren una declinación relativa respecto a China. En el ámbito nacional han invertido poco en infraestructura y sufren un evidente atraso en materia de aeropuertos, ferrocarriles y caminos.

El sistema institucional —admirado en el mundo entero durante décadas— se ha vuelto menos funcional y el espacio de la política se ha vuelto excesivamente conflictivo durante los últimos años, lo que afecta negativamente la toma de decisiones.

Por su parte, China crece más rápido y su economía —si no ocurren sorpresas— será en el 2030 entre un 50 % y un 60 % más grande que la estadounidense. China es la primera nación comerciante del mundo y el socio comercial privilegiado de más de cuarenta países. Su rol como prestamista e inversor internacional crece con rapidez, particularmente en el universo de los países emergentes.

El mercado interno chino es inmenso y su economía en el futuro se volverá menos dependiente de los mercados internacionales para sostener su desarrollo. Su creciente clase media facilita la introducción en gran escala de las nuevas tecnologías de la información (entre otras, el 5G, el *big data* y la inteligencia artificial), lo que le permite competir cabeza a cabeza con los Estados Unidos en la difusión de dichas tecnologías en el mundo.

En el campo de las capacidades militares, China ocupa el segundo lugar después de los Estados Unidos. Pekín ha concentrado sus recursos navales y misilísticos en Asia, lo que contrasta con la postura militar norteamericana, que es global.

En la región, el presupuesto de defensa chino es un 56 % superior al de Japón, la India y los diez países miembros de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) juntos. Pero su poder militar está condicionado por las dificultades que encuentra para establecer alianzas militares duraderas con países vecinos, con los cuales mantiene desconfianzas de origen histórico.

En términos de poder blando, tanto el proyecto de la Ruta de la Seda como los préstamos otorgados para financiar exportaciones y/o la ejecución de obras públicas por contratistas chinos han sido instrumentos privilegiados para abrir mercados, acceder a recursos naturales y conquistar lealtades políticas en el mundo de los países emergentes.

Pero también ha provocado reacciones adversas, crisis de deuda, cancelación de proyectos y situaciones incómodas, como ocurrió en Malasia,

Myanmar y Sri Lanka y actualmente en Venezuela (donde China es el principal acreedor de un país quebrado y sin destino previsible).

Su sistema de Gobierno autoritario y represivo genera suspicacias y dudas en muchos países respecto a su estabilidad en el largo plazo. Sus perspectivas demográficas no son óptimas porque su población está estancada y envejeciendo y se estima que su fuerza laboral se reducirá en más de 100 millones de personas durante los próximos veinticinco años.

Los datos presentados debajo ilustran en términos comparativos la situación actual:

	EE. UU.	China
Población total (millones 2018)	322	1403
PBI a precios de mercado (USD trillones, 2016)	18.624	11.222
PBI a paridad de poder adquisitivo (USD trillones, 2016)	18.624	21.223
Exportación de bienes y servicios (USD trillones, 2017)	2351	3105
Número de grandes empresas en <i>Forbes 2000</i> (2018)	559	291
Dólar y yuan en reservas internacionales totales (% , 2017)	62.5	1.6
Reservas oficiales (USD trillones, 2018)	451	3236
Inversiones extranjeras directas (% del total mundial, prom. 2015-2018)	19.7	15.1
Gasto militar (USD trillones, 2016)	656	243
Número de portaviones y barcos anfibios (2017)	50	5
Submarinos con misiles (2017)	14	4
Satélites lanzados entre 2015-2018	463	161
Premios Nobeles en ciencia	57	5
Gasto en investigación y desarrollo (% PBI, 2017)	2.8	2.1

Fuentes: *The Economist*, *Pocket World Figures*, London, 2019 y *Lowy Institute*, *Asia Power Index*, Sydney, 2019.

4. La transición hacia un mundo bipolar

El surgimiento de China y la “declinación relativa” de los Estados Unidos están generando una transformación profunda en el sistema político mundial. El mundo unipolar liderado por los Estados Unidos está gradualmente dejando el paso a un escenario bipolar.

Dicha transición está ocurriendo simultáneamente con un desplazamiento del centro económico del mundo hacia Asia. Es ahí donde la competencia entre los Estados Unidos y China será particularmente intensa en el futuro.

Durante la transición (que durará menos de diez años), la inestabilidad política y económica internacional aumentará, por la disposición de los Estados Unidos de defender sus intereses y privilegios amenazados por las ambiciones y apetencias de una China emergente.

Los norteamericanos ya modificaron su visión sobre China. La competencia y la rivalidad reemplazaron la antigua cooperación. Los Estados Unidos están alarmados con las iniciativas militares chinas en los mares del sudeste asiático y perciben como una amenaza a sus intereses el avan-

ce tecnológico de China (el Proyecto China 2025) y la proyección de sus ambiciones geoeconómicas a través de la Ruta de la Seda.

La dirigencia china teme el cerco naval de los Estados Unidos y sospecha que los norteamericanos desean constreñir su progreso económico y tecnológico para postergar su surgimiento. Desconfían de que los Estados Unidos intenten promover movimientos independentistas en Hong Kong, Tíbet, Taiwán o Xinjiang y recelan que la promoción de la democracia y los derechos humanos pueda en el futuro impulsar una liberalización política que podría desestabilizar al régimen.

En la actualidad, la competencia entre China y los Estados Unidos ocurre en dos planos diferentes. **Por un lado, una competencia bilateral** por el desarrollo del poder industrial, militar, informático y el control de las nuevas tecnologías.

El Proyecto China 2025, que asigna cuantiosas ayudas gubernamentales al desarrollo en diez sectores tecnológicos de punta (telecomunicaciones, informática, inteligencia artificial, robótica, energías renovables, etc.) es el mascarón de proa de la estrategia china para disputar el liderazgo tecnológico mundial.

La discusión sobre la adopción de estándares de uso de las nuevas tecnologías, las reservas de mercado para las tecnologías propias, las restricciones a la exportación de ciertos productos, los conflictos en materia de seguridad cibernética y espionaje son las principales arenas donde negocian y se enfrentan chinos y norteamericanos.

Por otro lado, una rivalidad geopolítica para conquistar lealtades y obtener influencia en terceros países. Se trata de obtener apoyos militares y diplomáticos y acceder a negocios.

Esta competición ocurre a su vez en tres dimensiones. La **marítima** por el predominio comercial y militar en los mares del Pacífico occidental, el sur de China y el océano Índico; la **financiera**, por la ejecución de grandes obras de energía e infraestructura y, finalmente, la **económica** por el acceso a mercados, la atracción de nuevas inversiones y el control de las redes digitales.

Tanto los Estados Unidos como China privilegian las iniciativas bilaterales para alcanzar sus objetivos comerciales y financieros en detrimento de mecanismos multilaterales ya establecidos. Las instituciones multilaterales creadas por los Estados Unidos durante la segunda parte del siglo XX (FMI, Banco Mundial, OMC, etc.) seguirán funcionando, pero su efectividad dependerá cada vez más de los intereses puntuales de las dos grandes potencias.

Los Estados Unidos intentarán, con la colaboración del Japón y de los países europeos, reformar el funcionamiento de la OMC para poner un coto a los excesos mercantilistas de la política comercial china (propiedad intelectual, subsidios, rol de las empresas estatales). China intentará postergar las reformas y mantener el *statu quo*, del que tanto se benefició durante los últimos veinte años.

China, por su parte, pretenderá modificar a su favor los mecanismos decisorios de las instituciones multilaterales y regionales existentes. Si no lo consigue, estará tentada a utilizar otras vías y/o crear instituciones

alternativas donde pueda ejercer su influencia con mayor discrecionalidad. El recientemente creado Banco Asiático de Infraestructura o el uso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) para soslayar la OEA son ejemplos recientes.

Terminada la transición, el escenario mundial será bipolar y no multipolar, porque las brechas de poder entre los Estados Unidos y China, respectivamente, y las demás grandes potencias (Alemania, la India, Japón y Rusia) se agrandan con el pasar del tiempo.

Las fortalezas económicas y militares de las potencias regionales mencionadas son, de partida, muy inferiores a la de los Estados Unidos y China. Ni Alemania ni Japón cuentan con los atributos demográficos, económicos y militares para poder competir globalmente.

Rusia cuenta con un territorio inmenso, abundantes recursos naturales y capacidades militares fortalecidas durante los últimos años. Quizás Moscú intente mantener un balance entre los dos bloques en pugna construyendo su propia esfera de influencia en su vecindario. Pero sus pretensiones están acotadas porque su población está estancada, su economía es poco dinámica y sus capacidades tecnológicas están limitadas a la industria del armamento, lo nuclear y el sector de hidrocarburos.

La India está creciendo velozmente en términos económicos y demográficos, pero sus divisiones internas étnicas, religiosas y lingüísticas son profundas y limitan, por ahora, sus posibilidades para organizarse y convertirse en una gran potencia capaz de competir cabeza a cabeza con China o los Estados Unidos.

La idea de una estrecha simbiosis (un condominio) entre los intereses de las dos grandes potencias, el llamado G2, es ilusoria. Por supuesto, habrá periodos de acomodamiento y tregua, así como espacios de cooperación entre los dos grandes contendientes en áreas tan disímiles como el calentamiento global, el terrorismo, los esfuerzos para limitar la proliferación de armas nucleares y los intereses económicos compartidos (en particular, la estabilidad financiera internacional).

Pero los sistemas de gobernanza política (democracia vs. partido único) y los modelos de gestión económica (capitalismo de mercado vs. capitalismo de estado) son antagónicos. Ambas potencias se consideran con un destino histórico excepcional y sus dirigencias ambicionan reconocimiento y primacía para su país.

Lenta pero inexorablemente, la rivalidad económica, política y militar se va a intensificar durante la próxima década y la bipolaridad se va a consolidar.

Conclusiones para la Argentina

En el campo militar y político, la característica dominante del sistema político internacional en las próximas décadas será la competencia entre los Estados Unidos y China. La intensa rivalidad llevará, con el tiempo, a la creación de dos grandes alianzas militares: una liderada por los Estados Unidos y la otra por China, en consonancia con lo ocurrido entre los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la última Guerra Fría.

La nueva bipolaridad arrastrará al resto de los países a tomar posiciones. En un mundo bipolar, los márgenes de libertad de acción en los temas militares serán acotados (se estará con uno o con el otro).

Probablemente, la coalición militar norteamericana replicará, a grandes líneas, la conformación de la “alianza occidental” de la última Guerra Fría, incluyendo los países de la OTAN, Japón, Canadá y Australia y algunos países asiáticos.

Mientras que la coalición china incluirá a Camboya, Corea del Norte, Laos, quizás Pakistán e Irán y países asiáticos o emergentes fuertemente dependientes de la economía y el financiamiento chino. El caso de Rusia merece un comentario aparte. Hoy está alineada con China, pero eso podría cambiar, pues China es una amenaza más cercana y concreta a sus intereses asiáticos.

El riesgo de una guerra generalizada entre China y los Estados Unidos, por ahora, es bajo. La disuasión nuclear recíproca es efectiva porque ambas potencias cuentan con la capacidad militar para destruir a la otra en el caso de una guerra total.

Un conflicto militar a través de terceras partes parece poco probable. China emplea su creciente poder económico como instrumento privilegiado de su accionar internacional y prefiere extender su influencia geopolítica a través de préstamos, inversiones y acuerdos comerciales.

Pero no pueden descartarse, en el futuro, confrontaciones por partes interpuestas (guerras civiles, golpes de Estado y conflictos entre terceros países) cuando, en regiones periféricas, se comprometan intereses vitales de alguna de las grandes potencias, como ya ocurrió durante la última Guerra Fría.

En un horizonte más largo, un conflicto militar convencional en el estrecho de Taiwán o en los mares del sur y este de China no es descartable. China no puede concretar sus ambiciones globales sin transformarse en la principal potencia asiática y los Estados Unidos no podrán mantener su estatus de gran potencia global si son desplazados de Asia, la región del mundo más poblada y que más crece.

En el campo económico, el proceso de globalización económica en marcha no se detendrá, porque tanto los Estados Unidos como China están profundamente integrados a la economía mundial. La difusa e intensa integración de los flujos de producción y comercio a través de las empresas multinacionales crea una red de intereses compartidos que provee sustento y dinamismo al proceso de globalización.

Mientras no haya guerra, una estrategia de contención económica como la que puso en práctica los Estados Unidos respecto a la Unión Soviética durante la Guerra Fría parece poco probable.

El proceso de integración económica mundial probablemente perderá velocidad y la globalización futura será más desordenada. El conflicto impactará la localización de ciertos flujos de inversión extranjera directa, como ya está ocurriendo en el sudeste asiático, principalmente, en Taiwán y Vietnam.

Las negociaciones bilaterales se volverán moneda corriente entre los Estados. Se crearán esferas de influencia superpuestas, pero se mantenen-

drán numerosos entrecruzamientos de intereses en los temas comerciales y económicos.

La excepción será los temas digitales y de telecomunicaciones, donde quizás ocurran fracturas importantes en la economía mundial causadas por la preferencia china por controlar políticamente el acceso a la información y por los temores norteamericanos respecto al impacto militar del espionaje cibernético.

Numerosos países se alinearán en lo militar con alguno de los contendientes sin dejar de participar activamente en la economía global y relacionarse estrechamente con el otro.

Una mayoría de los países europeos y americanos (en particular, Brasil, Chile y México) optarán por estrategias de “doble vía”, manteniendo una amplia cooperación con China en materia de comercio e inversiones y, simultáneamente, asociándose, con diferentes grados de compromiso, a la coalición militar de los Estados Unidos y sus aliados occidentales.

Esta estrategia también será atractiva para los países asiáticos que mantienen relaciones económicas intensas con China y simultáneamente, por razones de proximidad geográfica, temen su expansionismo. Un caso paradigmático es el de Australia, cuyo principal cliente comercial e inversor directo es China, pero mantiene una alianza muy amplia con los Estados Unidos en materia de defensa e inteligencia.

Respecto a las políticas de “no alineamiento”, son efectivas en escenarios multipolares, especialmente cuando el país que las adopta no está directamente involucrado en los temas conflictivos entre las grandes potencias. Fue la política externa inteligente y eficaz que siguió la Argentina entre 1870 y 1939 para promover sus intereses económicos: “ser amiga de todos y aliada de ninguno”.

El “no alineamiento” será capitalizado por algunos países asiáticos, ubicados en las fronteras calientes del conflicto y temerosos de verse involucrados directamente en un enfrentamiento bélico (como sucedió con Austria, Finlandia y otros países durante la última Guerra Fría).

Pero, en general, en un escenario bipolar, los beneficios del “no alineamiento” no compensan los riesgos tomados, en particular cuando la nación que lo practica es estratégicamente poco relevante y no puede utilizar el juego pendular para extraer grandes beneficios de los contendientes.

Para una potencia mediana, beneficiarse de la competencia entre las dos grandes potencias sin transformarse en víctima no es fácil, como ilustra, entre muchos otros casos, la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial.

Para la Argentina, una potencia media alejada del centro del conflicto y estratégicamente poco relevante para los intereses vitales de los dos contendientes, las reglas óptimas de posicionamiento parecen claras.

Primero: en materia de seguridad y defensa, es necesario reconocer la hegemonía norteamericana en el hemisferio occidental. Los Estados Unidos tienen la capacidad de proyectar su poder militar en el hemisferio y en nuestra subregión, capacidad que los chinos no tendrán por muchos

años. Si no elegimos bien nuestro posicionamiento, estaremos expuestos a hacerlo bajo presión y en la peor de las circunstancias.

La cooperación militar con los Estados Unidos y sus aliados occidentales debe estar limitada a temas defensivos y regionales y ser instrumentada en estrecha cooperación con nuestros vecinos, en particular, Brasil y Chile.

Segundo: practicar un amplio pragmatismo económico y comercial global en todo lo que beneficie el desarrollo económico nacional. Los límites son aquellas iniciativas que involucren tecnologías “de uso dual” (militar y civil) que amenacen los intereses militares de alguno de los dos grandes rivales. El caso de la estación china de seguimiento satelital instalada en Neuquén debería servirnos como llamado de atención.

Tercero: priorizar y profundizar la integración con nuestros vecinos, en particular, Brasil y Chile, en todos los campos, inclusive el militar. No debemos politizar por razones de política interna o de preferencias ideológicas las relaciones con los vecinos o la región. Los únicos criterios sostenibles son la defensa de los regímenes democráticos y el respeto por los derechos humanos.

Cuarto: no practicar una política internacional “principista”. La Argentina actual no tiene los atributos de poder para gravitar en el diseño de las reglas y las instituciones que conforman el sistema político y económico mundial.

La política exterior Argentina del siglo XX que promovía activamente principios globales no será efectiva para promover el interés nacional y generará problemas y fricciones que dificultarán el accionar nacional en los temas prioritarios de desarrollo económico.

Quinto: es conveniente reducir gradualmente la dependencia financiera argentina de ambas potencias en pugna. La competencia bipolar incrementará el perfil intervencionista de las dos grandes potencias en los asuntos internos de las potencias medias como la Argentina. Nuestro endeudamiento externo es excesivo, nos vuelve dependientes y nos expone a presiones que pueden involucrarnos en situaciones engorrosas para nuestros intereses.

El desenlace de la lucha por la hegemonía mundial es imprevisible e indescifrable. Lo más probable es que, en el largo plazo, no se imponga la nación más poderosa, sino la que haya sabido crear la coalición más amplia y sólida en términos económicos y militares y que además ofrezca un modelo de organización política y social más atractivo.

Francia y Gran Bretaña se enfrentaron a mediados del siglo XVIII para establecer una primacía en Europa y en América del Norte. Francia era mucho más poderosa en términos de población y potencial militar.

Durante una primera etapa, Francia apoyó la independencia de los Estados Unidos y contribuyó al desmembramiento del imperio británico en América del Norte. A *posteriori*, el ambicioso intento napoleónico de imponer una hegemonía francesa en Europa continental (1793-1815) se malogró frente a la amplia coalición de países que organizó Gran Bretaña. Waterloo y el Congreso de Viena abrieron el camino para la consolidación de Gran Bretaña como *primus inter pares* del concierto europeo durante casi un siglo.

El conflicto posterior entre Gran Bretaña y Alemania (1890-1945) duró cincuenta y cinco años y ocurrió en el marco de una creciente globalización comercial, económica y cultural. El conflicto se resolvió en beneficio de la que pudo organizar la coalición más amplia. Ocurrió después de dos devastadoras guerras mundiales, con la pérdida de preeminencia de ambos actores en la escena mundial, en beneficio de los Estados Unidos y la Unión Soviética.

La Guerra Fría posterior duró cuarenta y seis años (1945-1991). Se resolvió nuevamente en beneficio de la coalición más poderosa y que ofrecía un modelo de organización económico y político más atractivo. El derrumbe del imperio soviético inauguró el corto periodo de primacía global unipolar de los Estados Unidos, que ahora está concluyendo.

El ascenso de China en el escenario mundial va a ocurrir indefectiblemente. China es demasiado grande y fuerte para que su emergencia sea boicoteada, y los deseos del pueblo chino de participar en la prosperidad global y de ser reconocidos como una gran nación son legítimos.

Pero el surgimiento de China y la “declinación relativa” de los Estados Unidos y de occidente suscitan tensiones y rivalidades cuyas consecuencias son imprevisibles. Hay que saber elegir el camino.

Debemos preguntarnos si el modelo autoritario chino de modernización tendrá éxito en el largo plazo. La Edad Moderna se construyó sobre la libertad y el pluralismo. Los acontecimientos recientes en Hong Kong y la democracia de Taiwán nos recuerdan la inmensa relevancia del tema.

La historia no se repite. Pero los acontecimientos riman y echan luz sobre lo que nos depara el destino.

Estados Unidos, China y la Política Exterior Argentina²⁵ (Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, agosto de 2021)

1. El conflicto hegemónico

A. Introducción

El 28 de agosto de 2019, tuve el honor de presentar ante esta Academia un trabajo titulado “La lucha por la hegemonía mundial”. A grandes líneas, sostenía que habíamos ingresado a un nuevo escenario internacional caracterizado por un conflicto hegemónico entre China y los Estados Unidos.

Un escenario diferente al de la Guerra Fría, después de la Segunda Guerra Mundial (1945-1991) y al “momento unipolar”, de amplia preeminencia norteamericana (1991-2012), que vivimos luego del derrumbe soviético.

La asunción del presidente chino Xi Jinping en el 2012 y la campaña electoral de Donald Trump en el 2015 fueron los puntos de inflexión que confirmaron la llegada de una nueva era.

Xi Jinping articuló clara y públicamente la ambición de su país de convertirse en una gran potencia mundial promoviendo su modelo de desarrollo (capitalismo de Estado) y fortaleciendo el sistema autoritario de gobernanza (partido único).

Donald Trump impulsó un perfil revisionista y nacionalista de la política exterior norteamericana, concentró esfuerzos en modificar la relación comercial, tecnológica y geopolítica con China y definió claramente a China como un adversario estratégico.

Los acontecimientos de los últimos dos años, que analizaremos a continuación, confirman la transformación profunda del sistema político mundial y las características principales del conflicto hegemónico en curso.

Estamos inmersos en la llamada “trampa de Tucídides”, en referencia al círculo vicioso de crecientes enfrentamientos que produce el conflicto comercial y geopolítico entre Esparta y Atenas durante el siglo V antes de Cristo. El desenlace son las guerras del Peloponeso (años 431-404 a. C.).

En las guerras del Peloponeso, los dos grandes rivales se enfrentan por la primacía. Por un lado, Esparta defiende su liderazgo y el *statu quo* eco-

25 de la Balze, F. A. M. (2021). *Estados Unidos, China y la política exterior argentina*. Conferencia privada en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires. Publicado en los *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*.

nómico y militar y, por otro, Atenas expande su comercio, crea colonias y pugna por instaurar su superioridad comercial y política.

La competencia inicial se intensifica con el pasar del tiempo, y se transforma en rivalidad, en conflicto político y, finalmente, en enfrentamiento militar. Un círculo vicioso donde la rivalidad comercial, la conquista de colonias, la búsqueda de aliados y los intentos por debilitar las alianzas del rival generan un escenario de creciente suspicacia y agresividad.

La carrera armamentista, el surgimiento de la desconfianza mutua, la animosidad entre las clases dirigentes de ambas potencias y la exaltación de un populismo demagógico al nivel de la plebe se suman para generar un escenario destructivo.

Durante tres décadas (1980-2010), los Estados Unidos facilitaron el surgimiento económico de China, mientras que esta última aceptaba tácitamente el predominio geopolítico y militar de los Estados Unidos en Asia y su rol hegemónico mundial.

Los buenos negocios realizados por las multinacionales en China y las falsas expectativas de muchos políticos e intelectuales occidentales crearon la ilusión de que el desarrollo económico y la integración al sistema capitalista global convertirían a China, lenta pero inexorablemente, en una nación democrática y liberal.

Los acontecimientos posteriores se ocuparon de desmentir la ilusión. China tuvo un éxito económico formidable y sacó a 800 millones de chinos de la pobreza, mientras que su partido comunista afianzó un sistema político autoritario y ahora autocrático.

Es importante destacar que China es el país del mundo que realiza más encuestas de opinión. El partido único sustituyó al sistema democrático con un programa masivo de encuestas de opinión y un intrusivo seguimiento por internet de las preocupaciones, las preferencias y el estado anímico de su población.

El periodo de las ilusiones se terminó, y ahora las ambiciones geopolíticas chinas chocan con las expectativas y deseos de los norteamericanos de mantener su primacía en Asia y en el mundo.

Si bien los mares del este y sur de China y las regiones aledañas (en particular Taiwán) son el locus privilegiado de la rivalidad, las ambiciones chinas y los intereses norteamericanos se enfrentan a escala global, inclusive en nuestra región y en nuestro país.

No detallaré aquí el impresionante fortalecimiento económico, tecnológico, militar y diplomático de China durante las últimas décadas ni la declinación relativa de los Estados Unidos, que ya presenté en mi trabajo anterior.

En la primera parte, me limitaré a presentar los acontecimientos ocurridos recientemente entre los Estados Unidos y China para que ayuden a entender las características esenciales y la posible evolución del enfrentamiento en curso.

En la segunda parte, analizaré los dilemas y las opciones que enfrenta la política exterior argentina en el complejo y mutante escenario mundial actual y presentaré algunas recomendaciones.

B. Acontecimientos recientes

I) Los Estados Unidos

El acontecimiento más significativo fue la ratificación, por parte de la administración del presidente Biden, de los grandes lineamientos estratégicos diseñados por la administración anterior.

Sin embargo, se incorporaron modificaciones de metodología y de estilo, cuyo propósito principal fue fortalecer la posición negociadora norteamericana. Por un lado, se enfatizó la importancia de los derechos humanos y la democracia, como principios universales para ser respetados, y se marcaron las diferencias con aquellas naciones –como China– que transgreden regularmente dichas normas.

Por otro lado, se abandonó el énfasis unilateralista de la administración Trump, y se propuso sumar a los aliados europeos (los miembros de la OTAN) y asiáticos (entre otros, Australia, Corea del Sur y Japón) y, si fuera posible a la India, a un proyecto de contención de China en los campos comercial, tecnológico y militar.

Durante las visitas del presidente Biden a la OTAN y a la Unión Europea en Bruselas y de la vicepresidenta Harris y de los secretarios de Estado y de Defensa a los aliados asiáticos, se pusieron en marcha varias iniciativas conjuntas: restringir la transferencia de tecnologías de uso dual (civil y militar), concertar sanciones financieras respecto a políticas que violen derechos humanos en Xijiang y Hong Kong, renegociar los acuerdos de la OMC y proponer límites a los subsidios que China utiliza para fortalecer la competitividad de sus empresas, condenar y dificultar el robo de la propiedad intelectual, incrementar la coordinación e interoperabilidad de las fuerzas armadas (inclusive la participación activa alemana, británica y francesa en operaciones conjuntas de libre navegabilidad en los mares del sur de China) y reafirmar los tratados militares existentes que tienen los Estados Unidos con Australia, Corea del Sur, Filipinas y Japón.

En el campo militar, se acelera el traspaso de fuerzas militares estadounidenses (sobre todo navales, aéreas y de infantería de marina) de otras regiones (Medio Oriente y Europa) hacia el sur de Asia y el Pacífico (el llamado “pívot asiático”). El reciente retiro de las tropas de Afganistán es parte de ese proyecto en marcha.

Los Estados Unidos, con el desarrollo del petróleo no convencional (*shale oil*) en su propio territorio, ya no dependen del petróleo del Medio Oriente. Se repliegan al golfo Pérsico y a la defensa de Israel y, en términos estratégicos, limitan sus ambiciones en el Medio Oriente a promover la estabilidad regional y a impedir que otra gran potencia controle el área.

Simultáneamente, se venden armas modernas a Taiwán y se fortalece la cooperación militar con Australia, Filipinas, Singapur, Vietnam, inclusive con la India. Por su parte, Australia ha modificado su postura estratégico-militar durante el último año, incrementando su presupuesto militar, comprometiéndose a reequipar y modernizar sus fuerzas armadas con la

adquisición de misiles de largo alcance, submarinos nucleares y el desarrollo de capacidades cibernéticas (defensivas y ofensivas).

Respecto a Japón, se apoya su proceso de rearme y se confirma oficialmente que las islas Senkaku en el mar Amarillo (hoy ocupadas por Japón y reclamadas por China) se encuentran incluidas en el artículo 5 del Tratado de Defensa Bilateral, que obliga a los Estados Unidos a intervenir militarmente si Japón fuera atacado por otro país.

Se ha lanzado también un intenso “diálogo cuadrilateral” entre Australia, Japón, India y los Estados Unidos, con el propósito de sumar las cuatro democracias más importantes de Asia a un proceso, por ahora informal, de cooperación estratégica y militar para contener a China.

Por su parte, el Pentágono ha iniciado conversaciones con sus principales proveedores de equipamiento y con el Congreso para readecuar sus compras de armamento al nuevo escenario global, lo cual implica enfatizar en el futuro lo naval, lo misilístico/satelital y lo cibernético.

En el campo de la competencia tecnológica, se aprobó en el Senado estadounidense, con apoyo amplio de ambos partidos, la muy reveladora Innovation and Investment Act. Esta ley, que ahora va a discutirse en la Cámara de Diputados, podría llamarse con menos tapujos “la anti China Act”.

Esta importante iniciativa, por ahora poco publicitada en la prensa internacional, es prácticamente una declaración de guerra fría de los Estados Unidos a China en todos los campos, principalmente en el tecnológico.

La lectura de la Innovation and Investment Act (ver síntesis en la sección *Findings*, 3.002, de la ley) confirma plenamente mi hipótesis de que estamos inmersos de lleno en el círculo vicioso de la Trampa de Tucídides.

Primero, propone asignar USD 250.000 millones de dólares para gastar en la carrera tecnológica con China. El gasto se distribuirá entre sostener el esfuerzo de investigación y desarrollo en áreas relacionadas con la defensa y la seguridad, invertir en la creación de nuevas cadenas de valor en los sectores considerados vulnerables, defender la propiedad intelectual y financiar proyectos de infraestructura y de cibernética que sean estratégicos en términos de la competencia tecnológica con China. Quizás lo más relevante es que se promueve y financia la reorganización de las cadenas de valor para reducir la dependencia de los Estados Unidos y sus aliados de los insumos estratégicos actualmente provistos por la economía china.

Segundo, define a China como un actor malicioso (*bad actor*) que procura reemplazar un sistema internacional liberal, democrático y basado en reglas por otro más autoritario y menos respetuoso de los derechos humanos y de los derechos de los países más chicos.

La persecución a los disidentes políticos, los centros de trabajos forzados y reeducación de los uigures en Xijiang, los conflictos limítrofes recurrentes con los países vecinos en el litoral marítimo (entre otros, Japón, Filipinas, Indonesia, Malasia y Vietnam), las restricciones a la au-

tonomía y libertades de Hong Kong y las repetidas amenazas a Taiwán son mencionados como causas de preocupación.

Tercero, propone prestar atención a las “acciones de influencia” (o de penetración política) de China en los Estados Unidos y sus países aliados. En particular, la nueva ley requerirá que los centros de estudio, las fundaciones, los *media*, las ONG, los laboratorios y las empresas que realicen acuerdos con instituciones chinas estarán obligados a informar inmediatamente a las autoridades. En el futuro, viajes, honorarios, donaciones, préstamos y pagos deberán ser automáticamente notificados a las autoridades competentes.

Finalmente, se encarga a los servicios de inteligencia que realicen una exhaustiva investigación de la corrupción de los principales directivos del partido comunista chino y, de ser posible, que identifiquen los activos y propiedades que ellos o sus familias tengan en el exterior.

En el campo financiero, la Comisión Nacional de Valores (la SEC), que regula el funcionamiento de los mercados de capitales en los Estados Unidos, ha obligado a cincuenta y nueve grandes empresas chinas (fundamentalmente en el sector petrolero, telecomunicaciones y tecnología) a retirar sus acciones de la cotización en Wall Street porque el Gobierno norteamericano determinó que estaban directa o indirectamente bajo la influencia de las fuerzas armadas y/o de los servicios de inteligencia chinos. Vale la pena notar que varias de ellas son activas en la Argentina y algunas tienen *joint ventures* con grupos empresarios locales.

Asimismo, la SEC ha decidido que los balances de las empresas chinas que hoy cotizan en Wall Street (aproximadamente, doscientas cincuenta) deberán ser auditadas por empresas internacionales o tendrán que retirar su cotización a más tardar en el año 2023/24. Por ahora, el Gobierno chino, por razones de seguridad nacional, se opone a dichas auditorias.

Los Estados Unidos utilizan las sanciones financieras como instrumento de presión política en su accionar internacional respecto a países con los cuales tienen conflictos que consideran que ponen en riesgo su seguridad nacional.

La preeminencia del dólar como moneda internacional le permite al Tesoro norteamericano restringir el acceso al sistema financiero internacional a los países sancionados (se limitan los movimientos de fondos y el uso de cuentas bancarias).

Durante la última década, se han aplicado sanciones financieras a diversos países, entre otros, a Corea del Norte, Irán, Rusia y Venezuela. Recientemente se extendieron algunas sanciones financieras puntuales a empresas y a funcionarios chinos involucrados con los centros de trabajos forzados en Xijiang y con las restricciones a la autonomía de Hong Kong.

En resumen, los acontecimientos de los últimos dos años confirman una modificación profunda en la percepción que los Estados Unidos tiene sobre China y el inicio de numerosas acciones de contención en todos los campos.

Las encuestas de opinión publicadas confirman que una amplia mayoría de los norteamericanos consideran a China como un adversario. Simultáneamente, hay un consenso amplio y bipartidario en la clase dirigente respecto a la necesidad de enfrentar la expansión China en el mundo. Sin duda, el círculo vicioso de la “trampa de Tucídides” está en marcha.

II) China

La nueva orientación de la política norteamericana obliga a China a reevaluar su estrategia. Sus dirigentes están convencidos de que los Estados Unidos se proponen obstaculizar su surgimiento como gran potencia y que la antigua política de “cooperación competitiva” —que generó tan buenos negocios durante tres décadas— está en crisis.

El fuerte *lobby* empresario norteamericano que le daba sustento a la “cooperación competitiva” se debilitó durante los últimos años. Las limitaciones en China al uso libre del internet (que afectaron, entre otras, a Google, Amazon y Twitter), los robos en materia de propiedad intelectual a través del espionaje cibernético, las sanciones regulatorias a empresas norteamericanas que operan en China, los subsidios gubernamentales otorgados a las empresas chinas que compiten internacionalmente y las restricciones impuestas a la autonomía de Hong Kong —que, supuestamente, debía durar hasta el 2047— han socavado la trama de intereses comunes que sostenían la cooperación anterior.

Pero China cree que el tiempo juega a su favor y ha decidido redoblar la apuesta y mantener la estrategia en curso. Calcula que, si las tendencias actuales se mantienen, la brecha que la separa de los Estados Unidos se achicará con el paso del tiempo.

Apuesta a que su rápido crecimiento económico, su creciente participación en el comercio internacional, su veloz desarrollo tecnológico y sus avances en la concreción de su proyecto de la Ruta de la Seda (infraestructura, inversión y prestamos intergubernamentales) le brindarán la oportunidad para soslayar las presiones norteamericanas y consolidar, lenta pero inexorablemente, su preeminencia mundial.

El cálculo económico que le brinda sustento a su estrategia es simple. Su enorme economía y su fuerte integración al comercio mundial ofrecen a China la posibilidad de capitalizar sus fortalezas económicas en ventajas diplomáticas y geopolíticas.

Hoy, la economía china es aproximadamente del mismo tamaño que la norteamericana en términos del PBI total. Si la diferencia entre la tasa anual de crecimiento de China y los Estados Unidos se mantiene en alrededor del 3 %, en doce años la economía china será un 50 % más grande que la norteamericana y, en veinticuatro años, el doble.

A su vez, la economía china es más abierta que la norteamericana y su presencia en el comercio mundial es más grande y crece más rápido (su relación comercio internacional/PBI es del orden del 20 % versus solo del 10 % para los Estados Unidos).

China, al revés de los Estados Unidos, es una gran importadora de materias primas (energía, minerales y productos agrícolas) y de bienes terminados (automóviles, bienes de lujo y maquinaria). Además, China se transformó durante las últimas décadas en “la factoría del mundo” a partir de una estrategia de ensamblaje y cadenas de valor que la integran fuertemente al comercio internacional tanto del lado importador como del lado exportador.

China utiliza agresivamente su política comercial para promover sus objetivos políticos y diplomáticos. No difiere de otras grandes potencias que históricamente han utilizado el acceso a su mercado doméstico para promover intereses económicos y políticos, punir adversarios o cimentar relaciones geopolíticas/diplomáticas de largo plazo.

Lo inusual del caso chino es el uso ofensivo de la política comercial para amenazar o castigar a socios comerciales por decisiones estrictamente políticas. Varios casos ocurrieron durante los últimos años, que han involucrado a países tan diversos como Japón, Corea del Sur, Canadá y Noruega, pero el reciente conflicto con Australia es tal vez el más sorprendente.

Entre el 35 % y el 40 % de las exportaciones totales australianas se dirigen al mercado de China, principal inversor extranjero en dicho país. A fines del año pasado, súbitamente y sin preaviso, China redujo aproximadamente un 20 % las importaciones australianas (lo que afectó en particular a los vinos, pescados, legumbres y frutas), en represalia por dos declaraciones políticas del Gobierno australiano que nada tenían que ver con la relación comercial entre ambos países.

La primera fue una declaración del Gobierno australiano que sugería la necesidad de investigar “independientemente” los orígenes del COVID-19 en la zona de Wuhan. La segunda fue una crítica a las iniciativas chinas de endurecer las leyes de seguridad en Hong Kong restringiendo la tradicional autonomía de dicha ciudad respecto a Pekín.

Asimismo, regularmente empresas extranjeras de primera línea (como H&M, Inditex, Toyota y NIKE, entre muchas otras) que venden sus productos en China han sufrido masivos boicots a sus productos por ofensas políticas consideradas inadmisibles por el Gobierno en Pekín.

Críticas al uso de mano de obra forzada en la zona de Xi Jiang, contactos con disidentes o el Dalai Lama o declaraciones relacionadas con la defensa de los derechos humanos son percibidos por el régimen como una amenaza y responde con represalias. En general, las empresas, deseosas de mantener su acceso al mercado chino, modifican su comportamiento y se retractan públicamente.

En el campo tecnológico, China también muestra su voluntad de transformarse en una gran potencia y rivaliza con los Estados Unidos.

Su estrategia de largo plazo fue gradualista. Durante las últimas décadas, se presionó a las compañías extranjeras que querían instalarse en su territorio para que compartieran su tecnología con socios locales. Se envían anualmente 300.000 estudiantes a países desarrollados (la mayo-

ría en carreras científicas, de ingeniería y escuelas de administración) y se insiste en que muchos hagan pasantías y adquirieran experiencia de trabajo en el exterior.

También, y sin tapujos, se copió masivamente —legal e ilegalmente— la propiedad intelectual en materia de productos y procesos, lo que permitió, a bajo costo, avanzar en el diseño y producción de numerosos bienes y servicios, inclusive algunos muy avanzados, como los trenes veloces, la aviación, los satélites y muchos servicios de internet, entre otros.

Finalmente, se incrementaron fuertemente los presupuestos de investigación y desarrollo tanto al nivel gubernamental como al nivel de las grandes empresas. Durante los últimos años, el proyecto China 2025 financió en gran escala el desarrollo tecnológico de diez sectores claves (inteligencia artificial, robótica, nanotecnología, nuevos materiales, autos eléctricos y energías renovables, entre otros).

Gracias a los esfuerzos realizados y al gran tamaño de su mercado, los avances tecnológicos han sido rápidos. Pero, a pesar de los esfuerzos realizados, el nivel científico y tecnológico chino es, en general, inferior al de los Estados Unidos —como lo confirmó el tema de las vacunas contra el COVID-19 y el atraso en la industria de los semiconductores—, pero sus costos son más bajos, lo que le permite competir cabeza a cabeza, sobre todo en los países económicamente menos avanzados.

La Ruta de la Seda es un proyecto de una extraordinaria ambición estratégica y geopolítica. Apunta a rediseñar el escenario de inserción de China en la geografía mundial, le brinda oportunidades de negocios a las grandes empresas y contratistas públicos y le sirve como un instrumento privilegiado de influencia y presión diplomática.

China es altamente dependiente del tráfico marítimo para satisfacer sus importaciones de materias primas, así como los insumos y bienes intermedios que alimentan a su formidable industria manufacturera.

Los Estados Unidos son una gran potencia marítima, como lo fue Gran Bretaña en el siglo XIX. Dispone de once portaviones (de un total de diecisiete a nivel mundial) y tiene la capacidad naval para bloquear el acceso a los mares del sur y del este de China.

El trasfondo geopolítico de la Ruta de la Seda es reducir la dependencia geográfica de China respecto al poderío naval norteamericano diversificando sus fuentes de transporte y aprovisionamiento con el resto del mundo (en particular, el Medio Oriente, África y Europa) hacia conexiones por tierra a través del continente euroasiático o a través de puertos en el mar Índico.

Además, la Ruta de la Seda le brinda negocios al importante sector de los contratistas públicos chinos, que vieron mermar sus oportunidades de trabajo durante la última década después de tres décadas de actividad febril dentro de China en la construcción de obras de infraestructura y masivos proyectos de urbanización.

China, como todas las grandes potencias, utiliza activamente el financiamiento internacional para avanzar en sus objetivos estratégicos, intro-

ducir a sus grandes empresas en las economías locales, sellar relaciones al nivel de los Gobiernos y fortalecer su posicionamiento internacional.

En un mundo donde el financiamiento de largo plazo es relativamente escaso, China facilita, a través de préstamos, la concreción de proyectos productivos o de infraestructura en países que no cuentan con demasiadas alternativas.

Dichos préstamos son un conducto privilegiado para obtener acceso a materias primas, abrir mercados a la exportación de manufacturas y ejercer influencia política y diplomática.

Gracias a dichos préstamos, China abrió mercados para sus manufacturas (como cuando la Argentina redujo restricciones y la declaró “economía de mercado” en el 2006), obtuvo concesiones petroleras (en Ecuador, Venezuela y diversos países africanos), bases navales (en Yibuti, Sri Lanka y Pakistán) y bases de seguimiento espacial y satelital en Asia central y en la Argentina.

Los bancos oficiales chinos también otorgan financiamiento de largo plazo a proyectos de inversión liderados por empresas chinas (como es el caso en nuestro país de varios proyectos relacionados al litio, las energías solares y eólicas y la minería).

Si bien en general estas oportunidades deben ser seriamente consideradas, es necesario evaluar escrupulosamente sus riesgos. Se trata en general de “créditos atados”, donde el financiamiento, la provisión de los materiales y la ejecución del proyecto son realizados por empresas relacionadas al prestamista.

Los “créditos atados” gozan de una larga historia internacional de abusos e ineficiencia. Fueron la práctica usual de los imperios coloniales y de muchas grandes potencias que desean promover a sus empresas y contratistas, limitar la competencia y maximizar sus ganancias, obviamente, en detrimento de los intereses del país que recibe el crédito.

A veces, incluso se ofrecen créditos para realizar proyectos que no son prioritarios para el país supuestamente beneficiario. En otros casos, la evaluación de los costos y beneficios es inadecuada y se pretende llevar adelante proyectos que están mal diseñados, que no respetan el medio ambiente o que son excesivamente costosos y de baja rentabilidad.

También existe la posibilidad de que se otorguen préstamos o *swaps* a Gobiernos para facilitar un triunfo electoral y/o estabilizar una economía en dificultades. Dichos préstamos, que raramente se otorgan sin condicionalidades (acceso a un recurso estratégico, abrir un mercado a las exportaciones u obtener concesiones político-militares), deben ser cuidadosamente analizados para determinar su conveniencia y costos en el largo plazo.

China, por ahora, depende de su poderío comercial, de sus inversiones y de la influencia que ejerce a través de la realización de los proyectos relacionados con la Ruta de la Seda para llevar adelante sus objetivos internacionales.

Seguramente, más adelante se proponga avanzar sobre su principal objetivo geopolítico de mediano plazo: la reunificación de Taiwán y la posterior consolidación de una primacía en Asia en detrimento de los intereses y la posición de su rival.

En los ojos de los estrategas de Pekín, la preeminencia en Asia (el continente más poblado y de mayor crecimiento económico) y el reacomodamiento de los intereses y posturas de los principales actores mundiales deberían, en el largo plazo, abrir las puertas a una superioridad global, relegando la hegemonía norteamericana al continente americano y a Europa occidental.

2. La política exterior argentina

La Argentina, durante las últimas décadas, perdió prestigio y posición en el *ranking* mundial. Después de varias décadas de decadencia, la Argentina necesita recuperar un desarrollo económico sostenido, atraer inversiones, generar empleo, eliminar la pobreza y alcanzar mayores niveles de educación, cultura y calidad de vida. La política exterior debe estar al servicio de esos objetivos.

A. Los dilemas

El campo de maniobra de la política exterior argentina estará demarcado por la bipolaridad y el conflicto hegemónico, que son las fuerzas dominantes del escenario internacional actual.

No se trata de desconocer el papel que juegan otras grandes potencias como Rusia, la India, la Unión Europea y Japón, pero todas ellas están en un escalón más abajo en el *ranking* y nos afectan menos.

Estamos inmersos en un escenario internacional marcado por un creciente protagonismo económico de Asia y una irrupción de China en el juego económico y político mundial, en directa competencia con los Estados Unidos.

Simultáneamente, el achicamiento de la brecha que separa a los Estados Unidos de China preanuncia una mayor conflictividad entre ambas potencias en el futuro.

Si la Argentina actúa con inteligencia, podría poner en práctica una “diplomacia de doble vía”, que le permite cooperar fructíferamente con ambos rivales para promover su desarrollo económico y mantener grados razonables de autonomía y libertad de acción en su política internacional.

Para tener éxito y cosechar beneficios se requiere un consenso político interno mínimo respecto a los objetivos y los medios y una instrumentación prudente y cautelosa de la política exterior a través del tiempo.

Es evidente que el nuevo sistema bipolar internacional no será como la antigua Guerra Fría, por dos razones. Por un lado, los altos niveles iniciales de interdependencia económica entre los dos grandes rivales hacen muy improbable un desacoplamiento amplio y rápido entre las economías de Estados Unidos y China en un horizonte de mediano plazo. El proceso de integración de la economía mundial (la globalización) quizás se desacelere, pero no se detendrá.

Por otro lado, la enorme superioridad de los Estados Unidos en el campo militar y en el número de aliados obliga a China —que tiene muchos socios y pocos aliados: Camboya, Corea del Norte y Laos— a priorizar lo comercial y lo financiero en detrimento de lo militar en su relacionamiento internacional y en sus políticas de influencia diplomática.

El riesgo de una guerra mundial es bajo, porque la disuasión nuclear recíproca es efectiva y la superioridad militar norteamericana es incontestable. China ha concentrado su esfuerzo en reforzar sus capacidades militares en los mares del sur y este de China, pero no cuenta con la capacidad que tienen los Estados Unidos de proyectar su poder militar a escala global.

Un enfrentamiento militar a través de terceras partes parecería poco probable, aunque un conflicto convencional en el estrecho de Taiwán no es descartable a mediano plazo.

Un mundo bipolar, donde dos grandes potencias compiten por la hegemonía, será conflictivo, tumultuoso y sujeto a riesgos para países como el nuestro. Las potencias rivales se vuelven altamente sensibles a las iniciativas de potencias medias, en particular cuando dichos comportamientos favorecen los objetivos globales de su rival en el campo de la seguridad y las tecnologías de punta.

Se nos presentarán oportunidades, así como desafíos que podrían transformarse en amenazas, si nos equivocamos de camino. Es necesario evaluar correctamente los intereses vitales y las ambiciones de los dos rivales.

Beneficiarse de la competencia entre dos grandes potencias rivales sin transformarse en víctima no es fácil, como lo ilustró claramente el caso de la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial o el caso reciente, ya mencionado, de la abrupta retorsión comercial infligida por China a Australia.

¿Cómo definir una política exterior en este marco? Es esencial definir con claridad el contexto general, así como los intereses y los temas vitales (las líneas rojas que no deben cruzarse) de cada uno de los dos grandes contendientes. ¿Qué podemos obtener de uno sin poner en peligro la relación con el otro?

En mi opinión, **los temas vitales de los Estados Unidos** (sus líneas rojas) son tres: (I) hacer buenos negocios, (II) proteger su importante stock de inversiones directas en nuestro país y (III) excluir una presencia militar china en la región.

Históricamente, el Cono Sur no fue una prioridad estratégica para Washington que, generalmente, prioriza los negocios en la región. Dicha situación se modificó y los Estados Unidos adoptaron políticas más intervencionistas cuando una gran potencia extrahemisférica —con la cual se enfrentaban globalmente— pretendió intervenir activamente en la subregión; le ocurrió a la Argentina hacia los finales de la Segunda Guerra Mundial y a Brasil (1964) y Chile (1973) durante la Guerra Fría.

Nuestro objetivo es conservar y fortalecer la relación privilegiada que hemos mantenido con los Estados Unidos y sus aliados occidentales, du-

rante décadas, en materia de comercio, negocios, contactos culturales y defensa y seguridad.

En el campo de la seguridad, no se trata de una alianza formal, sino de mantener viva una asociación informal, que se inició durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958).

Adquirir equipamiento militar de los Estados Unidos o de sus principales aliados (navíos y submarinos alemanes y franceses, aviones franceses y norteamericanos, fragatas británicas, etc.), entrenar oficiales en sus escuelas militares, participar de operaciones navales conjuntas en el Atlántico Sur e involucrarnos en misiones de paz de las Naciones Unidas (Chipre, Balcanes, Haití, etc.). La misma alianza informal funcionó durante las últimas décadas entre los Estados Unidos con Brasil y con Chile.

Además, los Estados Unidos nos nombraron en 1998 como “gran aliado extra-OTAN”, lo que nos califica para adquirir armamento en condiciones comerciales sumamente ventajosas. Los otros dos países que obtuvieron dicha clasificación en América del Sur fueron Brasil y Colombia.

Ante la presencia china, los Estados Unidos se han vuelto más asertivos y demandantes en su accionar internacional en nuestra subregión. La concesión de puertos, la adquisición de tecnologías con uso dual (por ejemplo, la posible adquisición del sistema de comunicaciones G5 de la empresa china Huawei o la instalación de un cable suboceánico de comunicaciones entre Chile y Asia) fueron temas que suscitaron un intenso interés de Washington durante los últimos meses.

Esta mayor sensibilidad de los Estados Unidos respecto a la presencia china en nuestra región nos abre, si sabemos gestionarla, oportunidades para un relacionamiento más provechoso en temas comerciales, financieros y tecnológicos.

- Expeditar las aprobaciones sanitarias y regulatorias que faciliten la exportación de productos regionales (como frutas, legumbres, tabaco, carne, pesca, biodiésel, litio, etc.) que tienen dificultades para entrar a dicho mercado, a pesar de que los aranceles son en teoría bajos.
- Promover una mayor participación de empresas norteamericanas en el sector energético y en los servicios y avanzar en una cooperación más ventajosa en todo lo relacionado con el turismo y los intercambios educacionales, en ambas direcciones.
- Facilitar y avanzar en el relacionamiento con empresas norteamericanas de informática y servicios de internet donde la Argentina cuente con algunas ventajas competitivas y complementarias con las actividades que se realizan en Silicon Valley.

Para China, sus intereses vitales (sus líneas rojas) son también tres: (I) asegurar el acceso de sus exportaciones de manufacturas al mercado argentino en condiciones de “nación más favorecida”, (II) garantizar un aprovisionamiento confiable de largo plazo para sus importaciones de materias primas (soja y otros productos agropecuarios, litio, petróleo y quizás en el futuro cobre) y (III) respetar y proteger las inversiones realizadas y los préstamos otorgados a nuestro país.

Mientras que para los norteamericanos los temas de seguridad y defensa en nuestra región son prioritarios, para China son secundarios. Por supuesto, si la oportunidad se presenta, China aprovechará la debilidad argentina para promover sus intereses de seguridad, como lo hizo con la instalación de la base de seguimiento espacial en Neuquén en el 2014. Se trató de aprovechar una oportunidad, no de una política de largo plazo.

Indudablemente, el veloz crecimiento de Asia y, en particular, de China, nos abre importantes mercados para nuestras exportaciones y la posibilidad de atraer nuevos capitales para ampliar nuestro potencial productivo. Pero hasta ahora no hemos sabido aprovechar bien las oportunidades.

Nuestras exportaciones a China son modestas y excesivamente concentradas en pocos productos (soja, carnes y unos pocos productos regionales). Además, el saldo comercial fue permanentemente deficitario durante los últimos diez años. Todos nuestros vecinos (Brasil, Chile, Perú y Uruguay) exportan mucho más y tienen superávit. A manera de ejemplo: Chile le exporta a China más de USD 20.000 millones de dólares por año, mientras nosotros apenas exportamos USD 6000 millones de dólares.

Para avanzar en un relacionamiento más provechoso con China, debemos ampliar la cooperación en materia de comercio e inversiones. Con China se podría, como ocurrió con Gran Bretaña a fines del siglo XIX, combinar sus compras de materias primas con inversiones productivas y la financiación de la infraestructura de energía y transporte necesarios para producir y llevar dichos productos al mercado. Las experiencias con los préstamos chinos para modernizar los ferrocarriles van en la dirección correcta.

Pero debemos asegurarnos de que el campo de juego esté nivelado en términos de costos y beneficios puntuales. Que empresas argentinas participen como socios en los nuevos emprendimientos, que se priorice el uso de la mano de obra y proveedores locales, que se tomen los recaudos ambientales apropiados y que los proyectos, particularmente los que realiza el Estado, sean prioritarios y socialmente rentables.

Nuestra postura con China debería ser explicitada tanto con ellos como con los norteamericanos. Ser un proveedor confiable, cumplir los acuerdos y poner en marcha todos los negocios beneficiosos para la Argentina que no impliquen consecuencias geopolíticas que pudieran amenazar los intereses de defensa y seguridad de los Estados Unidos y sus aliados en la región.

En el trato con China es muy importante tomar en cuenta que su Gobierno es muy sensible ante cualquier ofensa simbólica que menoscabe su soberanía territorial o que parezca entrometerse en sus asuntos internos.

Ya sabemos que China usa asertivamente su influencia económica y comercial para promover su integridad territorial, defender al régimen y punir a sus críticos. Habrá que gestionar con suma prudencia las consecuencias de los conflictos que, indudablemente, ocurrirán entre los Estados Unidos y China en materia de libertades y respeto por los derechos humanos.

B. Recomendaciones

Para la Argentina, beneficiarse de la competencia entre dos grandes potencias no es fácil, pero es factible. Se requiere entender las circunstancias internacionales, pensar cuidadosamente los intereses y los temores de los dos grandes rivales, definir claramente las líneas rojas que no deben cruzarse e instrumentar con pragmatismo y cautela una estrategia coherente que privilegie el interés nacional. Sugiero seguir las siguientes reglas.

Primero, en materia de seguridad y defensa, es necesario reconocer la hegemonía de los Estados Unidos en el continente americano. Los Estados Unidos tienen la capacidad para proyectar su capacidad militar en nuestra región, capacidad que los chinos no tendrán por muchos años. Si no elegimos inteligentemente nuestro posicionamiento, estaremos expuestos a hacerlo bajo presión y en la peor de las circunstancias.

La cooperación militar con los Estados Unidos y sus aliados occidentales debe estar limitada a temas defensivos y regionales y ser instrumentada en estrecha cooperación con nuestros vecinos, en particular, Brasil y Chile.

Segundo, debemos practicar una política pragmática en los temas comerciales y de inversiones que beneficien nuestro desarrollo económico. La relación comercial e inversora con China puede incrementarse sustancialmente, pero es esencial nivelar el campo de juego y asegurarse un trato equitativo tanto en lo comercial como en lo financiero.

Es imprescindible aumentar y diversificar las exportaciones, recibir transferencias tecnológicas e incrementar la participación argentina (empresas, proveedores y mano de obra) en las inversiones chinas en el país.

Los límites son aquellas iniciativas económicas o tecnológicas que involucren tecnologías de “uso dual” (militar y civil) que amenacen los intereses de seguridad de alguno de los dos grandes rivales. El caso de la estación china de seguimiento espacial instalada en Neuquén debería servirnos como llamado de atención sobre lo que no se debe hacer.

Tercero, debemos priorizar y profundizar la integración económica y política con nuestros vecinos en todos los campos, inclusive el militar. No debemos politizar por razones ideológicas o por razones de política doméstica las relaciones con ellos.

Cuarto, debemos realizar un esfuerzo permanente para diversificar nuestras relaciones económicas internacionales, en particular, profundizando nuestro relacionamiento comercial y económico con la Unión Europea y sus países miembros, Rusia, la India, Japón y Corea del Sur y con todos los países en desarrollo de África, América Latina, Asia central y Medio Oriente.

Quinto, no debemos practicar una política internacional “principista”. No tenemos los atributos de poder para gravitar en el diseño de las reglas que conforman el sistema político y económico mundial. Nadie está obligado a actuar más allá de sus verdaderas capacidades (recordemos la antigua ley romana: *ultra posse nemo obligatur*).

Debemos defender los valores democráticos que son parte de nuestra idiosincrasia e identidad cuando tengamos la posibilidad de ejercer una influencia positiva y concreta. Deberíamos coordinar una política común

con nuestros vecinos, Brasil, Chile, Paraguay y el Uruguay, que enfrentan los mismos desafíos.

Sexto, debemos reducir nuestra dependencia financiera de ambas potencias en pugna. La competencia bipolar incrementa el perfil intervencionista de las dos grandes potencias en los asuntos internos de potencias medias como la Argentina. La dependencia financiera nos expone al chantaje y a la retorsión.

Nuestro endeudamiento externo es excesivo y la fragilidad de nuestras cuentas públicas nos vuelve dependientes y nos expone a presiones que pueden involucrarnos en situaciones engorrosas para nuestros intereses.

Argentina: Amiga de Todos y Aliada de Ninguno²⁶ (Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, julio de 2022)

Introducción

La Argentina en las últimas décadas perdió posición y prestigio en el escenario internacional. En el *ranking* mundial del PBI per cápita, pasó del lugar N.º10 en 1950 al N.º64 en la actualidad

La situación se agravó durante las últimas dos décadas. Los síntomas son una economía estancada, un aparato estatal quebrado, pobreza creciente y un sistema educativo en declinación. La decadencia facilita un clima político faccioso y una grieta que agudiza la desunión nacional.

Es difícil tener una política exterior exitosa cuando la política y la economía interna viven en crisis. Cuando predomina la inercia y el desconcierto, resulta difícil abrir mercados, atraer inversiones y obtener apoyos diplomáticos.

La Argentina es poco respetada, se desconfía de su palabra y no se toman en serio sus propuestas. Además, es vulnerable a las presiones de otras naciones y le cuesta sostener políticas de largo plazo.

Para desarrollar una política exterior efectiva y exitosa, debemos primero introducir profundas reformas en el funcionamiento de nuestras instituciones internas. Restaurar la confianza y recrear una sociedad donde se valore el trabajo, la inversión y el estudio, tener una moneda sólida, cuentas fiscales equilibradas y reconstruir un aparato estatal eficaz en materia de educación, justicia, asistencia social, defensa y que combata al crimen organizado.

En el marco de dichas reformas, la política exterior debe contribuir a convertir nuestro potencial en realidad. Debemos enfrentar tres grandes desafíos en el marco de un mundo en profunda transformación:

Primero, transitamos las primeras etapas de un enfrentamiento global entre China y los Estados Unidos que será largo y cuyo final aún no podemos descifrar. **Necesitamos definir una estrategia de largo plazo** para promover nuestra seguridad e intereses, preservar nuestros valores y relacionarnos provechosamente con ambos rivales.

Segundo, debemos definir una estrategia económica internacional que nos permita volver a crecer sostenidamente. Nuestra participación en la economía mundial es endeble. Exportamos poco y recibimos escasa inversión extranjera directa. **Necesitamos abrirnos al mundo**, conquistar

26 de la Balze, F. A. M. (2022). *Argentina: amiga de todos y aliada de ninguno*. Conferencia en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires. Publicado en los *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*.

nuevos mercados, diversificar las exportaciones, atraer inversiones productivas y facilitar el retorno de los argentinos y de los capitales que emigraron en las últimas décadas.

Tercero, nuestra política regional perdió la brújula. La relación privilegiada con Brasil no se convirtió en la gran apuesta internacional que esperábamos. El Mercosur no funciona como unión aduanera, ni como zona de libre comercio ni como plataforma de negociación con el mundo. **Necesitamos redefinir una nueva estrategia regional** que favorezca la integración con nuestros vecinos y que simultáneamente promueva una inserción en el mundo que nos permita progresar.

Nuestra frágil situación internacional contrasta con el extraordinario potencial que no hemos aprovechado. Nuestra geografía nos protege de los ataques externos y vivimos en una región pacífica. Estamos protegidos por un vasto océano Atlántico, la cordillera de los Andes, los vastos mares australes, la cuenca fluvial del Río de la Plata, la selva chaqueña y la zona del altiplano.

Gozamos de las ventajas adicionales de ser autosuficientes en alimentos y energía, tener un enorme potencial en energías renovables y minería, no tener conflictos étnicos o regionales relevantes, gozar de un clima atractivo y de una geografía abierta que facilita, a bajo costo, las comunicaciones internas y el desplazamiento de recursos, bienes y personas dentro del país. Son muy pocos los países que gozan de tan extraordinarias circunstancias.

La lejanía geográfica de los principales centros económicos y políticos mundiales reduce, a veces, la calidad de nuestros contactos internacionales y genera en nuestra dirigencia visiones distorsionadas de lo que sucede en el mundo.

Buenos Aires y el sistema educativo han contribuido a esa dislocación. Buenos Aires es bella y cosmopolita y, sin duda, una de las grandes metrópolis del mundo. Es a la vez la capital política, polo intelectual y el principal centro financiero, comercial y logístico del país. Es la capital de un imperio que en realidad no existe. Y eso puede llegar a confundir.

La educación argentina durante el siglo XX se orientó a radicar a los hijos de los inmigrantes haciendo gala de atributos reales e imaginados y nunca fue cambiada, a pesar de la dramática declinación que hemos sufrido desde mediados del siglo XX. Esto también confunde.

Por eso, a veces, las tácticas y los gestos de nuestra política exterior no se condicen con nuestra realidad. Buscamos un protagonismo que no se corresponde con nuestras capacidades y los resultados no son siempre los mejores. Como resultado de estos desvaríos, nuestra diplomacia a menudo deja de lado los principios básicos que deben guiar una política exterior pragmática e inteligente (ver sección 3 B).

La geopolítica mundial se está partiendo en dos bloques rivales y el universo económico se está fracturando bajo la presión de esferas de influencia, regionalismos y relaciones preferenciales. Para sobrevivir y prosperar en un mundo turbulento e inestable, la Argentina tendrá que ser “amiga de todos y aliada de ninguno”.

1. Una nueva era mundial

Si queremos dejar atrás la política exterior de una Argentina “descompuesta”, debemos encontrar respuestas a los desafíos que enfrentamos. Para ello es menester entender lo que está sucediendo en el mundo.

Transitamos una era turbulenta e insegura en la política y la economía mundial. Tres tendencias marcantes y duraderas dominan el presente: (i) el creciente conflicto hegemónico entre China y los Estados Unidos, (ii) el activismo de nuevos grandes actores regionales (Rusia, la India, Irán, Turquía y Brasil) y (iii) una desaceleración y fragmentación del proceso de globalización.

Acontecimientos recientes, como la crisis del COVID-19 y la invasión de Ucrania, confirman la incertidumbre reinante. La pandemia mostró una comunidad internacional sin liderazgos claros y sin mecanismos de coordinación entre las principales potencias. La crisis sanitaria fue global, pero las respuestas fueron locales.

La Organización Mundial de la Salud no supo responder y las políticas nacionales impusieron su primacía en los procesos de producción y distribución de las vacunas. Además, prevaleció una agresiva diplomacia sanitaria donde las grandes potencias usaron las vacunas para promover sus intereses comerciales y realizar políticas de influencia en el resto de los países.

En el caso de la invasión rusa a Ucrania, se violaron principios fundamentales del derecho internacional y se impuso la ley del más fuerte. El conflicto resultó en un choque entre el revisionismo ruso y una mala praxis diplomática por parte de Occidente, que no supo integrar a tiempo a Ucrania y a Rusia en un proyecto europeo de seguridad compartida.

Los acontecimientos recientes en Ucrania confirman la conformación de dos grandes bloques. La tradicional alianza de Europa con los Estados Unidos se fortalece, el desafecto entre Rusia y Occidente se profundiza y Rusia se acerca a China, como aliada militar y proveedora de energía y alimentos.

A. El conflicto hegemónico

La primacía mundial de los Estados Unidos está amenazada por el veloz surgimiento de China, una potencia revisionista con ambiciones globales. Los Estados Unidos defienden el *statu quo* y la preeminencia que supieron obtener después de su triunfo en la Guerra Fría.

China tiene la escala demográfica, económica y militar para disputarle a los Estados Unidos su supremacía. Pero la sustentabilidad en el largo plazo de su proyecto mundial no está asegurada. Su forma de gobierno autocrático, su envejecimiento poblacional prematuro, su modelo de crecimiento desbalanceado y las dificultades para mantener la unión nacional en un país tan grande y diverso suscitan dudas que solo el futuro podrá esclarecer.

Su economía es del mismo tamaño que la norteamericana (aproximadamente, 18 % del producto bruto mundial), pero su presencia en el comercio mundial es mayor. China utiliza agresivamente el acceso a su mercado

para promover sus intereses, punir críticos y cimentar relaciones de largo plazo.

En el campo tecnológico, China muestra la disposición a competir con los Estados Unidos. Su nivel es inferior, como lo confirmó el tema de las vacunas COVID-19 y su notorio atraso en la industria de los semiconductores. Pero la carrera está lanzada y en muchos sectores la competencia está abierta.

La Ruta de la Seda propone unir el espacio euroasiático a través de una ambiciosa red de proyectos de infraestructura y energía. China promueve dichos proyectos para introducir sus empresas en las economías locales, sellar relaciones con los Gobiernos y crear una red de países asociados.

China es una gran importadora marítima de energía, minerales, alimentos, así como de bienes intermedios que alimentan su industria manufacturera. El trasfondo geopolítico de la Ruta de la Seda es reducir su dependencia respecto al poderío naval norteamericano en los mares del sudeste asiático y diversificar sus fuentes de aprovisionamiento hacia conexiones por tierra.

La modernización de sus fuerzas militares avanza a paso sostenido. El reciente lanzamiento de su segundo portaviones y la concreción de un ramillete de bases navales en el océano Índico y en las costas del este de África alientan sus ambiciones.

Sus dirigentes están convencidos de que los Estados Unidos desean obstaculizar su ascenso, pero que su creciente participación en el comercio mundial, sus avances tecnológicos y la concreción de la Ruta de la Seda le brindarán la oportunidad de consolidar su liderazgo.

Por su parte, los Estados Unidos siguen siendo la primera potencia mundial, pero ya no tienen las ventajas de escala que tenían hace veinte años y la brecha que los separa de China se achica cada vez más.

Los fracasos políticos y militares que cosechó en el Medio Oriente (Afganistán e Irak) y las oscilaciones que sufre su posicionamiento internacional entre una tendencia internacionalista/liberal (Biden/Obama) y un nacionalismo más aislacionista (el *America First* de Donald Trump) le quitan cierta flexibilidad a su política exterior.

Sin embargo, decisiones tomadas en los últimos años confirman que China es considerada por el conjunto del *establishment* norteamericano como un rival que debe ser enfrentado. Aranceles comerciales específicos, propuestas para reformar la OMC y limitar el mercantilismo chino, restricciones a la transferencia de tecnología, otorgamiento de subsidios para relocalizar proveedores claves en su territorio, la aprobación de leyes que promueven el desarrollo tecnológico, el traspaso de fuerzas militares hacia el sur de Asia, la venta de armas a Taiwán y a Japón y el uso de sanciones financieras respecto a la violación de derechos humanos en Hong Kong, el Tíbet y Xijiang son algunas de las numerosas medidas puestas en marcha.

Previsiblemente, la tasa de crecimiento china se mantendrá, por un tiempo, superior a la norteamericana y la posición “relativa” de los Estados Unidos continuará declinando. Pero los Estados Unidos están compensando dichas circunstancias con la concreción de una vasta red de

países aliados —mayoritariamente democráticos— en Europa, Asia y el hemisferio occidental.

La guerra en Ucrania ha contribuido a renovar la antigua asociación militar y estratégica de los Estados Unidos con Europa. Los hechos confirman un antiguo principio de la política internacional: nada mejor para fortalecer una alianza que el recrudecimiento de una amenaza compartida.

Indudablemente, el antagonismo entre los dos grandes rivales se intensificará en el tiempo, transformándose en rivalidad para atraer aliados y debilitar las alianzas del otro. La carrera se proyecta al campo del comercio, la conquista de mercados y la competencia tecnológica (en particular, la fijación de estándares internacionales en telecomunicaciones y servicios de internet).

La reciente conferencia del secretario de Estado Antony Blinken en la Universidad de George Washington sintetiza el pensamiento de los Estados Unidos respecto a China.

Blinken propone “defender un sistema internacional abierto, basado en normas, principios e instituciones que el mundo estableció después de dos guerras mundiales, para gestionar las relaciones entre los Estados, prevenir conflictos, promover la soberanía, la autodeterminación, la solución pacífica de los conflictos y los derechos humanos”.

Sostiene que los cimientos de ese sistema sufren embates por parte de China y Rusia, quienes se han vuelto más represivos en el orden interno y más agresivos en lo externo. Asegura que la respuesta de los Estados Unidos se concentrará en una renovación doméstica que incluye modernizar la industria y la infraestructura y fortalecer las cadenas de suministros para incorporar mayor autosuficiencia a su economía.

En el área internacional, propone vincularse más activamente con todas las organizaciones internacionales y regionales, así como fortalecer sus relaciones con los miembros del G7, el G20, y con sus países aliados y amigos en el resto del mundo (Blinken, 2022).

El desenlace del conflicto hegemónico es imprevisible e inescrutable. Lo más probable es que, en el largo plazo, no se imponga la potencia más poderosa, sino la que haya sabido crear la coalición más amplia y sólida en términos económicos y militares y que además ofrezca un modelo de organización social y política más atractivo.

Debemos preguntarnos si, en el largo plazo, el modelo autoritario y de capitalismo de Estado que promueven China y Rusia se impondrá al modelo democrático y de capitalismo de mercado que se edificó en Occidente durante los últimos dos siglos.

En el ínterin, la Argentina deberá instrumentar una política pragmática de “doble vía” para asegurar su defensa, promover sus intereses económicos y defender sus valores (ver sección 3 A y B).

B. Las grandes potencias regionales

Somos también testigos del surgimiento de potencias regionales que rechazan el *statu quo* y promueven un sistema internacional diferente al que prevaleció en las últimas décadas.

Las más relevantes son, además de China, Rusia, India, Irán, Turquía y Brasil. Cada una “juega su juego” y lo que realmente comparten es el deseo de extender sus esferas de influencia y concretar sus ambiciones nacionales. Pero sus temores e intereses a menudo son divergentes.

Sin duda, China, Rusia e Irán desafían directamente el liderazgo norteamericano y rechazan su pretensión de promover la “democracia liberal” como forma de gobierno. A la India le preocupa sobre todo la amenaza China y, con Turquía y Brasil, imaginan una “tercera vía” para mantener una cierta equidistancia entre los dos grandes contendientes.

Es particularmente ilustrativa la Declaración Conjunta que firmaron los presidentes Xi Jinping y Putin en Pekín el 4 de febrero 2022, pocos días antes de la invasión a Ucrania,²⁷ donde rechazan la hegemonía de los Estados Unidos y la injerencia de las democracias occidentales en los asuntos internos de otros países. Sostienen que hay diferentes formas de democracia y que ellos consideran a sus países “democracias exitosas”.

En el orden interno, proponen la primacía del Estado/partido y se oponen al sistema democrático liberal, al intervencionismo humanitario, a la promoción de los derechos humanos en terceros países y a la gestión del internet sin control del Estado.

También objetan la ampliación de la OTAN hacia el este de Europa, así como las alianzas militares que los Estados Unidos están extendiendo en Asia (Australia, Corea del Sur, Japón y la India), para contener a China y proteger la autonomía de Taiwán.

También se resisten al apoyo que brinda Occidente a las llamadas “revoluciones de los colores”, como las que ocurrieron durante la primavera árabe en el 2011, en Ucrania en el 2014 (que detonó la invasión rusa a Crimea) o en Bielorrusia y Kazajistán más recientemente.

Para Rusia, se trata de recuperar la esfera de influencia perdida después del derrumbe de la URSS y rediseñar el sistema de seguridad europeo debilitando la OTAN y la presencia militar de los Estados Unidos en el continente.

La creación de un área de integración económica euroasiática que incluye a la mayoría de los ex Estados soviéticos del este de Europa y de Asia central, la incorporación de Crimea al Estado ruso (2014), la intervención militar en Georgia (2018) son pasos en el proyecto de reconstitución del viejo proyecto imperial ruso.

La reciente invasión a Ucrania confirmó dichos propósitos, pero los logros obtenidos han sido ingratos para las ambiciones rusas. Rusia anexa parte del este y sur de Ucrania, pero paga altos costos. Refuerza la independencia del resto de Ucrania, vigoriza a la OTAN (que amplía su cobertura a Suecia y Finlandia), pierde su principal mercado de exportación (gas natural a Europa) e incrementa su dependencia de China.

Para la India, se trata de fortalecer su proyecto de desarrollo, mantener a raya a Pakistán (un viejo enemigo con el cual tiene una disputa militar

27 Declaración Conjunta de la Federación Rusa y la República Popular China sobre las Relaciones Internacionales. Entrando en una Nueva Era y el Desarrollo Sostenible Global.

respecto al control de Cachemira) y competir cabeza a cabeza con China, con quien tiene un grave conflicto fronterizo en la región del Himalaya y una rivalidad de largo plazo en el océano Índico, que no cesará de agravarse durante los próximos años.

La presencia naval en el océano Índico y cuidar la alianza con Rusia (su principal proveedor de armas) fueron políticas tradicionales de la India. Pero su acercamiento reciente a los Estados Unidos, Japón y Australia confirma las graves suspicacias que le suscita el fortalecimiento de China.

Para Irán, se trata de legitimar su sistema político/teocrático en el escenario mundial y establecer un liderazgo regional en el Medio Oriente enfrentando a la monarquía saudita, los emiratos sunitas del golfo Pérsico y a Israel.

Proyecta su poder a través de la influencia privilegiada política, militar y religiosa (chiita) que detenta en Irak, Siria y el Líbano y extiende su influencia a través de los movimientos políticos/militares del Hezbollah (en el Líbano), del Hamas (en Palestina) y de los huties (en Yemen).

Sus avances en el área nuclear provocan temores tanto en la región como en los Estados Unidos respecto a sus intenciones de desarrollar el arma atómica. Dichas preocupaciones han expuesto a Irán a numerosas sanciones que dificultan su crecimiento económico. La negociación de un acuerdo ha sufrido avances y retrocesos y ahora está empantanada. El riesgo de un ataque preventivo de Israel para decapitar el programa nuclear iraní, con graves consecuencias regionales, está presente en el horizonte.

Para Turquía, se trata de apalancar su extraordinaria posición geográfica (a caballo de dos continentes y en control de los estrechos que unen al Mediterráneo con el mar Negro), una economía industrial relativamente avanzada y las fuerzas militares más grandes y organizadas de la región para restablecer una esfera de influencia en antiguas regiones del imperio otomano, en particular, los Balcanes, el Medio Oriente, África del norte y el Mediterráneo oriental.

Sus ambiciones se enfrentan a las de Arabia Saudita y Egipto en el Medio Oriente y África, y a las de Grecia en el Mediterráneo y los Balcanes. Además, enfrenta internamente un movimiento kurdo separatista que debilita su posición internacional.

C. El caso de Brasil

La idea de ejercer un liderazgo en América del Sur y de ser reconocida como una gran potencia mundial está enraizada en sectores de la elite brasileña, sobre todo en su cuerpo diplomático (Itamaraty). El deseo de incorporarse como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el signo más claro de esa ambición.

La posición de Brasil se robusteció durante las presidencias de Cardoso y de Lula entre los años 1995 y el 2010. La conjunción de dos presidentes con buena imagen internacional, una estabilidad económica e institucional sostenida, la creación del Mercosur (1991), así como el lanzamiento posterior del Unasur (2005) —para promover la integración político-militar— crearon circunstancias favorables para consolidar su liderazgo.

Desafortunadamente, los resultados no se correspondieron con las expectativas. Para Brasil, tanto el Mercosur como el Unasur se transformaron en trampolines para desarrollar una presencia internacional propia y separada de sus socios regionales.

Brasil se lanzó de lleno a promover proyectos de asociación con otras grandes potencias emergentes. Así fue el caso del IBSA en el 2003 (India, Brasil y Sudáfrica) y de los BRICS en el 2011 (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), donde Brasil se propuso intensificar las relaciones sur-sur y ganar espacios de maniobra en su negociación con los Estados Unidos (con el cual tiene una relación histórica de amor y odio).

En el campo de la política regional, la incapacidad de la diplomacia brasileña para resolver la grave crisis venezolana y su modesta participación en la resolución del conflicto militar entre el Gobierno de Colombia y las FARC debilitaron su posición.

Luego, durante la segunda presidencia de Lula y la presidencia de Dilma Rousseff, el proyecto se politizó detrás de banderas partidarias. La promoción del Foro de San Pablo como aglutinante político de la integración y la incorporación de Venezuela desbalancearon un proyecto de integración que para ser exitoso debía trascender el partidismo faccioso.

Los cimientos económicos del proyecto de integración regional se descuidaron. El Mercosur económico se estancó y perdió su vitalidad. Los recurrentes relanzamientos disimulan detrás de la retórica un *statu quo* que nadie quiere modificar ni mejorar.

El Mercosur se transformó en un “mito racional” —una ficción— que los socios quieren preservar porque les resulta útil para sostener su prestigio internacional, pero que no cumple con sus objetivos reales.

El proyecto de unión aduanera quedó trunco. El arancel externo común se volvió cada vez menos común (cubre menos del 60 % del nomenclador aduanero), las aduanas interiores entre los países miembros mantienen su primacía y la negociación conjunta de acuerdos comerciales con terceros países tuvo resultados intrascendentes.

Respecto a la zona de libre comercio, el comercio intrarregional se concentra en pocos sectores y ha crecido modestamente en los últimos veinte años. Numerosas restricciones sanitarias, estadísticas, regulatorias y de estándares técnicos se transformaron en un grave impedimento a la expansión del comercio. Mas del 60 % del comercio intrarregional lo realizan un puñado de empresas multinacionales en los sectores del automóvil, las autopartes, la química y el petróleo.

El comercio bilateral total entre la Argentina y Brasil, que había alcanzado aproximadamente los USD 40.000 millones en el año 2011, se redujo a solo USD 24.000 millones (promedio de los años 2015-2019). Las inversiones directas recíprocas se redujeron.

La complementariedad entre nuestras economías disminuyó notablemente. Brasil perdió el dinamismo industrial que caracterizó su proyecto de desarrollo entre 1970 y 1990 y se transformó en un gran exportador de productos agrícolas en directa competencia con sus socios regionales.

La inestable política exterior del Gobierno de Dilma (tuvo tres ministros de Relaciones Exteriores), el estancamiento económico de Brasil (su

PBI per cápita cayó casi 10 % durante la última década), la cerrazón de su economía (la octava más cerrada del mundo, y su transformación en un exportador de materias primas, principalmente al mercado chino (más del 30 % de sus exportaciones totales), socavaron sus intereses regionales.

Brasil es un país grande y una potencia regional, pero su baja participación en el comercio mundial (representa solo el 1 % del comercio total mundial y ocupa el puesto 29 en el *ranking* internacional de comercio su limitado poder militar (80 % de su gasto en defensa es en sueldos y jubilaciones) y graves falencias en su infraestructura de transporte limitan su protagonismo.

Salvo una verdadera revolución de productividad (que requeriría reformas respecto a las cuales no hay consenso político) o el advenimiento de una sostenida demanda para sus productos minerales y agrícolas, sus perspectivas de crecimiento son acotadas. Además, es necesario tener en cuenta que, si bien Brasil es un gran productor de alimentos y energía, sus costos unitarios de producción y transporte son más altos que los argentinos.

Así como está, el Mercosur no tiene futuro, pues nos condena a convivir con una economía cerrada, de altos costos y de bajo potencial de crecimiento. Con reformas profundas (aranceles externos más bajos, menos restricciones al comercio intrarregional y una negociación amplia de acuerdos de libre comercio), la situación podría mejorar.

La posibilidad de que este escenario ocurra en un Gobierno liderado por el Partido de los Trabajadores (PT) es baja. La plataforma de gobierno del PT, recién anunciada, propone poner en práctica “una política exterior activa para recuperar el protagonismo que Brasil tuvo cuando era respetado por el mundo entero”.

También propone la búsqueda de una mayor relación con la región, pero la plataforma es solo declarativa. En las presidencias anteriores del PT, el Mercosur no tuvo avances relevantes más allá de declaraciones políticas, porque Brasil es reticente a abrir su mercado. Favorece al Unasur y a la CELAC para consolidar su posición política en la región y al IBSA y a los BRICS, como parte de su estrategia global para convertirse en el interlocutor privilegiado de los Estados Unidos, China y el G7.

Para asegurar el futuro crecimiento económico argentino, es imprescindible renegociar el acuerdo de integración regional, como salvar lo rescatable del Mercosur (principalmente, el acuerdo automotor) y crear un nuevo horizonte de oportunidad es el desafío para encarar.

Evidentemente, la mejor opción para nuestro país es apoyar la propuesta del Uruguay de transformar el Mercosur en una “zona de libre comercio” y así recuperar plenamente la capacidad para negociar individualmente acuerdos de libre comercio con el resto del mundo, como lo hicieron con éxito muchos países, entre ellos, Australia, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Egipto, México, Suiza, Turquía y todas las grandes economías del sudeste asiático.

La transformación del Mercosur en una zona de libre comercio también abriría las puertas para desarrollar una relación más fructífera con Brasil, con menos declaraciones ampulosas y más realizaciones concretas.

Una genuina liberalización de las barreras para arancelarias que obstruyen el comercio bilateral, un programa de integración energética, mejoras en la infraestructura de conectividad, mayores contactos entre los empresarios y una genuina cooperación en las negociaciones con terceros países que abran mercados y atraigan inversiones al sector productivo. Además, con menos retórica y más pragmatismo, la cooperación bilateral puede profundizarse en temas de política internacional, seguridad, migraciones, medio ambiente y numerosos campos de interés común.

D. La globalización fragmentada

A nivel mundial, la geopolítica y la globalización han entrado en colisión. El mundo se está volviendo más proteccionista y la globalización pierde velocidad y se fragmenta. El conflicto hegemónico, la competencia entre capitalismo de Estado y de mercado y el fortalecimiento de los regionalismos, desaceleran y modifican la morfología del proceso de globalización, tanto en las áreas de comercio como en las de internet y finanzas.

En términos económicos, el mundo que se avecina se parecerá al mundo globalizado que prevaleció entre 1860 y 1930. Entonces el comercio y la inversión internacional se expandían con rapidez, pero el bilateralismo y las esferas de influencias eran predominantes y no existían acuerdos e instituciones multilaterales.

Las esferas de influencia y las preferencias imperiales gestionadas por Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón, Italia y los Estados Unidos —en sus colonias o áreas de influencia— fueron prácticas habituales durante aquel periodo de globalización. A pesar de ello, el comercio y la inversión internacional se expandieron velozmente, como lo corrobora la propia historia de nuestro país.

En el futuro, las negociaciones bilaterales se multiplicarán mientras que las negociaciones multilaterales perderán efectividad, como lo demuestran los temas comerciales en la OMC, los temas sanitarios en la OMS y los temas políticos en las Naciones Unidas.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) vive en crisis. La última negociación global exitosa, la Ronda Uruguay, se cerró en 1995. El Mecanismo de Solución de Controversias está paralizado desde el año 2016.

Los intentos de relanzar las negociaciones multilaterales no se concretaron por falta de liderazgo de los países más avanzados, resistencias de países como China y la India a introducir reformas y una falta general de consenso respecto a los temas para ser incluidos en la agenda.

Las presiones proteccionistas se han multiplicado durante los últimos años. La administración Trump impuso a China y a otros países aranceles al hierro, al acero y al aluminio por motivos de “seguridad nacional”. Por el mismo motivo restringió la exportación de bienes y servicios tecnológicos a China y a Rusia.

China y los Estados Unidos están preocupados por la dependencia que tienen de proveedores extranjeros respecto a productos que consideran esenciales para su seguridad nacional e intentan modificar las cadenas de suministro, atrayendo proveedores a su propio territorio, aun a costa de incrementar los costos de producción.

En el caso de tecnologías de uso dual (civil y militar), cada bloque aplica reservas de mercado. Las prohibiciones a transferir nuevas tecnologías, a vender compañías que controlan tecnologías de punta y el robo de la propiedad intelectual se han vuelto moneda corriente.

El uso de la política comercial como factor de retorsión política crece a pasos agigantados. China lo utiliza como represalia contra países que critican sus políticas internas. Los Estados Unidos y sus aliados también lo han utilizado en su trato con Corea del Norte, Irán y Venezuela.

Dichas medidas se han agravado en el contexto de las sanciones (y contrasanciones) aplicadas después de la invasión rusa a Ucrania, y han desarticulado el funcionamiento de los mercados de energía, alimentos y fertilizantes.

Por su lado, la Unión Europea decidió “unilateralmente” introducir, a partir del año 2025, mecanismos de defensa comercial para combatir el calentamiento global a través de impuestos ligados al “contenido de carbón” de los productos importados. También amenaza restringir la importación desde países que degradan sus áreas forestales (el principal afectado sería Brasil).

La parálisis estructural de la OMC, el uso de las sanciones por motivos geopolíticos, las modificaciones en las cadenas de suministro y el surgimiento del cambio climático como un criterio adicional de restricción comercial auguran conflictos que serán difíciles de resolver en un entorno internacional fragmentado, donde los Estados Unidos ya no actúan más como componedores de última instancia y China no ha tomado su relevo.

Por su parte, el sistema de internet se volvió menos abierto y la intervención de los Gobiernos en su funcionamiento se incrementó. El concepto de soberanía estatal sobre el internet y la implementación de controles sobre lo que se transmite por la red (las “murallas de fuego”) se han vuelto una práctica habitual en los países autoritarios que tamizan la circulación de noticias.

Los Gobiernos dictatoriales usan sistemáticamente el internet para espiar y conocer las opiniones de su población. Los conflictos de seguridad cibernética y espionaje industrial se multiplican. La universalidad inicial de la red está siendo gradualmente suplantada por el control de la información y muchas de las grandes empresas proveedoras de servicios están fuertemente restringidas en su operatoria.

Finalmente, el uso de las finanzas como instrumento coercitivo en las relaciones internacionales ha tomado vuelo. Los mecanismos utilizados son los controles a los movimientos de capitales, las restricciones al funcionamiento de los sistemas de pagos —como el *Swift*— y, en casos más extremos, el congelamiento de fondos de Estados soberanos depositados en el exterior.

Estos procedimientos fueron inicialmente utilizados contra las organizaciones terroristas islámicas, luego se extendieron a países como Corea del Norte e Irán, que se enfrentaban a los Estados Unidos en conflictos particularmente urticantes (la proliferación nuclear) y, recientemente, a Rusia después de su invasión a Ucrania.

En el caso de Rusia, se congelaron aproximadamente USD 320.000 millones de sus reservas oficiales depositadas en bancos internacionales. Esto creó dudas en otros países respecto al uso del dólar como moneda de reserva internacional y respecto a la confiabilidad de los bancos como fieles depositarios. Seguramente, países como China y otros reevaluarán sus políticas de reservas internacionales para diversificarlas y minimizar los riesgos de una futura retorsión financiera.

Con el tiempo, el rol privilegiado del dólar en el sistema internacional sufrirá una erosión, pero mantendrá su primacía, porque no existe otra moneda que brinde los servicios de liquidez y transferibilidad que ofrece el dólar en la actualidad.

2. Argentina: amiga de todos y aliada de ninguno

A. Las opciones

El riesgo de una guerra generalizada entre China y los Estados Unidos es bajo. La disuasión nuclear es efectiva porque ambas potencias tienen la capacidad de destruir a la otra en caso de una guerra total.

No se puede descartar que ocurra un conflicto convencional en el estrecho de Taiwán, pues China no puede concretar sus ambiciones globales sin imponer su supremacía en los mares del sudeste asiático y los Estados Unidos no pueden sostener su rol de primera potencia mundial si son desplazados de Asia por la fuerza.

La invasión a Ucrania convierte a Rusia en un aliado de China y ha delineado con mayor claridad los contornos de ambos bloques. China y Rusia enfrentan el mismo rival, comparten sistemas de gobierno autocráticos y se oponen tenazmente al intervencionismo liberal en materia de democracia y derechos humanos. Sus economías son complementarias y su relación económica se intensificará en el futuro.

La guerra en Ucrania también fortalece a los Estados Unidos, del cual Europa depende para su defensa. Europa tiene que convivir con una situación política y militar inestable en el centro del continente, mayores gastos en defensa y un rearme alemán que generará suspicacia entre sus vecinos. Su déficit energético y su dependencia del suministro ruso la obligan ahora a buscar fuentes alternativas y a poner en marcha una costosa reconversión energética.

El éxito de la Unión Europea como proyecto de integración económica y monetaria no se ha traducido en poder militar y diplomático equivalente. Los recientes desencuentros en temas migratorios y en la gestión energética son síntomas de un malestar profundo. En muchos temas los intereses nacionales prevalecen, es difícil llegar a acuerdos satisfactorios entre tantos países y las desconfianzas históricas sobreviven, a pesar de la convergencia económica.

En este turbulento entorno, la rivalidad entre los dos bloques en pugna se va a intensificar. El posicionamiento de la Argentina requiere un análisis detallado de los pros y contras de las opciones:

1. La neutralidad estricta: la ponen en práctica países ubicados en las fronteras calientes del conflicto y temerosos de verse involucrados directamente en un enfrentamiento bélico, como, por ejemplo, Bangladesh, Bután, Nepal y quizás Sri Lanka. Es lo que sucedió con Austria y Finlandia durante la última Guerra Fría y lo que probablemente ocurra en el caso de Ucrania, cuando se negocie una paz duradera. **No se aplica a nuestras circunstancias.**

2. El alineamiento automático: los países insertos en la zona de seguridad de una de las grandes potencias tienden a alinearse en lo militar con dicha potencia para minimizar los riesgos a su seguridad sin dejar de participar en la economía global, si el actor principal no lo objeta.

Para China, es el caso de Camboya, Corea del Norte, Laos y Myanmar. Algo similar ocurre con los países de América Central, México y el Caribe, que se alinearán automáticamente con los Estados Unidos por el predominio militar que dicha nación ejerce sobre la región. Es también el caso de Israel en el Medio Oriente. **No se aplica a nuestras circunstancias.**

3. El no alineamiento “pasivo”: es efectivo solo en “escenarios multipolares” y cuando el país que lo adopta, por su lejanía geográfica, no está involucrado en los conflictos entre las grandes potencias y procura desentenderse de los acontecimientos bélicos extrazona.

Fue en líneas generales la política de la Argentina entre 1860 y 1940, cuando privilegiamos nuestros intereses económicos globales sobre las preferencias geopolíticas de las grandes potencias europeas de aquella época. **No es aplicable en las circunstancias internacionales actuales.**

4. El no alineamiento “activo”²⁸: sucede cuando la dirigencia de un país “estratégicamente relevante” instrumenta una política pendular para extraer beneficios económicos y/o militares de los contendientes. Fue el caso de Egipto, la India e Indonesia durante la Guerra Fría y quizás lo podrían aplicar en el futuro potencias regionales como Brasil, la India o Turquía.

Pero, en un escenario de competencia hegemónica, el “no alineamiento activo” presenta riesgos significativos para países medios, como la Argentina, que no son “estratégicamente relevantes”.

Los dos grandes contendientes se vuelven altamente susceptibles (hasta agresivos) a las iniciativas de potencias medias cuando dichos comportamientos favorecen a su rival en el campo de la seguridad, el acceso a recursos escasos y las tecnologías de punta.

Beneficiarse de la competencia entre dos grandes rivales sin transformarse en víctima no es fácil, como lo ilustra el caso de nuestro país durante la Segunda Guerra Mundial. **No es recomendable en nuestras circunstancias y mucho menos como furgón de cola de otras potencias que privilegiarán sus intereses.**

5. Las estrategias de doble vía: es una estrategia de alineamientos cruzados donde las políticas resultan de balancear un conjunto diverso de

28 Fortín, C., Heine, J., Ominami, C. (2021). *El No Alineamiento Activo y América Latina. Una Doctrina para el Nuevo Siglo*. Catalonia.

intereses políticos, económicos y militares para optimizar el interés nacional.

Por ejemplo, países asiáticos como Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Singapur y Vietnam mantienen relaciones económicas estrechas con China, pero temen su expansionismo por motivos de proximidad geográfica y promueven simultáneamente un acercamiento estratégico con los Estados Unidos para equilibrar dichos riesgos.

Optan por llevar adelante una estrategia de “doble vía”, manteniendo una amplia cooperación en materia de comercio e inversiones con China y, simultáneamente, se asocian militarmente a la coalición de los Estados Unidos como aliados formales (Corea del Sur, Filipinas y Japón) o, en una versión más “light”, brindando acceso operativo a sus puertos e instalaciones militares (Indonesia, Singapur, Vietnam).

En América Latina, esta podría ser la opción de países como Chile, Perú y México, que se benefician del comercio y las inversiones chinas, pero que están ubicados en un área donde predomina la influencia militar norteamericana. **Se aplica a nuestras circunstancias, pero adaptándola a nuestra situación particular.**

B. La “estrategia de doble vía” argentina: tener muchos amigos y meterse en pocos problemas

Debemos asumir con realismo el papel que nos toca en el escenario mundial. Adoptar una política internacional pragmática y de bajo perfil. Centrarnos en nuestros intereses económicos y políticos concretos y no tratar de influir demasiado regionalmente y mucho menos globalmente. En síntesis, ambicionar el perfil internacional de países como Australia o Suiza y no el de Francia o Brasil.

Nuestra política exterior no debería definirse a partir de preferencias ideológicas o partidarias. Las declaraciones grandilocuentes y la búsqueda de protagonismos raramente rinden beneficios y dar lecciones públicas a países más poderosos no es el método más apropiado para recibir su apoyo o minimizar su aversión.

Tampoco tenemos los atributos de poder para gravitar en el diseño de las reglas que conforman el sistema político mundial y no estamos moralmente obligados a actuar más allá de nuestras verdaderas capacidades (recordemos la antigua ley romana: *ultra posse nemo obligatur*).

La “estrategia de doble vía” nos facilitará las relaciones económicas y políticas con ambos rivales, sin abandonar nuestro compromiso con la democracia y el Estado de derecho, en consonancia con el régimen político en el cual hemos elegido vivir.

En materia económica, nuestro mercado es el mundo y nuestros intereses son globales. Debemos ser pragmáticos en todo lo que beneficia el desarrollo nacional.

Será necesario negociar numerosos acuerdos de libre comercio para diversificar y profundizar nuestras relaciones económicas con todos aquellos países que son importadores potenciales de nuestros productos o proveedores de capital productivo. A manera de ejemplo, Australia ha

celebrado 27 acuerdos de libre comercio (bilaterales o plurilaterales), Chile 32, Suiza 35 y Turquía 27.

Respecto a Brasil, debemos reconocer que tiene ambiciones y problemas globales que no nos atañen. Brasil es mucho más dependiente del mercado chino que la Argentina y esto, junto a su membresía en los BRICS, influenciará sus opciones geopolíticas globales en formas que no serán siempre coincidentes con nuestros intereses. Tampoco estamos involucrados en los problemas ambientales generados por la deforestación del Amazonas o interesados en participar activamente en negociaciones globales (por ejemplo, la paz del Medio Oriente), que no son de nuestro interés vital.

Con Brasil debemos desarrollar una relación pragmática e intensa de integración en el ámbito regional. En particular, deberíamos ampliar el comercio bilateral eliminando las numerosas restricciones paraarancelarias que lo obstruyen en la actualidad y poner en práctica una política de amplia y recíproca cooperación en todos los temas regionales relevantes (fronteras, seguridad, migraciones, salud, educación, cooperación científica, etc.).

Respecto a Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia, no debemos inmiscuirnos en su política interna, salvo cuando impacte negativamente sobre nuestros intereses nacionales de largo plazo. Los criterios de acción deberían ser una amplia cooperación política, la integración física y económica y la defensa de la democracia.

El desarrollo de Vaca Muerta nos brinda la posibilidad de transformarnos en el principal proveedor de gas natural de Chile y de Uruguay (ambos países son deficitarios), lo que contribuiría a consolidar la integración económica y política con ambos vecinos y fortalecería nuestra posición negociadora con ellos en los demás temas que nos interesan.

El desarrollo de la hidrovía es prioritario en términos de política regional y nos abriría oportunidades concretas para profundizar la integración económica y política con Bolivia, Brasil Paraguay y Uruguay.

A su vez, nos brindaría la posibilidad de beneficiarnos de la producción, el transporte, la logística y todos los servicios relacionados de una vasta área de integración física y económica que va desde el Mato Grosso y Santa Cruz de la Sierra hasta el Río de la Plata.

Expandir física y operativamente la hidrovía, mejorar los servicios a los usuarios, ampliar y modernizar la navegación, facilitar la instalación y el funcionamiento de terminales agroexportadoras y puertos y promover los numerosos servicios relacionados nos ofrecen grandes oportunidades de negocios que contribuirán a expandir nuestra economía e integrarla a la de nuestros vecinos.

Nuestro endeudamiento externo excesivo debilita nuestra posición internacional. La competencia bipolar incrementa el perfil intervencionista de las grandes potencias en los asuntos internos de los países medios como la Argentina. Nos hemos transformado en una “nación mendicante” que regularmente deja de pagar sus deudas y depende, como un adicto, de quien le presta dinero en los momentos de apuro. De la mano de un

indispensable ordenamiento monetario y fiscal interno, debemos reducir drásticamente nuestra dependencia financiera externa.

Poner en marcha la “doble vía” requiere evaluar cuidadosamente los temores y los intereses vitales de los dos grandes rivales y ser consciente de las “líneas rojas”, que no deben cruzarse. Hay que tener bien en claro qué podemos obtener de uno sin poner en peligro la relación con el otro.

En mi opinión, **los temas vitales de los Estados Unidos en la Argentina (sus “líneas rojas”)** son tres: (i) hacer buenos negocios, (ii) proteger su importante stock de inversiones directas en nuestro país y (iii) excluir una presencia militar china activa en la región. Nuestro objetivo es conservar y fortalecer la relación amplia y cordial que hemos mantenido con los Estados Unidos, Japón y sus aliados europeos durante décadas.

Históricamente, el Cono Sur no fue una prioridad estratégica para Washington, que prioriza los negocios en la región. Dicha situación se modificó y los Estados Unidos adoptaron políticas intervencionistas cuando una gran potencia extrahemisférica —con la cual se enfrentaban globalmente— pretendió intervenir activamente en la región. Le ocurrió a la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial, a Brasil (en 1964) y a Chile (en 1973) durante la Guerra Fría.

En el campo de la seguridad, no se trata de una alianza formal, sino de mantener viva una asociación informal que se inició durante las presidencias de Arturo Frondizi y John Kennedy. Adquirir equipamiento militar de los Estados Unidos o de sus aliados, entrenar oficiales en sus escuelas militares, participar de operaciones navales conjuntas con los países vecinos del Atlántico Sur e involucrarnos en misiones de paz de las Naciones Unidas.

Los Estados Unidos no nos necesitan como aliado militar, pero indudablemente resentirían una presencia militar china en nuestro territorio. Los Estados Unidos tienen los medios y la capacidad para ejercer su poder militar en el hemisferio, habilidad que ni los chinos ni los rusos tendrán por muchos años.

La concesión de puertos o de vías navegables, la adquisición de tecnologías de uso dual (por ejemplo, el sistema de comunicaciones G5) o la instalación de cables submarinos de comunicaciones son temas que suscitarían preocupación en Washington.

Si no elegimos bien nuestro posicionamiento estratégico, estaremos expuestos a hacerlo bajo presión y en las peores de las circunstancias. La cooperación militar con los Estados Unidos y sus aliados occidentales debe estar limitada a temas defensivos y regionales y ser instrumentada en estrecha cooperación con nuestros vecinos.

Esta mayor sensibilidad de los Estados Unidos respecto a la presencia china en nuestra región nos abre, si sabemos gestionarla, oportunidades para un relacionamiento más provechoso en temas comerciales, tecnológicos y financieros.

Será más fácil expedir aprobaciones sanitarias y regulatorias que faciliten la exportación de productos regionales (frutas, vinos, legumbres, tabaco, carne, pesca, biodiésel, litio, etc.), atraer una mayor participación de empresas norteamericanas en nuestro sector productivo, facilitar el

acceso de nuestro sector privado a su mercado de capitales (Wall Street) y avanzar en una cooperación más ventajosa en todo lo relacionado con el turismo y los intercambios educacionales, en ambas direcciones.

Los temas vitales para China (sus “líneas rojas”) también son tres: (i) asegurar el acceso de sus manufacturas al mercado argentino “en condiciones de nación más favorecida”, (ii) garantizar un aprovisionamiento confiable para sus importaciones de materias primas (soja, alimentos, litio, petróleo y, quizás, en el futuro cobre) y (iii) respetar y proteger las inversiones realizadas y los préstamos otorgados a nuestro país.

Mientras que para los norteamericanos los temas de defensa en nuestra región son prioritarios, para China son secundarios. Por supuesto, si la oportunidad se presenta, China aprovechará la debilidad argentina para promover sus intereses de seguridad, como lo hizo con la instalación de la base de seguimiento espacial en Neuquén en el 2014. Se trató de aprovechar una oportunidad, no de una política de largo plazo.

Indudablemente, el veloz crecimiento de Asia y, en particular, de China nos abre importantes mercados para nuestras exportaciones y la posibilidad de atraer capitales para ampliar nuestro potencial productivo.

En la actualidad, nuestras exportaciones a China son modestas y excesivamente concentradas en pocos productos (soja, carnes y algunos productos regionales). Nuestros vecinos exportan anualmente mucho más que nosotros (Brasil, aproximadamente, USD 90.000 millones; Chile, USD 23.000 millones, y Perú, USD 13.000 millones) y su balanza comercial es superavitaria; mientras que la Argentina apenas exportó USD 6500 millones y acumuló un déficit comercial de USD 55.000 millones durante la última década.

Nuestras exportaciones a China deben incrementarse y diversificarse para equilibrar la balanza comercial. En materia de inversiones, deberíamos combinar sus compras de materias primas con inversiones en la infraestructura necesarias para llevar dichos productos al mercado. Las inversiones en litio, cobre y en energías renovables, así como los préstamos para modernizar los ferrocarriles, van en la dirección correcta.

Debemos asegurarnos un campo de juego nivelado: que empresas argentinas participen como socios en los emprendimientos, que se priorice el uso de la mano de obra y proveedores locales, que se tomen los recaudos ambientales apropiados y que los proyectos que realice directamente el Estado sean prioritarios y socialmente rentables.

Nuestra postura con China debería ser explicitada tanto con ellos como con los norteamericanos. Ser un proveedor confiable, cumplir los acuerdos y poner en marcha todos los negocios beneficiosos para ambos países, que no impliquen consecuencias geopolíticas negativas para la Argentina.

¡Salgamos a conquistar el mundo y dejemos de vivir encerrados entre cuatro paredes!

Referencias

- Blinken, A. (26 de mayo de 2022). *Enfoque de la Administración con respecto a la República Popular China* (discurso). U.S. Embassy in Chile. <https://cl.usembassy.gov/es/enfoque-de-la-administracion-con-respecto-a-la-republica-popular-china/>
- Declaración Conjunta de la Federación Rusa y la República Popular China sobre las Relaciones Internacionales Entrando en una Nueva Era y el Desarrollo Sostenible Global. Pekín, 4 de febrero de 2022.
- Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (2021). *El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para el nuevo siglo*. Catalonia.
- The Economist (2022). *Pocket World in Figures*. Economist Books.

La Argentina en un Nuevo Mundo²⁹ (Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, abril de 2024)

Somos testigos de cambios sorprendentes en la economía y la política mundial. La geopolítica y la globalización entraron en conflicto.

Las relaciones entre las grandes potencias se modifican y surge un “conflicto hegemónico” entre China y los Estados Unidos, que seguramente se intensificará en los próximos años.

La morfología de la economía internacional experimenta transformaciones significativas. La globalización se está fragmentando y los lineamientos de dos bloques antagónicos se esbozan en el horizonte. Los cambios ocurren de manera sostenida, tanto en la estructura como en la dinámica del comercio, las inversiones y los procesos de creación y transferencia de nuevas tecnologías.

Los argentinos nos hemos sumido en nuestros propios problemas y deliberaciones en los últimos años. Primero, un populismo empobrecedor, luego la pandemia y un Gobierno calamitoso, que nos llevó a una declinación económica y política sin precedentes.

Ahora nos encontramos ante un cambio repentino y acelerado que genera esperanzas, pero que deja a muchos perplejos y desorientados. El éxito o el fracaso en las reformas propuestas (estabilidad monetaria, equilibrio fiscal, desregulaciones, modernización del aparato estatal) depende de decisiones políticas y de la generación de consensos internos que permitan dejar atrás las causas de nuestra decadencia.

Pero también es importante entender el contexto internacional para encarar un proceso de crecimiento y de modernización que provea fundamentos sólidos y una continuidad al proyecto reformista en curso.

Argentina, en el siglo XIX, supo entender y adaptarse a las tendencias mundiales. Entre la batalla de Caseros (1851) y el Centenario (1910), en un lapso de sesenta años, Argentina comprendió el rumbo del mundo y logró establecer una sociedad relativamente exitosa y moderna para su época.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Argentina dejó de valorar las nuevas tendencias mundiales, en particular, el apogeo de los Estados Unidos y la gradual pero inexorable internacionalización de la economía mundial.

A pesar de implementar reformas sociales necesarias, la Argentina fracasó en integrarse adecuadamente al mundo de la posguerra, lo cual tuvo graves consecuencias a largo plazo que aún padecemos. La participación de la Argentina en el producto bruto y en el comercio mundial se redujo

29 de la Balze, F. A. M. (2024). *La Argentina en un nuevo mundo*. Conferencia en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires. Publicado en los *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*.

dramáticamente y el país inició un proceso de declinación económica que redujo su posición diplomática y militar en la escena mundial.

Hoy en día, la pregunta clave es: ¿cuál es la situación mundial en términos económicos, políticos y estratégicos? Algunos podrían argumentar que esta pregunta es innecesaria, ya que bastaría con leer los periódicos para estar al tanto de los eventos globales.

Sin embargo, las tendencias subyacentes no siempre son evidentes en las noticias diarias. Los sucesos puntuales, como un atentado terrorista en Gaza o una disputa territorial en Ucrania, son relevantes, pero no explican, por sí solos, las tendencias profundas que deberían determinar nuestras decisiones en materia de posicionamiento internacional.

¿Cuáles fueron las tendencias dominantes de los últimos treinta años? La preeminencia de los Estados Unidos, la globalización (entendida como una creciente interdependencia económica, tecnológica y comunicacional) y el ascenso de China. Estas fueron las tres narrativas principales.

¿Y ahora qué está ocurriendo? Estas narrativas se están modificando.

¡China ha “levantado el copete”! China ya es una gran potencia y se propone rivalizar, cabeza a cabeza, con los Estados Unidos por el liderazgo económico y político mundial.

Los conflictos hegemónicos surgen cuando dos grandes potencias, significativamente más grandes y poderosas que las otras, compiten por el dominio mundial e intentan imponer su supremacía y sus formas de organización política y económica sobre el resto de los actores.

Los dos rivales tienen visiones diferentes sobre cómo organizar la política (democracia liberal vs. partido único), la economía (capitalismo de mercado vs. capitalismo de Estado) y el sistema de orden mundial, además de diferencias culturales que dificultan el diálogo sincero y la búsqueda de entendimientos perdurables.

Algunos argumentan que la relación económica entre China y los Estados Unidos es tan importante que supera cualquier tipo de rivalidad hegemónica. Sin embargo, Francia y Gran Bretaña eran los principales socios económicos de Alemania entre 1870 y 1939 y esto no impidió la ocurrencia de las catastróficas Primera y Segunda Guerra Mundial.

La ambición de poder, la dinámica de las políticas internas, las carreras armamentistas y la acumulación de resentimientos y desconfianzas también cuentan. Además, cuanto más largo y extenso es un conflicto, más difícil es restablecer una paz sostenible y duradera.

Presenciamos la primera fase de un conflicto hegemónico por la primacía mundial. Como en su momento fueron la guerra del Peloponeso (entre Esparta y Atenas) o las guerras púnicas (entre Roma y Cartago) o la guerra de los Cien Años (entre Inglaterra y Francia) o más recientemente los recurrentes conflictos entre Francia, Gran Bretaña y Alemania o, *a posteriori*, entre la Unión Soviética/Rusia y los Estados Unidos y sus aliados.

Los signos están a la vista. En primer lugar, el gasto militar. Actualmente, China tiene más navíos militares en el mar que los Estados Unidos. Es importante recordar que, si bien en cantidad superan a los estadounidenses, su calidad es inferior. Los chinos tienen aproximadamente cuatrocientos buques de superficie, mientras que los estadounidenses alrededor

de trescientos. Claro, un portaaviones estadounidense tiene, en términos militares, un valor muy grande. Del mismo modo, un avión F-35 tiene un valor militar superior al de un avión chino comparable. Sin embargo, China construye aviones, misiles, submarinos y expande sus fuerzas militares a un ritmo acelerado —con tasas de crecimiento anual promedio de aproximadamente el 15 %—, lo que le ha conferido un poder militar que no tenía antes.

En segundo lugar, China ha invertido significativamente en el desarrollo de tecnologías de punta en directa competencia con los Estados Unidos y sus principales aliados. En el año 2014 lanzaron un programa llamado “China 2025” centrado en la inteligencia artificial, la robótica, la bioingeniería y los semiconductores, para los cuales otorgaron subsidios y créditos, a la vez que promovieron la investigación tecnológica y científica. Además, han obtenido, legal e ilegalmente, propiedad intelectual de otros países para acelerar su avance tecnológico.

Este salto tecnológico hacia adelante se modificó hace cinco años. Ahora, China invierte masivamente en las industrias relacionadas con el cambio climático y la transición energética, incluyendo automóviles eléctricos, baterías de litio, minas de cobre, cobalto y litio, parques solares, turbinas eólicas, entre otros.

Ha logrado una ventaja competitiva significativa en estos sectores debido a los fuertes apoyos estatales otorgados. China tiene la capacidad de producir más del 70 % de los vehículos eléctricos y de las baterías eléctricas en el mundo. Es deficitaria en cobre, litio y cobalto, pero importa estos minerales de Australia, Sudamérica y África y luego los refina y exporta masivamente al mercado mundial.

En tercer lugar, la Ruta de la Seda: un intento monumental para contrarrestar la frágil posición geográfica de China en términos estratégico-militares. China, un gran importador de energía, alimentos y minerales, depende en gran medida del transporte marítimo a través de los mares linderos a su territorio continental.

Esta situación presenta un riesgo, ya que la mayoría de las importaciones chinas pasan por estrechos marítimos controlados por la marina estadounidense. Por ejemplo, de los aproximadamente once millones de barriles de petróleo que China compra diariamente, nueve millones pasan por esos estrechos y los Estados Unidos podrían bloquearlos y, quizás, poner a China de rodillas en poco tiempo.

La Ruta de la Seda representa un esfuerzo por modificar dicha dependencia desviando una parte del transporte hacia el continente euroasiático. China invierte en infraestructura ferroviaria, rutas, puertos, gaseoductos, etc. en países como Afganistán, Pakistán, Irán y Rusia y en Asia central. Todo esto constituye un intento de alterar una geografía que limita su capacidad estratégico-militar en un posible conflicto con los Estados Unidos.

En un cuarto lugar, China otorga préstamos financieros y *swaps* a países emergentes para desarrollar proyectos de infraestructura y sostener la estabilidad financiera de sus bancos centrales, creando lazos de dependencia financiera que incrementan la influencia diplomática y política china.

Durante los últimos doce años, la Argentina ha mantenido un déficit comercial promedio con China de aproximadamente USD 6000 millones de dólares por año. Esta brecha es significativa. Importamos de China bienes manufacturados por un valor de USD 12.000 millones de dólares, mientras que exportamos a China productos primarios, como *pellets* de soja, carne y otros por un valor de USD 6000 millones de dólares. El déficit lo cubren los *swaps* que financian el déficit comercial bilateral, facilitando la importación masiva de manufacturas chinas, en competencia con la industria local y otros proveedores extranjeros tradicionales.

¿Qué costo tuvo para la Argentina este acuerdo que se aprobó en el 2014 (meses antes de las elecciones del 2015)? La construcción de una estación de seguimiento satelital espacial china en Neuquén con una concesión por cincuenta años. La estación satelital permite el monitoreo de satélites y, por lo tanto, tiene implicaciones estratégicas y militares en el caso de una guerra. Actualmente, una guerra en Asia se desarrollaría probablemente alrededor de Taiwán y los mares adyacentes y tendría un componente naval, aéreo y espacial fundamental.

China ha jugado un papel importante en la creación de los BRICS. Los BRICS, financiados principalmente por China, son un instrumento diplomático para reunir a un grupo de países con posiciones antagónicas o competitivas hacia los Estados Unidos y sus aliados, proporcionando un espacio común para coordinar temas de interés mutuo.

A través de los temas mencionados, China ha establecido los fundamentos para instrumentar la competencia hegemónica con los Estados Unidos. Sin embargo, surgen en su posición actual algunas fragilidades que vale la pena mencionar.

La primera es el rápido envejecimiento demográfico de China, una tendencia sorpresiva. La tasa de fertilidad en China ha descendido a 1,2 hijos por mujer. Para mantener una población estable, la tasa de fertilidad debería estar entre 2,1 y 2,2. Como resultado, la población de China se achica. Las Naciones Unidas proyectan que la población china disminuya de 1400 millones a 800 millones para el año 2075. ¿Cómo han llegado a esto?

En la década de 1980, el líder chino Deng Xiaoping temía las consecuencias de la superpoblación. Se le advirtió que, si no se tomaban medidas, la población china, de casi 1100 millones, podría alcanzar los 3000 millones para el año 2050, una cifra políticamente inmanejable. Como resultado, se implementó la “política del hijo único”. Esta política redujo el crecimiento demográfico, pero generó problemas colaterales. En las familias de bajos recursos, existe una preferencia por tener hijos varones, que supuestamente serían más capaces de sostener a sus padres en la vejez.

La “política del hijo único” creó un triple problema: una disminución en la tasa de fertilidad, un envejecimiento de la población y un desequilibrio en la proporción de género, con menos mujeres que las necesarias para mantener los niveles de población actuales.

El segundo tema es una crisis inmobiliaria y económica de gran magnitud. El país destinaba un 40 % de su inversión total al sector inmobiliario, lo que representaba aproximadamente el 17 % del PBI total, centrado en la construcción civil y en la infraestructura pública.

China realizó una extraordinaria inversión en infraestructura y un vasto desarrollo del sector inmobiliario residencial. Muchas familias chinas, limitadas por los controles cambiarios, optaron por invertir sus ahorros y tomar créditos para comprar propiedades, lo que generó una enorme burbuja especulativa. La situación actual es preocupante, con más del 30 % de las hipotecas en mora de más de noventa días, lo que impacta negativamente la demanda agregada, reduce el consumo y limita el crecimiento.

El principal desarrollador inmobiliario de China, Evergrande, se declaró en quiebra, acumulando una deuda de USD 350.000 millones de dólares. Esta cifra es significativa si se compara con la economía argentina, lo que subraya la magnitud del problema.

China también se enfrenta a un desafío económico estructural, ya que su tasa anual promedio de crecimiento se redujo al 4 % o 5 %, lejos del impresionante 10 % de las décadas anteriores. Esta desaceleración es común entre los países que se acercan a la frontera tecnológica, como experimentaron Japón, Corea y Taiwán en el pasado. Una vez que se alcanza cierto nivel de desarrollo, la tasa de crecimiento declina.

China también enfrenta tensiones internas debido a cambios en su sistema político. En los últimos diez años, el país ha adoptado un enfoque más leninista y autoritario. ¿Qué significa esto en términos prácticos? El leninismo es un método de acción política (eufemísticamente llamado “centralismo democrático”) caracterizado por un sistema de partido único que ejerce el poder desde arriba hacia abajo, utilizando los sistemas de seguridad, inteligencia y, en ocasiones, la represión. Los derechos individuales, los derechos humanos, la libertad de prensa y la existencia de otros partidos políticos no son parte del combo.

Durante la última década, China aumentó los niveles de represión interna y promovió un nacionalismo agrio y virulento. Aunque la población lo ha aceptado, debido a los buenos resultados económicos, estas contradicciones comienzan a mostrar que el proyecto de desarrollo chino —si bien impresionante y respaldado por un extraordinario esfuerzo del pueblo chino— enfrenta limitaciones demográficas, económicas y políticas que le hacen sombra.

En cuanto a la situación en Estados Unidos, el país enfrenta una intensa polarización cultural y política que divide a la sociedad. Esta polarización no es entre el 10 % y el 90 % de la población, sino entre dos grupos aproximadamente iguales.

El partido demócrata está siendo influenciado por su ala más radical, que representa solo al 10 % de sus votantes, pero tiene una fuerte impronta ideológica sobre la política del partido, en particular, en temas de inmigración, género y discriminación racial.

Un ejemplo de esta polarización se refleja en la cuestión de la inmigración. Durante la administración de Obama, aproximadamente 600.000 personas ingresaban ilegalmente a los Estados Unidos cada año. Antes, en la era Bush, esta cifra era de alrededor de 1 millón. Cuando Trump asumió el cargo en el 2017, logró reducirla a 300.000. Sin embargo, con la llegada de Biden, esta cifra aumentó a más de 2 millones de personas al año. Este aumento repentino y masivo genera intensas tensiones políticas internas.

¿Cuál es el trasfondo de la cuestión? Existe un grupo minoritario, pero ideológicamente poderoso dentro del partido demócrata, que aboga por una política de inmigración sin regulaciones. Argumentan que, por una cuestión moral, los Estados Unidos deben permitir la entrada de personas pobres, aunque carezcan de documentos legales.

En el lado del partido republicano, el señor Trump es indudablemente un populista de derecha, carismático, con comportamientos personales que algunos pueden criticar. No es inexperto ni tampoco un tonto, a pesar de como algunos lo describen. Es un hombre pragmático y competente capaz de tomar decisiones racionales, aunque a veces su estilo y sus propuestas no sean “políticamente correctas” y antagonizan a sus críticos y opositores.

¿Cuál es el mayor ataque contra Trump? Lo judicial. Mientras estaba de viaje, surgieron dos casos que pude seguir de cerca. Escuché lo que dijo el juez y también la postura de la oposición. Permítanme presentarles estos casos. Les arrancarán una sonrisa.

Primer caso: hace unos veinte años, Trump quería comprar lencería para su mujer y una amiga se ofreció a acompañarlo: “Voy contigo, Donald, y te ayudo a elegir la ropa interior para tu esposa”. En el probador, mientras ella se probaba la lencería, Donald aparentemente se comportó de manera inapropiada. Se pasó de la raya. Durante muchos años, la mujer no dijo nada. Sin embargo, cuando llegó la última elección, ella lo acusó y demostró que Trump había estado en ese probador. El juez le otorgó USD 5 millones de dólares en compensación civil. ¿Qué hizo Trump al día siguiente? Insinúo que la mujer era poco atractiva y que jamás habría tenido una relación con ella. ¿Qué hizo el juez quince días después? Aumentó la multa de USD 5 millones a USD 85 millones de dólares. Trump apeló.

El segundo caso involucra un préstamo que Trump solicitó al Deutsche Bank por USD 350 millones de dólares para construir un rascacielos en Nueva York. En el formulario del banco, Trump exageró el valor de algunos de sus activos. Si valían 100, estimó que valían 150. Sin embargo, pagó completamente el préstamo. El Deutsche Bank certificó que Trump había reembolsado la totalidad y afirmó que no había otorgado el préstamo basándose en el valor de los activos declarados, sino en la garantía de su fortuna. Sin embargo, el juez lo acusó de falsificar documentos y le impuso inicialmente una multa de USD 350 millones de dólares, que actualmente está siendo apelada.

Existe una gran diferencia de calidad en el sistema judicial americano entre el sistema federal, que funciona a través de concursos y una carrera judicial, y los sistemas estatales. En muchos estados, los jueces y los fiscales son elegidos políticamente. Cuando usted elige diputados, elige también jueces y fiscales. En algunos casos, la politización puede llegar a ser un problema. La fiscal general de Nueva York, la señora Leticia James, realizó su campaña electoral argumentando que lo iba a meter preso a Trump.

Trump no es un santo. Exagera, tiene costumbres y puntos de vista que podemos o no compartir. Pero, obviamente, presenciamos un debilitamiento de la democracia americana bastante preocupante. La lucha po-

lítico-electoral se ha vuelto agria e ilegítima. Están sucediendo cosas que hemos visto pasar en países bananeros.

La próxima contienda electoral en los Estados Unidos entre demócratas y republicanos va a ser dura y agresiva. Trump lleva tres puntos de ventaja en las encuestas, pero faltan siete meses. El final está abierto.

Lo más sorprendente en el escenario actual es el nuevo nacionalismo económico norteamericano, que se convierte en un elemento clave de la política internacional y de la política de seguridad.

Lo inició Trump en el 2017 (*Make America great again*), lo extendió Biden en el 2021 y seguramente lo profundizará la próxima administración, que surgirá después de las próximas elecciones.

Lo instrumentan a través de aranceles a la importación, políticas industriales de apoyo a sectores promovidos y sanciones económicas y financieras selectivas a países como Rusia, Irán, Corea del Norte, Venezuela.

Los Estados Unidos fueron durante décadas el adalid de la globalización, facilitando el impresionante avance de la economía mundial y, a partir de 1980, el extraordinario surgimiento de China. Crearon y respaldaron el sistema de reglas e instituciones multilaterales (entre otras, el GATT, la OMC, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) que le dio sustento al proceso de globalización comercial y financiero de las últimas décadas.

Pero ahora, en el contexto del conflicto hegemónico desatado con China, deciden que el sistema necesita ser reformado en profundidad para proteger sus intereses y poner un coto a las políticas mercantilistas que promueve su rival.

Muchos pensaron que con la salida de Trump y la llegada de Biden eso podía cambiar. Sin embargo, sucedió lo contrario. Biden incrementó los aranceles e hizo hincapié en poner en marcha un ambicioso programa de políticas industriales.

Jake Sullivan, el director del Consejo Nacional de Seguridad, sostiene que la globalización de los últimos treinta años fue un error estratégico que favoreció a China y debilitó la fortaleza interna de los Estados Unidos en perjuicio de la clase media y los trabajadores. Argumenta que los Estados Unidos deben reposicionarse en el ámbito económico mundial, lo que llevó a Biden a impulsar tres grandes iniciativas:

- El *Inflation Reduction Act*, con un presupuesto de más de USD 300.000 millones de dólares, destinado principalmente a la economía verde, y que abarca áreas como la energía solar, eólica, baterías de litio, automóviles eléctricos, entre otras.
- El *Chip Act*, con una inversión de casi USD 80.000 millones de dólares para apoyar el sector de semiconductores, mediante créditos y subsidios.
- El *Infrastructure Act*, que destina más de USD 400.000 millones de dólares a la infraestructura física y digital, y abarca desde la construcción de carreteras, puentes y aeropuertos hasta la mejora de los sistemas de procesamiento y almacenamiento de datos informáticos.

Tuve la oportunidad de cenar el 7 de febrero con Robert Lighthizer, quien instrumentó la política comercial y económica de Trump. Fui invitado a un club en Nueva York donde iba a exponer la futura política de Trump si gana las elecciones.

Lo que dijo fue muy simple: “Vamos a imponer un arancel del 10 % a las importaciones de todo el mundo”. Le pregunté: “¿Por qué?”, y él respondió: “Bueno, porque nuestro dólar está sobrevaluado”. ¿Y por qué está sobrevaluado? Porque todo el mundo quiere tener inversiones en dólares. Esta alta demanda de dólares hace que el dólar sea muy caro, debilitando así constantemente los sectores productivos, industriales, mineros y agrícolas, y resultando en un déficit comercial permanente.

“Entiendo —pensé—, espero que no agrave aún más la sobrevaluación de la moneda”. Los economistas sabemos que ese es un riesgo. Si se impone un arancel alto a la importación, existe una tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. Pero él no lo veía de esa manera.

La segunda medida que mencionó fue que impondrían un impuesto del 60 % a todas las importaciones chinas a partir del 1 de enero del próximo año. Robert Lighthizer es un prestigioso abogado de las compañías del acero y del aluminio, así como también un importante defensor del sector industrial estadounidense, y es ahora el candidato de Trump para volver a dirigir la política comercial.

Así que nos encontramos en un nuevo escenario mundial. La Organización Mundial del Comercio (OMC) perdió su relevancia y se ha convertido en una institución de segundo orden. Ya sabemos que las reglas que rigen el comercio internacional nunca fueron plenamente aceptadas por China, que es mercantilista y otorga protección y subvenciones a los sectores promovidos, en particular, a los sectores exportadores. Y ahora, sorpresivamente, los estadounidenses y los europeos, que fueron los promotores originales del multilateralismo, han decidido romper el molde y competir con los chinos en el mismo terreno y con las mismas armas.

En el campo militar y estratégico, los Estados Unidos están reforzando sus capacidades militares y presionando a sus aliados europeos (OTAN) y asiáticos (principalmente Australia, Japón y Corea del Sur) para aumentar su gasto militar. Además, a través de diversas iniciativas diplomáticas, están intentando reducir sus compromisos militares en Europa y el Medio Oriente para poder focalizar sus mayores esfuerzos en Asia, en los escenarios de un posible conflicto con China.

En el campo económico, se han propuesto gradualmente reconstruir las cadenas de suministros en áreas claves de defensa, tecnología de punta y medicamentos para recuperar la independencia industrial y tecnológica en áreas controladas por su rival.

¿Cuáles son las consecuencias de lo que les estoy contando? No confío mucho en los pronósticos, ya que nadie puede predecir el futuro. Sin embargo, podemos observar el presente. No se trata de lo que va a suceder, sino de mirar lo que está ocurriendo enfrente de nuestras narices.

Los argentinos nos estamos enfocando en nuestras preocupaciones y no nos estamos dando cuenta de que la morfología del sistema económico y comercial internacional está cambiando velozmente y que el sistema

político internacional está inmerso en un conflicto hegemónico, que seguramente conocerá marchas y contramarchas, pero que será de larga duración.

Si la Argentina se propone retomar un proceso de modernización económico y social rápido y sostenido, tendrá que adaptarse al nuevo mundo como condición indispensable para prosperar económicamente y fortalecer su posición internacional.

Estamos en un nuevo escenario, que comparte algunas similitudes con el que prevaleció entre 1848 y 1940. Un mundo que se globalizó en un contexto político y económico fragmentado por esferas de influencia y por preferencias imperiales.

Durante el siglo XIX, Argentina se globalizó con éxito en un mundo con ciertas similitudes al que se vislumbra en la actualidad. No existían reglas e instituciones multilaterales, ni el GATT, ni la OMC, ni el Fondo Monetario ni el Banco Mundial.

¿Cómo funcionó la internacionalización en el siglo XIX? A través de acuerdos bilaterales y sectoriales. En aquel entonces, se conocían como Acuerdos de Amistad, Navegación y Comercio. ¿Y cómo funcionaban dichos acuerdos?

En algunos casos, esos acuerdos incluían cláusulas de “trato nacional” y de “extensión automática de la cláusula de la nación más favorecida”, que luego se incorporarían a los acuerdos constitutivos del GATT en 1947.

Argentina firmó más de treinta acuerdos entre 1822 y 1940 (siendo el primero con Gran Bretaña en 1822 y el segundo con los Estados Unidos en 1823). Exportábamos al mundo y teníamos acuerdos bilaterales con diferentes países, como, por ejemplo, Prusia, Austria-Hungría, Dinamarca, Japón, Suiza, etc. En cada acuerdo se abordaban los temas de interés específico de cada relación bilateral.

Hoy el mundo está retomando esa dirección. En este momento, ni los Estados Unidos, ni Europa ni Japón muestran un gran interés en concretar grandes acuerdos de libre comercio como los que se concretaron entre 1990 y el 2010.

Las relaciones políticas y de seguridad ganan relevancia e impactarán la estructura del comercio y la inversión internacional durante la próxima década. Quizás se firmen acuerdos amplios de libre comercio entre países aliados o de particular interés estratégico para las grandes potencias, pero esos casos serán la excepción, no la regla.

Las cadenas de valor que antes eran internacionales están experimentando un cambio hacia el *on-shoring*, el *friend-shoring*, el *near-shoring*. Se trata de depender de proveedores confiables y asegurarse de que las cadenas de valor en productos de valor estratégico no estén controladas por el adversario.

Quizás también podamos concretar acuerdos de libre comercio relativamente amplios con países de menor relevancia estratégica en África del norte, el Medio Oriente, Asia central y Europa del Este.

Pero van a prevalecer los acuerdos bilaterales, sectoriales y preferenciales. Por ejemplo, respecto a la realización y protección de inversiones puntuales, la seguridad en la provisión de insumos, la seguridad alimen-

taria, la desburocratización de los procedimientos aduaneros, las regulaciones sanitarias y fitosanitarias, los temas impositivos, la transferencia tecnológica, el uso de las energías renovables, etc.

El nuevo escenario también tiene importantes implicancias para el futuro del Mercosur. Luego de casi treinta y cinco años de existencia, el acuerdo de integración regional no alcanzó ninguno de sus compromisos originales y tampoco hay señal alguna de que estos se quieran alcanzar.

El acuerdo de integración regional necesita ser reformulado y el realismo debe reemplazar a la retórica y la politización partidaria prevalente durante las últimas dos décadas.

El Mercosur no cumplió con su función de ser una plataforma de negociación con el mundo y tampoco generó un flujo significativo de comercio intrarregional. El Mercosur no cerró ningún acuerdo con los centros económicos más importantes, como China, los Estados Unidos, Japón, la Unión Europea o la India.

La “zona de libre comercio” es precaria, ya que cuenta con productos excluidos (automotor y azúcar), además de imponer una muralla de barreras no arancelarias que han limitado severamente la expansión del comercio dentro de la región. Solo el 15 % del comercio total de los miembros es dentro del Mercosur, versus el 37 % en el acuerdo USA/Canadá/México y 60 % en el caso de la Unión Europea.

Respecto a la unión aduanera, el arancel externo común solo cubre el 60 % de los productos y tiene muchas excepciones (listas nacionales, regímenes para bienes de capital, informática, telecomunicaciones e insumos agropecuarios, admisión temporaria, entre otras). Nunca se logró poner en vigencia un código aduanero, ni coordinar políticas de defensa comercial conjuntas, ni acordar la coordinación de políticas macroeconómicas ni de promoción de inversiones.

El Mercosur debe transformarse en una “zona de libre comercio” que favorezca un mayor comercio bilateral y una mayor integración de los sectores productivos. Debemos recuperar el manejo de nuestra política comercial internacional, ya que en el nuevo escenario será difícil negociar juntamente con Brasil debido a su marcado proteccionismo y a conflictos de interés en sectores claves. Brasil se ha convertido en una gran potencia agroalimentaria y compite directamente con nuestro país en diversos productos, como la soja, el maíz, las carnes, los lácteos, etc.

No podemos cambiar el mundo. Nuestro desafío es entender lo que ocurre, adaptarnos a las circunstancias y adoptar los mecanismos de negociación y de acercamiento a otros países que nos permitan obtener los mejores acuerdos posibles para promover nuestros intereses y nuestra prosperidad.

Tenemos que proponernos negociar muchos acuerdos sectoriales, bilaterales y preferenciales. Estos acuerdos estarán muy relacionados con la seguridad: ¿quién es nuestro amigo y quién confía en nosotros? Tenemos algunos productos que son de interés y algunos argumentos para hacer buenos acuerdos. Los alimentos, la energía, el litio y el cobre, los servicios de informática, el turismo son los ejemplos típicos.

En el tema alimentario, la inseguridad alimentaria siempre existió, pero ahora se intensifica debido al impacto del cambio climático. ¿A quién le preocupa la inseguridad alimentaria? A los Estados Unidos y Europa, relativamente poco, ya que son grandes productores de alimentos. Pero a países como Túnez, Marruecos, Bangladesh o Pakistán les interesa. Tenemos nuevas cartas de negociación para abrir mercados, atraer inversiones e identificar nuevos negocios con países con los que tradicionalmente no tuvimos relaciones.

También podremos exportar energía: petróleo al hemisferio norte, gas a nuestros vecinos (Brasil, Chile y Uruguay) y Gas Natural Licuado (GNL) a Europa, lo que nos proporcionará una relación sólida con esos países. La energía crea dependencia. Putin lo entendió bien, aunque lo aplicó de manera incorrecta al final.

La minería, en particular el cobre y el litio, tiene un rol clave en la futura economía verde y la transición energética y podría ofrecernos interesantes oportunidades de negociación si nos decidimos seriamente a desarrollar el sector minero. A cambio de ser un proveedor confiable, podremos atraer inversiones y obtener otras concesiones.

El sector industrial necesita modernizarse, especializarse y volverse más competitivo. En una economía estable y ordenada, con menos impuestos distorsivos y más crédito de largo plazo, seremos testigos a un reverdecimiento de nuestro sector industrial, que ha vivido durante décadas a la defensiva.

Argentina tiene oportunidades si comprende lo que está sucediendo y adapta su estrategia internacional a los nuevos tiempos. Sin embargo, para avanzar debe primero ordenar su economía interna. No hay política internacional eficaz en un país desordenado, con alta inflación, gasto público descontrolado, un Estado desorganizado y un sistema laboral arcaico.

Argentina necesita volver a funcionar como un país capitalista moderno y serio, donde el sector privado lidere el crecimiento y un Estado bien organizado cumpla con mayor eficacia sus funciones indelegables. Un país donde los empresarios quieran invertir, los trabajadores trabajar, los estudiantes estudiar y los ahorristas ahorrar. ¡Manos a la obra!

Argentina en el Escenario Internacional³⁰ (Conferencia en el Rotary Club de Buenos Aires, junio de 2025)

Buenas tardes. Muchas gracias, Jorge, por tu invitación. Es un gran placer estar entre amigos. Voy a tratar de resumir en 30 minutos la escena internacional de un mundo donde reina la confusión.

Me atrevo a decir que, en la actualidad, todos compartimos el sentimiento de estar viviendo una situación de mareo. Estamos arriba de un barco que se mueve en medio de una tormenta y realmente nos cuesta sostenernos de pie y entender lo que está pasando. Si ustedes sienten eso, entiendan que lo sienten todos, inclusive los actores de estos cambios que están ocurriendo a nivel internacional.

Vivimos una situación que es muy difícil de explicar, muy difícil de entender y el futuro es indescifrable. A pesar de eso, voy a tratar de hacer un breve comentario sobre cuatro temas que me parecen importantes. El primer tema que quiero tratar es lo que yo llamo los conflictos históricos, que son fundamentalmente el de Ucrania y el de Medio Oriente (que no tienen nada de nuevo). Desde los tiempos de Iván el Terrible, siguiendo por Pedro el Grande, Catalina de Rusia y Stalin, Rusia ha intentado extender sus fronteras, conquistar más espacio. Esto se debe a que es un país muy vulnerable, abierto a las invasiones, y que ha sufrido enormes pérdidas humanas y materiales en el pasado. No solamente por parte de Napoleón y Hitler. En el siglo XIII los mongoles conquistaron Rusia y en el siglo XVII fue gobernada por zares (“césares”) lituanos.

Entonces, es un país que se siente vulnerable y convive con una mentalidad de temor y resistencia al peligro. Esto explica esta tendencia tradicional de Rusia de tratar de establecer un imperio en las zonas vecinas a sus propias fronteras, lo que la impulsó durante los últimos años a involucrarse primero en Georgia, después en Crimea y ahora en Ucrania. Lo que estamos viendo es algo que se ha repetido periódicamente durante los últimos 700 años.

Es importante entender esto y darse cuenta de que nadie sabe cómo va a terminar esta guerra, pero que algún día va a terminar. Es mucho más fácil comenzar una guerra que terminarla. Eso es un principio genérico y se aplica al 99 % de los casos de las guerras.

En este caso puntual, los posibles intentos de alcanzar la paz conllevan costos importantes para las partes. En lo que respecta a Putin, cometió errores estratégicos grandes. Su primer error, después de invadir Ucr-

30 de la Balze, F. A. M. (septiembre de 2025). *Argentina en el escenario internacional*. Conferencia en el Rotary Club de Buenos Aires el 25 de junio de 2025, luego publicada por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. https://cari.org.ar/views/releases/detail/?article_id=744

nia, fue tratar de llegar a Kiev y no lograrlo. Dicho de otra manera: intentar tomar Kiev y fracasar. Luego, replegarse y avanzar dentro de Ucrania solo 250 km en las zonas rusófilas fronterizas difícilmente pueda considerarse una victoria. Por más que en el día a día pueda dar la impresión de éxito y parezca que Rusia progresa, su *performance* militar dista mucho de ser brillante.

Por su parte, los ucranianos, con todas sus debilidades, pero con el apoyo de los miembros europeos de la OTAN y de los Estados Unidos, pudieron resistir y mantener el ejército ruso a raya.

¿Se va a llegar a un acuerdo? Sí, las guerras siempre se terminan, pero no necesariamente se terminan para siempre. La historia de las guerras ha demostrado que, por lo general, los ceses del fuego, las treguas y los tratados de paz no se mantienen en el tiempo, salvo cuando se cumplen ciertas condiciones.

Piensen en la historia de Francia (conocida por muchos). Napoleón destruyó el ejército prusiano en Jena y en Austerlitz. Los alemanes esperaron 50 años, derrotaron a Francia en 1870 y llegaron a París. Formaron el Imperio Germánico en Versalles, en el famoso salón de los espejos, que tiene los grandes cuadros de las victorias francesas sobre el mundo germánico durante los siglos XVI y XVII.

Francia perdió Lorena y Alsacia, firmó un tratado y dijo: “Cumpló”. La historia francesa entre 1871 y 1914 gira alrededor del espíritu de revancha: recuperar lo que se ha perdido. Finalmente, en la Primera Guerra Mundial (1914-1918) se impone Francia. ¿Qué hacen con los alemanes? Recuperan Alsacia y Lorena, firman el Tratado de Versalles, que es un tratado muy desequilibrado, odioso en ciertas cláusulas económicas y financieras, que produce un resentimiento alemán muy grande, desencadena una hiperinflación y genera indirectamente el surgimiento del nazismo y la Segunda Guerra Mundial.

¿Cómo se termina el enfrentamiento entre franceses y alemanes que duró más de 140 años? Rendición incondicional de Alemania, Berlín completamente destruida y, en 1946, 12 millones de alemanes sin techo ni trabajo deambulan por las calles de su país. En otras palabras, una derrota total.

Además, pronto surge un enemigo común y, a su vez, un protector común. El enemigo era Rusia y el comunismo. ¿Y el protector común? Los Estados Unidos. Y eso hizo que una lucha de 150 años se transformara en una alianza económica y política sólida que sería el basamento de la futura integración europea.

Las guerras se terminan o por destrucción o por reconciliación. Sin destrucción completa o reconciliación genuina, no hay verdadero final. Simplemente hay que esperar la próxima vuelta.

Y como ninguno de estos dos países va a ser completamente derrotado, ni los rusos abandonarán la guerra, ni los ucranianos su ilusión de independencia, la pregunta es ¿será posible una reconciliación? ¿En qué condiciones? Bueno, los quería dejar con esa reflexión.

El tema del Medio Oriente es otro tema actual con raíces históricas. ¿Cuándo comienza el tema del Medio Oriente? Hoy recordábamos con

Ubaldo Aguirre que, cuando estábamos en el Banco Mundial, él se ocupaba de Brasil y yo trabajé dos años sobre Turquía, Siria, Líbano y Omán; y yo recordaba mis largos viajes a esa región, que fueron prolongados durante esos dos años.

El Medio Oriente es un mosaico de culturas, de etnias, de religiones, de tribus, de resentimientos, de comparaciones, de odios históricos, de reconciliaciones. ¿Cuánto tiempo funcionó el Medio Oriente en un clima de relativa paz? Digamos que hasta 1918, cuando se derrumbó el Imperio otomano. El Imperio otomano, que gobernó toda esa región hasta 1918, aseguraba un cierto orden regional.

Durante 500 años, los otomanos habían gestionado para que sirios católicos no se pelearan con sirios suníes, que los suníes no se pelearan con los chiitas, que en Irak las tres comunidades preexistentes fueran tres provincias separadas: la provincia kurda, la provincia suní y la provincia chiita. Los otomanos habían perfeccionado un sistema de equilibrios que aseguraba que el Medio Oriente, con dificultades, se mantuviera como una zona más o menos ordenada.

Con la caída del Imperio otomano llegaron los protectorados francés y británico, y después apareció el petróleo, que agregó su dosis de intervención extranjera, y luego en 1948 la creación del Estado de Israel: todos acontecimientos disruptivos de los equilibrios locales y regionales.

Los protectorados no fueron muy efectivos. No sé si conocen la historia de la familia Assad, pero se la voy a contar porque viví en Damasco, Siria, en una barraca militar en esa época porque no había hoteles autorizados para los visitantes occidentales.

La familia Assad es una familia alauita. Los alauitas son una secta chiita que tiene el 5 % de la población de Siria. ¿Por qué la familia Assad se volvió tan importante? Porque el protectorado francés (mi jefe en el Banco Mundial era el hijo del antiguo gobernador francés) había llevado a la cumbre del poder en los temas de defensa y seguridad a la minoría alauita. ¿Por qué? Porque era una minoría resentida por el resto de la población. Entonces, si Francia iba a sostener una hegemonía en Siria, lo que le convenía era tener los sistemas de inteligencia, defensa y militares vigilados por una minoría que no fuera querida por el resto y que ellos pudieran controlar.

Cuando terminó el protectorado francés, después de 1945, luego de un período relativamente corto, los alauitas impusieron su primacía y los Assad con mano de hierro gobernaron el país durante varias décadas, hasta el año pasado.

Circunstancias parecidas ocurrieron en Irak. Irak estaba dividido en tres provincias otomanas: los kurdos, los chiíes y los suníes. No se entendían, entonces los manejaban separadamente. ¿Qué hizo el protectorado británico? Juntó las tres minorías en un solo país que no existe, porque cultural e históricamente Irak no existe. Son tres grupos étnica y culturalmente diferentes, y muy divididos en lo religioso.

Y, por supuesto, ¿cuál era la solución para gobernar un país independiente y tan dividido? Una mano de hierro. ¿Y cómo se llamó esa mano de hierro? Saddam Hussein. Un tipo que todos los años mataba 1000 o 2000

personas para mantener el orden, para que los chiitas, los suníes y los kurdos convivieran a pesar de todas sus divisiones y resentimientos.

Los norteamericanos llegaron, impusieron un sistema diferente y hubo una guerra civil intercomunal entre estos tres grupos donde murieron 400.000 personas entre los años 2003 y el 2011. Saddam era un carnicero que manejaba con un puño las diferencias, pero mantenía el orden. La ocupación extranjera generó caos y un conflicto intercomunal tremendo.

Lo que estamos viendo en el Medio Oriente es algo que viene desde hace mucho tiempo, que se origina en la diversidad cultural, étnica y religiosa de la región. Es una zona disgregada, fragmentada, donde, además, la creación de Israel en el año 1948 agregó una dimensión adicional de resentimiento en los palestinos.

¿Cuál es la situación actual? La situación actual es que hay países que son mucho más importantes que el resto: Irán, que tiene 90 millones de habitantes. El segundo país más poblado es Turquía, que no se mete en estas cuestiones, y después Arabia Saudita con 40 millones.

Irán —país de población persa, no árabe; de otra etnia y mayoritariamente chiita, no suní— quiere imponer su primacía en la región. ¿Y cómo lo hace? Organizando una serie de movimientos, paramilitares/políticos, como Hamas en Palestina, como Hezbollah en el Líbano, como los hutíes en Yemen, que le sirven de largo brazo para poder mover el piso y hacer campañas en contra de Israel, de los Estados Unidos y de los demás países árabes de la región.

La segunda cosa que hacen: los iraníes se han vuelto antiisraelitas. Los persas no eran antiisraelitas. El shah de Irán era aliado de Israel. ¿Por qué son antiisraelitas? Porque les permite convencer al resto de los árabes que los apoyen, no por convicción profunda, sino por conveniencia política.

Cuentan con los movimientos paramilitares ya mencionados, una movilización política, psicológica muy importante en contra de Israel y se han propuesto construir el arma nuclear, deseo que estaba, obviamente, cerca de realizarse. El choque militar reciente entre Irán, Israel y los Estados Unidos era un hecho que se podía prever, que ha sido ampliamente discutido durante los últimos años: iba a ocurrir en algún momento, y sucedió.

Ahora hay una tregua. ¿Durará semanas, meses? Si vamos por lo que sabemos del Medio Oriente, la tregua no va a ser muy sólida ni muy duradera, salvo que haya una reconciliación profunda —lo cual requiere reconocer los derechos de Irán de ser una potencia regional importante, y eso irrita a Arabia Saudita y a los emiratos del Golfo—. Además, requeriría que Israel decida que Irán no es un peligro para su supervivencia y que a Irán le levanten todas las sanciones que Occidente le ha impuesto durante las últimas décadas. Sin eso, Irán no aceptará un arreglo definitivo.

Como dije antes, los países llegan a treguas o a tratados de paz solo por un rato, pero dichos acuerdos no duran si no se corrigieron las causas profundas que crearon el conflicto y la tensión original.

Habiendo hecho estas dos observaciones, quiero ahora hacer un corto comentario sobre Trump y después voy al tema de fondo, que es el conflicto hegemónico entre los Estados Unidos y China, y cómo nos afecta.

Tuve la ocasión de almorzar con Wilbur Ross, que fue secretario de Comercio de Trump, hace tres meses en un club en Nueva York, en una reunión chica. Y en esa oportunidad yo le pregunté: “Dígame, Wilbur, ¿cómo es Trump?”. Y él me dijo: “Mire, Trump es un hombre muy inteligente, muy pragmático, pero *he is a little bit...*” (hizo un gesto con la mano). Quiso decir: “un poquito tocado o excéntrico”. Pero no olvidemos que también mencionó que es “inteligente” y “pragmático”.

Segundo ítem para remarcar: Trump llega esta vez al Gobierno con una preparación que no tuvo durante su primer *tour*. Durante su primera presidencia, era un hombre de negocios que había llegado al poder sin entender cómo funcionaba la política, ni cómo funcionaba Washington, ni cómo funcionaban los temas de gobernanza en los Estados Unidos.

¡Ahora llega al poder con ideas muchísimo más claras de cómo funcionan las cosas y quiere hacer una revolución! Lo que está ocurriendo es sorprendente.

Les voy a contar algunas cosas para que ustedes midan por qué es sorprendente. En los temas económicos, creo que todos sabemos, Trump se propone bajar los impuestos, desregular la economía. Por ejemplo, ayer anunciaron que iban a liberalizar y a privatizar 10 millones de hectáreas que estaban bajo la tutela de comunidades indígenas en diferentes partes de los Estados Unidos para que sean usadas productivamente. No 100.000 hectáreas: 10 millones de hectáreas que cubren una porción importante de la campiña americana.

Otro tema importante para destacar es que le da una gran importancia al sector energético, especialmente a los combustibles fósiles. Su objetivo es reducir los costos de energía para la industria. Quiere el desarrollo de las manufacturas a través de una política arancelaria proteccionista y activista. Simultáneamente, quiere achicar el aparato estatal y sus costos. De ahí surgen las iniciativas que tuvo el señor Elon Musk de implementar lo que llaman DOGE.

Por un lado, tiene un programa económico que es “ofertista”, que puede generar entusiasmo y mayor crecimiento económico en el sector privado. Pero, por otro lado, conlleva, al menos inicialmente, un mayor déficit fiscal y un riesgo de mayor inflación, lo que produce cierta preocupación en los mercados financieros.

El segundo tema importante de Trump es lo que yo llamaría “luchar contra la inmigración ilegal descontrolada”. Durante el gobierno de Biden, entraron a los Estados Unidos, de forma ilegal, 10 millones de personas. Según la gente que rodea a Trump, podrían ser 18 millones. Pero digamos que son 10. Dense cuenta de lo que significa 10 millones de inmigrantes ilegales en cuatro años. Por alguna razón, muchos norteamericanos votaron a favor de Trump.

Lo que ha hecho es cerrar la frontera con México. Durante los últimos 4 años, se estima que pasaban por mes unas 200.000 personas de México a los Estados Unidos. Ahora se redujo a menos de 3000 personas por mes. Además, generó un temor muy grande en los inmigrantes ilegales que ya viven en los Estados Unidos. Esto hace que la gente no quiera ingresar a los Estados Unidos por el riesgo de ser deportados. Obviamente, esa no es

la solución de largo plazo. No se puede deportar a 10 millones de personas. En algún momento habrá una amnistía.

Pero lo que ha generado es un gigantesco temor en los potenciales inmigrantes ilegales de que es riesgoso ir a los Estados Unidos porque por ahí te mandan a El Salvador, a una cárcel donde te cortan el pelo, te espesan y te dicen que no podés salir. Y eso ha hecho que se redujera dramáticamente la inmigración ilegal, lo cual es un éxito formidable, medido en términos del objetivo de restringir la inmigración ilegal.

El tercer tema importante de Trump es el proyecto que está llevando adelante Robert Kennedy, lo que ellos llaman el “MAHA” (*Make America Healthy Again*). En esta reunión hay varios médicos, amigos míos o conocidos de mi padre.

Es muy interesante lo que están proponiendo. Ellos dicen que, en la actualidad, el 45 % de los americanos son obesos, mientras que en el año 1950 no eran más que el 15 %. Además, aseguran que las enfermedades crónicas se han multiplicado en los niños y en los adultos masivamente en los últimos 40 años y que esto es resultado fundamentalmente de la mala alimentación: la comida basura, las toxinas en el agua, las toxinas químicas, pero fundamentalmente por el consumo masivo de comida “chatarra”. Hay que reducir la grasa y el azúcar. Hay que cambiar la dieta. Hay que enfrentar a las compañías alimenticias (que son grandes y poderosas) y convencerlas para que saquen los colorantes y los elementos que utilizan para darles atractivo con azúcar u otros productos químicos a las comidas, porque eso es lo que realmente está estropeando la salud de los americanos.

Bueno, esa campaña es muy popular no solamente con la derecha, sino también con la izquierda. Ganó popularidad porque la gente está convencida de que ha habido un deterioro muy grande en la salud, en el estado sanitario de la población y que está relacionado, aunque no se sepa exactamente cómo, con la alimentación, con la comida basura que se consume diariamente.

El cuarto tema que quería tocar de la revolución Trump es el antiwokismo. ¿Qué es el antiwokismo para Trump? ¿Qué es lo que está haciendo? Primero, está luchando contra el feminismo radical extremo. Por ejemplo, el lenguaje inclusivo. El lenguaje inclusivo no se puede utilizar más en las escuelas. Usted lo puede usar en su casa para comunicarse con un amigo, pero las escuelas no pueden enseñar con lenguaje inclusivo, tienen que hacerlo con el lenguaje común conocido. Lo mismo con respecto a otros temas de género extremos y raciales extremos. Hay una decisión de enfrentar estos temas con medidas legales y con restricciones al financiamiento del Estado a dichas actividades. En la visión de Trump, el Estado no debe ayudar a promover cosas que la mayoría de la población consideraría extremas o radicales en temas de feminismo, género y raza.

También está el tema de las universidades. Yo sé que hay muchos que han estudiado en el exterior. Yo estudié en Princeton, así que es un tema que conocemos muchos de los presentes. Si uno mira el presupuesto de Harvard, que salió a la luz ahora —yo no lo sabía, pero lo mismo pasa en Princeton, lo mismo pasa en Cornell, etc.—, el 60-70 % de los fondos los

provee directa o indirectamente el Estado. El 50 % son donaciones, contratos o subsidios a la investigación o al desarrollo de ciertas áreas. Un 25 % del gasto lo pagan los *endowments* de las Universidades, que son grandes en los Estados Unidos. El de Harvard tiene más de 70.000 millones de dólares.

El 25 % adicional lo pagan los aranceles de los estudiantes. Ahora, en los Estados Unidos los aranceles de los estudiantes americanos son a menudo financiados con créditos de los bancos privados, cuyo pago está garantizado por el Gobierno. Periódicamente, hay una declaración de moratoria de los préstamos impagos y el Gobierno se hace responsable de pagar dichos créditos. La última moratoria declarada por el presidente Biden fue por USD 50.000 millones. Al final de cuentas, quizás aproximadamente el 70 % de lo que gastan las grandes universidades lo provee el Gobierno.

Entonces, ¿qué es lo que les critican? En primer lugar, está el tema del antisemitismo prevalente en algunos claustros. En segundo lugar, el excesivo número de estudiantes extranjeros. Casi el 30 % de los estudiantes en Harvard o en Princeton son extranjeros. En Columbia, más del 40 %. En mi época, el porcentaje que representaban oscilaba entre el 8 % y el 10 %. Entonces, Trump —que tiene una faceta populista y antielitista— declara: “Nosotros queremos que las mejores universidades abran sus puertas a los jóvenes norteamericanos y, si no aceptan esto, le vamos a dar la plata a las escuelas vocacionales”.

El tercer tema son los procedimientos de admisión. Mediante un sistema de cupos se definía quiénes eran admitidos. Si uno era parte de un grupo beneficiado, se le daba una primacía que no se basaba en el mérito, sino en ese cupo. Bueno, Trump dice que eso es ilegal y la Corte Suprema lo confirmó.

El cuarto punto son los profesores. La vida universitaria se ha politizado al extremo y varias encuestas indican que, en promedio, un 30-35 % de los profesores son de izquierda radical. Un 30 % son de izquierda más moderada (liberal), un 30 % son independientes sin partido y un 5 % son conservadores. Las universidades americanas se han radicalizado en los temas de cultura y en los temas políticos/ideológicos en los últimos años, y se han transformado en críticas de muchos sectores de la sociedad.

Por supuesto que la mayoría de mis conocidos en Nueva York o en Washington, donde viví muchos años, lo critican a Trump, pero las personas del campo o las personas que trabajan en una industria dicen: “¿Por qué se financia a los ricos con todos estos estudios cuando a mi hijo no le financian el entrenamiento para manejar un tractor o para aprender a instalar bulones, etcétera, etcétera?”.

El otro tema importante —acá hay muchos abogados— quizás les sorprenda. Es el conflicto de la administración Trump con los grandes estudios de abogados. La administración Trump enfrentó a los más grandes estudios de abogados: Sullivan & Cromwell, Cleary Gottlieb, Paul Weiss, entre otros. ¿Por qué? Porque todos tenían lo que se llaman “programas pro bono”. Son programas que los estudios jurídicos promueven para beneficiar causas sociales o públicas, en las cuales los abogados del estudio trabajan sin cobrar. Claro, desafortunadamente, las causas que adoptaban

mayoritariamente eran las de transgéneros, o las de estudiantes que habían sido echados por atropellos o inmigrantes ilegales que habían estado supuestamente implicados en actos criminales. En la opinión de la administración Trump, la mayoría del trabajo pro bono de los grandes estudios era un trabajo de orientación muy woke.

Entonces, lo que está negociando Trump, en general con éxito, es que el trabajo pro bono se haga de una forma más balanceada y que se ocupen no solamente problemas de género o sexuales o de racismo, sino que también se incluyan otros temas socialmente importantes que no están siendo defendidos. El Estado los acusa fundamentalmente de utilizar su capacidad legal para beneficiar causas que no son vistas por la mayoría de los que votaron al Gobierno de Trump y que, obviamente, son socialmente divisivas. Es una revolución judicial importante. Algunos de los grandes estudios que se opusieron han llevado su caso a la Corte Suprema y esta va a resolver muy próximamente.

Luego de haber hablado del Medio Oriente, de Ucrania y de las políticas internas de Trump, ahora quisiera ir al tema de fondo.

Lo que nos interesa es Argentina. ¿Por qué no nos interesa demasiado el tema de Rusia y Ucrania? ¿Cuánto le exportamos promedio a Rusia durante los últimos 20 años? Quizás 800 millones de dólares por año. ¿Y cuánto nos exportaban los rusos a nosotros? ¿Y qué nos exportaban? Fertilizantes y algunos equipos pesados. Siempre tuvimos superávit con Rusia, pero el comercio bilateral es modesto y las inversiones recíprocas muy bajas. Entonces, si Rusia y Ucrania desaparecen del mapa, lo vamos a sentir muchísimo, pero las consecuencias para la Argentina son secundarias.

Lo mismo con el tema del Medio Oriente. El tema del Medio Oriente nos puede preocupar por temas personales, por temas familiares, por temas de relacionamiento personal. A la Argentina le conviene que el Medio Oriente esté ordenado y sea pacífico. Son países que importan y podrían importar mucho más de nosotros. Por ejemplo, los principales compradores de yerba mate son los sirios. Siempre les hemos exportado mucho a Egipto, Arabia Saudita, Israel y a Irán, antes de que ocurrieran los atentados terroristas durante la década de 1990. El tema del Medio Oriente, si bien es más importante para nosotros que el tema de Ucrania y Rusia por las connotaciones personales y comerciales que tiene, tampoco tiene la relevancia del conflicto hegemónico entre China y los Estados Unidos.

Ese conflicto tiene consecuencias internacionales muy importantes porque afecta la forma en que está organizado el comercio internacional, las cadenas de producción y valor, la seguridad y la política mundial. Es un cambio de paradigma de organización del mundo. Dejamos atrás una cierta organización del orden internacional y ahora el sistema está en transición, y no sabemos bien cómo va a ser el futuro.

La principal causa fue el surgimiento de China. Pero el surgimiento de China es la mitad de la historia. La otra mitad es la respuesta nacionalista de los Estados Unidos al surgimiento de China. Quizás más importante, porque el surgimiento de China lo vislumbramos desde hace 30 años. La reacción nacionalista de los Estados Unidos —el *America First*, el *Make America Great Again*, inclusive las políticas de Biden— representan un in-

tento serio de recalibrar y reposicionar la postura comercial, militar y política de los Estados Unidos en el escenario mundial.

Los Estados Unidos tuvieron éxito con la reestructuración de la OTAN. En junio de 2025 los países europeos miembros de la OTAN y Canadá votaron por aumentar el gasto militar —al cual se resistían ferozmente— del 2 % al 5 % del PBI en un período de 8 años. Trump se impuso. Digamos que no les quedó otra alternativa.

De lo que estamos hablando realmente es de un recalibrado de la posición de los Estados Unidos en el mundo. Es muy importante entender qué es un recalibrado. Cuando yo tengo un competidor muy grande —muchos de ustedes son empresarios—, hay dos formas de enfrentar la situación: enfrentarlo como siempre o reposicionarse. Y lo que Estados Unidos está haciendo en el campo económico, en el campo tecnológico, en el campo industrial y en el campo militar es reposicionarse. Y para eso, ¿qué negocia con sus aliados? Que gasten más en defensa. Sea Europa, o Japón o Corea, que gasten más. “Nosotros los vamos a seguir apoyando, pero ustedes tienen que gastar mucho más. ¿Por qué? Para que yo tenga plata para poder enfrentar el desafío chino”.

Con respecto al tema económico y comercial, los acuerdos comerciales que teníamos eran asimétricos. Los Estados Unidos tenían importaciones de automóviles de Europa que pagaban el 2 % de arancel y los europeos a los Estados Unidos le cargaban el 10 % de arancel. ¿Por qué? Porque existió la Guerra Fría y los Estados Unidos querían desarrollar la relación con Europa y consolidar a los países europeos para que no se volvieran comunistas, para que fueran aliados geopolíticos confiables. Eso también está en la mesa de negociación donde Estados Unidos renegocia aranceles, las condiciones de trato comercial, del patrón comercio que ha regido la economía mundial durante los últimos 40 años.

La OMC está perdiendo identidad y fortaleza. El fundamento de la OMC es una regla que se llama “la cláusula de la extensión de la nación más favorecida”. Lo que yo acuerdo con Jorge Kogan sentado en la primera mesa, si nos ponemos de acuerdo, lo tengo que automáticamente extender al resto de los socios presentes. Bueno, con las medidas que se están discutiendo ahora —mercantilistas, suba de aranceles, nuevas barreras—, los fundamentos de funcionamiento de la OMC están profundamente debilitados y fragilizados. Estamos entrando en un mundo muy diferente al anterior, y entender cómo insertarse en esta nueva dinámica es el desafío más grande que enfrenta la política comercial argentina.

¿Cuáles son los tres grandes desafíos que tiene Argentina en su política exterior? En mi opinión, lo primero que debería hacer es posicionarse correctamente en el conflicto entre China y los Estados Unidos. ¿Cuáles son las líneas rojas? ¿Cuál es la metodología para poder tener una relación estratégica fructífera con los Estados Unidos y, al mismo tiempo, aprovechar las oportunidades económicas que nos puede brindar China? ¿Cómo hacerlo? No si hay que hacerlo, sino ¿cómo hacerlo? ¿Ustedes vieron esto analizado? Yo no lo veo muy discutido.

En segundo lugar, debemos preguntarnos cómo podemos comenzar a operar internacionalmente en un mundo donde la globalización se está

fragmentando, donde se comienzan a crear esferas de influencia, bloques, sistemas de preferencias. ¿Cómo funcionamos en ese mundo? ¿Cómo exportamos? ¿A quién le exportamos? ¿Cómo importamos? ¿A quién le ofrecemos y quién nos otorga preferencias?

El tercer tema es la integración regional. La integración regional está amenazada por dos problemas. El problema primero es que la integración regional ha sido sustituida por la “politiquería” regional. Hoy en día el presidente de Ecuador no se habla con el presidente de Colombia porque uno es de derecha y el otro de izquierda. La ideología ha transformado y ha debilitado profundamente la integración regional.

No sucede lo mismo en Europa o en África o en Asia. En Asia, países con Gobiernos comunistas/capitalistas como Vietnam y Laos y Camboya negocian y conversan productivamente con Tailandia y Malasia, que son países capitalistas, a pesar de las diferencias ideológicas que tienen.

La integración de América del Sur se ha convertido en un campo de batalla político-ideológico. Se proyecta la disputa política interna hacia la política regional y se fragiliza y debilita la integración entre vecinos. Y eso nos dificulta enormemente algo que siempre fue importante, pero ahora, en el mundo que se viene, es más importante que nunca: la integración regional. Cómo eliminar la ideología y el partidismo de las relaciones bilaterales y subregionales, y priorizar la integración económica, la infraestructura compartida, la cooperación comercial, tecnológica, política, etcétera.

El segundo tema es que el Mercosur no funciona. Mercosur *de facto* fue una delegación que le otorgó Argentina, Paraguay y Uruguay al Brasil para que tutelara y manejara la política comercial. ¿Cuál era la transacción? Ustedes manejan la política comercial porque son el más grande y, por lo tanto, son los que van a negociar mejor con los europeos, los americanos, los asiáticos, etc. Nos dan acceso a su mercado y nosotros nos incorporamos a lo que ustedes decidan, pero tomen en cuenta nuestras necesidades.

Desafortunadamente, Brasil abrió muy poco su mercado a sus socios regionales. Exportamos poco a Brasil. El mercado tiene muchísimas barreras no arancelarias. El arancel externo común no es común y está plagado de excepciones. Nunca se creó un mecanismo conjunto para resolver conflictos y la coordinación de políticas macroeconómicas brilla por su ausencia. En segundo lugar, Brasil nunca se decidió a transformar el Mercosur en una plataforma exportadora hacia el mundo. Siempre miró para adentro y, cuando negoció para afuera, lo hizo solo.

Entonces, el Mercosur terminó siendo una transacción en la cual nosotros le dimos un tutelaje a alguien, a cambio de ciertas promesas, que no ocurrieron. La mayor parte de la inversión extranjera directa fue a Brasil y el resto de los socios fuimos furgón de cola del proyecto regional. Necesitamos reorganizar el Mercosur, transformarlo en una zona de libre comercio, darle un nuevo sustento, una nueva forma de mirar y encarar las cosas.

Para concluir, yo diría que los tres grandes desafíos son: primero, cómo insertarnos exitosamente en un mundo donde el conflicto hegemónico entre los Estados Unidos y China será marcante y de larga duración. Se-

gundo, cómo manejar la fragmentación en marcha del proceso de globalización, y cómo volver a insertarnos en las nuevas condiciones que caractericen la economía mundial. Y tercero, crear un mecanismo de integración regional que sirva a nuestros intereses (una zona de libre comercio) y minimizar el conflicto ideológico y la politiquería en el proceso de integración regional.

Reseñas de la obra

Elsa Llenderrozas (profesora de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad Nacional del Litoral y de la Universidad del CEMA). Esta obra sintetiza, de manera inteligente y precisa, los dilemas y desafíos que marcaron nuestra inserción internacional a lo largo de “tres tiempos históricos”, particularmente, en los últimos cuarenta años. Esta recopilación de escritos suma la riqueza de preservar intacto el espíritu de época, de reflejar el contexto histórico y, a la vez, demuestra una sorprendente actualidad. El autor expone con agudeza el derrotero de la inserción externa argentina y destaca la importancia de formular una política exterior coherente, que comprenda los cambios del sistema internacional y establezca lineamientos y objetivos claros. De este modo, combina el análisis explicativo con la enunciación prescriptiva y, por su claridad conceptual, resulta relevante para estimular el debate sobre la política exterior argentina en ámbitos académicos, en la dirigencia política y en los medios de comunicación.

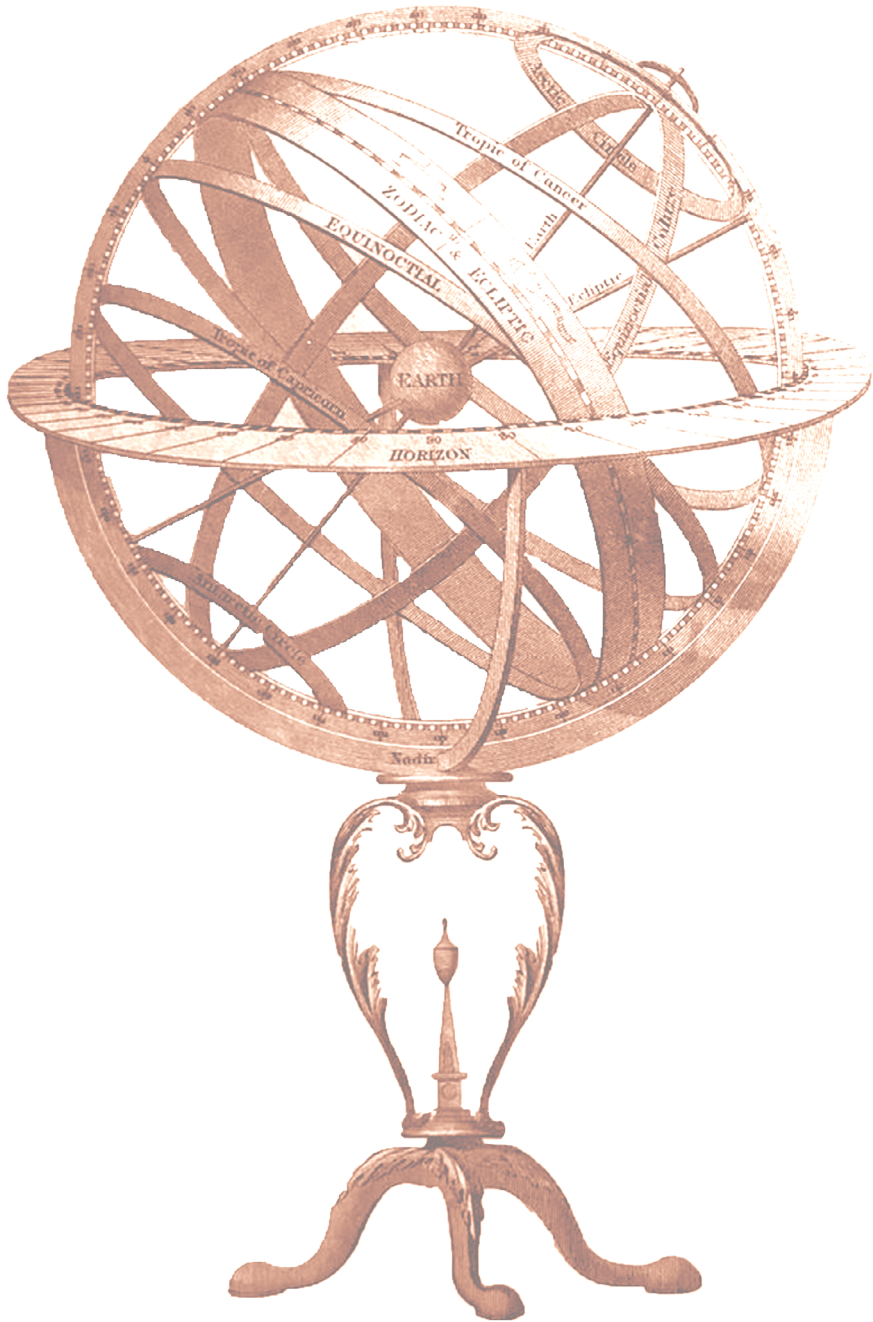
Fabián Calle (profesor en el Senior Fellow de la International University de Florida). La obra ofrece una mirada histórica y analítica sobre la inserción internacional argentina, destacando tendencias estructurales y evitando clichés. Señala cómo pasiones políticas e intereses obstaculizan análisis realistas, usando el pasado como guía sin repetirlo. Define la presencia de un mundo bipolar entre EE. UU. y China y rechaza visiones que sobredimensionan actores como el sur global o los BRICS. Resalta la primacía de la geopolítica y la seguridad internacional sobre enfoques económicos de corto plazo. Propone cursos de acción y advierte sobre los márgenes limitados de países medianos como Argentina, en un hemisferio clave para EE. UU., con oportunidades de relación con China, India y otros mercados. Advierte también sobre la necesidad de replantear el vínculo con Brasil, sincerar el Mercosur y profundizar la supervisión nuclear. El libro se convierte así en una fuente imprescindible para la academia y los formadores de políticas.

Luis Schenoni (profesor de la University College de Londres). En su cuaderno de reflexiones, de la Balze no solo examina los ejes centrales de la política exterior argentina, sino que propone un marco renovado para su análisis histórico y ofrece diagnósticos lúcidos sobre los desafíos del futuro. Claro y preciso en sus evaluaciones y anticipaciones, el texto se mantiene impermeable a las modas: ningún ensayo ha perdido vigencia. Su validez descansa en un realismo informado por un conocimiento profundo de la historia y las infraestructuras económicas y militares del orden internacional. El lector aprende no solo sobre política exterior, sino sobre política internacional en general y el lugar de la Argentina en ese contexto.

Juan Battaleme (profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad del CEMA). Intelectuales que combinen conocimiento sofisticado de los asuntos mundiales y práctica activa desde el mundo privado en ellos son una *rara avis* en la República Argentina. Felipe de la Balze es uno de ellos. El presente libro recorre toda su obra y nos presenta con claridad cómo Argentina ha oscilado entre el aislamiento y la reinserción internacional y hoy enfrenta el desafío ineludible de posicionarse inteligentemente en el conflicto hegemónico entre Estados Unidos y China, que está reconfigurando el orden mundial. Asimismo, nos presenta un veredicto claro sobre la integración regional, insuficiente por exceso de retórica y promesas incumplidas: la región deberá reinventarse como zona de libre comercio si Argentina pretende volver a influir en un mundo fragmentado en bloques y esferas de influencia.

Sofía del Carril (profesora de la Universidad Austral). *Argentina y el mundo. Cuadernos de reflexiones* reúne el pensamiento de Felipe de la Balze sobre las relaciones internacionales y la política exterior de nuestro país a lo largo de las últimas tres décadas. Cada ensayo, capítulo y conferencia combina el conocimiento profundo y el análisis riguroso con la lucidez y la creatividad necesarias para comprender las opciones estratégicas de la Argentina. Asimismo, esta obra de Felipe de la Balze también se proyecta hacia el futuro: es una hoja de ruta para repensar y construir la inserción del país en un escenario global en plena transformación.

Juan Pablo Laporte (profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Austral). Este libro ofrece un lúcido y robusto recorrido que resulta vital para comprender los complejos desafíos de nuestra inserción internacional. Su análisis cobra inmensa vigencia en el actual contexto de incertidumbre, marcado por la fragmentación de la globalización y el creciente conflicto hegemónico entre Estados Unidos y China. El autor advierte certeramente cómo las históricas políticas de aislamiento y los desmanejos internos han marginado al país de las corrientes de comercio e inversión mundiales. Así, *Argentina y el mundo. Cuadernos de reflexiones* constituye una lectura imprescindible que nos insta a abandonar la retórica y a adoptar un pragmatismo inteligente para prosperar en este turbulento y cambiante orden mundial.



ISBN 978-987-1558-48-3



9 789871 558483