

LA POLITICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE MENEM

SEGUIMIENTO Y REFLEXIONES AL PROMEDIAR SU MANDATO

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



Ediciones CERIR - Rosario / Argentina

**LA
POLÍTICA EXTERIOR
DEL GOBIERNO
DE MENEM**

**Seguimiento y reflexiones
al promediar su mandato**

Edición preparada por el
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario
C.E.R.I.R.

Ediciones CERIR
Rosario - Argentina

327

I.S.B.N. 987-9981-0-8

1994. Primera Edición por Ediciones CERIR
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario
Italia 123. 2000 Rosario. República Argentina
Teléfonos: 385954 - 251930 - 252803
FAX: 54-41-240010

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723
Impreso y hecho en Argentina. Printed and Made in Argentina

Diseño de tapa: *Arquitecta Patricia Lechini*

PREFACIO

Este es el primero de una serie de volúmenes sobre Argentina y las Relaciones Internacionales que proyecta producir el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) continuando la labor iniciada en 1985 a través de la publicación de los “Cuadernos de Política Exterior Argentina”.

El CERIR surgió a partir de la iniciativa de un grupo de investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) y del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario (CIUNR) y docentes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, que decidimos sincronizar nuestros esfuerzos en forma grupal, en el entendimiento que sólo a partir de una tarea conjunta se podía avanzar en el estudio de la complejidad internacional y aportar al debate sobre la forma de optimizar la inserción argentina en el mundo.

La preocupación central giró entonces, en torno a la consolidación de un ámbito académico de investigación, discusión y difusión de los problemas internacionales, con particular énfasis en Argentina y América Latina, con la intención de colaborar con instituciones gubernamentales, no gubernamentales y otras entidades académicas.

En este marco de trabajo surgió la idea de realizar una obra sobre la política exterior del gobierno del presidente Menem al promediar su mandato, descartando el ambicioso objetivo de estudiar la totalidad de su política exterior. Simplemente nos propusimos efectuar un aporte para su seguimiento y reflexión, sobre la base de los temas en los cuales

el equipo está trabajando y así abrir una discusión que creemos será muy enriquecedora.

Pretendemos, por tanto, brindar una mejor comprensión y sistematización de los desarrollos recientes de algunas cuestiones de la Política Exterior Argentina. Esta idea se fundamenta en la necesidad de aportar elementos que permitan efectuar un seguimiento de la Política Exterior Argentina, sea por áreas geográficas, por temas, o en función de las prioridades que cada gobierno consigne. Con nuestra tarea, sin embargo, no desconocemos los enriquecedores, estimulantes y en algunos casos controvertidos aportes realizados recientemente, sino simplemente apuntamos a contribuir en la ardua labor de llenar algunas lagunas existentes en los estudios de Política Exterior Argentina.

Las contribuciones de los autores -cuyas opiniones son responsabilidad exclusiva de los mismos- forman parte de sus proyectos de investigación en curso, que se inscriben en un programa de investigación del CERIR, cual es el seguimiento y análisis de la Política Exterior Argentina.

Agradecemos el respaldo brindado a este emprendimiento por la Universidad Nacional de Rosario quién a través del otorgamiento de un subsidio para realizar nuestro proyecto, proveyó gran parte de los fondos destinados a esta publicación, en el marco del Programa de Fomento de la Investigación Científica Tecnológica. Merecen además nuestro reconocimiento el CONICET, la Fundación para los Estudios Internacionales, los funcionarios gubernamentales que se prestaron a responder a nuestras entrevistas y los colegas, cuyos aportes y recomendaciones enriquecieron nuestro trabajo.

ALFREDO BRUNO BOLOGNA

Director ejecutivo

INTRODUCCION

El objeto de esta obra -resultado del esfuerzo colectivo de docentes, investigadores y becarios que conforman el CERIR- está centrado en el seguimiento del comportamiento externo de Argentina durante la Administración Menem. La misma apunta a brindar una mejor comprensión de los desarrollos recientes más importantes de la política exterior argentina, ofreciendo una actualización en algunos temas del conjunto de sus relaciones bilaterales.

No pretendimos ser exhaustivos, sino que cada uno, desde su modesto espacio de investigación aportase elementos que fueran configurando una evaluación del actual accionar externo argentino, para contribuir al debate sobre las políticas y prioridades más apropiadas para diseñar e implementar la Política Exterior Argentina.

Esta obra, por tanto, pretende ofrecer un material de consulta útil para académicos, políticos, empresarios y personas interesadas en los problemas políticos argentinos e internacionales.

El abordaje de diversos temas que hacen a la política exterior, requiere que previamente esboceemos aquellos contenidos teórico-metodológicos que, a nuestro entender, ofrecen el marco adecuado para los estudios especiales que contiene este libro.

En este sentido optamos por una definición lo suficientemente amplia de la política exterior que nos permitiera incluir sus distintas dimensiones. Así, entendemos a **la Política Exterior como una política pública que abarca el conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado-Nación para operar en el sistema internacional, en respuesta a demandas y determinantes internos y externos.** Ella se materializa en un programa orientado tanto a la consecución de determinados fines o metas, como a la resolución de problemas a los que dicho Estado se enfrenta en sus relaciones bilaterales y multilaterales.

El accionar externo de un Estado se expresa en un ámbito internacional- que implica condicionamientos y oportunidades- donde debe competir con

otros actores internacionales, (estatales y no estatales), que a su vez están de alguna manera, vinculados con cuestiones o actores domésticos, quienes pueden ejercer influencia sobre los diseños de políticas y procesos de toma de decisiones.

En este marco, el Estado debe enfrentarse en la actualidad con otros agentes cuyos recursos de poder son usualmente menos completos, debiendo -dada la relevancia creciente de las cuestiones económicas- diversificar sus objetivos y optimizar los medios para su consecución.

Esta creciente complejidad y diversificación en temas y agentes también ha modificado la concepción clásica del interés nacional como guía de la política exterior. Este, se ha tornado más desagregado, a tal punto que, en algunos temas, cada ministerio o agencia pretende plantear su propia política exterior, a partir de una concepción sectorial del interés nacional. Lo mismo sucede con los Estados provinciales y municipios que han incrementado su participación a nivel internacional mostrando cierta autonomía.

De esta manera, los agentes de política exterior se han ampliado junto con la esfera decisoria: ya no incluyen solamente al “establishment político” o el “complejo militar-industrial”. Por lo tanto no es sorprendente que aparezcan nuevas coaliciones de intereses, ideas e incluso fragmentos burocráticos que trasciendan las fronteras nacionales.

De acuerdo con las ideas expresadas anteriormente podemos reconocer que la política exterior está crecientemente condicionada por **variables internas** al Estado Nación y por las pertenecientes al **Sistema Internacional**, de tal manera que podría ser considerada como una **“variable vincular”**.

Estas apreciaciones generales acerca de cómo entendemos la política exterior nos ayudaron a reflexionar sobre cómo percibimos **“nuestra” política exterior**, particularmente las acciones destinadas a optimizar la inserción argentina.

En este sentido, consideramos que nuestro país no está en condiciones de imponer reglas de juego en el presente orden internacional, pero que sí puede aspirar a establecer estrategias político-económicas destinadas a mejorar su posición en el sistema internacional, el cual, para nuestro caso adquiere el carácter de una variable independiente.

Al efectuar una mirada retrospectiva respecto a la **elaboración e implementación de diseños** de política exterior argentina, observamos que una vez agotado el modelo de inserción internacional elaborado por la “generación del ochenta”, el accionar externo argentino se transformó en una respuesta reactiva a los acontecimientos.

La inestabilidad interna y la ausencia de continuidad democrática atentaron contra la elaboración de estrategias de mediano y largo plazo. La ausencia de consenso político nacional y de debates que denotaran una mayor inclusión

de diferentes sectores políticos y sociales respecto a los modos de optimizar la inserción de nuestro país, afectaron su imagen externa.

Paralelamente a la situación señalada, el proceso de toma de decisiones se concentró en la figura del Presidente de la Nación y del Ministro de Relaciones Exteriores, quienes se constituyeron así en la unidad última de decisión.

Ello tiene un principio de explicación en el sistema presidencialista de gobierno, pero también en la falta de una continuidad democrática que posibilite el fortalecimiento de las instituciones, particularmente el Parlamento y la Cancillería, cuyo cuerpo de funcionarios diplomáticos muchas veces ha estado sometido a los vaivenes de la política interna.

En este esquema decisional debemos mencionar la participación creciente del Ministro de Economía, en la medida en que, como aprecia Hoffmann “la política exterior se ha convertido en la dimensión externa de la preocupación, universalmente dominante, por el desarrollo económico y el bienestar social. Todos los temas económicos y sociales tienen una dimensión externa ya que, con pocas excepciones, ninguno de los actores estatales es autosuficiente y todos los otros actores dependen, aún de los Estados para poder operar”.

No obstante y para el caso argentino, la figura presidencial juega un rol relevante en el diseño y ejecución de la política exterior, pudiendo el Jefe de Estado asumir el rol de “ejecutor” o “árbitro”. Obviamente estos comportamientos se explicitan en la puesta en práctica de estilos diferentes de diplomacia. Que el ejecutivo actúe respondiendo a uno u otro rol dependerá de sus características personales, del sistema de alianzas políticas, del peso específico que pudieran adquirir determinados ministros o ministerios o del equilibrio de poderes que mantenga ese gobierno.

El rol del presidente Menem como “ejecutor” de la política exterior y su afán de protagonismo internacional le han impreso a la misma su sello personal. Su participación en muchas decisiones vinculadas al accionar externo argentino -particularmente en las relaciones con los Estados Unidos,- su activa presencia en el exterior -a través de sus permanentes viajes- y sus intervenciones orales dan cuenta del interés presidencial en esta particular área de la política pública.

Por otra parte, la vinculación efectuada por el actual gobierno entre la resolución de los acuciantes problemas económicos y una mejor relación con el ambiente externo, particularmente con los centros económicos del mundo desarrollado, han otorgado una creciente relevancia al Ministro de Economía quién participa e influye en muchas decisiones de política exterior.

En cuanto al papel que le corresponde a la Cancillería, se debe tener en

cuenta que tanto el Ministro como los funcionarios de más alta jerarquía -que son quienes pueden compartir la toma de decisiones- generalmente son parte o están vinculados al poder político sea en regímenes militares como democráticos. En consecuencia el rol reservado a los funcionarios de carrera generalmente ha sido secundario, concentrándose, por lo general, en las situaciones de rutina.

En este sentido, Van Klaveren apunta que la fuerte inestabilidad política que ha sufrido el país durante las últimas décadas hizo que una gran parte de los diplomáticos de carrera optara por un perfil más bien bajo y rutinario, salvo en aquellos temas, normalmente de naturaleza territorial, en que existía un cierto consenso nacional. El resultado de esta tendencia habría sido una cancillería relativamente débil en relación al papel objetivo que podía desempeñar el país al menos a nivel regional, y la falta de una tradición institucional que pudiese neutralizar o atenuar las constantes presiones e intervenciones de otros sectores de la administración y del sistema político en el área de la política exterior.

A pesar de ello es necesario reconocer la actuación de algunos funcionarios de carrera cuyo trabajo pudo ser interpretado como defendiendo posiciones tradicionalistas o statuquistas, cuando en realidad ofrecieron moderación y experiencia, frente a la alternativa de giros muy abruptos o descompasados de las circunstancias.

Algunas claves metodológicas

Se puede abordar el comportamiento externo de un Estado desde diferentes perspectivas. Una de ellas se basa en el análisis de **los objetivos de la política exterior**, estrategias, instrumentos, eficacia, y coherencia.

También se puede explorar la **estructura y el proceso de formulación y ejecución de la política exterior** o sea, investigar por dónde se procesa la política exterior, quién y qué instituciones participan en su formulación y coordinación, cuáles son los conflictos y consenso a que se llega. El diseño, la estructura decisoria y la implementación de una Política Exterior siempre se dan dentro de una totalidad mayor que incluye pautas de comportamiento, objetivos, instituciones, estilos, percepciones e incluso no-decisiones.

Tendencias más actuales apuntan a estudios por **temas de agenda**, aunque muchas veces se puede correr el riesgo de sesgar los análisis al tomar sólo los temas más importantes. En este sentido si bien no desconocemos que en nuestra política exterior existen temas prioritarios -aunque esas prioridades varíen en función de las percepciones y creencias de las élites gobernantes y con las cuales podemos o no coincidir-, también creemos que un Estado que

pretende tener una política exterior, -independientemente de cuál sea su posición en la estructura internacional- debe al menos tener un diseño de políticas y estrategias para las diferentes cuestiones o desafíos que el sistema internacional presenta.

Es decir, que más allá del bajo o alto perfil que se le otorgue a las áreas geográficas, estados o áreas temáticas, todas las cuestiones deberían contar con un seguimiento apropiado, el que, en la medida que permita adelantarse a los acontecimientos, sin duda contribuirá a tener una respuesta adecuada y políticas alternativas, reduciendo así los costos de encarar soluciones sobre la marcha.

Esta obra, entonces, está a medio camino entre los estudios generales de Política Exterior y los “estudios de caso” y más particularmente los estudios de procesos de toma de decisiones.

Para cada uno de los temas bajo estudio se plantearon dos metas articuladoras del conocimiento: conocer y dominar la base descriptiva disponible y avanzar posibles explicaciones en torno del asunto en cuestión.

Se apuntó a sistematizar la investigación empírica acumulada a través de un análisis del discurso -las metas proclamadas- y de las acciones, a partir de un seguimiento de la relación bilateral con determinados países -aun cuando algunos de aquéllos no formen parte del núcleo de prioridades de Política Exterior de la actual administración-.

Desde el punto de vista del “**contenido**” o el “**qué**” de la Política Exterior, la abordamos en sus tres **dimensiones: la político-diplomática, la estratégico militar y la económica.**

Obviamente, estas dimensiones variarán de importancia en función de los temas tratados. La primera cruza casi todos los trabajos y aparece como marco en el cual se insertan las cuestiones estratégico-militares y económicas. En este contexto la opción por el alineamiento con Estados Unidos ha permeado el conjunto de la política exterior, condicionando la cartografía de nuestras relaciones externas.

La segunda dimensión, que se muestra con más claridad y contenido en algunas áreas de relaciones, principalmente con Estados Unidos y Brasil, cobra especial importancia a partir de los acelerados cambios en el contexto internacional. Estos han promovido el acomodamiento de la política exterior a las nuevas realidades y presentan algunos escenarios de acción no contemplados con la misma intensidad en períodos anteriores, como por ejemplo, la participación argentina en las fuerzas de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

Con respecto a la dimensión económica, merece anotarse que el accionar externo argentino se ha orientado a la renegociación de la deuda externa, a atraer inversiones fundamentalmente vinculadas al proceso de

privatización, a la eliminación de los subsidios agrícolas, principalmente en las reuniones de la ronda Uruguay y a promover el proceso de integración en el MERCOSUR.

Como el comercio exterior constituye un aspecto de la dimensión económica, se ha analizado la relación comercial bilateral de Argentina con los países o regiones bajo estudio. Si bien la misma es producto del accionar privado, el Estado puede alentar o desalentar la promoción de exportaciones, o dejarlo librado a las reglas del mercado, mostrando así una determinada política de inserción comercial.

Pero en el aspecto comercial nos hemos encontrado con algunas dificultades en cuanto a la obtención de información, resultado de los cambios a raíz del traslado de los funcionarios del Servicio Exterior de la ex Secretaría de Industria y Comercio Exterior dependiente del Ministerio de Economía a la Cancillería -que a partir de entonces se reestructuró, adoptando la denominación de Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

El trabajo que se presenta está estructurado sobre la base de estudios focalizados en la relación bilateral de Argentina con determinados Estados o hacia determinadas regiones, destacando, en cada caso, las cuestiones más importantes de la agenda durante el primer tramo del gobierno del presidente Menem.

No obstante, como tanto las políticas como los temas, domésticos e internacionales no son por sí mismos discontinuos, se hacen referencias a períodos de gobierno anteriores -capitalizando así la utilidad de los estudios comparativos- y se destacan acontecimientos de particular relevancia para el seguimiento de una cuestión.

La cercanía en el tiempo del período en estudio ha impuesto, por cierto, algunas limitaciones al trabajo realizado, pues en función de la "actualidad" de ciertos temas o de lo "estratégico-secreto" de otros, no siempre ha sido posible recurrir a la información directa. Este inconveniente ha tratado de ser salvado a través de entrevistas cruzadas que han confirmado o rectificando los datos que se poseían, muchas veces provenientes del periodismo que, en ocasiones, ha tenido mayor acceso a las fuentes que los académicos.

En función de nuestros objetivos y para plantear **la política exterior del presidente Menem desde una perspectiva global**, el primer capítulo contiene un análisis general de los aspectos más importantes del comportamiento externo argentino desde 1989: sustento teórico de la actual política exterior, percepciones del gobierno respecto al presente orden internacional, el estilo diplomático del presidente y sus sucesivos cancilleres y finalmente, los cambios, ajustes y continuidades que han caracterizado el manejo de los asuntos externos.

En el segundo capítulo se desarrollan **las relaciones bilaterales con los**

Estados Unidos, consideradas el principal eje de la política exterior menemista. En función de la prioridad otorgada a este país, las tres dimensiones de análisis han podido ser abordadas con mayor intensidad y a su vez complementadas con el estudio de algunas cuestiones más puntuales interpretadas como “test case” de la relación bilateral.

También en el ámbito hemisférico se inscribe el **MERCOSUR**, el cual, en función de la importancia otorgada a este proceso es abordado desde las perspectivas político institucional y comercial, en tanto se reseña la incipiente cooperación militar.

En la primera se destaca la importancia de la diplomacia presidencialista, en particular el protagonismo del presidente Menem en la resolución de las mini-crisis propias de todo proceso de integración, así como las relaciones políticas de Argentina en el ámbito del MERCOSUR con su principal socio, Brasil.

En la segunda se analiza la evolución del comercio entre Argentina y los países del MERCOSUR, focalizando, aquí también, la relación con Brasil, quién muestra un evidente desequilibrio comercial a su favor.

El capítulo “**Argentina ante el año de Europa**” resalta el período que se inicia con el reingreso de Argentina a la vida democrática para marcar la importancia de un nuevo momento en las relaciones argentinas con la CE, donde el factor ideológico-político jugó un papel preponderante. Durante la Administración Menem se destacan los logros obtenidos gracias al pragmatismo impuesto a la política exterior, recordando las deficiencias y “prejuicios” aún existentes para maximizar nuestros beneficios.

Con la administración Menem se ha revigorizado la importancia de las relaciones **argentino alemanas** como consecuencia de la nueva orientación e instrumentación de la política exterior argentina. El protagonismo “autoinducido” argentino pretende generar interés y confianza internacional frente a una Alemania, protagonista “natural” de la post guerra fría, entre cuyas prioridades no figuran como trascendentes las relaciones con nuestro país.

El caso de las relaciones bilaterales con las **repúblicas pos-soviéticas** coloca a la Política Exterior Argentina frente a “partners” que transitan una etapa de profundos cambios tanto internos como en sus interrelaciones. Tal coyuntura ha convertido al área político-diplomática en la de mayor intensidad, y ha hecho descender el perfil que tradicionalmente tuvieron las relaciones comerciales con nuestro país. El trabajo focaliza la atención en Rusia, Ucrania y Armenia estableciendo niveles diferenciales en cuanto a la intensidad de la relación bilateral.

La selección de criterios para una agenda de política exterior argentina hacia la Cuenca del Pacífico ha significado para muchos estados un desafío importante, vinculado al perfil particularmente atractivo que esta próspera

región del mundo otorga a las iniciativas bilaterales que se emprenden con ella.

Vinculado a esta tendencia, Argentina ha intentado brindar al área asiática, y en especial a Japón, un lugar más destacado en el marco de su agenda externa. En esta dirección se analizan en las relaciones argentino-japonesas especialmente las variables económicas que incluyen tanto aspectos comerciales como inversiones y transferencia de tecnología.

También en este contexto general se ha efectuado un relevamiento de los incipientes intentos de acercamiento hacia los países más relevantes del **este asiático**, donde la variable comercial aparece como la más importante.

Aunque Argentina no haya priorizado tradicionalmente sus relaciones con el **Medio Oriente**, no pudo mantenerse indiferente frente a los acontecimientos ocurridos en una región con peso específico en el presente escenario internacional. Con la asunción del presidente Menem se denota tanto el protagonismo presidencial como un involucramiento directo en la zona, traducido en la participación argentina en la coalición montada por Naciones Unidas a raíz de la invasión de Irak a Kuwait; no obstante ésta pueda ser percibida como una política de seguimiento del accionar externo norteamericano.

En el caso de las relaciones bilaterales con los países del **continente africano** se observa un descenso de la importancia política de los países del África negra en la política exterior argentina y un reordenamiento de prioridades con respecto a los de la región Nordsahariana.

El dato más significativo lo constituye el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, las cuales se habían roto durante la administración Alfonsín.

El tema **Malvinas** es un caso ejemplar para mostrar los significativos cambios operados en la política exterior del gobierno del presidente Menem y sus repercusiones en el marco global de los asuntos externos argentinos, particularmente en la normalización de las relaciones con la Comunidad Europea. El abandono de la diplomacia multilateral del gobierno de Alfonsín permitió activar la relación bilateral y lograr importantes avances: se acordó un “paraguas de protección” sobre la soberanía de las islas y se avanzó en la distensión militar en la zona, aún cuando quedan por resolver cuestiones vinculadas a la pesca y la explotación petrolífera.

Por otra parte, la **política antártica** es abordada en función de la dimensión interna y externa “multilateralizada” que la caracterizan. Se destacan las variables políticas y la “diplomacia científica” así como el complicado malabarismo en la resolución de problemas vinculados con la explotación de los recursos antárticos. A la vez que se enmarca a la política exterior en cuestiones antárticas como un “leading case” de **negociación permanente dentro de un régimen internacional**, se valoriza la búsqueda de cooperación

regional latinoamericana como un signo de continuidad en las políticas antárticas de los dos últimos gobiernos democráticos.

Miryam Colacrai de Trevisan
Gladys Lechini de Alvarez

LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA A PARTIR DEL GOBIERNO DE MENEM: UNA PRESENTACION¹

Anabella Busso y
Alfredo Bruno Bologna

Para un estudio de la actual política exterior argentina resulta pertinente tener en cuenta dos cuestiones altamente importantes: los nuevos rasgos políticos y económicos del sistema internacional que surge tras la finalización del orden de guerra fría y las condiciones domésticas, tanto políticas como económicas, que caracterizaban a nuestro país en 1989 y que, de hecho, restringían los márgenes de opción entre las distintas alternativas de inserción externa.

En este sentido, las *percepciones* de la administración menemista sobre los cambios operados a nivel mundial -especialmente las del presidente y la de sus cancilleres- la decisión de implementar una *reforma* estructural *en la economía* argentina y convertirla en el eje sobre el cual debían articularse las demás políticas públicas y, finalmente, la incidencia de estas dos cuestiones sobre el contenido y la forma que caracterizan el manejo de los asuntos externos, son las cuestiones sobre las cuales pretendemos avanzar en este capítulo.

La administración Menem planteó, desde su inicio, una política exterior en clave económica que guardaba un *lugar de privilegio* para las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.

El sustento de esta decisión, por cierto no tradicional en un gobierno peronista, se encuentra en la creciente vinculación de las cuestiones internas e internacionales y en la necesidad de que los cambios operados en uno de dichos ámbitos se reflejen con cierta simetría en el otro. En este sentido, podríamos afirmar que julio de 1989 presentaba un escenario caracterizado por una grave crisis económica y crecientes demandas sociales a las que se sumó la entrega anticipada del poder por parte del radicalismo, haciendo renacer la imagen de Argentina como un país imprevisible, al menos, desde un punto de vista económico.

En este marco, el nuevo gobierno se planteó encarar una profunda reforma económica a nivel doméstico y abandonar el perfil confrontacionista en las relaciones con la potencia hegemónica regional, optando por un alineamiento acrítico que, en ocasiones, parece provocar el éxtasis en los funcionarios menemistas y el desvelo de los opositores. El eje sobre el que se estructuró la decisión política de alinearse fue la idea de que debíamos acercarnos al "país más rico de la tierra"² para que nos apoye en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito y la banca privada de capitales y lograr de esta manera el primer paso para reiniciar el diálogo económico a nivel internacional.

Pero, paralelamente a las consideraciones realizadas por el gobierno, se había operado un cambio de diagnóstico y de conducta en la sociedad civil argentina: *ya no era posible argumentar que nuestros éxitos y fracasos iban de la mano del apoyo y el castigo de los poderosos*. En los noventa, nuestros éxitos y fracasos dependían más de los logros económicos internos que de cualquier otra cuestión. Sin embargo, este importante avance sufriría algunos impactos negativos vinculados al estilo con que la actual administración maneja los asuntos externos, caracterizado por la búsqueda de un protagonismo que, al menos en apariencia, desdibuja la idea central del proyecto menemista: presentarnos al mundo a través de nuestros logros económicos internos.

En este marco las prioridades de política exterior presentadas por la administración Menem incluían un nuevo planteo para abordar la cuestión de Malvinas, la redefinición de las relaciones con Estados Unidos y los vínculos con los países latinoamericanos, con especial referencia a los limítrofes. La implementación de políticas destinadas a atender dichas prioridades puso de manifiesto los cambios, los ajustes y las escasas continuidades que se estaban operando en comparación con la tradicional diplomacia argentina. Entre los primeros se destacan el alineamiento con Estados Unidos, la política hacia Malvinas, el retiro de No Alineados, la política nuclear, la política misilística y las votaciones en ONU. Entre los ajustes y las continuidades encontramos la política llevada adelante en los mecanismos de concertación política regional y la continuidad del proyecto integracionista con Brasil, Uruguay y Paraguay.

Por tanto, en este capítulo pretendemos realizar una *presentación global de la política exterior argentina durante el gobierno de Menem* para luego, en otros apartados, analizar los vínculos con países o regiones en forma particularizada.

Para alcanzar este objetivo nos parece pertinente abordar el mencionado enfoque general a partir de un conjunto de consideraciones que abarque los

cimientos teóricos de la actual política exterior, los medios diplomáticos y los hechos más destacados en el ámbito de las acciones externas de nuestro país. En este sentido, presentaremos algunas referencias al *sustento teórico* de la política exterior a partir de 1989, sintetizamos cuáles son para nosotros las *percepciones* del gobierno en cuanto al presente orden internacional, nos referimos al “*especial*” *estilo diplomático* y, finalmente, anunciamos los principales *cambios, ajustes y continuidades* que caracterizan el manejo de los asuntos externos.

EL SUSTENTO TEORICO DE LA ACTUAL POLITICA EXTERIOR ARGENTINA: LA ERA DEL “REALISMO PERIFERICO”.

La historia de la política exterior argentina no registra un vínculo importante entre los hacedores de la misma y los académicos. Esta tendencia ha comenzado a revertirse a partir de 1983 con el proceso de redemocratización. Primero con Alfonsín y luego con Menem, distintos grupos de académicos han participado o colaborado en el diseño, y a veces en la ejecución de la política exterior aportando el marco teórico de la misma. Por tal motivo, un estudio sobre la política exterior bajo la administración Menem no puede desconocer la influencia del pensamiento de Carlos Escudé y su propuesta de Realismo Periférico. Los amplios márgenes de coincidencias entre Escudé y Di Tella se reflejaron en el nombramiento del internacionalista como Jefe de Asesores del Canciller. A partir de allí un considerable número de decisiones del Palacio San Martín llevó la impronta del pensamiento de Escudé. Su renuncia al cargo no significó un alejamiento con Di Tella, y sus ideas siguen habitando en la mente del Canciller y en la de algunos colaboradores cercanos y, por tanto, continúan orientando la política exterior argentina, fundamentalmente en todos aquellos temas vinculados al alineamiento con Estados Unidos⁹.

Ahora bien, antes de presentar los principios del pensamiento de Escudé nos parece importante destacar que si bien estos encontraron cabida en el gobierno menemista -vía Di Tella-, mucho de lo que el autor expresa académicamente existía en la intuición del Presidente con anterioridad a la aparición de Escudé en la escena política. En realidad las intuiciones de Menem y las acciones de ellas derivadas, materializan varias de las ideas del autor en cuestión y contribuyeron a otorgarle la categoría de “Think Tank” entre los hacedores de política exterior.

Esta opinión se refuerza si nos retrotraemos a 1989 y, en especial, al período transcurrido entre las elecciones y la asunción del mando por parte de Menem. Por entonces la alianza con el liberalismo, los anuncios sobre los

cambios en la política económica y la incorporación al gabinete de un hombre de Bunge y Born eran síntomas claros del giro que se iba a producir a nivel de algunas políticas públicas, entre ellas, la política exterior. Poco tiempo después, en 1990, aparecieron escritos de Menem destinados a explicar la importancia de acercarnos a los Estados Unidos⁴. Por tanto, al menos en el comienzo de este gobierno -cuando Escudé no estaba en la función pública- el diseño de la política exterior tuvo más que ver con las intuiciones del Presidente que con una elaborada argumentación intelectual.

Como dijimos anteriormente la administración Menem planteó, desde su inicio, un diseño de política exterior en clave económica para el cual las relaciones con Estados Unidos resultaban relevantes. En este sentido, la figura de Domingo Cavallo reunía condiciones adecuadas. El primer canciller del gobierno del Presidente Menem, conforme su formación económica, respaldó el proyecto de política exterior y manejó los asuntos externos estableciendo crecientes vínculos con Estados Unidos, pero con un estilo cauteloso y respetuoso de las normas explícitas e implícitas de la diplomacia de carrera evitando las disputas innecesarias. Las consultas al Consejo de Embajadores -compuesto por diplomáticos de larga trayectoria- es un ejemplo de lo sostenido anteriormente.

Con la llegada de Guido Di Tella la línea de política exterior continuó sin alteraciones, pero el estilo verborágico, abierto y más prescindente de las opiniones de la burocracia diplomática del nuevo canciller se conjugaría con las decisiones tomadas (continuar el acercamiento con los Estados Unidos, retiro de No Alineados, modificación de la posición argentina en la ONU, etc.) para abrir un nuevo frente de disputa al interior de la Cancillería. Ya a inicios de 1991, en los ámbitos académicos se señalaba el alto porcentaje de coincidencias entre la postura de Escudé y las acciones de la Cancillería Argentina. Finalmente, en su función como Jefe de Asesores el polémico internacionalista suscitó marcadas diferencias con algunos diplomáticos de carrera.

Comentarios sobre el pensamiento de Escudé.

Las ideas de Escudé sobre Realismo Periférico se hacen explícitas en sus escritos a partir de 1989, y se enmarcan en el esfuerzo de realizar un esquema conceptual preteórico para aproximarse a una teoría del *Realismo Periférico* (término que acuñó originariamente, pero con otro contenido, Roberto Russell). Este objetivo fue alcanzado con la publicación de su libro titulado, justamente, Realismo Periférico.

El calificativo Periférico se vincula con que el suyo es un intento de construcción de teoría *sobre las estrategias de política exterior de Estados periféricos, dependientes, vulnerables y esencialmente poco relevantes para los intereses vitales de las grandes potencias*⁵. Estas son para Escudé las características de un país como la República Argentina.

Tras todo su andamiaje teórico subyace una fuerte y explícita crítica a la producción académica de los internacionalistas argentinos a los que Escudé caracteriza (incluyendo diferentes niveles) como meros recolectores de datos, importadores acríticos de teorías foráneas o pensadores capaces pero temerosos de expresar sus verdaderas ideas en el caso de que éstas sean contrapuestas a las sostenidas en los ámbitos de poder -tanto gubernamentales como no gubernamentales- por encontrarse muy ligados a ellos.

Su propuesta se estructura sobre un conjunto de conceptos novedosos y sobre una serie de “falacias” derivadas en su mayoría de la cultura y la educación argentina. En forma resumida se podría afirmar que en su línea conceptual se destacan las nociones de emergencia internacional, autonomía de uso (entendida como uso adecuado o inversión de autonomía) y de consumo, memoria histórica y la distinción entre macro y micro relaciones bilaterales. Entre las falacias el autor destaca:

- a) la falacia antropomórfica en el discurso de las relaciones internacionales,
- b) la evolución del sistema internacional o la falacia de que los costos del poderoso equivalen a la libertad del débil,
- c) la falacia de extrapolar, a la Argentina, las supuestas consecuencias de una aumentada interdependencia global,
- d) la falacia de la autonomía como supuesta generadora de desarrollo⁶.

Como conclusión de sus razonamientos Escudé plantea los *principios básicos del realismo periférico*:

- * un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de la potencia hegemónica, debe eliminar sus confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y su base de poder;
- * la política exterior debe calibrarse no sólo en términos de un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales, sino también en función de los riesgos de costos eventuales;
- * la autonomía debe redefinirse en términos de los costos relativos de la confrontación. La autonomía se medirá en términos de los costos

relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a un problema determinado. Debe distinguirse la inversión de autonomía del consumo de autonomía⁷.

La aplicación de estos principios como guía para la elaboración de una política exterior no garantizan, en su opinión, la obtención de beneficios sino sólo la disminución de los costos. Para él el alineamiento, como otras medidas funcionales para una buena relación con los Estados Unidos u otras grandes potencias, constituyen parte de un marco global al que denomina *macro-relación bilateral*, pero la totalidad de los vínculos incluye también a las *micro-relaciones bilaterales*. Estas últimas se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales que están a cargo de una multitud de actores individuales públicos y/o privados, y de pequeños núcleos burocráticos. Para lograr una política exterior exitosa ambos tipos de relaciones necesitan estar bien administradas o manejadas. La diferencia radica en que las macro-relaciones dependen de la voluntad política del más débil mientras que las micro-relaciones dependen tanto del más débil como del más poderoso.

Si bien no desconoce que el logro de vínculos positivos es un camino de doble mano, señala que los intereses de las grandes potencias son notoriamente más globales que los de un país como Argentina y, por tanto, la macro política exterior de la gran potencia será un dato dado. Consecuentemente, una buena macro-relación dependerá más de la buena voluntad del país más débil que deberá ajustar sus objetivos a los de la gran potencia regional. En cambio, las buenas micro-relaciones dependerán de ambas partes por igual. Además, es en estas últimas donde se juegan los auténticos intereses del país más débil, por lo cual *en este ámbito el más débil no debe hacer concesiones gratuitas*. Finalmente, concluye que buenas macro-relaciones no garantizan beneficios, pero el deterioro de las micro-relaciones condiciona a las anteriores. La presencia de altos niveles de corrupción, la falta de cumplimiento de compromisos asumidos y el desorden interno son algunos de los temas que señala como preocupantes en el manejo de las micro-relaciones por parte del actual gobierno argentino⁸.

La operacionalización de los principales conceptos del Realismo Periférico conduce al autor a respaldar la actual política exterior a través de su apoyo a decisiones como: el alineamiento con los Estados Unidos (entendido como aceptación realista del liderazgo norteamericano en la región), el envío de naves argentinas al Golfo Pérsico, el desmantelamiento del Misil Cóndor II, la reorientación de los votos argentinos en ONU, el retiro de los No Alineados, la renuncia a “gestos irredentistas y confrontacionistas” respecto del litigio de Malvinas, la continuación de la política de integración con Brasil. Destacando

la necesidad de concentrar la confrontación con las superpotencias sólo en aquellos temas que afecten los intereses materiales del país tales como el proteccionismo europeo y norteamericano y la pretensión de hacer pagar cuantiosas regalías a la industria farmacéutica (a través del establecimiento de patentes).

TEORIAS Y CONCEPTOS DE RELACIONES INTERNACIONALES EN EL ACTUAL DISCURSO DE LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA. ALGUNAS CONSIDERACIONES.

Cuando en 1984 el ex-Canciller Dante Caputo anunció el llamado “giro realista” de la política exterior argentina, saltó a la escena académica la discusión en torno al significado de dicha expresión. Se discutió si el mencionado giro debía ser entendido como una orientación de la política exterior hacia los principios de la escuela realista o, si en su defecto, aquella expresión significaba solamente que el gobierno de entonces trataría de percibir la realidad internacional tal cual era y, como consecuencia de ello, le daría a la política exterior una orientación más pragmática.

Durante la administración Menem funcionarios de alta jerarquía han utilizado, en numerosas ocasiones, expresiones que involucran categorías teóricas de las Relaciones Internacionales, dando lugar a que surjan confusiones al momento de utilizar el análisis de discurso como una fuente directa para las investigaciones sobre política exterior.

Por tanto, en este punto pretendemos señalar *la interpretación y el uso que las actuales autoridades hacen de ciertos conceptos de Relaciones Internacionales*. Es por ello que analizamos, a través de la lectura de libros y discursos escritos por los hacedores de política exterior -fundamentalmente de los cancilleres Cavallo y Di Tella y del Presidente- a qué se refieren las autoridades cuando usan un término que puede ser confundido con una categoría propia de la teoría de las Relaciones Internacionales.

En este sentido, citamos a continuación la concepción de política exterior del Presidente Menem, en la que se involucran dos conceptos relacionados con la escuela Realista Clásica: *interés nacional* y la propia noción de *Realismo*.

Dijo Menem: “mi concepción de la política exterior es simple y clara: hay que trabajar para que Argentina tenga una política exterior que privilegie el *interés nacional*, esto es, el bienestar de los argentinos. Esto presupone, sobre todas las cosas, *realismo*; porque sabemos que sólo el crecimiento económico y el bienestar de la población nos van a dar presencia en el mundo”⁹.

Por su parte, el ex-canciller Cavallo sostuvo que: “el *interés nacional*, en una circunstancia como la que estamos viviendo, se manifiesta de manera más dramática por las urgencias económicas y sociales. Por lo tanto, la política exterior será muy *realista* y procurará crear el ambiente político más adecuado en las relaciones con los países del mundo, para la solución de urgentes problemas económicos y sociales de la Argentina”¹⁰.

En referencia al contenido que las actuales autoridades le otorgan al concepto de interés nacional, no se producen grandes desencuentros con la escuela Realista por lo siguiente: Hans Morgenthau, en su obra “La Lucha por el Poder y la Paz” señala que el interés nacional debe ser definido en términos de poder, pero lo considera un concepto de una abstracción tal, que su contenido sólo puede ser captado por el estadista. En este sentido, la connotación económica que le otorga el gobierno nacional no marca desde lo académico, un quiebre con la escuela que tomó este concepto ancestral de las Relaciones Internacionales y lo ubicó en una línea de racionalidad y sistematicidad teórica.

Lo que sí podría ser discutible desde el realismo clásico, es si esta estricta connotación económica del interés nacional, garantiza la obtención de las bases de poder necesarias para enfrentar la lucha por más poder que se da en forma ineludible entre los estados.

El quiebre sí aparece, con bastante claridad, cuando se hace referencia a una política exterior realista. Para un realista, implementar una política de este tipo significa primero, diferenciar entre alta política (cuestiones estratégico-militares vinculadas a la seguridad) y baja política (cuestiones económicas) y segundo, orientar la política exterior en función de lo más relevante, o sea, la alta política.

Por lo tanto, desde este punto de vista, se podría afirmar que lo que el gobierno define como política exterior realista, en realidad, debería llamarse *política exterior pragmática*, marcando una diferencia de orden conceptual entre realismo y pragmatismo. Sin embargo, este último término -tan en boga en estos años- está siendo utilizado por varios gobiernos regionales con grandes diferencias en su operacionalización. Este problema se relaciona con un viejo y básico *principio epistemológico*: todo concepto demasiado explicativo, demasiado abarcativo, se convierte en irrefutable y, por lo tanto, en no explicativo. Y esto es lo que ocurre con la idea de pragmatismo. Si bien se podría afirmar que las políticas pragmáticas -entendidas como una lectura de la realidad tal cual es y no con las connotaciones del realismo clásico-, tanto internas como externas, que aplican algunos gobiernos regionales abarcan temas como la reforma del Estado, el reordenamiento económico, la disminución del perfil político ideológico en búsqueda de un linkage con posibles apoyos económicos externos; resulta evidente que cada uno de estos temas

pueda variar según los contenidos, la forma y los ejecutores seleccionados por los respectivos gobiernos para su implementación.

Finalmente, quisieramos agregar que si bien el pragmatismo económico no es realismo, las teorías surgidas a partir de los setenta -interdependentistas y desde otro punto de vista los neomarxistas- anulan la jerarquía entre alta y baja política, remarcando no sólo que ella no existe, sino que actualmente las cuestiones económicas son la mayor preocupación de los actores internacionales.

Existe un análisis del Canciller Di Tella que nos parece importante destacar ya que marca un punto de contacto con las visiones interdependentistas y una nueva distancia con el realismo clásico. Escribió el Canciller: “Una correcta política exterior es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de los países, buena parte de ella *es la exposición lógica de sus políticas internas* -y es más- de sus realidades internas.

La Argentina vive un momento de profundas transformaciones. Y no es casual que esto ocurra en circunstancias en que *el mundo entero se encuentra afirmando los cimientos de un nuevo orden internacional*¹¹.

En estas afirmaciones se destacan dos puntos de alta connotación interdependentista: la vinculación entre la política interna y externa¹² y la jerarquización de la primera como un elemento directriz dentro del marco en que se elabora la segunda. Como puede observarse, nada queda en las afirmaciones del Canciller de aquella tajante división realista entre las políticas endógenas y exógenas.

Finalmente, es importante remarcar la ligazón que el Canciller establece entre los cambios que se operan en Argentina y las transformaciones del orden internacional. Aquí aparece una de las mayores -y quizás también una de las pocas- diferencias entre las propuestas de Di Tella y Escudé. La irrelevancia de las modificaciones del sistema internacional para la elaboración de una adecuada política exterior argentina que remarca Escudé no parece ser tal para el Canciller quien, claramente, da a entender que cambiamos porque el mundo está cambiando¹³.

DE LA PERCEPCION DEL MUNDO AL MANEJO DE LOS ASUNTOS EXTERNOS: UN LARGO CAMINO.

En este punto pretendemos analizar las percepciones que la administración Menem tiene sobre el actual orden internacional y el peso de las mismas en la opción por el alineamiento, partiendo del supuesto que la visión

del mundo que determinado gobierno tiene influye en el diseño de la política exterior.

Por otra parte, avanzamos sobre la idea que aunque algunos contenidos y/o propuestas de la actual política exterior sean “per se” adecuados para una mejor inserción de Argentina en el mundo, la forma o el estilo en que son planteados y ejecutados suelen deteriorar los logros que podrían obtenerse.

La administración menemista y sus percepciones del contexto internacional: “la ausencia de dudas”

El modelo de política exterior implementado por la administración Menem está estrechamente vinculado con la percepción que el gobierno tiene sobre el actual orden internacional y el rol de Argentina dentro del mismo. En forma resumida podríamos afirmar que para las autoridades, el nuevo orden se caracteriza por un claro triunfo del liberalismo sobre el socialismo y por el posible establecimiento de una nueva “pax americana”.

Esta última opinión es la más discutida desde los sectores académicos. Un importante número de internacionalistas, si bien comparten la necesidad de mantener buenos vínculos con los Estados Unidos, dudan sobre la posibilidad de un resurgimiento de la plena hegemonía norteamericana.

Le reconocen a este país su carácter de superpotencia en lo estratégico militar, pero remarcan el creciente multipolarismo económico y el aumento de la interdependencia; retomando el concepto de no fungibilidad del poder militar que plantearon Keohane y Nye en los setenta¹⁴. A esto se suma la necesidad de afrontar un ajuste en su economía doméstica debido al importante déficit fiscal y comercial que convierte a los Estados Unidos en el más grande deudor internacional.

Otros sostienen que el conflicto del Golfo Pérsico es un acontecimiento de una excepcionalidad tal, que descarta la posibilidad de pensar en futuros conflictos como alternativas para consolidar una posición hegemónica norteamericana desde lo estratégico militar¹⁵.

Finalmente, autores como Paul Kennedy y Robert Gilpin argumentan que los imperios caen por una sobre expansión a partir del momento en que sus compromisos militares exceden su capacidad económica¹⁶.

Estas opiniones que dudan sobre la posible consolidación de una pax americana no anulan, de hecho, la existencia de corrientes de pensamiento que confían en dicha posibilidad. Los trabajos de Francis Fukuyama y Samuel Huntington¹⁷, aunque con distintos sustentos teóricos están en esta dirección.

Si resumiéramos las ideas que han generado ciertos márgenes de consenso en cuanto a la conformación del actual orden internacional, podría-

mos afirmar que existen dudas sobre el establecimiento de una nueva pax americana -aún entre los autores americanos-, que se identifica al actual orden internacional como en *transición* y se confiesan las *incógnitas sobre los elementos claves de su transformación*. Sin embargo, existe un acuerdo bastante generalizado, en referencia a la consolidación de los Estados Unidos como potencia regional a lo largo de los noventa.

Ahora bien, si se analiza el sistema internacional desde Argentina podemos otorgarle al mismo el carácter de una *variable independiente* ya que nuestro país no tiene, al menos en este momento, capacidad real de modificarlo.

En segundo lugar, si entendemos por percepción un principio de visión sobre algo y de disposición hacia algo -en esta ocasión el mundo-¹⁸ y posteriormente sumamos las ideas que venimos desarrollando, tenemos que el sistema internacional está en transición y que el mismo es una variable independiente. Por lo tanto, no sería arriesgado concluir que la percepción que de él tenga la clase política de un país que -como en el caso argentino- viene enfrentando dificultades políticas y económicas desde hace varias décadas debe ser lo más acertada posible a los fines de obtener una adecuada inserción.

Con este criterio el ejercicio de percibir correctamente debería incluir:

- la prudencia como guía de las lecturas y las acciones que se implementan en función del contexto internacional;
- una cuidadosa política de diversificación de relaciones, fundamentalmente si se desconoce la conformación final que tomará el contexto internacional;
- y, en estrecha vinculación con lo anterior, evitar que la elaboración de la política exterior se haga sobre el eje estructurador de una, y sólo una, relación privilegiada con un actor determinado.

El gobierno de Menem, hasta 1992, se alejó considerablemente de estas pautas. En este sentido, estructuró su política exterior en función de obtener una excelente relación con Washington subordinando a dicha relación gran parte de la agenda de política exterior argentina. Por tanto, la diversificación de las relaciones, la implementación de acuerdos económicos, etc., quedaron enmarcados en el *vínculo* que el *gobierno privilegiado* cual es la *relación con Estados Unidos*.

Aparentemente, existirían dos posibles explicaciones sobre el rumbo que el menemismo le imprimió a la política exterior. Una de ellas, se centra en el supuesto que el gobierno argentino no participa del gran cúmulo de dudas que embarga a los académicos y políticos de otras partes del mundo con

referencia a la configuración definitiva del presente orden internacional y al rol de los Estados Unidos dentro del mismo. La otra explicación se basa en la idea que el gobierno ligó la política exterior a las exigencias económicas y, en tal caso, no estaríamos ante una percepción equivocada del orden internacional, sino más bien ante una jugada política para enfrentar la grave coyuntura económica interna e internacional que el país atravesaba en 1989.

A pesar de lo sostenido anteriormente sobre el acercamiento a los Estados Unidos queremos remarcar que el gobierno nacional ha implementado, fundamentalmente desde febrero de 1992, un *prudente giro* en torno al alineamiento destinado a mejorar y alimentar las relaciones con Europa. El viaje del Presidente Menem a Europa con Francia como primera escala es una muestra de ello. Dicho país, gobernado por la socialdemocracia, tenía mayores coincidencias con el gobierno radical y no se presentaba para el menemismo como una relación política demasiado prometedora a no ser que se encaminaran esfuerzos para potenciarla. El mismo análisis cabe para otros países europeos.

Por otra parte es probable que, transcurrido la mitad del período de gobierno y encaminadas las reformas económicas -para las cuales las relaciones con Estados Unidos eran centrales-, las autoridades evaluarán que ya era tiempo de dedicarse a cultivar viejas relaciones y generar nuevas. En este sentido el Canciller Di Tella explicó, en noviembre de 1991, que su gobierno había *privilegiado cuatro grandes relaciones*: con Estados Unidos, América Latina (haciendo énfasis en los países limítrofes), Europa y Japón, todas ellas importantes pero difíciles de manejar en los mismos plazos. Por ejemplo, la optimización de los vínculos con Japón es un proyecto de largo plazo ya que no sólo nos separa una gran distancia geográfica, sino también grandes diferencias culturales que deben ser trabajadas con más tiempo. Por tanto, y dado que la relación argentino-europea tiene raíces históricas profundas hecho que, probablemente facilite su reactivación, el gobierno decidió -en el marco de la crisis económica- profundizar en primera instancia los vínculos con Washington y continuar el intento de integración económica con los países vecinos, dejando para un segundo momento las otras alternativas¹⁹.

En el caso europeo una de las estrategias que se destaca en la actual relación, y que fue implementada desde el primer año de gobierno, es la importante red de convenios de promoción y garantía de inversiones donde se inscriben los firmados con: Italia, Unión Belgo-Luxemburguesa, Reino Unido, Alemania, Suiza, Francia, Polonia, España, Suecia, Austria y se encuentran avanzadas las negociaciones con Holanda, Hungría y Finlandia²⁰.

Supuestos válidos en la percepción del sistema internacional de la actual administración peronista

En función de aportar la mayor cuota de objetividad posible creemos conveniente aclarar que el hecho de que el gobierno pretenda tener buenas relaciones con Washington puede ser explicado y justificado en un marco que abarca tres aspectos:

- Estados Unidos es, sin duda, la potencia regional. Por tanto las relaciones con este país fueron y serán de una importancia capital para la región latinoamericana y también para la Argentina;
- la historia de desencuentros entre nuestro país y los Estados Unidos no aportó grandes beneficios para la Argentina;
- la caótica situación doméstica y la crisis económica interna que tuvo que enfrentar el gobierno de Menem cuando asumió disminuyeron los márgenes para planteos autonómicos y posiciones conflictivas con los estados más poderosos.

Sin embargo, existe una diferencia práctica entre tener buenas relaciones con otro Estado y someter cualquier vínculo y/o cuestión a una determinada relación. Históricamente, la situación de dependencia de América Latina con respecto a Estados Unidos estuvo marcada por el respeto de la región a los intereses estratégicos de Washington, pero no a un acuerdo generalizado sobre todos los temas. Una muestra de ello es que en Latinoamérica se dieron, parafraseando a Puig, casos de dependencia nacional, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista²¹.

Cuando la forma condiciona el contenido: “los efectos de la sobreactuación en política exterior”

Los primeros años de la administración menemista cuentan en su haber con los éxitos económicos alcanzados hasta el momento. La disminución abrupta de la inflación, la reforma del Estado, la política de libre mercado y la apertura económica han sido logradas con una cuota importante de consenso interno. Dicha situación y el hecho de ser éstas, políticas que concuerdan con la tónica dominante a nivel latinoamericano, y a escala mundial (a no ser que se consoliden aún más las tendencias proteccionistas en los países desarrollados), le han otorgado al gobierno argentino un importante respaldo internacional. Además, el hecho de que las reformas económicas se hayan implementado sin disturbios sociales desestabilizadores (idea que toma fuerza si se la compara con situaciones similares en otros países latinoamericanos)

es un hecho muy valorado por Washington, ya que esto contribuye a la difusión del modelo económico propiciado por los países desarrollados sin generar alteraciones en la estabilidad política regional.

La política exterior ha acompañado, o si se quiere, ha formado parte del procesos de reformas. Los supuestos sobre los que se basan las acciones de política externa desde 1989 apuntan, con un adecuado sentido de la oportunidad, a mejorar la inserción de Argentina dentro de un contexto internacional en cambio y a estrechar los vínculos entre los objetivos políticos y económicos domésticos y las demandas y concesiones provenientes del exterior.

Las decisiones de mejorar los vínculos con los Estados Unidos, normalizar las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, profundizar los vínculos con la Comunidad Europea, participar de las Fuerzas de Paz de Naciones Unidas, defender la democracia y los derechos humanos a nivel regional y continuar y profundizar el proceso de integración en el Cono Sur son, entre otras, medidas adecuadas a las necesidades argentinas y actualizadas en cuanto acciones que se desarrollan en y para un nuevo orden mundial.

Sin embargo, esta línea de política exterior que en su conjunto no es criticable, se ve empañada por algunas cuestiones de estilo o de forma. El énfasis discursivo con el que la administración se refiere a las relaciones con Estados Unidos, la excesiva confianza en la relación Menem-Bush, las concesiones desmedidas, la ausencia de consultas sobre decisiones de política exterior con nuestros principales socios regionales, las propuestas militares para garantizar la democracia en Haití, la contundencia del retiro de No Alineados, etc., son muestras de un estilo un tanto exagerado, sobreactuado, que surge como consecuencia de la búsqueda de un protagonismo no congruente con la necesaria sutileza de los cuadros diplomáticos. Por ello, como afirma García del Solar, "la política exterior del presidente Menem se beneficiaría si en su ejecución se frenase el vértigo al protagonismo, se tuviese presente la solidaridad internacional, se resguardase la independencia de criterio... se negociaran con la cabeza fría los pedidos de concesiones; en suma, si se actuara con profesionalidad"²².

De manera consecuente con lo anterior nos interesa remarcar una idea: en el actual manejo de los asuntos externos los errores de estilo, en ocasiones, superan a los de contenido o, lo que es más grave, **los errores de estilo condicionan el contenido de la política exterior**. La línea de la actual política exterior no es en su esencia criticable, al menos en el marco restrictivo (tanto político como económico) de los primeros años de gobierno, el problema es el estilo con que se manejan algunos funcionarios.

La forma en que se implementa la política de acercamiento con los Estados Unidos es exagerada y aparece rodeada de un áurea de fanatismo

provocando efectos no deseados. Pareciera existir un deseo de sobreactuación en algunos hacedores de política exterior, una búsqueda de protagonismo poco aconsejable en el ámbito diplomático.

El mencionado estilo ha provocado varias críticas. En primer lugar, existe una opinión bastante generalizada en torno a que el gobierno concede en el marco del alineamiento más de lo que los Estados Unidos exigirían -o supuestamente exigen- en cada tratativa bilateral, tomando decisiones innecesarias que, en algunas ocasiones, disminuyen los recursos para futuras negociaciones. Esta idea se ha ido incrementando entre políticos y académicos y en 1992 aparecía mezclada entre las opiniones de algunos diplomáticos de carrera y ha sido causa de importantes disputas interburocráticas en la Cancillería, como las que se dieron ante el envío de naves al Golfo y el retiro de No Alineados.

En el caso del envío de naves al Golfo, el apresuramiento, las afirmaciones en torno de un supuesto diálogo con Brasilia y la falta de consulta al Congreso trajeron aparejado dos problemas: la fuerte crítica de la oposición política doméstica, y el enfado de Brasil (nuestro socio más importante en el MERCOSUR y el principal eje de nuestra política regional) que ese mismo día estaba negociando el retiro de 400 técnicos brasileños de territorio iraquí. Si se piensa que el deseo del gobierno de participar en la Fuerza Internacional contra Hussein y el beneplácito de los Estados Unidos no se hubieran deteriorado por demorar algunos días hasta que el Congreso manifestara su opinión, y que la unilateralidad de la decisión implicó la necesidad de posteriores negociaciones con Brasil, queda claro que los costos de esa decisión fueron provocados por el estilo con que la misma se tomó y no por su contenido que, dicho sea de paso, fue muy bien acogido a nivel mundial por los países desarrollados.

Un segundo aspecto relacionado con la forma y el estilo para manejar los asuntos externos se evidencia a nivel del discurso. En este sentido, el gobierno enfatiza tanto las relaciones con los Estados Unidos que otros importantes logros en el ámbito externo se desdibujan. Es probable que la ciudadanía argentina recuerde más la expresión del Canciller Di Tella en cuanto a que "debemos mantener relaciones carnales con los Estados Unidos" que la firma de los acuerdos de cooperación económica con Alemania, el Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica con la CE, los esfuerzos para continuar el proceso de integración en el Cono Sur, el viaje de Menem a Israel (siendo el primer presidente argentino que lo realiza), la reversión -de negativa a positiva- de la opinión pública y política europea con respecto a nuestro país y al propio presidente, etc.

Un tercer punto vinculado con la forma y el estilo de hacer política exterior, especialmente con los Estados Unidos, se refiere a la excesiva

concentración de las relaciones en el modelo Jefe de Estado a Jefe de Estado. Menem considera que una relación fluida, de confianza entre jefes de Estados es muy importante para el logro de un real acercamiento con Estados Unidos. El presidente sostuvo: "establecer una buena comunicación entre la Argentina y los Estados Unidos a través de sus respectivos presidentes puede parecer un objetivo menor; pero resulta que en la práctica esta falta de comunicación se tradujo en una falta de entendimiento y comprensión formándose cuellos de botella respecto de distintos temas cuyo origen no era otro que un mal conocimiento de los puntos de vista de las partes"²³.

Nadie duda que la confianza en la relación Menem-Bush aportó fluidez al diálogo pero, y aquí el error, dicha confianza no se traslada automáticamente a otros centros de decisión (Departamento de Estado, Departamento del Tesoro, Consejo de Seguridad Nacional, Pentágono, etc.). La compleja estructura burocrática del sistema político norteamericano presentó mayor resistencia a otorgarle a la Argentina el carácter de país confiable -dado el peso negativo de la conflictiva historia de relaciones con Argentina- que el propio presidente Bush. Quizás la venta de trigo subsidiado a Brasil constituya el mejor ejemplo de la distancia entre las opiniones del Departamento de Comercio y las del propio Bush, con las consecuentes derivaciones para Argentina.

Por otra parte la concentración en el vínculo presidente a presidente se extendió como modelo a otras actividades diplomáticas. En esta dirección se ubicó la elección del Embajador Argentino en los Estados Unidos, Ortiz de Rozas, sobre la base de que era amigo personal del presidente Bush. Si bien este es un dato relevante, no puede ser considerado el más importante de todos los antecedentes (que de hecho el embajador posee) ya que el resultado lógico que desencadena un vínculo diplomático de este tipo es un mayor acercamiento con los republicanos y un "impasse" con los demócratas. Este tipo de relación generó una dinámica que el gobierno argentino no logró desactivar en el marco de un año electoral como 1992 en los Estados Unidos donde el triunfo de Bill Clinton aparecía prácticamente como un dato dado. Con posterioridad se intentó salvar los errores cometidos (entre los cuales se encuentra el asistir oficialmente a la convención republicana y no participar en la demócrata), pero los intentos de acercamiento aparecen dotados de cierta cuota de desesperación que aparte de mostrar desprolijidades terminaron generando divisiones entre las delegaciones provinciales y las de Cancillería. A pesar de todo lo anterior hay que reconocer que la ductilidad de Menem le permitió revertir la situación logrando en 1993 ser el primer presidente latinoamericano recibido en Washington desde que asumió Clinton. Sin embargo, la duda sobre los posibles efectos del modelo de relación presidente a presidente embargaron a la Cancillería hasta que el encuentro MenemClinton se concretó.

Finalmente, es importante destacar que la política de alineamiento con Estados Unidos difícilmente afecte las relaciones con otras potencias occidentales. Pero el alineamiento mezclado con un estilo diplomático poco cuidadoso sí puede deteriorar las relaciones con otros estados poderosos ejerciendo influencia en otras áreas de las políticas públicas. En este sentido, es importante recordar que la mayoría de los capitales que han participado de las privatizaciones en nuestro país son de origen europeo y no norteamericano. En cuanto a este tema es justo reconocer -como dijimos más arriba- que la administración Menem inició, en febrero de 1992, con el viaje del Presidente a Francia una política tendiente a reactivar los vínculos con Europa que, hasta ese momento, habían recibido el trascendente pero único empuje derivado del restablecimiento de relaciones diplomáticas con Gran Bretaña que, por cierto, debía realizarse primero. También es justo remarcar que si bien Argentina ha mantenido históricamente relaciones con Europa, el panorama no era alentador para la administración Menem al inicio de su mandato. La arena europea era fundamentalmente socialdemócrata, guardaba un gran vínculo con el alfonsinismo y esperaba, con mayor gusto, un triunfo del candidato radical Eduardo Angeloz. Esta era una realidad difícil de abordar tanto para el peronismo como para el propio presidente. Pero, justamente, por tal motivo las sutilezas diplomáticas jugaban un papel de envergadura.

Argentina atraviesa un período de grandes cambios reclamados por algunos sectores sociales y rechazados por otros. A pesar de ello algunas tradiciones que tienen que ver con el tratamiento profesional de temas decisivos -como en este caso los diplomáticos- deben ser respetadas y ajustadas en la medida de lo necesario, sin caer en excesos ni fanatismos pro-cambio. Si el respeto de ciertas tradiciones o pautas diplomáticas no fuera importante uno podría preguntarse por qué una figura como la de Kissinger dedicó su tesis doctoral a estudiar la labor diplomática de Metternich, o por qué el Senado norteamericano solicita, todavía hoy, consultas a un octogenario y experimentado diplomático como George Kennan. ¿No será que el cuidado de las formas, el cultivar un exquisito estilo diplomático a la vieja ultranza inglesa o rusa, para utilizar algún ejemplo, siguen siendo elementos de peso que el pragmatismo político de finales de siglo no debería descuidar?.

No podemos cerrar este apartado sin hacer una referencia a la disputa *embajadores de carrera versus embajadores políticos* que caracterizó el primer semestre de 1993 y que apareció con una fuerza inusitada si se la compara con el estilo de discusión imperante en la historia diplomática argentina.

La Cancillería, a través del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, constituye a partir de 1962 uno de los primeros organismos del Estado que se

profesionaliza. Esto contribuyó a disminuir el perfil dinástico que tenía la sucesión en ese organismo y a elevar el nivel de formación de sus miembros. A pesar de ello, esta institución no pudo escapar a los vaivenes políticos que sufrió el país en su conjunto y, en numerosas ocasiones, algunos de sus miembros fueron separados de sus funciones o, en su defecto, debieron seguir instrucciones diplomáticas que no hubiesen elegido de “motu proprio”.

El restablecimiento de la democracia trajo aparejado expectativas por parte de los diplomáticos de carrera quienes quizás pensaron que sus opiniones serían más escuchadas en un período donde se intentaba cambiar la imagen del país a nivel internacional. Sin embargo, pasados algunos meses de la administración radical aparecieron las primeras críticas referidas a las dificultades para acceder al Canciller Caputo y a las características de centralización que iba tomando el proceso de toma de decisión. Con la llegada de Cavallo las expectativas renacieron. Esto no se vinculaba sólo al cambio de gobierno sino, fundamentalmente, a la idea de que el nuevo canciller necesitaría apoyatura de los diplomáticos de carrera ya que las relaciones internacionales no eran su ámbito específico. Aparentemente, en este período se logró una relación más fluida entre diplomáticos políticos y de carrera pero, a pesar de las consultas que Cavallo realizaba, nuevamente aparecieron las discrepancias cuando el número de embajadores políticos alcanzó un porcentaje de casi el 40% y, paralelamente, se comenzaban a modificar las llamadas “continuidades” de la política exterior argentina a pesar de la resistencia de algunos funcionarios de carrera²⁴. Este panorama se complicó con la llegada de Di Tella y su inusitado, abierto y directo estilo para manejar los asuntos externos.

En este marco, de por sí complejo en lo que a relaciones internas en la Cancillería se refiere, estallan los problemas de corrupción en el manejo de algunas embajadas y la disputa se plantea quizás erróneamente entre embajadores políticos y de carrera. Creemos que la discusión adecuada debería haber sido embajadores idóneos y honestos versus embajadores incompetentes y corruptos. En este sentido, adherimos a la idea de que el presidente puede nombrar -de acuerdo a la Ley del Servicio Exterior- embajadores políticos en los destinos que considere pertinente tal como ocurre en las cancillerías de un importante número de países, entre ellos, los desarrollados. Sin embargo, esto no significa que los partidos políticos puedan utilizar los cargos diplomáticos como un espacio de recompensas para amigos o premios para funcionarios que se retiran de sus respectivas funciones. Por tanto, el Senado debe ejercer un verdadero control sobre los pliegos de Embajadores, sean estos de carrera o políticos, porque a la hora de los escándalos en otros estados los costos los paga el país sin distinción de si los funcionarios son políticos o de carrera.

Confiamos en que después de la aparición de exoneraciones, renuncias, irregularidades administrativas reine la cautela y la sensatez: no se le puede quitar a un presidente la posibilidad de elegir algunos embajadores de su confianza, pero no todos podemos ser embajadores y, además, nadie se convierte en diplomático de la noche a la mañana.

Cambios, ajustes y continuidades en la actual política exterior argentina.

A partir del gobierno de Carlos Menem se ha hecho referencia a la existencia de una nueva política exterior argentina nacida de la incorporación de grandes cambios en el manejo de los asuntos externos.

A fin de no caer en simplificaciones excesivas que otorgan a la variable cambio de gobierno una capacidad desmesurada para modificar la política exterior, desconociendo la incidencia de factores tanto internos como externos que actúan como límites a la concreción de dichos cambios, consideramos pertinente aclarar las diferencias entre cambios y ajustes.

Por tanto, siguiendo a Russell entendemos por *cambio* "el abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y-o formas de hacer política" y por *ajustes* a las "variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y a las adecuaciones de objetivos frente a una o varias cuestiones de la agenda de política exterior. Los ajustes son de carácter cuantitativo mientras que los cambios son de naturaleza cualitativa"²⁵. Finalmente, creemos que las *continuidades* están representadas por la permanencia de determinados criterios básicos para diseñar y ejecutar la política exterior. En su conjunto encontramos aquellos que han resistido tanto los cambios de régimen como los cambios de gobierno y que suelen ser identificados como los "principios tradicionales" o las "grandes continuidades" de nuestra política externa, mientras que otros sólo han sido continuidades en la medida en que sobrevivieron a los cambios de gobierno.

Tomando en cuenta lo desarrollado en puntos anteriores podríamos afirmar que dos razones centrales explican el nuevo rumbo de la política exterior de nuestro país. En primer lugar, juega un rol central la percepción de que ésta debe orientarse hacia la *inserción en el concierto de naciones occidentales que diseñarán el sistema internacional de la post guerra fría, entre las que el liderazgo de los Estados Unidos* -según las autoridades argentinas- *será muy importante*. En segundo lugar, este modelo de política exterior manifiesta una estrategia consistente en obtener los beneficios que derivan del alineamiento, tratando de contrarrestar de esta manera los costos internos que implica el plan de ajuste económico.

Un conjunto de decisiones en el manejo de los asuntos externos muestra con claridad *la importante presencia de cambios*-ya que existe reemplazo de criterios ordenadores- en la actual política exterior. *Los ajustes y las continuidades poseen, a diferencia de los anteriores, un espacio menor.*

Algunos cambios -como los operados en torno a las negociaciones por *Malvinas* y en las *relaciones con los Estados Unidos*- han sido tan notorios que serán abordados en capítulos especialmente dedicados a esas temáticas. Sin embargo estos no son los únicos. Por tanto, en este trabajo mencionaremos los cambios, ajustes y continuidades que, sin contar con un capítulo exclusivo para su abordaje, aparecerán tratados a lo largo de esta obra con mayor o menor intensidad.

* El 17 de septiembre de 1990 el Poder Ejecutivo Nacional anunció el *envío de una fuerza naval y tropas al Golfo Pérsico* con el fin de participar en el bloqueo contra Irak. Esta decisión marcó un cambio a nivel de política exterior, ya que rompió con la tradicional neutralidad argentina ante los conflictos bélicos que no le incumben directamente. Por otra parte, la forma en que se tomó dicha decisión (sin consultar al Congreso) desató críticas por parte de los partidos políticos de oposición. Hasta el presente se conocen pocos beneficios materiales provenientes de las acciones argentinas en el Golfo: las felicitaciones enviadas por el Gobierno de los EE.UU., el de Gran Bretaña y el especial agradecimiento del Emir de Kuwait y la participación de algunas empresas privadas (no más de tres según las informaciones) en actividades vinculadas indirectamente con la reconstrucción del territorio invadido. Quizás el más importante logro de la actitud argentina fue que contribuyó a aumentar el prestigio del país y del Presidente Menem entre las naciones desarrolladas. Además, después y por efecto de la participación en la coalición internacional el gobierno nacional incrementó la participación de las Fuerzas Armadas Argentinas en las misiones de paz de Naciones Unidas. Actitud, esta última, también valorada internacionalmente por los países desarrollados.

* Otro cambio en el marco de la actual política exterior lo constituye el giro de la *política nuclear* argentina y su aproximación a las posiciones sobre no proliferación nuclear de los países desarrollados.

Las modificaciones en torno a la política nuclear si bien se insertan en el marco del alineamiento con los Estados Unidos, se han manejado en forma cautelosa y coordinadamente con otros países latinoamericanos. En este sentido, se avanzó primero con Brasil -que era el otro país de la región con un desarrollo nuclear considerable- para llegar a una posición común entre ambos y luego mostrarla al mundo. Paralelamente, se trabajó con Chile para acordar

las modificaciones a TLATELOLCO. De esta manera para 1992 estaban abiertas las puertas tanto para iniciar negociaciones como para la firma de varios convenios de cooperación nuclear con estados desarrollados.

El primer paso dado por nuestro país en este terreno es la consolidación de la política de transparencia nuclear con Brasil, a partir de la firma del Acta de Foz de Iguazú el 28 de noviembre de 1990. Desde entonces Argentina y Brasil han desarrollado una política nuclear común. En este sentido, el 18 de julio de 1991 se firmó entre ambos el Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear, llamado "Acuerdo de Guadalajara", por el cual se decide abrir las instalaciones nucleares de los firmantes a inspecciones de la otra parte. Finalmente, el 13 de diciembre de 1991 los Presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Melo firmaron un acuerdo de salvaguardias amplias entre ambos países, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA). Este acuerdo ha sido ratificado por el Congreso argentino el 5 de agosto de 1992. De esta forma, los respectivos programas nucleares serán transparentes no sólo entre Argentina y Brasil, sino también ante el resto del mundo. Aparece así una importante cuota de consenso con algunos estados desarrollados que venían reclamando esta decisión desde hace más de una década²⁶. En dirección parecida camina la ratificación de TLATELOLCO. A partir de 1991 Argentina, Brasil y Chile (con posterioridad se suma México) promovieron una serie de reformas al tratado con el objeto de actualizarlo y hacerlo realmente efectivo para toda la región²⁷. El 26 de agosto de 1992 esas enmiendas fueron aprobadas y firmadas por los Estados Parte en la ciudad de México, durante el VII Período Extraordinario de Sesiones de la Conferencia General del OPANAL. Hasta el momento en que se escriben estas notas el Tratado se encuentra a consideración del Congreso argentino para su ratificación.

Los mencionados avances en torno a TLATELOLCO y la firma del acuerdo de Brasil y Argentina con la OIEA permitieron que en 1992 se iniciaran negociaciones para la firma de acuerdos de cooperación nuclear con Estados Unidos, Canadá, Francia, México, Japón, entre otros.

* *La política misilística* acusó, quizás, uno de los mayores cambios. Los planes para continuar con el Proyecto "Cóndor II", que Washington consideraba como una amenaza a su política de control de misiles, han sido abandonados según el anuncio oficial realizado el 28 de mayo de 1991 por el Ministro de Defensa, Antonio Erman González y el desmantelamiento final del misil se concretó a partir de enero de 1993. Esta decisión abrió un frente de tormenta interno con la Fuerza Aérea Argentina que era la gestora del Proyecto y también en el gabinete nacional entre el Ministro de Defensa, Antonio Erman

González, por una parte y los Ministros Cavallo y Di Tella por la otra. La desactivación del Cóndor II acarreó, además, fuertes críticas por el lado de la oposición radical. Particularmente, consideramos que las presiones de Washington en este punto fueron muy fuertes y que la desactivación del Proyecto Cóndor II es una muestra de los costos del alineamiento, aunque es necesario remarcar que la política norteamericana contra la proliferación de misiles no es aplicada sólo a la Argentina. Ahora bien, se podrá acordar o no con dicha desactivación, pero pareciera estar claro que la misma se produjo por una iniciativa más norteamericana que argentina. Si bien nadie desconoce que era un misil de alcance intermedio, y que de acuerdo al reparto de poder mundial este tipo de políticas suelen estar reservadas para los grandes -ocasionando grandes costos para los países en desarrollo que pretenden implementarlas- también es sabido que la misma tecnología puede ser utilizada para otros fines, como ser el lanzamiento de satélites al espacio.

Este acontecimiento deja abierto el interrogante sobre qué ocurrirá si el gobierno decide implementar en algún momento una política de desarrollo tecnológico. El interrogante va unido a la idea de que en la actualidad gran parte de la tecnología sensitiva puede derivar en la producción de armas ya sea en forma directa e indirecta.

* *El retiro de Argentina del Movimiento de No Alineados* también constituye un cambio en el manejo de nuestros asuntos externos. Esta decisión, que es coherente con la línea de la actual política exterior, responde -a nuestro entender- más al deseo de agradar a Washington que a lo que ese gobierno solicita.

Las propuestas para modificar la posición argentina ante el no alineamiento aparecieron cuando la administración Menem tenía más de un año en el poder. Es más, durante la IX reunión cumbre celebrada en Belgrado en 1989 -a la que asistió el Presidente- se mantuvo la posición tradicional de nuestro país dentro del Movimiento. Pero ésta se modificaría con la llegada de Di Tella a la Cancillería.

En abril de 1991 el Canciller presentó, durante una conferencia brindada en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), las prioridades de la actual política exterior y anunció el retiro de nuestro país del Movimiento de No Alineados²⁸. Este anuncio provocó discrepancias, por cierto temporarias, dentro del mismo partido gobernante que, a través del Consejo Nacional del Partido Justicialista, manifestó su desacuerdo²⁹.

Los anuncios sobre el retiro tuvieron entonces consecuencias no sólo a nivel de la oposición sino también dentro del propio partido gobernante, situación que contribuyó a desactivar temporariamente la decisión.

Sin embargo, el tema resurgiría en septiembre de 1991 en el marco de

la X Reunión de Cancilleres del Movimiento de Países No Alineados realizada en Ghana. En esta ocasión la delegación argentina propuso una serie de enmiendas a la Declaración Final destacando la necesidad de que el NOAL defienda los derechos humanos, la vigencia de la democracia y el pluralismo político, la libertad de expresión, etc. Estas enmiendas, según el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, no fueron apoyadas por la mayoría de los países miembros que, en cambio, acordaron un documento final que a juicio de la Argentina no sólo desconoce principios fundamentales, sino que tampoco tiene en cuenta los cambios positivos en la situación internacional. Por esos motivos Argentina consideró que no podía continuar perteneciendo al Movimiento de Países No Alineados y decidió retirarse³⁰. Cuando se concretó dicho retiro las aguas ya se habían aquietado al interior del peronismo y las manifestaciones encontradas con la decisión tomada se concentraron en los partidos de oposición.

A nuestro entender el retiro de No Alineados constituye una decisión coherente con el modelo de política exterior de la administración Menem. Sin embargo, las justificaciones oficiales parecen ser insuficientes en la medida que no mencionan la conexión de esta decisión con la política de alineamiento con los Estados Unidos. Esta opinión se consolida si recurrimos a aquellos análisis que señalan que a partir de la IX Cumbre de Belgrado en 1989 se comenzaron a incluir para su tratamiento cuestiones que habían sido desdeñadas hasta ese momento, como ser los derechos humanos, la contaminación y la represión al narcotráfico y el terrorismo³¹.

Nuestra evaluación no desconoce la necesidad de ajustar criterios dentro del Movimiento. Pero creemos que esta tarea se realiza desde adentro, y más si consideramos que mientras Argentina se retiraba otros países latinoamericanos ingresaban situación que, de hecho, generaba un ámbito tanto para la discusión como para la cooperación. Además, los beneficios internacionales del retiro aún no se vislumbran. Al contrario países del Movimiento, como Egipto, han cuestionado el retiro argentino. Quizás otras alternativas que van desde una activa participación en pos de los cambios hasta la disminución del perfil en el Movimiento, hubiesen sido suficiente para garantizar la coherencia de la política exterior sin necesidad de asumir los costos del retiro.

* Rompiendo con su postura tradicional, y por tanto introduciendo un nuevo cambio, **Argentina modificó sus votos en la ONU**. Las argumentaciones del Canciller Di Tella destacan, que en el pasado, la política exterior argentina había sido muchas veces retórica y confrontativa, lo que no redundó en beneficio de los intereses concretos de los argentinos. Su característica más permanente fueren el aislamiento y la falta de espíritu cooperativo. De

esto concluye que un ejemplo de viejos vicios en el ámbito de los asuntos externos de nuestro país está dado por las votaciones en ONU. En un pasado reciente hemos votado en disidencia con los Estados Unidos en un 87,5% de las resoluciones, convirtiéndonos en el país con el voto más antioccidental de Latinoamérica con excepción de Cuba, a nivel mundial, fuimos más radicalizados que Libia e Irak. Por tanto era necesario -siempre según el Canciller- analizar las votaciones de nuestro país en ONU en función de establecer un nuevo perfil para el voto argentino en la Asamblea General. Esta reforma no se hizo con un criterio estadístico, sino atentos al contenido de cada resolución y a su relación con nuestra política exterior y con los cambios acontecidos en el mundo. Sin embargo, estos cambios no nos ubican estadísticamente en una posición de coincidencia excesiva con los Estados Unidos. Por el contrario, si utilizamos la metodología estadística usada por los norteamericanos (que excluye las abstenciones del cálculo de coincidencias), nuestro voto en la actual Asamblea probablemente coincida con el de ese país en sólo el 30% de la veces mientras que nos acercamos a una coincidencia casi total con España³².

Algunos críticos sostienen que las argumentaciones de Di Tella no incluyen las verdaderas causas que explican el giro del voto argentino en ONU que comenzó a ser revisado en marzo de 1991. Entre esas verdades no comentadas aparece un informe anual que el Departamento de Estado presenta al Congreso para evaluar la forma en que ese foro refleja los intereses de los Estados Unidos. En dicho informe se afirma que de acuerdo al número de coincidencias con Washington, en las votaciones Argentina ocupaba, con el 12,5%, el penúltimo lugar, precediendo sólo a Cuba con el 9,2%. Por otra parte, dicho informe discrimina entre votos claves para los intereses norteamericanos y votos generales. El primer grupo incluye temas altamente trascendentes como: prohibición de ensayos atómicos, la situación en Oriente Medio, el problema palestino y la conferencia de paz, la situación de los derechos humanos en Kuwait y el papel reservado al sector privado en la economía. En este nivel, fundamentalmente en función de los cambios operados en la economía doméstica argentina, el ámbito de coincidencias es de casi un 80%, porcentaje que aumentó cuando nuestro país decidió apoyar la iniciativa norteamericana por la cual se proponía derogar la resolución que califica al sionismo como una forma de racismo. A este avance en torno a temas tan sensibles se suma la voluntad del gobierno nacional de aumentar las coincidencias en el sector de los "votos generales" para lograr un porcentaje de coincidencias del 50% como mínimo. Además, se apunta que los consejos de los expertos de la Cancillería no fueron tomados en cuenta, que se utilizó un criterio meramente estadístico y que los nuevos votos de Argentina modifican la red de alianzas en el escenario mundial y regional provocando que los demás

países latinoamericanos perciban al gobiernos de Buenos Aires como un actor individual³³.

Un caso particular, en función de la repercusión regional que tuvo, fue el cambio producido en torno a los Derechos Humanos en Cuba. Argentina votó el 6 de marzo de 1991 en la *Comisión de Derechos Humanos de la ONU* a favor de una propuesta norteamericana para investigar supuestas violaciones de los derechos humanos en Cuba. El resto de los países de América Latina con representación en la comisión -excepto Panamá- se abstuvieron o votaron en contra. En ocasiones anteriores, tanto el Gobierno Militar como el de Alfonsín se habían negado a apoyar similares propuestas de los EE.UU. Dos días antes de la votación, Menem negó que la postura argentina se debiera a una petición concreta de ese país³⁴. Sin embargo, el énfasis puesto en la política contra Cuba parece extraño de la historia entre los EE.UU y la isla y no de la relación de Argentina con el pequeño país caribeño.

En esta cuestión nos parece importante recurrir a los supuestos del neoidealismo periférico de Russell que define el interés nacional en términos de desarrollo económico y principios³⁵. En este sentido, si la decisión argentina de investigar la posible violación de los derechos humanos en Cuba hubiese sido tomada por una cuestión de principios (defensa de los derechos humanos) y no como consecuencia de la política de alineamiento sería más creíble, mejor aceptada a nivel latinoamericano y no provocaría tantos desacuerdos internos. La misma decisión con otro sustento tendría menos costos. Lo mismo vale para la modificación de otros votos en el marco de la Asamblea General.

Creemos que es importante que la dependencia de los criterios norteamericanos no nos haga perder nuestra propia iniciativa. Sin embargo, esto no nos debe conducir a la idea de que todo voto que coincida con el norteamericano es de por sí erróneo. El actual contexto internacional está signado por el cambio y la jerarquización de temas como la defensa del sistema democrático y los derechos humanos, las iniciativas de desarme, entre otros. Quizás Argentina debía revisar aquellos perfiles confrontacionistas que, injustificadamente, dañaran nuestra voluntad cooperativa a nivel mundial. Pero, claro está, esto no significa cambiar nuestros principios por los de otros sino modificar, por la vía más adecuada, aquellas orientaciones de nuestra política exterior que son erróneas o que fueron pensadas en respuesta a situaciones internacionales que actualmente se desvanecen.

*** *En las relaciones con América Latina encontramos el ámbito de los ajustes y las continuidades***, aunque también existe un espacio para los cambios.

Las relaciones con América Latina, en líneas generales, han sido privilegiadas de manera similar tanto por el gobierno radical como por la actual

administración, situación que ha favorecido la continuidad en la política exterior para la región. Sin embargo, existe una apreciación del Canciller Di Tella que distingue dos categorías. "Una, si se quiere menos intensa, menos intensa materialmente; pero muy importante como grupo de referencia político, que es el Grupo de Río, y la otra es el grupo de los países vecinos, países del Mercosur, Chile y Bolivia"³⁶. Consideramos pertinente mencionar esta categorización en tanto y en cuanto no había sido planteada, al menos públicamente, en los tiempos en que la Cancillería se encontraba bajo la conducción de Caputo y ella puede contribuir a explicar las continuidades y ajustes operados en las relaciones con América Latina.

Podríamos afirmar que el *proceso de integración* iniciado *con Brasil* bajo el gobierno de Alfonsín ha recibido un nuevo ímpetu con la firma del Tratado de Asunción que sienta las bases para la creación del MERCOSUR. En este sentido, la decisión del actual gobierno podría ser entendida como un ajuste en la medida en que se la entienda como una variedad en la intensidad del esfuerzo para avanzar en pos de la integración o, en su defecto, como una continuidad no sólo de los logros de la administración radical, sino también como el reflejo de una voluntad integracionista que permeó históricamente el discurso de la política exterior argentina.

En el campo de las relaciones bilaterales con *Chile* se destacan dos ámbitos importantes: el aspecto económico-comercial y las cuestiones limítrofes.

En el primer caso la firma de los Acuerdos de Complementación Económica entre ambos países han tenido como resultado el aumento del intercambio comercial, estimándose que para 1993 se superarán los 1500 millones de U\$A. A este cambio debe agregarse el aporte de capitales chilenos al proceso de privatizaciones iniciado en Argentina que fue acompañado, paralelamente, por inversiones argentinas en el país trasandino.

Las cuestiones limítrofes, por su parte, han alterado las excelentes relaciones comerciales. Si bien en lo que va de la administración Menem se alcanzó la conclusión de casi la totalidad de los problemas de delimitación existentes, dos cuestiones restan aún por concluir: Lago del Desierto -tema actualmente sometido a un arbitraje latinoamericano- y los llamados hielos continentales cuestión que, a pesar de los acuerdos presidenciales, sufre postergaciones en las legislaturas nacionales de ambos países.

Finalmente, las relaciones con *Bolivia*, salvo la solicitud de ingreso al MERCOSUR, permanecen dentro de los marcos tradicionales de la relación bilateral establecidas con el gobierno anterior.

Por otra parte, la administración Menem introdujo algunos ajustes en su posición ante los *mecanismos de concertación política y económica regional*. En el marco de la crisis del sistema interamericano, dichos mecanis-

mos se habían convertido en el ámbito privilegiado por los gobiernos de la primera etapa de redemocratización para la búsqueda de consenso ante los temas de la agenda externa de la región. El predominio de un perfil socialdemócrata entre los gobiernos que los conformaban favoreció la consolidación de estos mecanismos a lo largo de los ochenta y los hizo aparecer como una alternativa ante la incapacidad en la que, de hecho, había caído la OEA para garantizar la defensa de algunos intereses latinoamericanos.

Si bien la administración Menem continuó participando en estos mecanismos, no concentró en ellos el mismo nivel de expectativas que el gobierno radical⁹⁷. Esta puede ser una consecuencia tanto de la política de alineamiento con los Estados Unidos como del nuevo perfil de los gobiernos latinoamericanos en los 90' y de la nueva etapa que viven las economías regionales.

Las mencionadas características han tenido como resultado la creación de un nuevo ámbito de consenso al interior de la OEA, situación que parece devolverle a la organización parte del dinamismo que tuvo en otras épocas y que había perdido en forma impactante durante el conflicto del Atlántico Sur.

En este marco la República Argentina participa de una política regional de *defensa de la democracia* que se ha concretado a través de la reforma de la Carta de la OEA. Con referencia a este tema podemos pensar en la existencia de una continuidad a nivel de política exterior ya que en la década pasada, a partir del restablecimiento del estado de derecho, el tema había tenido gran trascendencia -convirtiéndose en uno de los ejes de la política exterior-aunque el abordaje fue distinto y se canalizó por otras vías institucionales como ser el Grupo Río.

En un repaso de los principales acontecimientos que condujeron a la reforma de la Carta de la OEA se destacan los avances producidos a partir de 1991. En junio de este año la XXI Asamblea General de la OEA aprobó en Santiago de Chile una resolución sobre democracia representativa a la vez que se firmó "El Compromiso de Santiago con la Democracia"⁹⁸. La idea central de esta declaración establece un mecanismo operativo por el cual ante un golpe de Estado el Secretario General revisa la situación y convoca a una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, quienes podrán optar por la aplicación de cualquier tipo de medidas. Aparece así una novedosa flexibilidad para afrontar los vínculos con gobiernos golpistas ya que en otros casos siempre se había especificado el tipo de sanción que se aplicaría (ruptura de relaciones diplomáticas, comerciales, etc.).

Argentina, que había participado activamente en la elaboración de la "Declaración de Santiago", acrecienta su actividad diplomática en defensa de la democracia a medida que una sumatoria de acontecimientos fueron deteriorando los avances que, en esta dirección, se habían producido en la

región. Lo sucesos de Haití, Perú y Venezuela incentivaron aún más la decisión del gobierno argentino, al punto de mocionar una reforma a la carta de la OEA, por la cual se propone que el país donde se produce un Golpe de Estado sea suspendido de la Organización.

La aprobación³⁹ de la propuesta argentina es, sin dudas, un éxito diplomático. Sin embargo, esta acción recibió críticas por parte de quienes sostenían que la misma estaba presa de un deseo intervencionista. Otros, en cambio, sostienen que la región no puede ser indiferente ante la interrupción de gobiernos constitucionales. Si bien debe mantenerse la vigencia de un principio tan caro a la historia regional, como el principio de no intervención, la preservación de la democracia representativa es también del interés esencial de todos los latinoamericanos⁴⁰. Finalmente, creemos necesario remarcar que la continuidad de una fuerte idea en pos de la democracia en la política exterior argentina es esencialmente buena a pesar de las distintas formas que el alfonsinismo y el menemismo hayan privilegiado para sostenerla.

REFLEXIONES FINALES

Luego de haber trabajado en la identificación de las tendencias generales, teóricas y empíricas, que caracterizan la política exterior de la administración Menem, creemos que *julio de 1989 constituye un punto de inflexión en la historia de las relaciones internacionales argentinas, a partir del cual el cambio en la formulación y en la ejecución de la política exterior aparece como una nota distintiva del período.*

En un esfuerzo por esquematizar los ejes sobre los que se estructuró dicho cambio nos parece importante señalar que, con la llegada al poder del actual gobierno, se ponen en evidencia una serie de cuestiones, cuyo señalamiento nos facilita la construcción del mencionado esquema de análisis.

En primer lugar, *la formulación de la política exterior se basa en una reactualización de la ideología partidocrática tradicional del peronismo.* Como consecuencia de ello se comienzan a tomar en cuenta -o en su defecto se le otorga una importancia notoriamente mayor que en otras épocas- tres variables que conjugan cuestiones domésticas e internacionales y que terminarán otorgándole a la política exterior un perfil altamente *"interméstico"*. Ellas son: *el contexto internacional, la crisis terminal del Estado argentino y el agotamiento del modelo de desarrollo.*

A su vez, el tomar en cuenta las variables antes mencionadas y evaluar las múltiples implicancias que de ellas se derivan, determina *un diseño más complejo de la política exterior*, situación que explica: *la presencia cre-*

ciente de los académicos; el recurso al pragmatismo y la preminencia de la clave económica antes que la ideológica.

Si desagregamos este esquema de análisis debemos comenzar señalando que tanto la formulación como la ejecución de la política exterior del gobierno menemista resultaron distintas a lo esperado, fundamentalmente, si tomamos en cuenta el perfil ideológico tradicional del peronismo que siempre tuvo una prédica basada en conceptos como liberación y antiimperialismo, donde el nivel de enfrentamiento con los Estados Unidos, al menos en el plano discursivo, era muy fuerte. Hay que recordar que el mismo origen del peronismo con la disputa Braden o Perón, deja un substrato anti-norteamericano que consolida la tendencia confrontacionista existente en la política exterior desde finales del siglo XIX.

Causando sorpresa tanto en la oposición política como en el amplio espectro de votantes peronistas Menem -en cierta forma- profundiza el "giro realista" anunciado por Caputo en 1984, pero lo hace imprimiéndole a la política exterior un estilo y un contenido cualitativamente distinto al del gobierno radical, además de acompañarla rigurosamente con la nueva política económica. En este sentido, Menem abandona el discurso de la campaña electoral y propone una reactualización de la doctrina e ideología peronista. Para ello se basa en el realismo y pragmatismo de las percepciones y prácticas justicialistas, que diferencian a dicho partido del estilo históricamente principista de la UCR.

La situación que encontró el gobierno menemista al momento de asumir era particularmente compleja. En el plano internacional se advertía el derrumbe de los socialismos reales y la superación del bipolarismo como eje ordenador de las relaciones internacionales de posguerra. Si bien el peronismo nunca se había inclinado hacia el lado soviético, la desaparición de uno de las superpotencias que equilibraba la balanza de la Guerra Fría, trae como consecuencia adicional la imposibilidad para un grupo de países -entre ellos Argentina- de recurrir a una postura de equilibrio intermedio, tal como fuera asumida por un amplio espectro de países en el ámbito del no alineamiento a partir de 1961. Consecuentemente con esta lectura, el peronismo se realinea con lo que evalúa como el único poder superviviente y fortalecido a finales de los ochenta, los Estados Unidos.

Estos cambios en el contexto internacional son acompañados, paralelamente, por el agotamiento del modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, que imperó en el país durante los últimos cuarenta años. Esto motivó la necesidad de una readecuación económica interna y externa basada más en el concepto de inserción en las tendencias dinámicas de la economía mundial que en el desarrollo autogenerado. Este cambio implica, de hecho, una redefinición del diálogo y las prácticas con los

actores económicos internacionales más relevantes ya sean estatales o privados.

En este marco, la crisis del Estado argentino aparece como un subproducto importante del agotamiento del modelo de desarrollo. Las prioridades del cambio de modelo supeditaron las políticas públicas de reforma del Estado. Por tanto, las privatizaciones, la desregulación, la descentralización y el equilibrio de las cuentas nacionales se convirtieron en el eje de la iniciativa estatal, de cara a la sociedad y al mundo, en pos de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo.

La complejidad que conlleva aplicar un nuevo modelo de desarrollo - independientemente que se acuerde o no con él- trajo como consecuencia una mayor presencia de académicos y/o profesionales reconocidos en las funciones de gobierno. Este fenómeno adquiere mayor relevancia si se lo piensa en el marco de un gobierno peronista en tanto el partido justicialista, históricamente hablando, no se ha caracterizado por otorgar un lugar de privilegio a sus profesionales, situación que Menem resolvió de hecho vía la incorporación de gran cantidad de extra-partidarios al staff de gobierno.

En cuanto al profesionalismo en la función ejecutiva, el equipo económico aparece como la nota más distintiva. Se le reconoce nivel técnico, capacidad de trabajo y un importante grado de organización, características que han sido de peso para la nueva imagen de país que el gobierno pretende mostrar al mundo.

Como era de esperar en un período donde se busca ligar las políticas domésticas con las que tienen repercusión externa, el campo de la política exterior no escapó a esta tendencia. Por una parte, como afirmamos a lo largo del trabajo, la historia del manejo de los asuntos externos no muestra un vínculo fuerte entre políticos y académicos. Pero esta situación comenzó a revertirse con la vuelta a la democracia. Alfonsín primero y Menem después, contaron con el soporte de algunos académicos que colaboraron en la elaboración y la implementación de la política exterior. Por otra parte, los diplomáticos de carrera vienen dando su batalla para ocupar el lugar que creen les corresponde en el diseño y la ejecución de la política exterior. Sin bien no han logrado la totalidad de sus objetivos, es positivo que estemos en un período donde se discute "incumbencias profesionales e idoneidad" para trabajar en el ámbito de una política pública determinada. Esto es un signo alentador y, aunque falta recorrer un largo camino, nos acerca paulatinamente al perfil político-técnico que el año 2000 exigirá a los gobernantes para la conducción exitosa de las cuestiones estatales.

La idea de la administración Menem de vivir en sintonía con la época tuvo dos características centrales: *la recurrencia al pragmatismo como modo de acción política y la elección de temas prioritarios para el*

accionar gubernamental. El alineamiento con los Estados Unidos y el reordemaniento económico interno están entre dichas prioridades.

La conjugación de pragmatismo y prioridades trajo como consecuencia que el menemismo optara por disminuir al mínimo la confrontación política con otros actores internacionales, fundamentalmente los países desarrollados y los Estados limítrofes. En este sentido, el gobierno adoptó una serie de medidas, muchas de ellas criticadas por la oposición, como el abandono del movimiento de No Alineados o el desmantelamiento del misil Cóndor II, y otras que contaron con el apoyo radical en tanto y en cuanto significaron una continuidad y profundización de estrategias adoptadas durante el gobierno alfonsinista. Se inscriben en esta línea el proceso de integración económica con Brasil, que derivó en la constitución del MERCOSUR y los esfuerzos para la eliminación de conflictos con los países vecinos.

A pesar de ello, la recurrencia al pragmatismo para resolver algunas situaciones conflictivas trajo aparejado diferencias entre gobierno y oposición. El caso de Malvinas que continúa bajo la figura del "paraguas de soberanía" y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido, que dio lugar al inicio de una negociación abierta y directa a nivel bilateral en el campo comercial y financiero, así como el caso de los Hielos Continentales con Chile, constituyeron temas de disputa entre ambos agrupamientos políticos.

Otra cuestión vinculada con la idea de estar en sintonía con la época se relaciona con el renovado debate acerca del problema de la seguridad colectiva en la posguerra fría y el rol de nuestras Fuerzas Armadas a nivel internacional. En este campo se ha ampliado la participación de dichas Fuerzas en los operativos de paz de las Naciones Unidas. Esto ha contribuido a redefinir su rol a nivel interno, a la vez que amplió la presencia argentina en el escenario internacional.

La prioridad económica de la política exterior menemista, basada en las necesidades económicas argentinas -tanto internas como externas- buscó una apoyatura internacional a través del alineamiento con los Estados Unidos. Esta apoyatura fue particularmente importante hasta principios de 1992, momento en el cual Argentina ingresa al Plan Brady. Desde entonces y hasta la actualidad se ha iniciado una lenta, pero permanente diversificación de las relaciones económicas internacionales argentinas. Prueba de ello son los viajes del Presidente y del ministro Cavallo a Europa, China y Japón, así como la gran cantidad de acuerdos de garantías de inversiones firmados con más de cuarenta países.

Finalmente, quisiéramos remarcar que la política exterior ha acompañado el proceso de reforma económica y ha sido un cimiento importante para implementar la idea de vivir en sintonía con la época. Pero una adecuada inserción de Argentina en el mundo de la posguerra fría no depende solamente

de la permanencia de este modelo de política exterior, sino que será, fundamentalmente, fruto de una mejor y continua performance de la gestión económica doméstica.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 Algunos puntos de este artículo fueron previamente publicados en el trabajo de Anabella, BUSSO *La política exterior argentina hacia los Estados Unidos (1989-1993): reflexiones para su análisis. Cuadernos de Política Exterior Argentina*, serie Estudios, núm. 7, Rosario, marzo de 1993.
- 2 Afirmación realizada por el Presidente Carlos Menem en su libro *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*. Editorial CEYNE, Buenos Aires, 1990.
- 3 Hacemos esta salvedad porque existen otras áreas de la política exterior argentina donde la influencia de Escudé parece haber sido menor. Un caso típico en este sentido lo constituye las diferentes visiones en torno al status político que se debería otorgar a las Islas Malvinas para lograr una negociación exitosa con los británicos. Aquí, las distintas visiones del Canciller Di Tella y el Embajador Mario Cámpora, entre otros, terminaron imponiéndose sobre la propuesta de otorgar la independencia a las Islas sostenida por Escudé.
- 4 MENEM, Carlos, *op. cit.*
- 5 ESCUDE, Carlos, *Realismo Periférico. Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*. Editorial Planeta, Buenos Aires, 1992.
- 6 El desarrollo de los conceptos aparece ya claramente explicado en el artículo de Carlos, ESCUDE *De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín hacia el desarrollo de un Realismo Periférico*, en BOUZAS, Roberto y RUSSELL, Roberto (comps) *Estados Unidos y la transición argentina*. GEL, Buenos Aires, 1989. Las falacias, en cambio, son desarrolladas con mayor detenimiento por el autor en su libro *Realismo Periférico...*, *op. cit.*, págs. 83 a 147.
- 7 ESCUDE, Carlos, *La Política Exterior de Menem, y su Sustento Teórico Implícito*, en *Carta América Latina Internacional*, vol.8, núm. 27, Buenos Aires, enero-marzo de 1991.
- 8 El tema de las micro y macro relaciones bilaterales aparece ampliamente desarrollado por Carlos ESCUDE en sus escritos *La política exterior de Menem...*, *op. cit.* págs 405 a 406 y en *Realismo Periférico...*, *op. cit.* págs. 64 a 69.
- 9 MENEM, Carlos, *Estados Unidos, Argentina...*, *op. cit.*, págs. 31 y 32.
- 10 Estas declaraciones fueron vertidas por el Dr. CAVALLLO luego de una reunión mantenida con la Sra Canciller Susana Ruiz Cerrutti, Dirección General de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, 6 de julio de 1989, pág. 1; citado por RUSSELL, Roberto *Cambio de gobierno y política exterior: las primeras tendencias de la administración peronista*, en *Carta América Latina*

- Internacional*, vol. 7, núm. 24, abril-junio 1990, pág. 334.
- 11 DI TELLA, Guido, *La República Argentina en el Nuevo Contexto Internacional en Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, Buenos Aires, año 1, núm.1, 1992, pág. 9.
 - 12 Le otorgamos a los interdependentistas el hecho de destacar la importancia de la vinculación entre política interna y externa porque este supuesto integra la llamada "matriz de la interdependencia compleja", pero dicha vinculación encuentra un antecedente en los 50' y los 60' con las corrientes organicistas. La creciente importancia de la política interna en los asuntos externos se refleja también en la consolidación de una de esas corrientes cual son los estudios de toma de decisión que se han incrementado en el ámbito de las relaciones Internacionales, fundamentalmente, en los análisis de política exterior.
 - 13 El análisis de Escudé sobre la irrelevancia de los cambios operados en el sistema internacional para el diseño de la política exterior de un país como Argentina aparece en su obra *Realismo Periférico...*, *op. cit.* págs 83 a 99 en el marco de lo que el autor denomina "La evolución del sistema internacional (o la falacia de que los costos del poderoso equivalen a la libertad del débil)". Para una óptica distinta sobre esta cuestión ver BUSSO, Anabella, *op.cit.* pág. 29.
 - 14 KEOHANE, Robert; NYE, Joseph, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*; Little Brown and Company, Boston 1977.
 - 15 Estas opiniones fueron vertidas por Carlos PEREZ LLANA en el Taller de Trabajo sobre "Cuestiones Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior", organizado por el área de Relaciones Internacionales de FLACSO/Argentina los días 18 y 19 de abril de 1991. Las mismas fueron publicadas posteriormente en una obra de su autoría titulada *De la Guerra del Golfo al Nuevo Orden*, GEL, Buenos Aires, 1991.
 - 16 KENNEDY, Paul, *The rise and fall of the great power: economic change and military conflict from 1500 to 2000*, Radon House, Nueva York, N.I., 1987 y GILPIN, Robert, *The political economy of international relations*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1987.
 - 17 FUKUYAMA, Francis, *The end of history?*, *The National Interest*, number 16, summer 1989 y HUNTINGTON, Samuel, *Coping with the lipman gap*, *Foreign Affairs*, vol. 66, núm.3, 1988.
 - 18 Tomamos esta idea de MIRANDA, Roberto, *El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales*, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario, diciembre, 1988.
 - 19 Estas explicaciones del Canciller fueron vertidas en ocasión de la conferencia que dictó en las "Primeras Jornadas Regionales sobre Mercosur, Hidrovía Paraná-Paraguay y Puerto", organizadas por la Comisión para la Reactivación del Puerto de Rosario del Honorable Concejo Municipal de Rosario, Rosario, 25 de noviembre de 1991.
 - 20 DI TELLA, Guido, *La República Argentina...*, *op. cit.*, pág. 14.
 - 21 PUIG, Juan Carlos, *Las Políticas Exteriores Latinoamericanas Comparadas*, GEL, Buenos Aires, 1984, Introducción.
 - 22 Comentarios del Embajador Lucio García del Solar al ensayo de Carlos Escudé "Salto cualitativo de la política exterior argentina", en RUSSELL, Roberto (comp.),

- La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, GEL, Buenos Aires, 1992, pág. 202.
- 23 MEMEN, Carlos, *op. cit.*, págs. 25 y 26.
- 24 Un ejemplo claro sobre estas discrepancias aparece en torno al envío de naves y tropas argentinas al conflicto del Golfo Pérsico. Algunos diplomáticos de carrera manifestaron -a través de memos- su disconformidad con dicho envío por considerar, entre otros motivos, que se estaba alterando la tradicional neutralidad argentina ante conflictos que no involucraban al país directamente. A pesar de ello el Canciller Cavallo y el Presidente efectivizaron la decisión sumando a la República Argentina a la coalición internacional contra Irak.
- 25 RUSSELL, Roberto, *Democratización y Política Exterior en Argentina: el impacto de la variable cambio de régimen.*, mimeo, Buenos Aires, 1990. El concepto de ajuste es tomado de HERMANN, Charles, *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, *International Studies Quarterly*, (1990), 34, 3-21.
- 26 Los datos citados fueron tomados de un *Informe sobre Política en Materia de no Proliferación de la República Argentina*, preparado por la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, 1992.
- 27 Una de las enmiendas prevé que la información que den los miembros del Tratado para demostrar el uso pacífico de la energía nuclear “no podrá ser divulgada o comunicada a terceros, total o parcialmente”. La otra se refiere a la necesidad de evitar eventuales filtraciones a través de inspecciones. A partir de ahora se establece que sólo el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) tendrá la facultad de efectuar inspecciones especiales a pedido consensuado de los signatarios. *Diario La Nación*, Buenos Aires, 27 de agosto de 1993.
- 28 Discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Ing. Guido Di Tella, en el Consejo Argentino de Relaciones Exteriores (CARI), Buenos Aires, 28 de abril de 1991.
- 29 El 1ro. de mayo el vice-presidente primero a cargo del organismo, Roberto García, señaló que la Argentina tenía mucho que hacer en los No Alineados. Sugirió que no había que salir del grupo sino tener una mayor presencia. A pesar de ello, García aclaró que los países No Alineados debían tener en cuenta el nuevo contexto internacional, porque estos tiempos no son iguales a los que determinaron su creación. Aparece aquí uno de los argumentos -resistencia a los cambios- sobre los cuales se sostuvo posteriormente el retiro efectivo de nuestro país del Movimiento de No Alineados.
- 30 Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa 1 de mayo de 1992. *Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación*. Apéndice. Informes anexos, págs. 43/44.
- 31 Ver PETROVIC, Ranko, *Modernización del Movimiento de No Alineados en Política Internacional*, Belgrado, 20 de septiembre de 1989, pág.4.
- 32 Guido Di Tella, *El Realismo Moral de Nuestra Política Exterior*, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 12 noviembre de 1991.
- 33 Para una síntesis de las principales críticas al cambio de los votos argentinos en ONU tomamos el editorial de Oscar CARDOSO, *El Afán de Agradar*, *Diario Clarín*,

- Buenos Aires, 27 de octubre de 1991.
- 34 Ver *La Argentina de Carlos Menem: del gobierno de la crisis a la crisis de gobierno?*, Dossier Nro 33, editado por el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid, julio, 1991.
- 35 RUSSELL, Roberto, *El Neoliberalismo Periférico en el Cono Sur, Carta América Latina Internacional*, Buenos Aires, julio-septiembre de 1991; vol. 8, Nº. 29.
- 36 Palabras de cierre pronunciadas por el Canciller Guido Di Tella en el Seminario "La política exterior argentina en el orden mundial de la pos-Guerra Fría: supuestos teóricos y alternativas de inserción externa", organizado por el Área Relaciones Internacionales de FLACSO/Argentina, Buenos Aires, 12 y 13 de marzo de 1992. Este mensaje aparece en RUSSELL, Roberto, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, GEL, Buenos Aires, 1992, pág. 266.
- 37 Un ejemplo claro en este sentido es la relación de Argentina con el Grupo Río. Si bien Buenos Aires fue sede de la última reunión Cumbre realizada en noviembre de 1992, la actividad del Grupo no fue trascendente. Esta apreciación se sustenta en nuestra percepción sobre la existencia de un cambio en este proceso de concertación política que va de un enfoque resolutivo a uno más deliberativo. En sus orígenes lo caracterizábamos como un espacio de resolución de temas pero, actualmente, se ha convertido en una sociedad de debate.
- Por otra parte, la influencia del alineamiento argentino con Estados Unidos se hizo presente en la Cumbre de Buenos Aires. El Presidente Menem efectuó contactos telefónicos con el entonces presidente George Bush y con el presidente electo Bill Clinton, comunicándoles los objetivos de la reunión. Esta actitud argentina no contó con el aval de los otros miembros. Por otra parte, la disparidad de posiciones entre Argentina y otros integrantes ante la cuestión cubana también puede ser interpretada como una consecuencia de la dinámica del alineamiento.
- 38 Para un resumen de las propuestas históricamente más importantes en pos de la defensa de la democracia dentro del sistema interamericano y de la tradicional disyuntiva con el principio de no intervención ver RICARDES, Raúl, *La Reforma de la Carta de la OEA. Una Iniciativa Argentina Hacia la Defensa de los Regímenes Democráticos en la Región*, en *Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, Buenos Aires, año 1, Nº. 2, pág. 40.
- En un marco temporal más inmediato se destaca el proyecto para la creación de una unidad para la preservación de la democracia presentado por Canadá en la XX Asamblea General de la OEA reunida en Asunción en 1990. El mismo fue aprobado por unanimidad con posterioridad a una modificación introducida por los países latinoamericanos. La misma destacaba que dicha unidad podría actuar sólo ante el pedido de asesoramiento o asistencia del Estado interesado. De esta manera se salvaba la preocupación de numerosas delegaciones latinoamericanas que veían escondido en el espíritu del proyecto posibles nuevas formas de intervención e injerencia en los asuntos internos.
- 39 El artículo 8 bis que autoriza la suspensión fue aprobado por la XVI Asamblea General Extraordinaria de la OEA reunida en Washington el 14 de diciembre de 1992.
- 40 RICARDES, Raúl, *op. cit.*, pág. 45.

MENEM Y ESTADOS UNIDOS: UN NUEVO RUMBO EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA.

*Anabella Busso**

Los actores internacionales se enfrentan, en los años noventa, a un mundo nuevo y diferente. Una conjugación de transformaciones estructurales y superestructurales muestran el fin del orden de posguerra, mientras que el cambio parece convertirse en el principal símbolo de la última década del siglo.

La caída de los socialismos reales, el desgaste de los modelos neoconservadores a ultranza, la conformación de bloques comerciales, la búsqueda de una nueva arquitectura para la seguridad mundial, los cambios en la estructura de competencias y posiciones de poderío económico entre Europa, Japón y Estados Unidos, el desconcertante crecimiento de las economías de China y los NICs, el consenso creciente en torno a la superioridad de los sistemas democráticos y la defensa de los derechos humanos son, entre otros, los hechos evidentes del tránsito hacia un nuevo orden.

Pero, por otra parte, existe un conjunto de novedosas y profundas tendencias que actúan como cimientos de la nueva estructura internacional y que, desde esa perspectiva, son los verdaderos ejes del cambio. Todos ellos se articulan en torno a la transnacionalización, fenómeno que abarca tanto a la economía, a la sociedad civil y a la política internacional. Esta última, a su vez, comprende el debate en torno a las formas para alcanzar un comportamiento más pacífico y cooperativo a nivel mundial, la consolidación de los organismos internacionales y del cuerpo de la ley internacional, la internacionalización de las burocracias estatales -en las cuales los ministerios de asuntos exteriores ya no monopolizan el manejo con los gobiernos extranjeros- y un proceso de difusión interno e internacional del poder que afecta, principalmente, a las funciones tradicionales del Estado-Nación.

Dichas transformaciones cambian el contexto de la política exterior, llevan a una redefinición de los intereses nacionales, e inducen a los hacedores

* La autora agradece a las asistentes de investigación Sabrina BENEDETTO, Florencia MANA y Carolina SCHILLAGI su valiosa colaboración en la recolección y sistematización de la información.

de política a revisar y a establecer nuevos objetivos. Consecuentemente, implican nuevas definiciones del rol del Estado¹.

La llegada al poder del Presidente Menem coincidió, desde una perspectiva global, con la situación antes descrita y, desde una perspectiva internalista, con una profunda crisis económica cuya nota sociológica más destacada eran dos nuevas sensaciones compartidas por la sociedad civil argentina: la de haber tocado fondo en lo económico y la de no sentirnos representados políticamente, situaciones que de hecho derivaron en una creciente desconfianza hacia la clase política.

En función de superar este contexto negativo, la idea de “*vivir en sintonía con la época*” se fue perfilando como una de las principales características del nuevo gobierno. Pragmatismo, reforma del Estado, privatizaciones, descentralización, desregulación, redefinición del rol de las Fuerzas Armadas y reorientación de las relaciones internacionales son, entre otros, los nuevos signos del fin de siglo y las nuevas tendencias políticas y económicas aplicadas por el gobierno argentino a partir de 1989.

Además, como lo señalan algunos funcionarios, también había llegado la hora de unificar las políticas públicas. Para ello el campo doméstico y la conducta externa de nuestro país debían apuntar a un mismo objetivo y no podían diferenciarse. En este sentido ambos cancilleres han confirmado la necesidad de unificar dichos campos de acción. Como afirmó Cavallo “recrear las instituciones económicas (nacionales) era una determinación que no podía carecer de correlato en materia externa”² o, en palabras de Di Tella, “... buena parte de la política exterior es la exposición lógica de las políticas internas...”³.

En este marco las relaciones bilaterales con Estados Unidos se convirtieron en el “*pivote*” de la política exterior argentina inaugurada en 1989. A partir de esta decisión gran parte de las acciones externas de nuestro país llevaron el signo de esta nueva dirección en el manejo de los asuntos externos. Abandono de una confrontación histórica, acercamiento, relación madura, alineamiento, alineamiento acrítico, servilismo, dependencia, constituyen, entre otros, el amplio espectro de calificativos a que dio lugar la nueva relación con Estados Unidos.

Desde este punto de vista en este capítulo trabajaré sobre el principal eje seleccionado por la administración Menem para el manejo de los asuntos externos: la relación privilegiada con los Estados Unidos. En función de ello analizaré el vínculo bilateral desde tres perspectivas relacionadas entre sí y sólo separables a los fines analíticos: la dimensión político-diplomática, la dimensión estratégico-militar y la dimensión económica, realizando un mayor énfasis en las principales decisiones y acontecimientos ocurridos desde 1992 hasta la actualidad. Este análisis general se complementará con algunas acotaciones más puntuales, una especie de mini estudio de casos, conforma-

dos por aquellos hechos que he interpretado como “test case” de cada una de las dimensiones de la relación bilateral.

Sin embargo, creo oportuno señalar que la dinámica que el vínculo con Estados Unidos le imprime a la actual política exterior ha provocado una complejización de la agenda bilateral tanto por el número de temas como por la importancia de los mismos y, por ello, en numerosas ocasiones, me veré obligada a traspasar retrospectivamente el límite temporal de 1992 para poder explicar los hechos con mayor claridad. Finalmente, y en función de la citada complejización de la agenda y de la cantidad de actores involucrados, es conveniente señalar que los hechos mencionados y analizados a lo largo de este artículo son los que he considerado más relevantes. El estudio y análisis del “conjunto de la relación bilateral” sobrepasa el objetivo de este capítulo.

LA DIMENSION POLITICO-DIPLOMATICA EN LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS.

Para quienes diseñaron la política exterior a partir de 1989, entre ellos el ex-Canciller Cavallo, nuestro país había tenido una actitud defensiva en su conducta externa que debía ser superada. Por tanto se planteó poner en práctica una diplomacia activa y dinámica, destinada a operar sobre la realidad para llevar a cabo, de la mejor manera posible, la defensa de los intereses nacionales y ubicar adecuadamente al país en el concierto internacional⁴.

En la medida que ese interés nacional fue entendido, tanto por el Presidente como por Cavallo, como la necesidad de recomponer la economía doméstica y buscar el bienestar de la población vía un modelo de economía popular de mercado, la idea de que era necesario tener un vínculo estrecho con los Estados Unidos se fue consolidando entre los hacedores de política exterior. Se pensaba que una adecuada reinserción en la economía mundial, con todo lo que ello implica, no podría realizarse sin la apoyatura política de la potencia hegemónica regional, aunque se sabía que la mayor tarea recaería en el cumplimiento de los deberes domésticos.

El gobierno de Carlos Menem consideró, entonces, prioritarias las relaciones con Estados Unidos y las constituyó en el eje estructurador de su política exterior. De esta manera se inauguraba una nueva y controvertida etapa en la historia de las relaciones internacionales de nuestro país. Describiendo el vínculo Argentina-Estados Unidos desde una perspectiva general el Presidente escribió:

“Hemos vivido largas etapas de desconfianza y no corresponde a este libro insistir en las culpas históricas que, con seguridad, las

hubo. Lo cierto es que ese distanciamiento produjo resultados negativos para ambas naciones. Hoy ante un mundo donde la integración y la cooperación son los valores motores de la conducta internacional, tenemos la sensación de que los resquemores entre los Estados Unidos y América Latina, y la Argentina en este caso en particular, han sido demasiados largos y estériles. No me cabe la menor duda de que debemos superarlos porque siento que en todos los órdenes internacionales hoy se impone acortar distancias y dejar atrás aquello que no contribuya a mejorarlos”⁵.

Esta idea de dejar atrás todo aquello que no contribuya a mejorar las relaciones se reflejó en el *estilo de diplomacia que se eligió* y en la *composición de la agenda bilateral* que quedó conformada por temas complejos cuya resolución, en ocasiones, resultó cara a los sentimientos de muchos sectores de la sociedad civil argentina.

Ante este panorama, y a pesar de la posición negativa que había tomado la prensa norteamericana durante la campaña electoral y de las relaciones poco cordiales que existieron en otras épocas de la historia bilateral entre gobiernos peronistas y las autoridades estadounidenses, el gobierno de Menem recibió desde su inicio un amplio apoyo por parte del gobierno de los Estados Unidos. Las causas de esta actitud comprenden varios motivos.

En primer lugar, es necesario señalar que el gobierno radical había mejorado sustancialmente los vínculos con Washington. Estos se encontraban profundamente deteriorados como consecuencia de las discrepancias por derechos humanos y política nuclear entre el gobierno militar argentino y la administración Carter y habían llegado a su mayor nivel de deterioro durante el gobierno de Reagan (luego de una corta luna de miel) como consecuencia de la Guerra del Atlántico Sur⁶.

En segundo lugar, la continuidad democrática y el relativamente tranquilo traspaso de mando -a pesar de las turbulencias económicas y de la entrega adelantada del mismo- entre dos gobiernos democráticos de distinto signo político, posibilitó la creación de un campo propicio para lograr la optimización de las relaciones con Washington que perseguía la administración Menem.

En tercer lugar, como se sostiene en el primer capítulo, si nos retrotraemos al período transcurrido entre las elecciones y la asunción del mando por parte de Menem y consideramos hechos como la alianza con el liberalismo, los anuncios sobre cambios en la política económica, y la incorporación de un hombre de Bunge y Born al gabinete nacional, se puede sostener que estos eran síntomas claros del giro que se iba a producir en política exterior.

En cuarto lugar, la decisión inicial del gobierno peronista de normalizar las relaciones con Gran Bretaña y de recuperar el diálogo y la negociación

diplomática, fue un paso positivo no sólo para mejorar los vínculos con Europa, sino también para consolidar las relaciones con Estados Unidos.

Personalidades y estilos diplomáticos en la era del alineamiento.

Una nota distintiva del escenario diplomático sobre el que se estructuró la relación de alineamiento está constituida por las *"llamativas" personalidades* de importantes actores involucrados. Todman, Bush, Cavallo, Di Tella y el mismo Menem -entre otros- han logrado imprimirle características especiales al diálogo bilateral. Para algunos éstas son una útil herramienta de trabajo, para otros, ese estilo "show off" de diplomacia nada aporta a los intereses del país.

A pesar de estas discrepancias en torno a lo bueno y lo malo del diálogo "amigable", lo cierto es que nadie deja de reconocer el peso específico que en este nuevo escenario de la relación bilateral ocupó el Embajador *Terence Todman*, quien conjugó un estilo diplomático activo en defensa de los intereses norteamericanos, a la vez que se convirtió en uno de los primeros funcionarios norteamericanos que concedió al presidente Menem una cuota de confianza.

Cuando Todman presentó sus credenciales en la etapa final del gobierno radical, las autoridades que estaban por asumir y la sociedad argentina no imaginaron que un nuevo paralelo histórico podría ser establecido. El Embajador norteamericano y el alto perfil de su gestión, acompañado por un protagonismo casi diario en las cuestiones domésticas de nuestro país, bien podrían recordar los días en que Spruille Braden ejercía el mismo cargo. Si bien ambos se convirtieron en figuras conocidas para la opinión pública argentina, no puede dejar de señalarse que esta notoriedad se desarrollaba en el ámbito confrontacionista de una Guerra Fría en pañales en un caso, mientras que el antecesor de James Cheek actuó en el marco de un decidido alineamiento por parte de Argentina.

La acción diplomática de Todman en nuestro país estuvo guiada por dos metas centrales: la desactivación del Cóndor II y la aprobación de una nueva ley de patentes medicinales, sin contar con el permanente lobby en pos de un objetivo tradicional de todo embajador norteamericano como es la defensa de los intereses económicos norteamericanos, tanto privados como estatales.

El énfasis puesto para alcanzar estos objetivos -que incluyó desde un sutil estilo diplomático hasta la aplicación de severas políticas de "linkage" destinadas a presionar al gobierno argentino- lo catapultó a la escena política con el mote de "Virrey" y lo convirtió, prácticamente, en un mito. En ese marco se

mezclaron, durante cinco años, realidades y fantasías en cuanto al poder y la capacidad de influencia del Embajador.

Lo cierto es que consiguió el desmantelamiento del Cóndor II, el envío de un nuevo proyecto de ley de patentes al Congreso por parte del Poder Ejecutivo, paralizó un embarque nuclear con fines pacíficos a Irán y defendió los intereses de las empresas norteamericanas toda vez que lo consideró necesario.

Con referencia a este último tema el hecho más relevante se produjo en 1989 cuando el Embajador desató el denominado "Swifgate" cuya consecuencia política más importante fue la restructuración del gabinete nacional.

A lo largo de 1991 alternó manifestaciones públicas de apoyo a Cavallo -el funcionario argentino más respetado por el Embajador y su principal aliado en el gabinete nacional- con reuniones con miembros de la Cancillería y del Ministerio de Defensa para pedir el desmantelamiento del Cóndor II, a la vez que comunicó la "alegría" de los Estados Unidos por la decisión argentina de enviar naves al Golfo. Pero, quizás, el hecho más significativo de 1991 se produjo en septiembre de ese año cuando el Embajador declaró la fecha (30 de septiembre) en que el Congreso Argentino supuestamente aprobaría la nueva ley de patentes. La suma del Swifgate con estas declaraciones, tuvieron como resultado *un desgaste parcial de la relación de Todman con ciertos funcionarios del gobierno* y, algunos de ellos, comenzaron a pensar que un recambio sería bienvenido. A pesar de esto, mucha agua pasaría bajo el puente del alineamiento y el Embajador no renunciaría a las metas establecidas.

En 1992 volvió a insistir con la defensa de los intereses de las empresas norteamericanas. En una reunión con el Ministro Cavallo, donde discutieron cuestiones vinculadas a la privatización de las comunicaciones (específicamente la adjudicación de los servicios de telefonía celular móvil) y el tema de Ecdadassa -la sociedad anónima que monopoliza los servicios de depósitos fiscales en Ezeiza-, realizó lobby en favor de las compañías estadounidense GTE y ATT que tenían intereses en el primer caso, mientras que insistió en el interés de Federal Express Corp. en integrarse a los servicios de depósitos fiscales⁷.

Ya en 1993, consciente de que su traslado era inminente, desplegó sus condiciones diplomáticas dándole un toque final a los temas de la agenda bilateral que le preocupaban y trabajó para el encuentro Menem-Clinton. Cuando éste se concretó, el Embajador James Cheek, ya había sido designado aunque no había tomado posesión del cargo, por tanto Todman estuvo en Washington cumpliendo sus funciones con la misma intensidad que el primer día.

El 19 de julio de 1993 el nuevo Embajador asumió sus funciones. Cuando

arribó al país (11 de julio) elogió las reformas económicas y las privatizaciones encaradas por el gobierno de Menem sumando su promesa de "fortalecer las inmejorables relaciones bilaterales". En cuanto a estilo diplomático se refiere, Cheek cultiva desde su llegada formas diferentes a las de Todman. Quienes conocen a fondo el microcosmo diplomático bilateral, aseguran que Cheek desarrollará una diplomacia más tranquila y callada, es decir, con un menor nivel de exposición que Todman⁸.

En la agenda del nuevo representante norteamericano se destacan temas pendientes de resolución y otros que han crecido en importancia, pero todos vinculados al área comercial y de inversiones, como ser patentes medicinales, frecuencias de vuelo de las compañías de aviación norteamericanas y mayor seguridad jurídica para las inversiones de las empresas de ese origen. Por otra parte, debe enfrentar los reclamos del gobierno argentino sobre subsidios agrícolas y cuestiones vinculadas al área de defensa como ser la venta de los aviones Skyhawk y su equipamiento con radares de última generación.

A pesar de sus diferentes estilos es importante hacer notar que ambos embajadores se abocaron a la defensa de los intereses económicos privados norteamericanos, respetando una vieja tradición diplomática del Departamento de Estado. Esta tendencia se acentuó en la medida que el déficit comercial norteamericano se ha convertido en uno de los síntomas más claros de las dificultades económicas de este país ante la Comunidad Europea y Japón. En este sentido, el alineamiento no alcanzó para despejar algunos problemas bilaterales en torno al comercio y la inversión y dio lugar a que los representantes comerciales norteamericanos (tanto Carla Hills como Mickey Kantor) se convirtieran en los interlocutores más duros en la actual relación argentino-norteamericana.

Las visitas de alto rango: un frondoso capítulo de las relaciones político-diplomáticas.

Uno de los aspectos más importantes de la dimensión político-diplomática fue la concreción de *visitas de alto rango*. De esta manera se pretendía alcanzar una fluida relación de Jefe de Estado a Jefe de Estado, siendo éste uno de los modos de relacionamiento predilecto del mandatario argentino. Entre dichos encuentros se destacan los tres viajes del Presidente Menem a los Estados Unidos y las visitas de Dan Quayle y, posteriormente, George Bush a nuestro país.

El primero de dichos encuentros se realizó entre el 25 y el 29 de septiembre de 1989 en Washington. De esta manera *Menem se constituyó en el primer presidente peronista que visitó Estados Unidos*. El objetivo

central de la comitiva argentina era concretar el primer encuentro con George Bush. La agenda -en la que se destacaron las cuestiones económicas y de seguridad- fue muy compleja e incluyó temas como: búsqueda de apoyo norteamericano en las negociaciones de la Argentina con el Club de París, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; el aprovisionamiento de equipos militares argentinos a terceros países; la venta del avión IA 63 Pampa; la cuestión de la energía nuclear; la ratificación de TLATELOLCO; la desactivación del Cóndor II; la situación política en Panamá y Centroamérica; Colombia y el narcotráfico; la normalización de relaciones con Gran Bretaña; la crisis de Oriente Medio y el terrorismo⁹. La resolución de varios de estos temas se alcanzó a lo largo de la primera mitad del gobierno menemista.

El 13 de marzo de 1990 visitó nuestro país el *Vicepresidente norteamericano Dan Quayle*. Si bien la visita no era oficial, en los medios diplomáticos se habían concentrado expectativas por que existía la posibilidad de que Quayle confirmara la futura gira de Bush por América Latina. En el marco de la reunión con el Presidente Menem (14 de marzo) el funcionario norteamericano destacó que “el programa económico argentino estaba siendo recibido con mucha atención en los organismos internacionales de crédito”. Sin embargo, posteriormente declaró que su país estaba dispuesto a ser un “socio pleno” de Argentina, una vez que se concretara el plan de reformas económicas y reiteró que hasta que no se avanzara en un nuevo acuerdo con el FMI no se podría contar con la participación de Washington en un crédito puente¹⁰.

El 6 de diciembre de 1990 *Bush llegó a Buenos Aires. Era la primera vez que un primer mandatario norteamericano visitaba Argentina desde 1960 cuando lo había hecho Dwight Eisenhower*. Esta visita realizada dos días después del motín “carapintada”, aunque estaba inserta en el marco de una gira latinoamericana, apareció como un gesto de apoyo a la democracia argentina. La presencia del Presidente norteamericano brindó una ocasión para que éste afirmara su respaldo al gobierno de Menem y, muy especialmente, a su política económica.

En agosto de 1991 arribó al país, pero esta vez en visita oficial, *Dan Quayle*. El Vicepresidente vino acompañado por el Secretario de Comercio, Robert Mosbacher y por una comitiva de empresarios presidida por David Rockefeller. El motivo principal de esta visita era promocionar la Iniciativa para las Américas y firmar convenios de cooperación con el gobierno argentino sobre uso del espacio con fines pacíficos, financiamiento para un estudio de factibilidad para inversiones mineras en el país y desarrollo del turismo.

En el encuentro con el Presidente, Quayle fue portador de la “gran

confianza” de Bush en el gobierno argentino y ratificó su apoyo al Plan Cavallo. Por su parte, Menem señaló que la visita de Quayle “era una demostración de las excelentes relaciones que mantienen ambos gobiernos y resaltó que Argentina y Estados Unidos tienen destinos compartidos”. Paralelamente a la visita se produjo un hecho significativo, el gobierno de Estados Unidos anunció que el Eximbank estaba dispuesto a financiar las operaciones comerciales argentinas en el mediano plazo¹¹.

Los resultados alcanzados en esta visita son más significativos que los de marzo de 1990 cuando Quayle llegó al país por primera vez. Después de dos años de alineamiento por parte de Argentina, el gobierno de Estados Unidos comenzaba a vislumbrar una mayor credibilidad internacional en el país, mientras se consolidaba, lentamente, entre sus funcionarios, la idea de que los cambios políticos y económicos implementados por la administración Menem serían permanentes.

En noviembre de 1991 se concretó la más importantes de las visitas oficiales del presidente Menem a los Estados Unidos. En esta ocasión el mandatario argentino fue recibido por ambas cámaras parlamentarias.

Según la evaluación del gobierno argentino este viaje puso en evidencia el grado de excelencia que alcanzó nuestra relación con los Estados Unidos. En este sentido se destaca:

- a) la aprobación y el apoyo a las medidas de ajuste económico, de reordenamiento financiero y de reforma del Estado a las que se encuentra abocado el gobierno argentino;
- b) la positiva intermediación en el proceso de negociación de la deuda externa argentina;
- c) la reanudación de programas de cooperación en el área de defensa;
- d) el renacer, luego de cuatro años de postergaciones, de la disposición de ambos gobiernos para iniciar nuevamente las reuniones de planeamiento político para intercambiar opinión sobre temas regionales, internacionales y de interés común;
- e) y las señales positivas de empresas estadounidenses ante la posibilidad de inversiones en el país tal como lo demostraron la misión de empresarios organizadas por la OPIC (Overseas Private Investment Corporation) que visitó el país en abril de 1991 y la delegación de hombres de negocios que acompañó al Vicepresidente Quayle en agosto del mismo año¹². Los frutos económicos más destacados del viaje fueron el apoyo norteamericano para conseguir el crédito de facilidades extendidas del FMI, la firma del Acuerdo de Garantía de Inversiones, la reunión con los petroleros de Houston quienes prome-

tieron invertir en Argentina y el anuncio de directivos del Eximbank adelantando la reapertura de una línea de créditos para nuestro país.

Luego de haber generado una fluida y personalizada relación política con la administración Bush, el gobierno de Carlos Menem debió realizar a fines de 1992 y principios de 1993 una nutrida acción diplomática destinada a generar lazos con Bill Clinton. El tipo de relación que se había utilizado hasta el momento, basada en el privilegio de los vínculos Jefe de Estado a Jefe de Estado, generó una dinámica que la administración Menem no logró desactivar en el marco de un año electoral en los Estados Unidos, donde el triunfo de Bill Clinton aparecía prácticamente como un dato dado. Con posterioridad, y tras el objetivo de superar algunos errores cometidos, aparecieron múltiples intentos de acercamiento en los que se yuxtaponían distintos niveles de gobierno (nacionales y provinciales) situación que, de hecho, los hacía parecer como desarticulados y desordenados a la vista de los norteamericanos.

El primer contacto telefónico entre Menem y Clinton lo consiguió en noviembre de 1992 el Presidente de la Cámara de Diputados bonaerense Osvaldo Mércuri. Aparentemente molesto por el rol de Mércuri en un tema tan importante para Menem, Di Tella lanzó una ofensiva para tratar de conseguir la entrevista y viajó varias veces a Washington. A fines de marzo de 1993 se entrevistó con el Secretario de Estado, Warren Christopher, pero la diplomacia norteamericana no quiso asumir compromisos hasta que no estuvieran designados el Subsecretario de Estado para América Latina y el nuevo embajador en Buenos Aires¹³.

Finalmente se logró fijar fecha para una reunión de trabajo en Washington el 29 de junio de 1993 que fue conseguida por el Consejero de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Richard Feinberg. A quién se debía el triunfo de haber logrado la denominada "*caza del naciente clintonismo*"¹⁴ es una cuestión que generó debate entre los medios de comunicación y algunos funcionarios del gobierno.

Ciertos análisis periodísticos señalaron que la acción del Consejero de Seguridad Nacional Feinberg, puso de manifiesto la importancia de mantener contactos más fluidos con Inter-American Dialogue, institución político-académica de perfil demócrata de la que Feinberg fue presidente, que aporta hombres e ideas para manejar las relaciones de la administración Clinton con América Latina y con la cual el gobierno de Menem no tenía relaciones fluidas.

Ante este panorama "el movimiento más importante efectuado desde Buenos Aires hacia Inter-American Dialogue fue convocar a uno de sus miembros para ocupar el Ministerio de Defensa. La incorporación de Oscar Camilión al gabinete de Menem, explicada por los conocimientos militares del

nuevo Ministro, sólo recibió una explicación completa cuando se conoció que había sido uno de los fundadores de Diálogo, como lo llaman los latinos”¹⁵.

Este análisis motivó la reacción de Di Tella quien contestó que “el tema (se refiere a la reunión Menem-Clinton) está en el lugar donde debe estar, que es la Cancillería y no ha habido interferencia alguna de nadie. Creo que es toda una construcción hecha específicamente para generar un problema... que no existe”¹⁶.

Independientemente de quienes hayan logrado la entrevista, lo cierto es que *el contacto con la nueva administración norteamericana se logró de forma menos traumática de lo esperado*.

La gira presidencial se realizó entre los días 28 y 30 de junio de 1993. A diferencia del anterior viaje de Menem a Washington, durante el gobierno de Bush, éste se caracterizó por un tono más mesurado que contrastó con el brillo de la recepción ofrecida por el mandatario republicano. A pesar de ello, con este encuentro *Menem se convirtió en el primer mandatario latinoamericano recibido en reunión privada por Clinton desde su asunción*.

El sesgo económico perfiló las horas iniciales de Menem en Washington ya que su primera reunión fue con Camdessus, titular del FMI. Luego fue recibido por importantes instituciones político-económicas ante las que se expusieron los logros económicos del plan de ajuste argentino. Por su parte, los miembros de las mismas otorgaron uno de los más destacados apoyos políticos que el gobierno de Menem recogió en este viaje¹⁷.

El encuentro entre Menem y Clinton fue muy cordial, en tanto los temas más ríspidos habían sido tratados por funcionarios de menor jerarquía. En este marco, el Presidente argentino aprovechó la oportunidad para manifestar nuevamente su posición ante la situación en Haití (intervención militar de ONU si no se alcanza un acuerdo para el restablecimiento de las instituciones democráticas) y su rechazo al régimen de gobierno cubano. A pesar del nivel de acuerdos generales y de la cordialidad de la reunión, Clinton aprovechó la oportunidad para plantear un tema estrictamente puntual que, a partir de allí, se convertiría en el caballito de batalla del Embajador James Cheek: el aumento de las frecuencias de vuelos entre Argentina y Estados Unidos para las aerolíneas estadounidenses. Ante este pedido Menem explicó que era un tema que se estaba estudiando, pero que existían compromisos asumidos en el proceso de privatización de Aerolíneas¹⁸.

Posteriormente, en el marco del almuerzo servido en el Old Family Dinning Room, reaparecieron dos temas centrales de la agenda bilateral. Por un lado, el interés norteamericano para una pronta aprobación de la Ley de Patentes y, por el otro, un tradicional interés argentino, la desaparición de los subsidios agrícolas.

El reclamo de Estados Unidos corrió por parte del representante de

Comercio Mickey Kantor (el más duro de los negociadores), quien ya lo había planteado en una entrevista previa con Menem. Pero, ante los ojos de Clinton, el Ministro de Economía Cavallo vinculó su aprobación a la suerte que corra la Ronda Uruguay del GATT, reclamándole a Estados Unidos que haga su parte en defensa de países como la Argentina en la guerra comercial entre Europa y Estados Unidos.

Por su parte, el Diputado Pierri prometió que luego de las elecciones de octubre se lograría mayoría justicialista en la Cámara de Diputados, situación que favorecería la aprobación de una nueva Ley de patentes.

En el área de defensa Camillón insistió con las virtudes del Pampa 2000, tratando de incentivar la compra de dicho avión por parte del gobierno norteamericano¹⁹. Finalmente, el presidente argentino también aprovechó la oportunidad para reclamar por el retraso en la venta de los aviones Skyhawk y se quejó de la injustificada oposición de Inglaterra a esta operación²⁰.

Además, se realizaron importantes reuniones con integrantes del Ejecutivo norteamericano, como los encuentros con el Secretario del Tesoro, Loyd Bentsen; el Secretario de Comercio, Ron Brown. Los vínculos con el Congreso se canalizaron en dos encuentros; uno organizado por el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, Lee Hamilton y otro con la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado organizado por el Senador Christopher Dodd quien preside el Subcomité para Asuntos Hemisféricos. Por otra parte, los contactos con las Fuerzas Armadas norteamericanas se canalizaron a través de una visita realizada por el General Collin Powel a Menem en Blair House.

Desde una perspectiva política el viaje tuvo como rédito que el nuevo presidente demócrata ungiera a Menem, tal como lo había hecho George Bush, como *“un líder en la región”*. En cierta forma, los norteamericanos saben que el actual gobierno argentino puede convertirse en un ejemplo a exhibir, una especie de “efecto modelo”, ante otros países latinoamericanos. El ajuste económico, la adhesión al libre mercado, las políticas de no proliferación, implementadas en un marco de considerable consenso social, constituyen uno de los logros más valorados por Washington.

En el ámbito comercial uno de los avances más importantes fue la promesa de Clinton de no vender cereales subsidiados a los países latinoamericanos, con especial referencia a Brasil y Venezuela. A pesar de ello el presidente Menem declaró -cuando abandonaba Washington- que las máximas concesiones que hizo Washington en el terreno comercial no eran suficientes, porque argentina “es un proveedor de todo el mundo”²¹.

A modo de cierre de este punto me parece oportuno destacar algunas *consideraciones de orden político*. A pesar del modelo de relación diplomática privilegiado por el Presidente Menem, caracterizado por la relación Jefe de

Estado a Jefe de Estado, la ductilidad del mandatario argentino -o dicho en otras palabras su capacidad para manejar la coyuntura política sin alterar los objetivos de largo plazo- le permitió cubrir el salto de una administración republicana -a la que se había apostado sistemáticamente durante cuatro años, e incluso, durante la campaña electoral norteamericana- a una demócrata, sin demasiados traumas en la relación bilateral. De esta manera, Menem se convirtió en el primer presidente latinoamericano recibido por Clinton desde su asunción. Sin embargo, una sombra de dudas sobre los posibles efectos de la relación de alto perfil Menem-Bush, había cubierto a los miembros de Cancillería hasta que el encuentro con Clinton se concretó.

La positiva relación con la nueva administración demócrata fue puesta de manifiesto en numerosas declaraciones de funcionarios norteamericanos. En este sentido, Christopher afirmó "Hoy el cambio en América Latina frecuentemente proviene de líderes inspirados: de hombres como los presidentes Salinas y Menem, quienes han dirigido las reformas económicas más drásticas que sus sociedades jamás hayan visto..."²².

Ser nombrado en igualdad de condiciones que el presidente de México -país latinoamericano privilegiado por el gobierno norteamericano, unido económicamente a los Estados Unidos desde hace tiempo y ahora en forma institucionalizada a través del NAFTA-, constituye un reconocimiento y un logro de envergadura muy valorado por Menem en el marco de su política de alineamiento.

En la arena estrictamente política las relaciones del actual gobierno con la Embajada norteamericana en Buenos Aires, dejaron una asignatura pendiente vinculada a lo que Escudé llama las micro relaciones bilaterales. En este sentido, la corrupción -tema que Washington ha puesto en la mira-, los problemas en torno a la seguridad jurídica y la aparición de ciertas tendencias a la consolidación de un modelo político hegemónico, han provocado una cuidadosa cautela en la declaraciones tanto de Todman como de Cheek, referidas al tema de la reforma constitucional y la reelección presidencial. Esta situación puede interpretarse como una falta de apoyo por parte de la Embajada de Estados Unidos si se la compara con la contundencia con que los Embajadores han defendido otras decisiones del gobierno menemista. Dicha actitud parece revertirse en el marco del acuerdo alcanzado entre el oficialismo y la oposición pero, sin duda, la ausencia de un apoyo definido por parte de las autoridades de Estados Unidos constituyó una importante decepción para el gobierno nacional y fue, entre otras, una de las causas que puede haber impulsado a Menem a buscar un consenso entre los dos partidos mayoritarios.

La actividad gubernamental desarrollada hasta la actualidad para afianzar el alineamiento en el campo político-diplomático, ha cumplido el objetivo de

crear un ambiente positivo en el ámbito de las relaciones bilaterales. Sin embargo, este logro sin dudas necesario, no garantiza la obtención de beneficios concretos por parte de Argentina. La resolución favorable de temas complejos de la agenda bilateral -siempre de acuerdo a este modelo de política exterior- demandará la continuidad de la política de alineamiento en el largo plazo y la consolidación de la reforma económica liderada por el Ministro Cavallo.

LA DIMENSION ECONOMICA EN LAS RELACIONES BILATERALES CON ESTADOS UNIDOS.

La búsqueda de una sólida relación económica entre Argentina y los Estados Unidos que involucre comercio, finanzas, inversiones y renegociación de la deuda externa constituye, sin dudas, el principal de los impulsos para la política de alineamiento.

Un análisis general de las relaciones económicas bilaterales muestra un escenario donde se combinan los logros y las dificultades para continuar avanzando. La idea es que el alineamiento ha traído sus frutos de la mano de los apoyos económicos, pero estos no son de ninguna manera apabullantes. Por otra parte, un número importante de avances en la relaciones económicas bilaterales son el fruto de la política de estabilidad económica, o sea de nuestros propios esfuerzos, más que de los apoyos externos. Es en este sentido que la figura de Cavallo se convierte en el principal referente argentino para los sectores económicos norteamericanos sean estos gubernamentales o privados y la continuidad de la reforma económica es un requisito "sine qua non" para el arribo de capitales norteamericanos.

Desde una perspectiva general el apoyo político para ingresar al Plan Brady y los votos positivos de los representantes norteamericanos ante las solicitudes argentinas en los organismos multilaterales de crédito son la muestra más concreta de apoyo económico. Los acuerdos "Cuatro más Uno" y el de "Garantía de Inversiones" firmados en 1991 son evaluados como los primeros pasos desde una óptica jurídica y de acuerdos marco para avanzar tanto en el área de las inversiones como en la promoción del libre comercio. Sin embargo *las inversiones, la política de subsidios agrícolas y las posibles sanciones comerciales en caso que no se apruebe una nueva ley de patentes constituyen las asignaturas económicas pendientes en la política de entendimiento entre Argentina y Estados Unidos.*

El conjunto de estrategias políticas para abordar los temas económicos conflictivos se ha caracterizado por fuertes presiones por parte de los

norteamericanos cuando se trata de la defensa de sus intereses como lo demuestra el caso de las patentes medicinales. En lo que a la Argentina se refiere, este es el espacio que se ha guardado -a diferencia de otros- para discutir con más fuerza nuestros intereses siendo el tema de los subsidios agrícolas el ejemplo más elocuente.

Aspectos Comerciales.

Las relaciones comerciales de Argentina con Estados Unidos no han escapado a las generalidades que caracterizan el comercio entre países desarrollados y en desarrollo. Barreras arancelarias y pararancelarias, así como la venta de productos agrícolas a precios subsidiados a países clientes de Argentina por parte de los Estados Unidos, problemas de calidad (fundamentalmente fito y zoonosanitarios) y prácticas comerciales desleales por parte de Argentina, han provocado desencuentros que pretenden solucionarse, o al menos encaminarse, a través de la política de alineamiento.

Estados Unidos es un socio comercial importante para Argentina, situación que se profundizó a lo largo de los años ochenta. Apesar de ello, dada la alta diversificación regional del comercio argentino, la participación de los Estados Unidos en esos flujos es relativamente baja si se la compara con la de otros países latinoamericanos. De hecho, si bien hacia fines de los años ochenta el país del norte se había convertido (junto a Brasil) en el principal cliente de nuestro país, su participación en las exportaciones e importaciones argentinas totales en 1990 era, respectivamente, de sólo 13,8 y 21,5 %. La gran diferencia de tamaño de las economías explica que la participación de Argentina en las exportaciones e importaciones totales de Estados Unidos en 1990 haya sido de sólo el 0,3%²³.

A lo largo de los últimos años el balance de las cifras del comercio exterior fue más beneficioso para los norteamericanos que para nosotros. Entre 1980 y 1988, tuvimos un saldo negativo promedio para la Argentina de U\$S 275 millones anuales. A finales de 1989 la situación se revirtió obteniendo un saldo positivo en nuestra balanza comercial bilateral (U\$S 1.148 millones de exportaciones contra U\$S 878 millones de importaciones). Finalizado el primer año del gobierno de Menem se había logrado aumentar las exportaciones por un valor de U\$S 520 millones más que el año anterior y la balanza volvió a dar positivo con U\$S 806 millones a favor²⁴.

En abril de 1991 con el establecimiento de la ley de convertibilidad, y a pesar de las especulaciones sobre que el comercio con los norteamericanos sería una de las bases para el crecimiento, se produjo el desencanto. Las exportaciones cayeron considerablemente, las importaciones se duplicaron y la balanza volvió a inclinarse para el lado norteamericano por un valor de U\$S

624 millones. En 1992 la Argentina exportó U\$S 1.388 millones -cifra sólo superada por la de 1990- pero las importaciones, con un peso decisivo de bienes de capital, ascendieron a U\$S 3.205 millones. El saldo negativo -U\$S 1.817 millones- fue el más alto de los últimos 13 años²⁵.

Durante 1993 el creciente saldo comercial negativo (se calcula 1600 millones de U\$S) se convirtió en uno de los principales temas de agenda lo que motivó una ardua tarea diplomática del Embajador Granillo Ocampo aunque, hasta el presente, no se ha logrado revertir la situación. Por tal motivo, la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales ha elaborado el "Plan de Promoción de Comercio e Inversión. Estados Unidos 1994" que tiene como objetivo revertir el déficit comercial en el corto plazo, a través del aumento de las exportaciones. Para ello la mencionada Secretaría ha constituido un grupo de trabajo que tiene por tarea proponer una estrategia tendiente al cumplimiento de dicho objetivo, y los correspondientes cursos de acción²⁶.

Entre las principales exportaciones argentinas a los Estados Unidos durante 1992 se destacan los preparados de legumbres y hortalizas y los de carne y pesca; pieles y cueros; fundición, hierro y acero; tabaco y sucedáneos; pescados y mariscos y manufacturas de cuero²⁷.

Entre las importaciones argentinas desde los Estados Unidos se destacan calderas y aparatos mecánicos, aparatos electrónicos, autos y tractores, navegación aérea, productos químicos orgánicos, óptica y fotografía, plástico artificial, productos diversos de la industria química, combustibles y aceites minerales, caucho y manufacturas.

Un aspecto negativo en la relación bilateral comercial es que Argentina no aprovecha adecuadamente el Sistema General de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos. Para 1991 de los 4000 productos que integraban la lista incluida en SGP, nuestro país sólo utilizaba 300. Por tal motivo se inició una tarea conjunta de difusión entre la Embajada de los Estados Unidos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación que, a través de sus representantes, organizaron encuentros con distintos centros productivos del país²⁸.

Por otra parte, en septiembre de 1993 la Embajada de los Estados Unidos inició una serie de visitas a distintas provincias argentinas presididas por el Director Regional para Argentina y el Cono Sur del Departamento de Comercio de Estados Unidos, Randolph Mye, con el objetivo de contactarse con distintos sectores empresariales y fomentar el intercambio comercial²⁹.

Uno de los desacuerdos más importantes en el ámbito comercial entre ambos países lo constituye la práctica de *subsidios agrícolas* implementada por sucesivos gobiernos norteamericanos. Las consecuencias más importantes de esta política para nuestro país son la disminución de los precios internacionales de los granos y la pérdida de mercados que, anteriormente, eran clientes tradicionales de la Argentina.

En este punto es importante señalar algunos aspectos distintivos de la negociación política tanto de Argentina como de Estados Unidos. Por una parte, existe una importante distancia entre el discurso y las acciones por parte del gobierno norteamericano. Su prédica en el GATT y el Grupo CAIRNS contra los subsidios no es acompañada por una política consecuente. Continúa subsidiando y lo hará hasta encontrar algún tipo de respuesta por parte de la Comunidad Europea, independientemente de los daños que su política cause a los países que comparten la posición norteamericana en los organismos y grupos internacionales. Y como "para muestra alcanza un botón", la venta de trigo subsidiado a Brasil en 1991 pone de manifiesto las dificultades para negociar, a pesar del alineamiento, cuando se trata de la defensa de los intereses comerciales norteamericanos.

Por su parte, el gobierno argentino ha tomado este tema como caballito de batalla de sus reclamos tanto ante los Estados Unidos como ante la Comunidad Europea. Los logros más importantes en este sentido se obtuvieron en julio de 1993 en el marco del viaje del Presidente Menem a los Estados Unidos y su encuentro con Bill Clinton. En esta ocasión el mandatario norteamericano se comprometió a no vender trigo subsidiado a Brasil (principal socio comercial de Argentina en el rubro) y a Venezuela. A pesar de ello la acción diplomática argentina deberá continuar porque la solución definitiva del tema subsidios parece estar aún bastante lejos.

Las inversiones norteamericanas.

Las expectativas de la administración Menem, generadas en torno a la política de alineamiento con los Estados Unidos, no fueron alcanzadas en su plenitud en el plano de la participación de empresas norteamericanas en el proceso de *privatizaciones*.

Las inversiones norteamericanas se dirigieron, principalmente, hacia las áreas de petróleo y gas, pero las grandes empresas como Bell en teléfonos y American Airlines en aeronavegación comercial se retiraron o faltaron a la cita de las privatizaciones.

De acuerdo a cifras provenientes de la Subsecretaría de Privatizaciones, hasta julio 1993, el total invertido por capitales de Estados Unidos asciende a U\$S 967,47 millones de los U\$S 7.627 millones que se han recaudado por empresas públicas privatizadas. Esta cifra significa el 12% del total y supera la inversión de las empresas italianas (8,76%) y francesas (6,92%). Aun así, el porcentaje es inferior a las inversiones españolas (14,76%) y argentinas (40,25%)³⁰.

Por otra parte, nuestro país ha promovido reuniones con la OPIC (Overseas Private Investment Corporation), declarándose abierto para la

inversión norteamericana garantizada contra riesgos cambiarios y cambios bruscos en los parámetros macroeconómicos. La misión empresarial organizada por la OPIC que visitó nuestro país en abril de 1991, así como la delegación de hombres de negocios que acompañó al Vicepresidente Quayle en agosto del mismo año se mostraron interesados ante la posibilidad de invertir en Argentina.

Si orientamos el análisis hacia las inversiones de menor monto, según fuentes de la Cámara de Comercio Argentino-Norteamericana, existe actualmente un considerable número de pedidos de informe sobre el mercado argentino que están siendo solicitados por *pequeñas y medianas empresas de los Estados Unidos*.

De acuerdo a lo publicado por la Revista Mercado (junio, 1993) de concretarse una corriente de inversión proveniente de las Pymes norteamericanas, éstas comenzarían a tener una importancia considerable dentro de las inversiones extranjeras como en el pasado tuvieron las multinacionales. Estas últimas, que en los 60' aparecían como líderes en la economía argentina, no han perdido terreno en cuanto a facturación, pero sí en cuanto a peso dentro de la economía local. Tal como señala el ranking de las 1000 empresas que más facturan en el mercado argentino sólo 15 compañías norteamericanas se ubican entre las primeras 100. De los U\$S 45.272,8 millones que venden estas cien, sólo el 15% (U\$S 6.820,1 millones) corresponden a multinacionales norteamericanas³¹.

Por su parte los gerentes de las empresas multinacionales plantean que están apostando al futuro en el marco de las reformas económicas implementadas por el gobierno nacional, que continúan invirtiendo y que, de ninguna manera, van a perder el liderazgo. A modo de ejemplo señalan:

- * COCA-COLA invirtió en los últimos 4 años 110 millones de dólares en promedio anual;
- * CARGILL ha invertido 70 millones de dólares desde 1989;
- * SWIFT ARMOUR invirtió 125 millones de dólares en la Planta de Rosario³².

En el ámbito de la cooperación bilateral para promover inversiones recíprocas se firmó el "*Acuerdo de Protección y Garantía de Inversiones*" que fue negociado por Menem y Bush en ocasión del viaje del presidente argentino a los Estados Unidos en noviembre de 1991. En este marco Argentina ha eliminado discriminaciones para las inversiones extranjeras, otorgándoles un trato igualitario con las nacionales. Además se establece que las inversiones y las actividades vinculadas a ellas estarán sujetas al derecho de cada una de las partes.

De acuerdo a informaciones oficiales, el mencionado Acuerdo es el primero en su género que los Estados Unidos concluyen con un país

latinoamericano, y representa un hito fundamental para impulsar las inversiones norteamericanas hacia la Argentina³³. Por otra parte, pero siempre vinculado al comercio y la inversión, la Iniciativa para las Américas -anunciada por Bush en junio de 1990- incluía la posibilidad de negociar acuerdos de libre comercio con países o grupo de países. En este marco se firmó en junio de 1991 el “*Acuerdo Relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión*” entre los estados signatarios del MERCOSUR y el gobierno de los Estados Unidos conocido públicamente como “*Cuatro más Uno*” o “*Acuerdo del Jardín de las Rosas*”.

El camino político que condujo a la firma del Acuerdo Marco lleva el signo de Argentina. La administración Menem trabajó insistentemente y más enfáticamente que los otros países miembros para que el mismo se concretara.

Los acuerdos marco sobre comercio e inversión no incluyen compromisos concretos de liberalización, aunque si proporcionan un contexto dentro del cual pueden explorarse los conflictos dominantes en las relaciones comerciales de los países firmantes. En este sentido, el “Cuatro más Uno” establece la creación de un Consejo sobre Comercio e Inversión, integrado por miembros de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos y por delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países que conforman el MERCOSUR, y una agenda de acción inmediata que actúa como guía de las negociaciones que debe desarrollar el Consejo. Dicha agenda incluye, resumidamente, los siguientes puntos:

- * cooperación en la Ronda Uruguay del GATT;
- * medidas para facilitar la reducción generalizada de barreras al comercio y la inversión en las Américas;
- * acceso a tecnología;
- * derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio;
- * política de inversiones;
- * práctica de subsidios a las exportaciones agrícolas;
- * acceso a los mercados para bienes y servicios, incluido, pero no limitado a aranceles y barreras no arancelarias en agricultura y textiles;
- * requerimientos sanitarios y fitosanitarios en agricultura;
- * necesidad de aplicar un régimen transparente de salvaguardias de conformidad con los principios del GATT;
- * contramedidas frente al “dumping” y los subsidios³⁴.

Desde una perspectiva estrictamente argentina los temas más complejos de esta agenda son los subsidios agrícolas y los derechos de propiedad intelectual (fundamentalmente las patentes medicinales).

Hasta el presente se han realizado tres reuniones del Consejo sobre Comercio e Inversión. La segunda de ellas, realizada en Washington en mayo

de 1992, tuvo como uno de sus temas más destacados el futuro arancel externo común del MERCOSUR. En opinión del gobierno norteamericano la franja arancelaria común debe ser baja, acercándose al actual nivel arancelario argentino y alejándose de las pretensiones más proteccionistas que sostenía Brasil³⁵.

El 20 de mayo de 1993 se realizó en Washington la tercera reunión del Consejo. En la misma se estableció la posibilidad de obtener información por escrito de los criterios de Estados Unidos sobre derechos compensatorios y antidumping, barreras arancelarias y política agrícola. Asimismo Estados Unidos ofreció realizar un encuentro sobre Origen y Normas Estándares. En cuanto a la agenda para la próxima reunión del Cuatro más Uno a realizarse en Montevideo a fines de octubre de 1993 se destacaron tres puntos: la Ronda Uruguay del GATT, intercambio de información sobre NAFTA e intercambio de información sobre MERCOSUR³⁶.

Desde una perspectiva política, existen distintas opiniones en torno a las eventuales ventajas que Argentina puede obtener a través de este acuerdo. En un primer momento se argumentó que las negociaciones conjuntas de los cuatro países del MERCOSUR frente a Estados Unidos otorgaban una base de poder más adecuada para abordar los temas más conflictivos de las relaciones económicas en general y del arduo camino hacia un área de libre comercio en particular. Posteriormente aparecieron, y en esta ocasión como fruto de las declaraciones de algunos funcionarios norteamericanos de segunda línea, las opiniones que afirmaban que Argentina estaría en condiciones de acelerar la firma de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos y que este se había retrasado porque lo intentaba a través del MERCOSUR. Sin embargo, en la reunión cumbre de presidentes del MERCOSUR realizada en diciembre de 1992 en Montevideo, los mandatarios destacaron la importancia de continuar las negociaciones con Estados Unidos para lograr la firma de un acuerdo de libre comercio. La idea era trazar una estrategia común para convencer a Clinton que no cierre el mercado norteamericano al MERCOSUR tras la posible ratificación del NAFTA. Por tal motivo el comunicado final de la cumbre de Montevideo incluyó un punto donde se señala el acuerdo para iniciar negociaciones preliminares -en el marco del Cuatro más Uno- sobre las opciones comerciales que se abren con la firma del NAFTA. Esta decisión refuerza la opinión de quienes sostienen que Argentina continuará negociando un área de libre comercio con Estados Unidos desde la alianza y no en forma individual.

Finalmente, corresponde hacer una referencia al rol político asumido por los Estados Unidos en el marco de las negociaciones argentinas para el ingreso al Plan Brady. Como es conocido, la administración Bush, a través del Departamento del Tesoro, colaboró activamente en el proceso de negociacio-

nes apoyando a la Argentina frente al FMI -fundamentalmente cuando un stand by se trababa- e incitando a la banca privada a sentarse a la mesa de negociaciones. El apoyo públicamente otorgado por Nicholas Brady al Plan Cavallo en ocasión del viaje del Presidente Menem a los Estados Unidos en noviembre de 1991, fue el toque final. Como consecuencia del mismo - políticamente hablando, porque claro está que si Argentina no hubiese cumplido con las metas establecidas en lo que a ajuste económico se refiere nada de esto hubiese ocurrido- el FMI otorgó el crédito de facilidades extendidas que actuó como la llave para el tan buscado ingreso al Brady.

LA CONTROVERSIA SOBRE EL PATENTAMIENTO DE PRODUCTOS MEDICINALES: un “test case” pendiente en las relaciones económicas bilaterales.

La discusión en torno al patentamiento de productos medicinales en Argentina se inserta claramente en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, independientemente que al reclamo de patentamiento se sumen otros laboratorios extranjeros. La “*guerra de solicitudes*” desatada entre las cámaras que agrupan a la industria farmacéutica y el desarrollo de este tema a lo largo de 1992 y 1993 puede ser entendido con mayor claridad en el marco de un complejo proceso decisorio que se inicia en 1989 al que, por tanto, dedicaré un espacio.

El comercio internacional de servicios y productos de alta tecnología, las cuestiones vinculadas a la inversión en el comercio y la protección de los derechos de propiedad intelectual, conforman un conjunto de temas nuevos de notable interés para los países desarrollados y en especial para los Estados Unidos.

Dentro de esta corriente, la cuestión de la propiedad intelectual, en su amplia gama de elementos (patentes, marcas, derechos de autor, secretos comerciales) se ha convertido en uno de los ejes de la “*guerra comercial*” entre los centros de poder, así como también entre las naciones desarrolladas y los países de incipiente desarrollo industrial y tecnológico.

Además, como afirma Roffe, la elevación de este tema a un punto estratégico de la agenda comercial internacional se ha reflejado también en importantes batallas legales entre empresas de países desarrollados -con respaldo de sus respectivos gobiernos- para hacer primar sus enfoques y posiciones en el área de la propiedad intelectual. Todo este ejercicio, que en años recientes ha tenido a las cancillerías y departamentos de comercio ocupados, repercutió de modo especial en las Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales³⁷.

Las negociaciones vinculadas a nuevos y tradicionales temas en el marco del GATT debían basarse en un esquema de equilibrio de concesiones y beneficios sectoriales, por ejemplo, agricultura versus textiles y textiles versus servicios y propiedad intelectual. Sin embargo, la diversidad de intereses entre los países participantes entorpecieron las negociaciones provocando estancamiento y dificultades a partir de 1988. Propiedad intelectual y agricultura fueron evaluados como temas decisivos para la negociación, de tal manera que el progreso de otros grupos quedó sujeto a su respectiva solución³⁸.

El frente de países en desarrollo que en un principio se opuso al tratamiento de este tema en el marco del GATT fue disminuyendo su perfil a medida que otras cuestiones estratégicas fueron ascendiendo en la agenda de sus respectivas políticas económicas. Las iniciativas sobre alivio de la deuda a cambio del reconocimiento de patentes, la apertura unilateral de sus economías y el acercamiento a los Estados Unidos y/o los resultados favorables en las negociaciones en tropicales y agricultura para los exportadores netos de aquellos, influyeron sobre la forma de esta negociación³⁹.

Los países desarrollados consideran que sus crecientes inversiones en investigación y desarrollo son dañadas por la reproducción, copia y adaptación de los procesos y productos que se realizan en algunos países en desarrollo generando difusión gratuita de tecnología. En este marco el patentamiento de productos farmacéuticos ocupa un lugar tope en la actual agenda de negociaciones.

Los argumentos de los empresarios de los países centrales, entre ellos los norteamericanos, se apoyan en la postura de la Federación Internacional de la Industria del Medicamento (FIIM) que ha estimado que las inversiones en investigación y desarrollo para lograr un medicamento original (una nueva molécula), ascienden en promedio a 125 millones de U\$S y que las empresas que ella representa, invierten anualmente 7000 millones de U\$S anuales en investigación y desarrollo en el mundo, incluyendo a la Argentina⁴⁰. Se estima que la pérdida por el no pago de las patentes afecta a estas empresas en alrededor de 1000 millones de U\$S anuales.

El caso argentino.

Jurídicamente hablando el no patentamiento de fármacos en nuestro país se ampara en la Ley 111 de Derecho de Propiedad de Medicamentos sancionada en 1866. La misma no prohíbe el patentamiento de los procedimientos, pero sí el de los productos. Sin embargo, fallos de la Corte Suprema respaldaron el no patentamiento de los procedimientos si ello podía derivar en el patentamiento del producto final, es decir el medicamento⁴¹. Si bien el

tema de las patentes farmacéuticas forma parte de las relaciones bilaterales desde hace varios años, su importancia se ha incrementado actualmente en función de los nuevos temas privilegiados en el desarrollo del comercio internacional y a las crecientes demandas de las corporaciones farmacéuticas norteamericanas sobre Washington para que defienda sus intereses. Ante esta realidad, el interés del gobierno de Estados Unidos para modificar la legislación argentina se incrementó en forma coincidente con la llegada de Menem al gobierno. Nace así un complejo proceso decisorio en el que intervienen múltiples actores con intereses contrapuestos:

- * el gobierno norteamericano -fundamentalmente a través de Carla Hills, Terence Todman y actualmente por medio de Cheek y Kantor- como representante de las empresas de ese país, ejerciendo fuertes presiones sobre el gobierno argentino en pos del patentamiento;
- * el Ejecutivo nacional dividido entre funcionarios dispuestos a conceder y los que se oponen. El primer grupo considera que las posibles sanciones serían más perjudiciales para el país: se vislumbra un "linkage" entre el patentamiento y otros objetivos de la agenda económica que orienta la actual política exterior argentina. El segundo grupo, incluye a funcionarios que insertan el tema en el marco de la salud pública y del desarrollo de la industria farmacéutica local. En este sentido remarcan los posibles aumentos del precio de los medicamentos, la posible conformación de monopolios y los efectos sobre la industria nacional;
- * desde un punto de vista burocrático la discusión abarca tres ministerios (Relaciones Exteriores, Economía y Acción Social) que son los que llevaron adelante las negociaciones y en segunda instancia, y por ello no menos importante, al Congreso ya que la aceptación del patentamiento conlleva la aprobación de una nueva ley;
- * finalmente, dentro del grupo de actores no gubernamentales, se libera la disputa entre las distintas Cámaras Empresariales que agrupan a los laboratorios nacionales (Centro Industrial de Laboratorios Argentinos -CILFA-) y extranjeros (Cámara Argentina de Especialidades Medicinales -CAEME-).

La política norteamericana respecto a fármacos. Su influencia en las relaciones bilaterales.

A fin de aportar cierta cuota de claridad quiero remarcar, desde un inicio algunas ideas que considero importantes.

En primer lugar, la política norteamericana referente al tema que nos ocupa no fue elaborada especialmente para América Latina ni para Argentina, sino que tiene carácter global y responde a varias causas.

Entre ellas se destacan el lobby implementado por determinadas corporaciones norteamericanas, las preocupaciones por el creciente déficit comercial y el reconocimiento de que el desarrollo tecnológico y la capacidad de innovación norteamericana están en caída con respecto a Japón y Alemania, afectando sus posibilidades de consolidación hegemónica.

En segundo lugar, la política del gobierno norteamericano abarcó modificaciones legislativas y la aplicación de estrategias bilaterales y multilaterales de negociación.

En tercer lugar y dentro del marco de estas políticas bi y multilaterales, las autoridades de Estados Unidos han realizado importantes vinculaciones temáticas, entre otras, comercio internacional-propiedad intelectual, propiedad intelectual-deuda externa.

Finalmente, y en referencia al caso específico de Argentina, el gobierno norteamericano ha seleccionado el mecanismo de presiones político-económicas en el marco de las relaciones bilaterales.

Los antecedentes inmediatos del tema TRIPs⁴² y su inclusión en la Ronda Uruguay del GATT se vinculan con la toma de posición de grandes corporaciones de los Estados Unidos -entre las que se destacan las pertenecientes al sector farmacéutico- sobre el estado de la propiedad intelectual en el mundo y sobre las desventajas que estaban sufriendo algunas de esas compañías en cuanto a la protección de sus tecnologías en terceros países.

Dichas corporaciones indicaban en sus informes a la falta de protección intelectual en otros países como una de las causas del creciente déficit comercial norteamericano.

Los políticos tomaron nota rápidamente de las demandas y su apoyo se tradujo en la elaboración y aprobación de la rígida ley de comercio de 1984 que prescribía acciones de retorsión comercial contra los países en desarrollo que no respetaran las conductas consideradas adecuadas por los Estados Unidos. Consecuente con esta postura, la ley establecía puntualmente la vinculación entre el otorgamiento de preferencias comerciales a los países en desarrollo y el cumplimiento de los requisitos de una adecuada protección de la propiedad intelectual⁴³. Esta tendencia ha sido reforzada por la ley comercial de 1988.

Usando esta base legislativa el gobierno norteamericano diseñó un operativo de negociación de alto perfil que incluía estrategias tanto bilaterales como multilaterales y que abarcaba países desarrollados y en desarrollo. La acción bilateral fue dirigida a Japón dentro del grupo de los países ricos, mientras que en el caso de los países en desarrollo se iniciaron discusiones con

estados claves del sudeste asiático y en el marco regional con Argentina, Brasil, Chile, Méjico y países del Grupo Andino.

Estas acciones provocaron en algunos casos, transformaciones fundamentales en la protección de la propiedad intelectual tanto en aspectos sustantivos (alcance de la protección) como operacionales (recursos y apremios para asegurar una protección eficaz)⁴⁴.

Para la implementación de la estrategia multilateral se seleccionó el ámbito del GATT. En este marco, las propuesta de Estados Unidos conjuntamente con otros países desarrollados expresa una serie de demandas que cubren todos los elementos de la propiedad intelectual (patentes, derechos de autor, circuitos integrados, secretos comerciales). En el caso específico de las patentes se destacan cuatro aspectos: *los criterios para la concesión de patentes, la duración de la protección, las licencias obligatorias y los problemas específicos del sector químico-farmacéutico*. En relación con este sector -fuera de la cuestión global de que las leyes sobre patentes de invención cubran tanto procesos como productos y no excluyan a ningún sector industrial- se ha propuesto una serie de medidas destinadas a fortalecer la protección en este sector. Para ello se ha sugerido consagrar la extensión de la protección del proceso patentado a los productos y la inversión de la carga de la prueba en el sentido de proteger al titular de una patente de procesos contra posibles infracciones. En este caso el presunto infractor debe probar el hecho negativo de que no se encuentra en transgresión de los derechos del titular⁴⁵.

Los contenidos desarrollados hasta aquí alcanzan para detectar la vinculación propiedad intelectual-comercio internacional. Existe la posibilidad cierta de que este esquema de vinculación se aplique a otras áreas temáticas en el marco de las relaciones bilaterales de Estados Unidos con países en desarrollo. En tal sentido, la Representante Comercial de la administración Bush, Embajadora Carla Hills, mencionó la posibilidad de condicionar las iniciativas sobre el alivio de la deuda de países del Tercer Mundo a la predisposición de los mismos para proteger las patentes y los derechos de autor de origen estadounidense⁴⁶.

Durante el gobierno de Menem, la presión de las autoridades norteamericanas se incrementó provocando una jerarquización del tema en el ámbito de las relaciones bilaterales. La posición de la administración Bush fue expresada y defendida a lo largo de toda la gestión del Embajador Todman y, puntualmente, en junio de 1990 en la visita de Carla Hills. En dicha ocasión el patentamiento farmacéutico ocupó un lugar destacado en las reuniones que Hills mantuvo con los entonces Ministro de Economía Erman González, de Relaciones Exteriores Domingo Cavallo y de Acción Social Eduardo Bauzá.

Posteriormente, en conferencia de prensa, la Embajadora hizo pública la posición del gobierno norteamericano. En tal sentido afirmó:

“Los Estados Unidos no podrán invitar a las empresas a que inviertan en la Argentina; debe ser la Argentina la que oriente en esa dirección... para ello debe asegurarse sobre todo la *protección de la propiedad intelectual, la confidencialidad sobre los know-how* y las nuevas tecnologías, y que las reglas sean permanentes para poder mantener inversiones que a veces llevan años hasta dar sus frutos. Si la Argentina hace eso, nuestra administración aconsejará a los empresarios de mi país a invertir aquí... Nuestro gobierno le ha dicho al argentino que la *protección de los productos medicinales es muy importante*. Creo que si se protegen las patentes y la propiedad intelectual sobre productos medicinales que vienen a la Argentina, eso es bueno para ustedes porque fomenta la creación y la inventiva argentina, pero en este momento esto no es lo que ocurre”⁴⁷.

Entre las exigencias presentadas por Hills a las autoridades argentinas figuró el pedido de un pago de 80 millones de dólares a modo de indemnización, en el caso que no se tomaran las medidas reclamadas por las corporaciones internacionales⁴⁸.

Con anterioridad a la visita de la Representante Comercial, según informaciones no oficiales, la exigencia de modificar el régimen de patentamiento fue uno de los requisitos presentados por la administración Bush para dar luz verde a un préstamo stand-by destinado a la Argentina⁴⁹.

Algunas opiniones señalan que las autoridades norteamericanas intentaron establecer como plazo máximo para encontrar una solución al problema el segundo semestre de 1991. Otras, en cambio, sostienen que el presidente Menem se había comprometido en el viaje que realizó a los Estados Unidos en septiembre de 1989 a enviar el nuevo proyecto de Ley al parlamento para esa fecha. Cualquiera sea la alternativa, lo cierto es que en el caso de que el tema continúe estancado en el Congreso, los Estados Unidos estarían dispuestos a aplicar sanciones sobre las exportaciones argentinas a ese país en los rubros de curtiembres, textiles, calzados y tubos de acero, entre otros.

Propuestas y disputas al interior del gobierno argentino.

En el marco de una política exterior que privilegia una relación de pleno entendimiento con la Casa Blanca, la actual administración ha dado muestra de estar dispuesta a cambiar la posición tradicional de Argentina frente al tema patentamiento. La prueba más contundente es el Proyecto de Ley que el PEN ha enviado al Congreso destinado a modificar la legislación vigente.

Tanto antes como después del envío del Proyecto de Ley se desarrollaron arduas discusiones en torno al tema. Estas provienen de las distintas percepciones que los funcionarios tienen sobre los posibles efectos del paten-

tamiento. Sin embargo, la paulatina consolidación del grupo pro-patentamiento se convirtió en una realidad a medida que las presiones norteamericanas se fueron acrecentando.

El Presidente Menem se había comprometido con funcionarios de CILFA (Centro Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos) para encontrar una solución consensuada basada en un profundo análisis de la cuestión⁵⁰. Sin embargo, el Consejo Directivo de esa institución, que cuenta con la presencia del ex-Secretario de Comercio Pablo Challú -a cargo del lobby en contra del patentamiento-, denunció a partir de agosto de 1990 que dicho acuerdo no sería posible ya que el gobierno tomaba información parcializada.

De acuerdo a CILFA la mencionada información provenía de un estudio titulado "Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual. El caso de la Industria Farmacéutica en Argentina" elaborado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) a pedido y con el financiamiento del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Industria Químico-Farmacéutica Argentina (CEDIQUIFA). Esta última institución junto a la Cámara Argentina de Especialidades Medicinales (CAEME) que agrupa a los laboratorios extranjeros, son los actores privados que lideran la lucha pro-patentamiento. El informe de FIEL concluye a favor del patentamiento, pero dichas conclusiones -en opinión de CILFA- responden a errores metodológicos, jurídicos y económicos y a condicionamientos de la institución que lo solicitó (CEDIQUIFA). El contra informe de CILFA titulado "Régimen de patentes en medicamentos. Una refutación desde el plano científico" se conoció en enero de 1991, pero el anuncio gubernamental sobre el envío del Proyecto de Ley al Congreso se produjo en marzo del mismo año. Esto parece confirmar que dicho estudio no tuvo peso en la opinión gubernamental, o que las razones que impulsan al gobierno son de otro orden, como por ejemplo las serias presiones norteamericanas y la política de vinculación de cuestiones que ese gobierno aplica.

Al igual que los actores privados, los funcionarios de la actual administración también manifestaron distintos niveles de acuerdo en torno al patentamiento.

En el grupo de quienes *opinan que es necesario patentar* se destaca la figura de *Domingo Cavallo*. Tanto en su carácter de Canciller como posteriormente de Ministro de Economía, Cavallo confirmó su decisión de impulsar una ley de patentes y lograr una compensación a cambio. En agosto de 1990 -dos meses después de la visita de Carla Hills- el ex canciller declaró en Chile que la Argentina adherirá a los códigos internacionales en materia de propiedad intelectual de fórmulas farmacéuticas y que solicitará, en compensación créditos del BID para que la industria doméstica financie investigación y desarrollo⁵¹.

Sin embargo, a pesar de haber sido uno de los funcionarios que -con la

anuencia del Presidente- había prometido al gobierno estadounidense trabajar en pos del patentamiento, para desligarse de la evolución futura del tema Cavallo le hizo saber a Todman que, después del envío del Proyecto de Ley al Congreso, el trabajo duro debía ser de la embajada. El gobierno norteamericano debería convencer a los peronistas díscolos, a los radicales y a los ucedeistas críticos de que todo iría mejor con una nueva Ley de Patentes⁵².

Aclaración mediante el Ministro continuó mostrándose favorable a la resolución del problema y defendió al Embajador Todman cuando fue acusado de intrometerse en los asuntos internos de nuestro país por haber declarado que tendríamos Ley de patentes para el 30 de septiembre de 1991. Rechazando la solicitada de CILFA en la que se leía "Así no Sr. Todman", el Ministro señaló "que las acusaciones de CILFA al Embajador hacen pensar que están más preocupados por sus propios intereses que por los del país. Es muy malo crear problemas en la relación con los Estados Unidos cuando un ministro negocia aquí la deuda externa"⁵³.

La posición de Cavallo cuando era Canciller encontró apoyatura en otros funcionarios importantes de aquel momento como el entonces Subsecretario de Comercio e Industria, *Jorge Pereyra de Olazábal*, y el Secretario de Agricultura, *Felipe Solá*, en tanto políticas de sus respectivas áreas fueron afectadas por la estrategia de vinculación de cuestiones ejercida por el gobierno norteamericano, especialmente el Departamento de Comercio⁵⁴.

Durante la gestión de *Avelino Porto* en Acción Social no existieron manifestaciones, por lo menos a nivel público, en contra del patentamiento. Por otra parte, cuando el entonces ministro fue consultado por las declaraciones de Todman referidas a la posible fecha de aprobación de la Ley de Patentes contestó: "En definitiva Todman no hizo más que declarar lo que todos sabemos"⁵⁵.

Finalmente, el Canciller *Di Tella* también se fue acercando paulatinamente a quienes apoyan el patentamiento aunque su posición no fue siempre tan categórica. En ocasión de una reunión en Washington entre Challú y Di Tella- cuando éste era embajador en los Estados Unidos- se planteó un diálogo franco en el que el diplomático manifestó: "Esta es una parte del paquete de medidas inevitables. Algunos funcionarios del gobierno creen que una Ley de Patentes es un bien mayor. Yo creo que es un mal menor. Me hubiera gustado no tomar ningún compromiso, y haber logrado consentimiento de los Estados Unidos para eso, pero en todo el mundo han ido deponiendo pretensiones y nosotros no podemos ser la excepción"⁵⁶.

La argumentación del entonces Embajador sobre que se trataba de un asunto a escala mundial, y no un capricho estadounidense vinculado solamente con Argentina, tenía la fuerza de lo inevitable. Esta era justamente la idea que el Departamento de Comercio y Todman habían querido transmitir y el

Embajador, que la había comprendido claramente, decidió no salirse del esquema.

Por otro lado, *Eduardo Bauzá* es uno de los pocos funcionarios que se manifestó en contra del patentamiento. Su condición de hombre de confianza del Presidente y el hecho de que las declaraciones hayan sido efectuadas mientras ocupaba la cartera de Salud y Acción Social, e inclusive después de la visita de Carla Hills, crearon expectativas para quienes el patentamiento constituye una amarga píldora. El paso de Bauzá a la Secretaría General de la Presidencia disminuyó el peso de su opinión en tanto lo alejaba de uno de los ámbitos específicos de discusión cual es el de salud y acción social, pero no le impidió manifestar su desacuerdo por otras vías. En 1991 envió el proyecto de ley a la Cámara de Diputados, donde cualquier sanción dependía de intrincadas negociaciones entre el oficialismo y la oposición, y no a la de Senadores, donde el gobierno contaba con la posibilidad de aprobar las leyes con mayor facilidad. Después de varios meses en Diputados concluyó el plazo parlamentario, lo cual motivó la remisión del tema al Senado. Pero al parecer el objetivo de Bauzá se había cumplido. Con el transcurso del tiempo, surgieron algunas alternativas políticas que aunque tenues, no dejan de ser interesantes. Por una parte, a inicios de 1993 un grupo de parlamentarios manifestó su intención de plantear un "linkage" con la política de subsidios practicada por el gobierno norteamericano, manifestando su interés de aprobar la ley de patentes a cambio del abandono de los subsidios agrícolas por parte de Estados Unidos. Además, el tratamiento del tema en el Senado fue tomando aristas inesperadas como por ejemplo la inauguración en 1993 de una ronda de consultas con todos los sectores interesados. Por la otra, se abrió la posibilidad de que los ejecutivos de CILFA desplegaran su lobby contra el patentamiento, recuperando un protagonismo que se había visto limitado considerablemente.

Otra nota distintiva de Bauzá en este tema ocurrió en oportunidad de las controvertidas declaraciones de Todman en cuanto a la posible fecha de aprobación de la ley. En esa ocasión el Secretario General de la Presidencia afirmó: "Posiblemente haya sido un exceso de opinión del Embajador...El Embajador tiene derecho a emitir una opinión, pero no a inmiscuirse en los asuntos internos de la República Argentina. La futura ley es un problema que le corresponde decidir a la República Argentina, y la Argentina tiene sus representantes, que son los diputados y los senadores y son ellos los que tienen que decidir sobre la ley" ⁵⁷.

La situación actual podría caracterizarse como de estancamiento en tanto los Estados Unidos continúan presionando y siguen existiendo dudas entre algunos legisladores. En ocasión del encuentro Menem-Clinton el tema

fue planteado nuevamente -tanto por el Presidente norteamericano como por el representante comercial, Mickey Kantor- y, como ya señalé en la primera parte del trabajo, el Diputado Pierri manifestó su confianza en la aprobación dada la mayoría que el justicialismo alcanzaría en la Cámara Baja con posterioridad a las elecciones de octubre de 1993.

Además, pese a haber elegido un nivel de discreción para su presentación formal ante las autoridades argentinas, James Cheek visitó el Senado de la Nación el mismo día que presentó sus cartas credenciales (19 de julio de 1993) y dejó sentada la demanda. En esa ocasión le anticipó a Eduardo Menem que continuaría insistiendo ante los legisladores argentinos por la sanción de la ley de patentes. Sus argumentos fueron "esta ley es de interés para mi país y yo estoy para representar todos sus intereses"⁵⁸.

Finalmente, resulta interesante analizar -tal como señalé más arriba- el rumbo que el tratamiento de la ley tomó en el Senado de la Nación, donde los esfuerzos por profundizar las posibles consecuencias (positivas y negativas), la cantidad de instituciones consultadas y las coincidencias entre algunos miembros del oficialismo y la oposición para modificar ciertos puntos del proyecto enviado por el Ejecutivo, generaron un efecto retardatario que no se esperaba al inicio de esta contienda.

En primer lugar, el proyecto fue remitido a cinco comisiones (Industria, Ciencia y Tecnología, Comercio, Salud y Asuntos Penales) para su tratamiento en la Cámara Alta. Esto significa que el problema está siendo estudiado desde varias aristas. En segundo lugar, el Senado estableció a partir de junio de 1993 un sistema de "audiencias públicas". A través de ellas se consulta a todos los sectores que, de alguna u otra manera, pueden verse afectados por la aprobación de una nueva ley de patentes y a las entidades que pueden asesorar técnicamente sobre el tema⁵⁹. De esta manera se crea un ámbito para el ejercicio de lobby por parte de los actores interesados. En realidad, dicho espacio es más importante para quienes se oponen al patentamiento en tanto están recuperando un espacio que en determinado momento habían perdido.

A medida que las audiencias fueron avanzando aparecieron las opiniones que señalaban algunas posibilidades de cambio. Según declaraciones del Senador justicialista, Pedro Molinas, es probable que el Proyecto del Ejecutivo sufra modificaciones destinadas "a evitar la conformación de monopolios para preservar a las empresas que invierten en investigación", mientras que otro de los objetivos es "impedir que aumenten los medicamentos"⁶⁰.

La meta de Todman de tener una ley de patentes para el 30 de septiembre de 1991 no se hizo realidad, convirtiéndose en la asignatura pendiente del tenaz Embajador. La complejidad que fue adquiriendo el desarrollo de las negociaciones tuvo múltiples consecuencias. Por una parte, los cálculos de tiempo del gobierno norteamericano, así como las fechas prometidas por

algunos miembros del Ejecutivo, se han prorrogado. En varias ocasiones el Presidente Menem tuvo que dejar de lado sus expectativas de mostrar a Washington la nueva Ley sancionada.

Por otra parte, el escenario de las negociaciones contó con una presencia destacadísima de especialistas en lobby, tanto por el lado de los que están a favor como por los que están en contra. Sin embargo, e independientemente de la aprobación o no de la Ley, los entendidos en el tema señalan que Pablo Challú logró una alta nota por el desarrollo de su labor. Por ahora lo más probable es que el proyecto de Ley no cuente con la media sanción del Senado hasta entrado 1994, quedando pendiente la discusión en Diputados que no promete ser sencilla, a pesar de la mayoría oficialista que la Cámara tendrá a partir de diciembre de 1993.

LA DIMENSION ESTRATEGICO MILITAR.

Las cuestiones estratégico-militares tampoco han escapado al influjo del alineamiento. El nivel de coincidencias entre los objetivos de seguridad internacional de los Estados Unidos y los cambios operados en este orden en Argentina, es bastante alto.

Los ejes estructurantes fijados por la nueva administración demócrata para la política de seguridad internacional en la posguerra fría, mantienen una línea de continuidad con lo planteado por Bush, independientemente del estilo que cada uno de los presidentes le ha impreso⁶¹.

Clinton afirmó que la política de seguridad norteamericana debe perseguir tres claros objetivos: *reestructurar las Fuerzas Armadas* para una nueva era, trabajar con los aliados para la *expansión y consolidación de la democracia en el extranjero* y *restablecer el liderazgo económico de América* en la faz interna y en el mundo⁶².

Desde una óptica estrictamente estratégico-militar identifica cuatro grandes amenazas: la expansión del desorden en la ex-URSS; la difusión de armas de destrucción masiva, nucleares, químicas y biológicas, tanto como los medios para proveerlas; las tensiones permanentes en distintas regiones como la península de Corea y Medio Oriente; y el crecimiento intensivo de la rivalidad étnica y la violencia separatista. Finalmente, señala las líneas de trabajo centrales para enfrentar este tipo de amenaza (disuasión nuclear, consolidación de las fuerzas de despliegue rápido, tecnología y mayor inteligencia)⁶³.

De este marco referencial me interesa remarcar dos ideas muy fuertes en el actual discurso norteamericano que han sido llevadas a la acción política,

que marcan -como señalé más arriba- una continuidad entre Bush y Clinton y, que por cierto, han influenciado considerablemente las relaciones bilaterales de Argentina con los Estados Unidos.

La primera de ellas es el rol otorgado por el gobierno de Estados Unidos a la *continuidad democrática* en la región y en el mundo. En este sentido, las últimas dos administraciones han señalado que la defensa de la libertad y la promoción de la democracia y el libre mercado, no son sólo un mero reflejo de los valores domésticos, sino que son valores vitales para su interés nacional. Además, desde el anuncio de la Doctrina Reagan en adelante se detecta -tanto en el discurso como en la acción- la consolidación de una idea fuerza: los Estados Unidos consideran que no sólo tienen el deber, sino también la obligación de apoyar a los defensores de la democracia, o los "luchadores de la libertad" en palabras de Reagan. Esta idea ha sido implementada por los gobiernos norteamericanos de distintas formas, que abarcan desde las acciones punitivas hasta las simples presiones.

Actualmente, la operacionalización de la defensa de la democracia es atribuida a los organismos internacionales -en el marco regional la OEA- situación que requiere, en algunos casos, crear importantes niveles de consenso político para modificar las cartas constitutivas de los organismos en cuestión.

La segunda idea, se vincula con la firme decisión norteamericana de *evitar la difusión de armas de destrucción masiva en los países en desarrollo*, así como *augmentar el control* de las empresas radicadas en los estados centrales que participan de los negocios de *transferencia legal e ilegal de tecnología*. Argentina, a través de la conflictiva historia del Cóndor II, ha tomado nota de lo que significa, en términos de costo-beneficio, la aplicación por parte de una gran potencia de una política de vinculación de cuestiones sobre un Estado de menor poder.

En líneas generales la política de defensa de la administración Menem ha sido bastante coincidente con los nuevos -y aún en discusión- ejes de la seguridad internacional en la posguerra fría que, por cierto, se asemejan considerablemente a los objetivos de seguridad norteamericanos para este período.

En este sentido, "la política del actual gobierno argentino ha planteado vincularse a las pautas internacionales de control y verificación de armas de destrucción masiva -a través de los diferentes regímenes de control-y, al mismo tiempo, definir e implementar su política de defensa como netamente defensiva. Junto a esto busca cambios en la OEA que estandaricen estos principios en el ámbito americano"⁶⁴.

Además se ha comprometido:

- * a la defensa de la democracia (con una acción conjunta con los Estados Unidos y Canadá, impulsando la reforma de la carta de la OEA y liderando la oposición al régimen castrista en Cuba);

- * ha buscado aumentar la cooperación bilateral (a través de la firma de acuerdos y a través de los intercambios y los operativos de entrenamiento conjuntos entre las Fuerzas Armadas de ambos países);
- * ha consolidado también la cooperación en el orden multilateral, fundamentalmente a través de la ONU (primero con el envío de naves al Golfo y luego con una mayor participación en los operativos de paz de dicha organización);
- * ha intentado evitar todo tipo de conflictos, haciendo hincapié en el abandono del desarrollo de armas de destrucción masiva (desactivación del Proyecto Cóndor II y reorientación de la política nuclear con el objetivo de alcanzar la ratificación de TLATELOLCO y de adherir -vía un acuerdo- a los principios de la Organización Internacional de Energía Atómica, dos cuestiones históricamente reclamadas por Washington);
- * a aumentado el grado de coincidencias en torno al modelo de lucha contra el narcotráfico;
- * y, como reconocimiento de todo lo anterior, ha intentado establecer un linkage económico para lograr la reestructuración de las Fuerzas Armadas. En este campo se ha trabajado para lograr una buena "performance" entre los participantes de la licitación que el gobierno norteamericano organizó para la compra de aviones de entrenamiento, en la que Argentina participa con el IA Pampa 2000, y se le ha reclamado a la administración demócrata que deje de lado las presiones británicas y que concrete la venta de los Skyhawk con los radares de última generación.

Si analizamos la implementación de estos cambios desde la óptica de la política burocrática se detecta que los mismos han sido fuertemente respaldados por el Ministerio de Economía y por el de Relaciones Exteriores, mientras que Defensa se ha sumado a los mismos ofreciendo, en ocasiones, mayor resistencia⁶⁵.

Algunos hechos destacados de la dimensión estratégico-militar.

Los acontecimientos que simbolizan el cambio en el ámbito estratégico-militar a lo largo de la administración menemista incluyen desde el levantamiento de sanciones por parte de otros países, hasta la reestructuración de las Fuerzas Armadas y la modificación de políticas que fueron históricamente catalogadas como conductas tradicionales tanto a nivel doméstico como a nivel internacional. En este sentido, la implementación de dichos cambios fue

"dolorosa" para los sectores afectados directamente (como por ej. la Fuerza Aérea en el caso de Cóndor II), para la sociedad civil que -en cierta forma- los vivió como una alteración de los patrones culturales argentinos y para el mismo gobierno, que fue modificando su posición a medida que la aparición de "linkages" con cuestiones económicas y políticas -fundamentalmente los aplicados por Estados Unidos- se convirtió en una traba de peso para la efectivización de la reforma económica.

Por tanto, en este punto intentaré sintetizar los hechos más significativos del giro en las cuestiones estratégico-militares que se derivan directa o indirectamente de la política de alineamiento con los Estados Unidos, incluyendo las visitas de alto rango. El criterio que he seleccionado para su presentación es cronológico, pero para favorecer la sistematicidad del trabajo, los cambios operados en estrecha vinculación con el proyecto Cóndor II los abordaré en el punto siguiente.

Tras los primeros meses de vida de la política de alineamiento, la administración Menem comienza a vislumbrar señales de confianza por parte del gobierno norteamericano. En este sentido, el levantamiento de la *Enmienda Humphrey-Kennedy* fue recibido con beneplácito por el gobierno argentino -la misma estaba en vigencia desde 1978, a raíz de las violaciones a los Derechos Humanos que se registraron durante el gobierno militar y que nos imposibilitaba el ingreso al mercado norteamericano de armamentos-.

Ante este hecho, el Presidente Menem señaló que a partir de ese momento se iban a adquirir repuestos y teníamos la posibilidad -en caso necesario- de comprar armamento. Además, destacó que como consecuencia del levantamiento de la enmienda, se abría la oportunidad de vender a los Estados Unidos tanques de industria nacional junto al avión Pampa. Finalmente, la suspensión de la enmienda fue interpretada por el gobierno argentino como una muestra del "excelente consenso" que tiene Argentina en el exterior y como una demostración de confianza hacia nuestro país por parte de los Estados Unidos⁶⁶.

En este marco, el 17 de septiembre de 1990 el Poder Ejecutivo Nacional anunció el *envío de una fuerza naval y tropas al Golfo Pérsico* para participar en el bloqueo contra Irak.

Esta decisión, si bien jurídicamente se sustenta en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, desde una perspectiva política estuvo ligada al alineamiento con Estados Unidos. Un mes antes del anuncio oficial sobre el envío de tropas, el entonces Ministro de Defensa, Humberto Romero, declaró en Washington que "la Argentina iba a actuar coordinadamente con los Estados Unidos, en cualquier acción emergente de la crisis en el Golfo Pérsico. Obviamente, si es requerida su participación por las grandes poten-

cias no tendríamos inconvenientes en hacerlo. No podemos aceptar que un país invada gratuitamente a otro"⁶⁷.

Por otra parte, la aún hoy discutida cooperación argentino-iraquí en el proyecto Cóndor, echó una sombra sobre la confianza de Washington en Buenos Aires, que vio en la tecnología argentina uno de los orígenes del misil Tamuz-1, que constituye parte del arsenal con que Bagdad amenaza a Oriente Medio ⁶⁸. La participación en una coalición internacional contra Hussein contribuía, parcialmente, a demostrar la voluntad del actual gobierno argentino de no mantener contactos que pudieran involucrar transferencia de tecnología misilística.

Finalmente, el presidente Menem a un año de iniciado su gobierno había dado muestras de estar dispuesto a participar en el nuevo diseño de seguridad internacional de la posguerra fría, en el cual Washington jugaba un rol central. La Guerra del Golfo se convertía en el primer gran desafío estratégico militar del período y Argentina decidió participar, abandonando una conducta tradicional de nuestra política exterior cual era la neutralidad ante los conflictos bélicos que no la afectaban directamente.

Una cuestión derivada del involucramiento argentino en la Guerra del Golfo es la creciente importancia y el nuevo rol otorgado a la participación de las Fuerzas Armadas en los *operativos de paz de la ONU*. En el marco de la transición hacia un nuevo orden internacional "uno de los paradigmas que están emergiendo es el de la seguridad colectiva. No obstante que ya estaba en el espíritu y la letra de la Carta de San Francisco, el mismo rápidamente se convierte en uno de los parámetros a través de los cuales se busca aprehender este particular momento histórico de la posguerra fría"⁶⁹.

En ese sentido, hemos asistido en los últimos años a una actividad importante del Consejo de Seguridad de la ONU en los ámbitos de "peace-keeping y peace-making". Pero, sin dudas, con posterioridad a la Guerra del Golfo el mecanismo de seguridad colectiva se consolida como una de las estrategias más destacadas en la posguerra fría, contando con el aval y el impulso de los Estados Unidos.

La República Argentina tiene una importante tradición de participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Nuestro país ha contribuido con personal militar desde los sesentas, cuando envió un contingente para la Operación del Congo. A pesar de ello, hasta la actualidad el compromiso argentino ha consistido en el envío de pequeños contingentes y grupos de oficiales.

Estas prácticas del pasado están siendo revisadas en la medida en que se las comenzó a pensar como un instrumento más de la política exterior en general y del alineamiento con Estados Unidos en particular. El compromiso

activo con las operaciones de paz parece ser una característica destacada de la actual política de defensa argentina y puede señalarse como una nota distintiva por dos motivos. Desde una perspectiva externalista, este cambio busca aumentar las coincidencias con la estructura de seguridad para la posguerra fría que auspicia la ONU bajo un claro impulso político norteamericano. Desde una perspectiva interna, hasta la llegada de Menem al poder la política de defensa fue pensada, fundamentalmente, como una política doméstica. Esto tenía como consecuencia que las Fuerzas Armadas tuvieran una conducta corporativa que les permitía fijar sus propias políticas en forma independiente del poder civil. Ahora se encuentran involucradas o entrelazadas con las acciones externas de nuestro país, mientras que las hipótesis de conflicto internas tienden a desaparecer. Esto provoca que sus acciones deban diseñarse teniendo en cuenta un marco referencial de políticas -donde la política exterior ocupa un lugar de relevancia- que es pensado y ejecutado por civiles, favoreciendo la sumisión del poder militar al político.

Otra nota distintiva de la dimensión estratégico militar es el incremento de la cooperación, a través de la firma de nuevos acuerdos y la reactivación de prácticas preexistentes.

Durante la visita efectuada por *Quayle en agosto de 1991*, se firmó un *Acuerdo Marco entre la NASA y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE)*, para la Cooperación en el Uso Civil del Espacio Ultraterrestre.

En la misma ocasión se inició un *Memorándum de entendimiento entre la NASA y la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT)* para la realización del proyecto SAC-B. El proyecto Satélite de Aplicaciones Científicas prevé el lanzamiento de un satélite científico para estudiar las fuentes de energía emitidas por el sol, durante su máximo solar. El satélite será diseñado y construido en Argentina, junto con uno de sus instrumentos científicos. El restante instrumento y el lanzamiento estarán a cargo de los Estados Unidos⁷⁰.

A lo largo de 1991 también se reanudaron los programas de cooperación en el área de defensa, tales como la participación conjunta de las Armadas de ambos países en el *operativo UNITAS* y la firma, el 17 de octubre de ese año, del *convenio* por dos millones y medio de dólares no reintegrables *para reacondicionar cuatro aviones C 130* de la Fuerza Aérea Argentina⁷¹.

En cuanto a la *política nuclear* Washington acogió favorablemente el acuerdo firmado entre nuestro país y Brasil en Guadalajara el 18 de julio de 1991, para el uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear, al igual que la declaración conjunta entre Argentina, Brasil y Chile, del 5 de septiembre del mismo año, sobre la Prohibición de Armas Químicas y Biológicas. Igual apoyo recibió el Acuerdo de Salvaguardias Omnicomprensivas entre Argentina,

Brasil, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) suscrito en Viena el 13 de diciembre de 1991.

Este ambiente favorable en la relación bilateral generado como consecuencia del giro de la política nuclear argentina, aumentó a lo largo de 1992, cuando comenzaron las tratativas para modificar TLATELOLCO, que tuvieron como fruto la ratificación del tratado por parte de nuestro país. En este marco, el 3 de septiembre del mismo año se inició un *Acuerdo de Cooperación Nuclear con Estados Unidos*. El mismo incluye la cooperación en la construcción de reactores, la investigación aplicada en campos como la medicina y la industria, el estudio del ciclo de combustible y la administración de residuos nucleares.

Algunos antecedentes de las negociaciones que condujeron a este acuerdo aparecen a mediados de 1992, cuando se iniciaron conversaciones entre INVAP S.E. y autoridades nucleares de los Estados Unidos con el fin de analizar la participación de esta empresa en actividades nucleares norteamericanas. Por otra parte, se recibió la visita del presidente de la Comisión Regulatoria Nuclear de los Estados Unidos, Iván Selin, quien enfatizó el interés de su país para acelerar la cooperación en este campo con la República Argentina.

Las visitas de alto rango también ocuparon un espacio importante en la dimensión estratégico militar de las relaciones bilaterales. El *20 de febrero de 1992 llegó al país el Secretario de Defensa* de la administración Bush, *Richard Cheney*, quien de esta manera se convertía en el primer Secretario de Defensa norteamericano que visitaba la Argentina desde el restablecimiento de la democracia a partir de 1983. La corta estadía de 20 horas -que se insertaba dentro de un periplo latinoamericano que abarcó a Guatemala, Panamá, Brasil y Chile- incluía un encuentro con el Ministro de Defensa, Antonio Erman González, entrevistas con las Comisiones de Defensa del Parlamento y una visita a la fragata Almirante Brown, que participó de la operación Tormenta del Desierto.

Según algunos críticos del alineamiento existió una gran distancia entre los contenidos de las agendas del funcionario norteamericano -que perseguía dos objetivos: el control de la energía nuclear y el desmantelamiento definitivo del proyecto Cóndor II- y el de algunos funcionarios menemistas que evaluaban como posible resultado de la visita la cesión por parte de los Estados Unidos de dos aviones Hércules a la Fuerza Aérea, de un buque de abastecimiento a la Armada y la apertura de créditos para la compra de repuestos para tanques y helicópteros del Ejército⁷².

Aparentemente, y sin desconocer la importancia de la visita, los resultados se mantuvieron dentro de un marco protocolar y previsible. Cheney declaró

su acuerdo por la desactivación del Còndor, dialogó con González sobre la privatización de las empresas del área de defensa y presentó un modelo de Fuerzas Armadas para el continente. En referencia a este último tema, si bien concedió a cada país el derecho de decidir qué tipo de Fuerzas Armadas quiere tener, sostuvo que los Estados Unidos creían en una serie de principios y verían con agrado que los mismos sean seguidos por otros países. Esos principios se resumen en: "el control civil sobre los asuntos militares; la reducción de las Fuerzas Armadas a lo necesario para la defensa, como para que no se conviertan en una amenaza para sus vecinos y el uso de la fuerza militar como último recurso para la solución de los problemas"⁷³.

En noviembre de 1982 llegó a nuestro país el General Colin Powell en el marco de una visita diseñada por la Embajada de los Estados Unidos que se encargó de presentar al jefe de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos un detallado informe sobre los funcionarios más importantes del gobierno.

Según fuentes del Ministerio de Defensa, el viaje del militar norteamericano tenía por objeto demostrar el interés de Washington por las cuestiones de defensa del Cono Sur. Además, de acuerdo a lo manifestado por el Ministro Antonio Erman González, en el marco de la visita se trataron los planes de intercambio de oficiales para capacitación conjunta.

La agenda del militar norteamericano incluyó encuentros con el Presidente Menem, el Ministro González, las Comisiones de Defensa de la Cámara de Diputados y Senadores y las máximas autoridades de las Fuerzas Armadas (por entonces su par el brigadier Antonietti, el General Martín Balza, el Almirante Jorge Ferrer y el Brigadier José Juliá).

Durante la conferencia de prensa que ofreció en el Colegio Militar de la Nación -ante un auditorio integrado por Generales, Almirantes y Brigadieres- Powell abordó uno de los temas calientes del momento. Consideró que la compra de los Skyhawk -que había sido cuestionada por el entonces Jefe de Estado Mayor Conjunto de nuestro país, Brigadier Andrés Antonietti, originando una disputa con el Ministro de Defensa Erman González- "va a mejorar significativamente el alistamiento de la Fuerza Aérea Argentina, sin causar un desequilibrio tecnológico en la región" y negó que se trate de máquinas obsoletas⁷⁴.

Según el Ministro González los resultados de la visita incluyeron el acuerdo para intensificar el intercambio de oficiales entre ambos países y el inicio de tratativas para adquirir armamentos y equipos en los Estados Unidos a un precio razonable, y enumeró a los A4-M Skyhawk, un buque logístico multipropósito para la Armada, dos helicópteros, vehículos de transporte de personal y jeeps para el Ejército⁷⁵.

El reequipamiento de la Fuerza Aérea y la venta de aviones argentinos a los Estados Unidos constituyen un capítulo interesante de la dimensión

estratégico-militar, cuya resolución está aún pendiente. En él tienen espacio distintas estrategias de negociación, a la vez que se entremezclan intereses domésticos e internacionales.

El 1 de mayo de 1992, en ocasión del décimo aniversario del Bautismo de Fuego de la Fuerza Aérea en la Guerra del Atlántico Sur, el entonces Jefe de Estado Mayor, Brigadier General José Antonio Juliá, anunció que nuestro país compraría a los Estados Unidos 40 cazabombarderos *Skyhawk A4M* para reemplazar algunas de las máquinas perdidas en Malvinas y que los mismos comenzarían a llegar al país en pocos meses. A partir de ese momento mucha agua pasaría bajo el puente y la operación tropezaría con un importante número de inconvenientes, a punto tal que todavía, a fines de 1993, no logró concretarse.

Desde una perspectiva internacional el mayor problema lo crearon los británicos -quienes no cesan en sus presiones sobre Washington para que detenga la operación y para evitar que los aviones lleguen a la Argentina con radares de última generación- y, en el ámbito latinoamericano, los chilenos -que argumentan que esta compra afectaría el equilibrio militar en la región-.

En nuestro país las principales dificultades surgieron a partir de octubre de 1992 como consecuencia de la oposición del Brigadier Antonietti, cuando se desempeñaba como Jefe del Estado Mayor Conjunto, quien en una carta dirigida al Ministro de Defensa no aconsejaba la compra de los aviones por razones técnicas (no estaban equipadas con radares, ni sistemas de navegación, ni aviónica moderna, ni contramedidas electrónicas) y financieras (en un primer momento algunas fuentes habían señalado que la adquisición sería a un precio simbólico, pero luego se supo que se debería pagar una suma cercana a los cien millones de U\$S), generando una dura disputa con el Ministro Antonio Erman González y aumentando las diferencias con el Jefe de la Aeronáutica, Brigadier Juliá. Esta situación se complicaba aún más porque Antonietti le había comentado verbalmente su oposición a Cavallo -con anterioridad al envío de la nota a Defensa- incentivando su tradicional disputa con González.

Finalmente, el Presidente terminó apoyando en forma reiterada la compra de los aviones poniendo fin al conflicto. Por su parte, la embajada de los Estados Unidos hizo lo suyo. Todman se reunió con Juliá (20 de octubre) y González (21 de octubre) para ratificar la decisión del gobierno de los Estados Unidos de vender los aviones, pero aclarando -según fuentes extraoficiales- que su país cumplía con lo solicitado por el gobierno argentino, pero que no quería aparecer como "colocando chatarra"⁷⁶. Por otra parte, el gobierno de Estados Unidos, a través del Comandante del Grupo Militar en la Argentina, Coronel John C. Woolshlager, comunicó a Antonietti, que "las cuestiones de detalle" por la compra de los *Skyhawk A4-M* se tratarían directamente con la

Fuerza Aérea y que al organismo a su cargo (Estado Mayor Conjunto) sólo se le informaría "sobre los temas de magnitud"⁷⁷. De una manera diplomática se terminaba con la participación de Antonietti en las negociaciones.

La Fuerza Aérea tiene importantes razones para solicitar que se concrete la compra de los Skyhawk. Hasta 1982 existía un equilibrio considerable entre las Fuerzas Aéreas de los países limítrofes (fundamentalmente con Chile y Brasil). Pero después de Malvinas la Aeronáutica argentina pierde el 50% de los aviones de combate y gran cantidad de pilotos de combate que, además, eran instructores. De esta manera aparece un gran desequilibrio con nuestros vecinos mientras que, por otra parte, las carencias presupuestarias y la falta de aviones imposibilitan que los pilotos cumplan con un número mínimo de horas de vuelo necesarios para un adecuado adiestramiento destinado, tanto a recuperar los recursos humanos perdidos durante el conflicto como a mantener los actuales.

De acuerdo con estas necesidades durante 1993 los esfuerzos del gobierno argentino estuvieron dirigidos a lograr que los aviones lleguen, y si es posible equipados con radares de última generación. En este sentido, tanto el Presidente como el Ministro Camilión y el embajador Granillo Ocampo han insistido ante las autoridades de Washington para que ignoren las presiones británicas. Sobre finales del año, el último de los funcionarios declaró su confianza en la resolución del problema afirmando que las negociaciones entre Argentina y Estados Unidos permitirán "en un plazo razonable de tiempo, obtener los aviones con el equipamiento que estamos aspirando"⁷⁸.

Uno de los desarrollos tecnológicos más ambiciosos de la Fuerza Aérea Argentina es *el avión de entrenamiento IA-63 Pampa*. Su construcción marca el paso de la era de la ingeniería con regla de cálculo -que caracterizaba la construcción de los IA-58 Pucará- a la era de la ingeniería con asistencia computarizada y los resultados obtenidos son, en opinión de los entendidos, de alto nivel.

En este marco las relaciones bilaterales en el ámbito estratégico-militar volvieron a involucrar a los aviadores argentinos a través de un gran desafío: tratar de ganar una pequeña parte del mercado norteamericano de aviones.

La Fuerza Aérea norteamericana comprará ochocientos aviones de entrenamiento y para ello llama a una licitación en la que sólo pueden participar empresas estadounidenses, debido a la ley de compra nacional vigente en los Estados Unidos. Por tal motivo, se trabajó para conseguir una empresa americana que actúe como contratista, lográndose la asociación con LTV, mientras que Argentina actúa como subcontratante, pero se reserva el resto de los mercados del mundo.

Por otra parte, para poder participar de esta licitación el avión tuvo que ser adaptado a las exigencias americanas y por ello en este ámbito se lo

conoce como Pampa 2000. Hasta la actualidad no se han logrado avances significativos en la negociación. El gobierno americano podía tomarse el período 1990-94 para decidir sobre la licitación y efectivamente lo ha hecho al posponer las negociaciones para el año 1994. Por su parte, la administración Menem acompaña a la Fuerza Aérea Argentina en su intento de concretar la operación. Esta actitud se sustenta en cuestiones técnicas -la calidad del avión- y políticas pues se parte de la base que habiendo reorientado las políticas misilística y nuclear, entre otras, es hora de recibir algún tipo de concesión por parte de los Estados Unidos.

EL MISIL CONDOR II: el "test case" resuelto en la dimensión estratégico-militar.

En el desarrollo de este punto no pretendo analizar la conflictiva historia del misil Cóndor II. El objetivo es presentar algunas consideraciones de orden político-académico que permitan comprender la lógica por la cual se explican las crecientes presiones norteamericanas para la desactivación del proyecto y la aceptación por parte del gobierno argentino.

El problema creado en torno al Misil Cóndor II ilustra sobre las exigencias que plantea la realidad estratégica de la posguerra fría a países como la Argentina, enfrentados con la necesidad de adecuar su política exterior y de defensa a los cambios operados en el sistema internacional ⁷⁹.

En este sentido, es difícil pensar en algún otro proceso de toma de decisiones vinculado a la política exterior en el cual simultáneamente se conjugaran las presiones por parte del gobierno norteamericano a través de la aplicación de una política de vinculación de cuestiones, la disconformidad de la Fuerza Aérea, acaloradas discusiones interministeriales y opiniones encontradas tanto en la sociedad política como civil. Sin embargo, todas estas instancias estuvieron presentes a lo largo del proceso decisorio que condujo a la desactivación y posterior desmantelamiento del misil.

En líneas generales las conjeturas que explican el nacimiento, desarrollo y desactivación del proyecto Cóndor, pueden resumirse de la siguiente manera:

- * El nacimiento del proyecto Cóndor II está estrechamente ligado con la guerra de Malvinas. Esta afectó cuestiones psicológicas y culturales caras a los aviadores argentinos, impulsando la decisión de diseñar un programa para la Fuerza Aérea del 2000 basado en el desarrollo científico tecnológico del sector aéreo espacial.
- * Dicho proyecto pudo avanzar, entre otros motivos, por la transferencias de tecnologías e insumos provenientes de países desarrollados.

- * A diferencia de un gran número de cuestiones militares la continuidad del proyecto Cóndor II no se vio afectada por el cambio de régimen político.
- * Las nuevas percepciones norteamericanas sobre la amenaza en la posguerra fría fueron determinantes y actuaron como un elemento catalizador en el proceso decisorio que condujo al desmantelamiento del proyecto Cóndor II.
- * La decisión de desmantelar y destruir el misil se produce en el marco de las crecientes presiones del gobierno norteamericano que aplicó una clara política de vinculación de cuestiones. Dicha política ligaba directamente la destrucción del misil con el apoyo a la política económica nacional (abarcando tanto aspectos financieros como comerciales), la cooperación militar y la transferencia de tecnología.
- * En el marco de las relaciones bilaterales de Argentina con Estados Unidos las ventajas de haber desactivado el proyecto Cóndor II se reflejarán más en el ámbito económico (continuidad del apoyo de Washington) que en el área militar o en la transferencia de tecnología.
- * La desactivación del Cóndor II corre el riesgo de convertirse en un antecedente por el cual otros intentos argentinos de desarrollar tecnología sensitiva reciban presiones para su cancelación por parte de los países desarrollados. Esta es, entonces, la mayor desventaja de la decisión adoptada ⁸⁰.

Tal cual quedó planteado en la introducción sobre la dimensión estratégico-militar, la no proliferación de armas de destrucción masiva es un objetivo prioritario y de orden global para la política exterior norteamericana. Por tanto, la continuidad de su vigencia entre Bush y Clinton no es sorprendente, en tanto dicho objetivo constituye parte del interés nacional.

Desde una perspectiva general, los argumentos de los norteamericanos para exigir el desmantelamiento del proyecto Cóndor II se sustentan en algunos pocos supuestos -que ellos dan como verdaderos-, y con los cuales coinciden importantes funcionarios de la administración menemista, como los Ministros Cavallo y Di Tella. En dichos supuestos se afirma:

- * que el proyecto fue pensado desde su nacimiento como misil y no como un lanzador de satélites;
- * que el desarrollo del proyecto enfrentaba una fuerte oposición británica, porque una vez terminado podía alcanzar las Islas Malvinas;
- * que contaba para su desarrollo con la asociación de empresas alemanas (fundamentalmente COSEN que actuaba como el principal socio de la Fuerza Aérea) que se encargaban de conseguir el financiamiento y la tecnología recurriendo a mecanismos ilegales para

la transferencia de la misma (incluida tecnología norteamericana). El no poder controlar fehacientemente a los alemanes constituía una de las mayores preocupaciones para los Estados Unidos. No hay que olvidar que a partir de abril de 1987 Alemania se había comprometido con los principios del MTCR y, a pesar de ello, COSEN, una subsidiaria de la empresa estatal MBB (Messerschmidt-Boelko-Blohm, que se privatizó recién en 1989) era el principal motor del Còndor II extendiendo la alianza a Oriente Medio a través de Egipto, el tercer socio en cuestión;

- * además, independientemente de las desmentidas de los funcionarios de la administración radical y de los miembros de la Fuerza Aérea, los norteamericanos afirman la participación financiera de Irak en el proyecto a cambio de la transferencia de tecnología misilística, y sostienen que algunos funcionarios radicales conocían la operación. Esta política era interpretada como transgresora en la medida que ofrecía a Irak la posibilidad de armas de destrucción masiva acción -según el gobierno de Estados Unidos- que ni los norteamericanos emprendían a pesar de la gran cantidad de armamento convencional que le vendieron a este país en los ochentas. De esta manera se afectaba los intereses estratégicos estadounidenses en Oriente Medio porque se podía provocar un desequilibrio militar en la región.

A lo largo del gobierno radical el tema fue manejado por el Ejecutivo a través de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores. La administración Menem continuó concentrando la toma de decisión en el Ejecutivo, pero la dupla ministerial se convirtió en un trío con la presencia determinante del Ministerio de Economía, que jugó un rol central en el proceso decisorio que condujo a la desactivación. Las disputas interministeriales se acrecentaron y provocaron momentos de alta tensión al interior del gabinete nacional. Los ministros Cavallo y Di Tella entendieron el problema desde la misma óptica que los norteamericanos y, además, privilegiaron la política económica y el modelo de política exterior sobre los requerimientos militares y tecnológicos que argumentaban las Fuerzas Armadas, y constituyeron una dupla que se enfrentó con Defensa en forma permanente. Antonio Erman González -el ministro que contó con mayor aval por parte de la Fuerza Aérea- si bien no planteó abiertamente la continuidad del proyecto, demoró hasta donde pudo la decisión del desmantelamiento. Posteriormente, cuando el fin del proyecto se había convertido en realidad trabajó en pos del reciclado de las distintas partes del misil en contraposición con Cavallo y Di Tella que sustentaban la destrucción de las mismas. Pero nuevamente perdió la batalla.

La Fuerza Aérea, por su parte, trató de resistir las presiones norteamericanas y mantener la continuidad del proyecto. Cuando quedó claro que tal

objetivo era imposible se comenzaron a buscar estrategias alternativas destinadas a conservar el know how o, en su defecto, lograr un linkage para compensar los efectos políticos, técnicos y económicos, generados al interior de la Fuerza Aérea por el desmantelamiento del Cóndor.

En este sentido, una de las estrategias apuntó a conseguir la venta del Pampa a los Estados Unidos, planteando el problema en términos de reconocimiento: nosotros abandonamos el Cóndor, ustedes nos compran el Pampa. Si bien esta modalidad implementada por el brigadier Juliá no dio resultados en su momento⁸¹, lo cierto es que actualmente tanto el Presidente como el Ministro Camilión han recurrido a ella para demandar la efectivización de la entrega de los Skyhawk y la venta del Pampa tal cual se puso en evidencia durante el encuentro Menem-Clinton.

El fin del Cóndor y el inicio de una nueva historia: el control para la transferencia de tecnología y la adhesión a los regímenes de no proliferación.

Una de las notas características del proceso decisorio que condujo a la desactivación del Cóndor II fue que arrastró con él -aparentemente en forma definitiva- el fin de varias políticas tradicionales en Argentina tales como la no ratificación de acuerdos internacionales sobre control y verificación de armas de destrucción masiva, la autonomía de los entes encargados de realizar las investigaciones espaciales y la inexistencia de un sistema de control estricto de tecnologías sensitivas.

Desde una perspectiva política se podría evaluar que para consolidar las relaciones con los Estados Unidos, y en función de la prioridad que el gobierno de ese país le otorgaba a la desactivación del misil, no alcanzaba con detener el proyecto, sino que había que modificar todo el contexto de políticas y reglamentaciones vinculados con la importación, exportación y producción de tecnología sensitiva. En este marco la administración Menem produjo un giro altamente significativo tanto por el número como por la calidad de los cambios operados, y más profundo aún si se lo comparara con el comportamiento tradicional del país en esta materia.

Algunos de los cambios comenzaron en el ámbito doméstico. En mayo de 1991 por Decreto 995 del Poder Ejecutivo Nacional se creó la **Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE)**. En el mismo decreto (art. 8) se establecía la derogación de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE). Esto significaba que el control de las actividades espaciales en todos los órdenes (científico, técnico, industrial, comercial, administra-

tivo y financiero) pasaba al poder civil -con dependencia directa de la Presidencia de la Nación-, mientras que la Fuerza Aérea -que había tenido a su cargo la conducción de la CNIE- perdía esa función ⁸².

La vinculación de esta modificación con la cuestión del Cóndor II y las exigencias norteamericanas es directa. Por una parte, el decreto establece entre los considerandos que "la República Argentina rechaza toda utilización militar ofensiva de las actividades espaciales, y reconoce su voluntad de trabajar en este campo con un elevado sentido de paz, responsabilidad y transparencia". Como queda claro, esta posición es coincidente con los reclamos norteamericanos, independientemente de toda valoración en cuanto a si es positiva o no. Por la otra, en el mismo documento queda establecido que todas las propiedades de la CNIE pasan a formar parte del patrimonio de la CONAE (art. 7) incluida la Planta de Falda del Carmen. Además, la disolución de la CNIE incluye que "todos los elementos, partes y componentes del misil Cóndor II, en todas sus versiones y etapas de desarrollo..., serán desactivados, desmantelados, reconvertidos y/o inutilizados según sus posibilidades de uso y aplicaciones y destinos pacíficos, de manera de efectivizar en forma fehaciente y definitiva la cancelación completa e irreversible del proyecto respectivo" (art. 8) ⁸³.

En tanto, el gobierno nacional anunció el 29 de mayo de 1991 su decisión de adherir al "*Régimen de Control de Tecnología Misilística*" (MTCR). En ocasión de la reunión semestral de miembros del MTCR, realizada en Washington entre el 4 y 7 de noviembre de 1991, la Cancillería presentó una nota al Departamento de Estado reiterando la decisión del gobierno nacional de adherir al régimen de referencia y manifestando el inicio de los pasos concretos para su implementación. Asimismo expresó el deseo que Argentina fuese invitada a las próximas reuniones de sus miembros⁸⁴.

Argentina ingresó formalmente al MTCR el 23 de agosto de 1993 al entregar en Washington al gobierno de Estados Unidos su nota de adhesión a ese foro. De esta forma ese gobierno invitó a la Argentina a participar formalmente de la reunión que dicha organización realizó en Interlaken, Suiza, el 29 de noviembre⁸⁵.

Un año después de la creación de la CONAE y para facilitar el por entonces dudoso ingreso al MTCR, la República Argentina estableció, a través del decreto 603/92 del 9 de abril de 1992, un "*Régimen de Control de Exportaciones Sensitivas*". El mismo reglamenta un estricto control sobre la venta al exterior de algunos materiales, equipos, tecnología, asistencia técnica, y servicios de índole nuclear y misilística, así como también de sustancias químicas que pueden contribuir a la producción y despliegue de misiles, armas nucleares, químicas o bacteriológicas.

La nueva legislación coincide con los controles establecidos por otros

países, y adopta los estándares internacionales en la materia (guías del MTCR, Grupo Australiano y Grupo de Países Proveedores Nucleares)⁸⁶.

Asimismo, nuestro país en junio de 1992 solicitó su ingreso al "*Grupo Australiano*", el cual establece controles en materia de exportaciones de sustancias químicas y biológicas. Por tal motivo, el mes siguiente dicho Grupo envió al Embajador Richard Starr (Director del Departamento de Paz, Desarme y Control de Armamentos de la Cancillería Australiana) a Buenos Aires. Con posterioridad a la reunión mantenida con la Comisión Nacional de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico, el Embajador informó sobre la buena acogida que tuvo la solicitud argentina y explicó los desarrollos aprobados en la última reunión del Grupo. Los mismos se refieren básicamente a la inclusión de agentes y equipos biológicos de uso dual, como así también a plantas y equipos de esa naturaleza. Finalmente, el 11 de diciembre del mismo año se anunció la admisión por unanimidad⁸⁷.

Entre el 29 de abril y el 1 de mayo de 1992, una delegación presidida por el Embajador Reginald Bartholomew (Subsecretario para Asuntos de Seguridad Internacional del Departamento de Estado) realizó una visita a Buenos Aires. En ella se decidió avanzar en la asociación argentina al "*Comité de Coordinación para el Control Multilateral de Exportaciones*" (COCOM).

Con tal motivo, los días 10 y 11 de septiembre de 1992 una misión técnica de los Estados Unidos presidida por William Skok (Jefe de la División de Seguridad y Otorgamiento de Licencias del Departamento de Estado) e integrada por Richard Galbraith, Bryron Evans y Rodney Joseph visitó nuestro país, discutiéndose las modalidades de un Memorándum de Entendimiento que acordará el carácter de la relación de nuestro país con el COCOM⁸⁸.

En ese marco se iniciaron las negociaciones para la firma del mencionado *Memorándum de Entendimiento entre Estados Unidos y Argentina*, que finalizaron el 12 de febrero de 1993. Por el mismo, nuestro país accedió al tratamiento favorable de los Estados Unidos respecto a las exportaciones de tecnología estratégica de ese país, como paso previo para alcanzar la categoría de país cooperador con el COCOM⁸⁹.

Entre los propósitos del Memorándum aparecen:

- "que ambos países se comprometen a intensificar la protección para los productos estratégicos y datos técnicos...
- esta intensificación de la protección pretende evitar la transferencia no autorizada de dichos productos y datos técnicos a destinos proscriptos por la COCOM...
- asimismo la protección facilitará un mayor intercambio de los mencionados productos y datos"⁹⁰.

Finalmente, el memorándum incluye un punto donde se aclara que la instrumentación de todas las normas que en él se establecen tendrá como consecuencia un mayor beneficio respecto del otorgamiento de licencias por parte de los Estados Unidos hacia la Argentina⁹¹.

REFLEXIONES FINALES

Cuando en los años cuarenta George Kennan analizaba la política de contención selectiva llevada adelante por la administración Truman, consideraba que cada uno de los grandes hechos políticos que la conformaban no se alejaban del modelo de contención que él mismo había propuesto, pero la sumatoria de esos acontecimientos daba como resultado una política agresiva que trascendía notablemente los límites de su propuesta original.

Una percepción similar, pero de dirección opuesta, es la que siento al evaluar las relaciones bilaterales de Argentina con los Estados Unidos bajo la administración Menem. El estudio por separado de cada uno de los grandes temas de la agenda, acentúa la idea del alineamiento y la correspondiente pérdida de autonomía.

Pero, al analizar el conjunto de la relación bilateral, la suma de las políticas y los hechos que se dan dentro de la misma, se percibe como resultado -al menos desde mi perspectiva- una realidad más compleja que el mero hecho del alineamiento irrestricto e ingenuo, a diferencia del resultado que surge del análisis individual de cada uno de los temas de la agenda.

Esta diferencia entre los casos particulares y el conjunto de la relación bilateral puede verse con mayor claridad si analizamos *el porqué y el cómo de la política de alineamiento, cuáles son los temas sobre los que Washington ha presionado y las distintas estrategias de negociación aplicadas por el gobierno argentino* para enfrentar esas presiones.

La política exterior menemista ha avanzado en cambios, tanto en cuestiones de forma como de sustancia, con respecto a las anteriores formulaciones de política exterior argentina. Uno de sus principales ejes, la reformulación de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, se caracteriza -entre otras cuestiones- por tener un fuerte *impacto psicológico en la tradicional cultura política argentina*, generando resistencias al interior del oficialismo, rechazos por parte de algunos partidos de oposición e interesantes debates académicos.

Un elemento que contribuyó a acentuar las críticas a la política exterior se vincula -tal como se explicó en el capítulo uno- con *el estilo y la forma* de

implementarla., El énfasis discursivo con que la administración se refiere a la relación con los Estados Unidos, la excesiva confianza en las relaciones Menem-Bush - Menem-Clinton, las concesiones innecesarias, las decisiones unilaterales de política exterior que no toman en cuenta a nuestros principales socios regionales, la contundencia del retiro de No-Alineados son, entre otras, muestras de un estilo diplomático sobreactuado, que surge como consecuencia del rol protagónico asumido por el Presidente y el Canciller Di Tella.

Otro hecho destacable es que *la iniciativa de estos cambios corresponde al gobierno de Menem* y no al de Estados Unidos. O dicho en otras palabras, los cambios obedecen más a consideraciones surgidas de la propia realidad argentina que a renovadas o particulares presiones norteamericanas hacia nuestro país. En todo caso, la debilidad política y económica por la que atravesó Argentina a fines de 1989, acrecentó la necesidad de mantener una relación estrecha con los Estados Unidos en búsqueda de apoyo económico y, por otra parte, magnificó el ejercicio de las presiones norteamericanas que, de todos modos, hubieses existido, mediara o no el alineamiento.

En ese sentido, merece destacarse que los temas sobre los cuales ha operado la diplomacia norteamericana -recurriendo generalmente al uso del linkage- constituyen sin dudas políticas globales de los Estados Unidos hacia el resto del mundo. La no proliferación misilística, la defensa de la propiedad intelectual, la difusión del sistema democrático liberal y las políticas de mercado y el seguimiento y sanción de determinadas prácticas comerciales, son aplicadas -en función de las relaciones de poder- a una gran cantidad de estados entre los que se encuentra Argentina pero, de ninguna manera, fueron diseñadas y ejecutadas para nuestro país en particular.

En cuanto a la *capacidad de la diplomacia norteamericana para influir sobre la política doméstica argentina*, no podemos dejar de hacer referencia a la personalidad y al rol desempeñado por el Embajador Terence Todman, quien manejó un sutil y activo estilo diplomático en defensa de los intereses norteamericanos, a la vez que se convirtió en uno de los primeros funcionarios estadounidenses que advirtió en el Presidente Menem una vocación de cambio estructural para la Argentina, que aumentaba las coincidencias con Washington a diferencia de los anteriores gobiernos peronistas.

Por otra parte, en el marco de alineamiento global con los Estados Unidos, no puede dejar de advertirse la elaboración -por parte del gobierno argentino- de *distintas estrategias de negociación* para los temas más complejos de la relación bilateral.

Desde una perspectiva política se intentó, como punto de partida, dejar de lado todas aquellas cuestiones que no contribuyeran a mejorar los vínculos bilaterales, o que pudieran dañar el objetivo central de la política exterior

menemista: lograr el apoyo norteamericano para reinsertar a la Argentina en la economía mundial.

Esta no es una tarea fácil. El Presidente debía superar la tradicional desconfianza del Departamento de Estado hacia la Argentina, hacia el peronismo y, en este caso particular, hacia su persona que no contaba con el apoyo de la prensa norteamericana. Es en este sentido que la figura de Cavallo aparece como un soporte de peso para el gobierno argentino, en la medida que se convierte en un importante referente para el gobierno de los Estados Unidos.

Cumplida esta etapa -que contó con la funcionalidad puntual de un discurso "mielero", la personalizada relación entre Menem y Bush y una diplomacia activa en pos del alineamiento- se fueron creando espacios para implementar nuevas estrategias de negociación. Si bien esas estrategias no intentaban de ninguna manera romper el alineamiento, sí buscaban operar en favor de ciertos objetivos, o al menos, ejercer un efecto retardatario sobre algunas decisiones que no contaban con consenso interno. Finalmente, es necesario destacar que desde la perspectiva de la política burocrática, las mencionadas estrategias no siempre contaron con el aval de todo el gabinete nacional, por el contrario, en ocasiones, causaron arduas disputas al interior del mismo.

Pasando al análisis de los casos donde se pusieron de manifiesto los intentos de negociación se destacan: la oposición a las políticas de subsidio agrícolas, las patentes medicinales y el misil Cóndor II.

La defensa de los *intereses agrícolas argentinos* en contraposición con la política de subsidios norteamericana, constituyó un punto donde el gobierno argentino no cedió en sus reclamos. Tanto el Presidente como la Cancillería y el Ministerio de Economía, no abandonaron su posición y reclamaron el abandono de subsidios ante el gobierno de los Estados Unidos, la Comunidad Europea y los Foros Internacionales. Por otra parte, en función de la importancia otorgada al tema, se intentó vincular la resolución de temas caros a los intereses norteamericanos -como las patentes medicinales- a un cambio en la política de subsidios por parte de los Estados Unidos.

En el caso de las *patentes medicinales* y ante las crecientes presiones norteamericanas, se partió de un compromiso con los Estados Unidos, por el cual el Poder Ejecutivo Nacional enviaría al Congreso un proyecto de ley de patentes pero, no se comprometía sobre el destino que ese proyecto seguiría en la Legislatura. De esta manera, sin tensionar las relaciones con los Estados Unidos -ya que se cumplió con lo acordado-, se abrió la puerta para que quienes se oponen al patentamiento -ya se funcionarios o empresarios- recuperaran un espacio de lobby que habían perdido y lograran retrasar el tratamiento del tema en el Congreso. Primero el Ejecutivo lo envió a la Cámara

de Diputados donde su aprobación era improbable -a tal punto que se venció el plazo legislativo para su tratamiento y tuvo que pasar al Senado-. La llegada a este cuerpo se produjo cuando los senadores oficialistas ya no votaban sin discusión todo lo que llegaba del Ejecutivo. De esta manera, es muy probable que se le impriman cambios al proyecto, destinados a aumentar los márgenes de consenso con los laboratorios nacionales.

En el caso del *Cóndor II* el gobierno nacional y la Fuerza Aérea conocían desde un principio que en este tema Washington no haría ningún tipo de concesiones. La política misilística argentina era considerada transgresora de las normas -tácitas e implícitas- de la seguridad internacional que Estados Unidos quiere establecer para la posguerra fría. Por tanto, quienes pretendían defender la continuidad del proyecto se concentraron en tratar de evitar la destrucción de las distintas partes del misil y lograr su reciclado. Pero, a pesar de la fuerte disputa que se dio entre Cavallo y Di Tella -que favorecían la desactivación del proyecto- y el Ministro González -que intentaba evitarla o, al menos, retrasarla- se sabía que antes o después el proyecto iba a terminar, pues la decisión política ya había sido tomada. Argentina no estaba -y creo que no lo estará por varios años- en condiciones de soportar las presiones políticas y económicas que Washington hubiese aplicado en caso que el proyecto continuara.

Corresponde también hacer una referencia a la *política nuclear*. Si bien ésta se modificó en la dirección solicitada por Washington (Acuerdo con OIEA, ratificación de TLATELOLCO), lo bueno de la estrategia de negociación utilizada, es que se basó en el acuerdo con Brasil en el primer caso y con América Latina (fundamentalmente Brasil, Chile y México) en el segundo. En este sentido, los cambios no aparecen como una concesión unilateral, sino como el fruto de un acuerdo regional.

Independientemente que se acuerde o no con la desactivación del *Cóndor* y con la nueva política nuclear, lo real es que en el ámbito misilístico y nuclear los Estados Unidos se han hecho sentir. Argentina ha adherido a los más importantes acuerdos de no proliferación de armas y espera, como reconocimiento al giro de sus políticas, alguna señal de Washington. La venta de los A4-M Skyhawk equipados con radares de última generación, y la compra del Pampa 2000 serían decisiones justas en función de los cambios operados en nuestro país.

La política exterior implementada por Menem hacia Washington ha roto el histórico desacuerdo entre Argentina y Estados Unidos y entre el peronismo y los Estados Unidos. En el mediano plazo, la construcción de confianza creada a partir de la política menemista brinda un nuevo marco para la resolución de disputas. Para que ella prospere quedan pendientes, la disposición de Washington para transformar su apoyo político a nivel discursivo en

acciones y la búsqueda permanente, por parte del gobierno argentino, de alternativas de negociación que nos permitan defender las cuestiones más caras a nuestra política exterior y nuestra política económica internacional.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

1. OUGAARD, Morten, *"The United States in the new global context"*, ponencia presentada en el XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, 21 al 25 de julio de 1991.
2. Discurso pronunciado por el Ministro Domingo CAVALLLO en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), Síntesis de 19 meses de gestión (8/7/91 al 31/1/91) en *"Centro de Economía Internacional"*, Buenos Aires, primera quincena de mayo de 1993, Nro 43, p.17.
3. DI TELLA, Guido, "La República Argentina en el nuevo contexto internacional" en *Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, año 1, Nro 1, Buenos Aires, 1992, p.9.
4. Algunas de estas ideas fueron tomadas del discurso pronunciado por el Ministro Domingo Cavallo en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) *op.cit*, p.18.
5. MENEM, Carlos, *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*, Editorial CEYNE, Buenos Aires, 1990, p. 10.
6. Existen discrepancias académicas con referencia a la evaluación de los resultados de la relación bilateral bajo el gobierno radical.
Para algunos autores el balance de dicha relación con posterioridad al "giro realista" del Canciller Caputo es favorable. A pesar de los disensos metodológicos se logró establecer una relación madura que dejó el camino sin piedras para la profundización del vínculo bilateral. Otros, consideran que las confrontaciones políticas (conflicto centroamericano, negativa para ratificar TLATELOLCO, oposición para votar la iniciativa norteamericana respecto de la condena de la violación de los derechos humanos en Cuba) perjudicaron la relación quitando espacio para la confrontación en el ámbito económico.
Para la profundización de este debate ver los artículos de Carlos Escudé, Roberto Russell y José Paradiso en BOUZAS, Roberto y RUSSELL, Roberto (comps) *Estados Unidos y la transición argentina*, ed. Legaza, Buenos Aires, diciembre de 1989; BOLOGNA, Alfredo. B, "Dos modelos de inserción de Argentina en el Mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario, diciembre de 1991 y los comentarios del Embajador Lucio García del Solar al ensayo de Carlos Escudé, *"Salto cualitativo de la política exterior argentina"*, en RUSSELL, Roberto (comp), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, GEL, Buenos Aires, 1992.
7. "Otra vez la embajada en escena", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 13 de marzo de 1992, pág. 2.
8. GOLDIN, Marcela, "Cheek to Cheek", Revista *Noticias*, Buenos Aires, 4 de julio de 1993, pág. 89.

9. En este viaje acompañaron al Presidente el Ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo; el Ministro de Economía, Nestor Rapanelli; el Secretario General de la Presidencia, Alberto Kohan; El Embajador argentino en los Estados Unidos, Guido Di Tella; el Vocero Presidencial, Humberto Toledo; el asesor para cuestiones de la deuda externa, Alvaro Alsogaray y el Brigadier José Juliá. Las entrevistas concretadas alcanzaron a funcionarios norteamericanos de alto rango como: Nicholas Brady, Robert Mosbacher, William Bennett, Lawrence Eagleburger, Bernard Aronson, Brent Scowcroft y John Sununu.
10. Diario *La Capital*, Rosario, 13, 14 y 15 de marzo de 1990.
11. Diario *La Capital*, Rosario, 6 y 7 de agosto de 1991.
12. Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa. Primero de Mayo de 1992. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, 1992, p. 45.
13. "Menem será recibido por Clinton en Washington el 29 de junio". Diario *Clarín*, Buenos Aires, 13 de mayo de 1993, p.3.
14. Tomo esta expresión del Editorial de Oscar Raúl Cardoso "*La relación con los Estados Unidos. Dos requisitos básicos*". Diario *Clarín*, Buenos Aires, 13 de mayo de 1993, p.4.
15. GARCIA LUPO, Rogelio, "Un atajo hacia Clinton", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 16 de mayo de 1993.
16. "Di Tella: quieren que me pelee con Camilón". Diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de mayo de 1993, p. 7.
17. Entre las instituciones que participaron de esta reunión en Washington se destacan Brookins Institution, Carnegie Endowment, Overseas Development Council e Inter-American Dialogue.
18. "Fuerte respaldo político de Clinton a Menem", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 30 de junio de 1993, p. 2 y 3.
19. "Los temas calientes que saltaron a la mesa". Diario *Clarín*, Buenos Aires, 30 de junio de 1993, p. 3.
20. MAC KAY, María Luisa, "Ases en la manga de dos presidentes", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 1 de julio de 1993, p. 3.
21. "Las promesas de Clinton sobre los subsidios no son suficientes". Diario *Clarín*, Buenos Aires, 1ro de julio de 1993, p.2.
22. Discurso pronunciado por el Vice-Secretario de Estado norteamericano Clifton R. Wharton en representación del Secretario Warren Christopher ante el Consejo de las Américas, "Christopher Esboza la Política de Estados Unidos hacia América Latina", Washington, 3 de mayo de 1993.
23. BOUZAS, Roberto, *Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/ MERCOSUR: una evaluación preliminar*, en la obra de BOUZAS, Roberto y LUSTIG, Nora, *Liberalización Comercial e Integración Regional. De NAFTA a MERCOSUR*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992, PÁG. 181.
24. BAULDE, Carlos, "Las cifras de la relación carnal", en revista *Noticias*, Buenos Aires, 4 de julio de 1993, p. 104.
25. *Ibidem*, p. 104.
26. Para más datos sobre este punto consultar Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, "*Plan de Promoción de Comercio e Inversiones. Estados Unidos, 1994*", Buenos Aires, 1993.

27. Estos datos fueron obtenidos en el Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, agosto de 1993.
28. Funcionarios de estas tres reparticiones participaron de la conferencia "El sistema general de preferencias de los Estados Unidos", organizada por la Cámara de Exportadores de Rosario, Rosario, 23 de abril de 1992. El objetivo de la misma fue, tal como señalé en el texto, difundir el sistema y las formas de acceso al mismo en distintas ciudades del país. Dicho evento contó con la presencia de John Reddle, por entonces Consejero Comercial de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires.
29. La autora asistió a la reunión organizada por la Federación de Comercio e Industria de Rosario con la presencia de Randolph Mye, Director Regional para Argentina y el Cono Sur del Departamento de Comercio de Estados Unidos, quien explicó los objetivos de su gira por varias provincias argentinas, Rosario, 16 de septiembre de 1993.
30. BAULDE, Carlos, *op. cit.* p. 106.
31. Entre las empresas multinacionales norteamericanas ubicadas entre los cien primeros lugares se encuentran:

POSICION	EMPRESAS	VENTAS 1992 (en millones de U\$A)
7	AUTOLATINA (*)	1.332,4
8	COCA- COLA	1.250
9	ESSO	1.204,2
16	CARGILL	765,2
20	IBM	498
44	MASSALIN-PARTICULARES	286,3
54	RICHCO CEREALES	227,2
57	DUPONT	221,1
60	CIA. CONTINENTAL	212
78	SWIFT ARMOUR	178,5
79	AMOCO	176,2
86	COSMETICOS AVON	166,4
89	PHILCO	159
95	LUIS DREYFUS	143,3
TOTAL		6.820,1

Fuente: Revista Mercado, Buenos Aires, junio 1993.

(*) El 49% es capital norteamericano.

32. BAULDE, Carlos, *op. cit.* págs. 106 y 107.
33. Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1ero de mayo de 1992, *op. cit.*, p. 45.
34. "Acuerdos Relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República del Uruguay y el gobierno de los Estados Unidos de

- América”, en *“Mercado Común entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay”*, editado en forma conjunta por el BID, el INTAL y la Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, junio de 1991.
35. Estas opiniones fueron confirmadas por Michael Butler, Primer Secretario de la Embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires, en el marco de una mesa-debate organizada por la Fundación Libertad, Rosario, 1992.
 36. Estos datos fueron tomados de la revista *Novedades*, Nro. 26, Buenos Aires 1993, pág. 27.
 37. ROFFE, Pedro, “La propiedad intelectual y el comercio internacional: las negociaciones multilaterales en el GATT”, *Integración Latinoamericana*, Nro 151, Buenos Aires, noviembre de 1989, pág. 24.
 38. WARNER, María, “La Ronda Uruguay y la Trama de Intereses Sectoriales”, *América Latina Internacional*, vol. 8, Nro 27, Buenos Aires, enero-marzo de 1991, p. 407.
 39. *Ibidem*, p. 411.
 40. *Revista Correo Farmacéutico*, Nro. 2, Buenos Aires, septiembre-diciembre 1990, pág. 4.
 41. *Ibidem*, p. 5.
 42. Expresión utilizada en las negociaciones del GATT para referirse a los “trade-related aspects of intellectual property rights including trade in counterfeit goods”.
 43. “El liberalismo del más fuerte. Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos”. Informe del SELA, *Nueva Sociedad*, julio-agosto de 1985, Nro 78, p. 160.
 44. ROFFE, Pedro, “Evolución e importancia del sistema de propiedad intelectual”, *Comercio Exterior*, México, diciembre 1987, p. 1039.
 45. ROFFE, Pedro, “La propiedad intelectual...”, *op. cit.*, p. 26.
 46. *The Wall Street Journal*, 12 de abril de 1989.
 47. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 9 de Julio de 1990.
 48. Ver *Diario Clarín*, Buenos Aires, 9 y 14 de agosto de 1990.
 49. *Diario Página 12*, Buenos Aires, 15 de abril de 1990.
 50. Según Raúl Zavalla Carbó (titular de CILFA) Menem aclaró debidamente que “la decisión del gobierno será tomada una vez que el tema se analice profundamente y atendiendo el requerimiento de la industria nacional, tomando en cuenta cuál es el extremo legal necesario para que el país no entregue en una circunstancia como esta la posibilidad de una realización científica dentro de nuestras fronteras”. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 14 de agosto de 1990.
 51. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 17 de Agosto de 1990.
 52. GRANOVSKY, Martín, *Misión Cumplida. La Presión Norteamericana de Braden a Todman*, Planeta, Buenos Aires, 1992, p. 207.
 53. *Ibidem*, p. 295.
 54. En agosto de 1990 Pereyra de Olazábal admitió que el gobierno argentino cumplirá el pedido de Estados Unidos para reconocer el patentamiento de los productos farmacéuticos de los laboratorios norteamericanos. En su justificación el subsecretario sostuvo que existían sectores de la industria argentina que tienen problemas para exportar, como curtiembres, calzados, tubos de aceros, textiles, que fueron acusados de maniobras de dumping que no son reales. Por lo tanto el reconocimiento argentino de las patentes de creación de especialidades

- medicinales se compensaría con el levantamiento de los obstáculos que el gobierno norteamericano impone a ciertas exportaciones nacionales. Diario *Clarín*, Buenos Aires, 9 de agosto de 1990.
55. GRANOVSKY, Martín, *op. cit.*, p. 207.
 56. *Ibidem*, p. 300.
 57. *Ibidem*, p. 296.
 58. "Me interesa la Ley de Patentes", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 20 de julio de 1993, p. 10.
 59. Algunas de las entidades convocadas son: CILFA, CAEME, INTA, Foro de Biotecnología, Centro de Virología Animal y Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria, INTI, UIA, CGE y CAI. También se consultó a representantes de las Universidades Nacionales y a los delegados del GATT ante MERCOSUR.
 60. "Buscan evitar el monopolio en el mercado farmacéutico", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 20 de agosto de 1993.
 61. La continuidad parece marcar la línea que seguirán los equipos de Defensa y Exterior de la administración demócrata. Quizás, el dato más relevante del nuevo presidente -y que puede involucrar algún cambio- es que por primera vez llega a la Casa Blanca alguien que no ha vivido la Segunda Guerra Mundial, con todo el valor sociológico que esto implica. Tanto Clinton como la mayoría de su equipo gobernante pertenecen a la generación de la posguerra y sus vivencias de juventud están mucho más relacionadas con la crisis de los valores que originó la Guerra de Vietnam que con las gestas heroicas de la lucha contra el nazismo. BUHIGAS, José Luis, "El Cambio de Clinton", *Revista Española de Defensa*, enero 1993, págs. 70-72.
 62. CLINTON, Bill, "A democrat lays out his plan", *Harvard International Review*, Summer 1992.
 63. *Ibidem*, Págs. 10 a 12.
 64. DIAMINT, Rut, "Las condiciones de la seguridad hemisférica", ponencia presentada en el Primer Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Huerta Grande, Córdoba, 4 al 7 de noviembre de 1993, pág. 16.
 65. Algunas de las causas que contribuyen a explicar esta diferencia entre el Ministerio de Defensa por una parte y el de Economía y Relaciones Exteriores por la otra son las siguientes:
 - * durante los gobiernos militares el Ministerio de Defensa funcionó como una suerte de órgano administrativo de las Fuerzas Armadas más que como centro de elaboración de la política de defensa nacional;
 - * a partir del restablecimiento democrático se trata de revertir esta situación y, por tanto, el radicalismo intenta encauzar el Ministerio y establecer una nueva política de defensa, situación que aparece más clara a partir de la llegada a esta cartera de Horacio Jaunarena;
 - * algunos de los objetivos establecidos en la mencionada política de defensa no pudieron alcanzarse porque el gobierno democrático debió enfrentar las duras internas del Ejército, situación que ocupó el tiempo del Presidente y de los funcionarios del Ministerio de Defensa, ejerciendo un efecto retardatorio sobre las modificaciones que se pretendían establecer;

* por lo anterior la administración Menem se planteó reinsertar, si es posible en forma definitiva, a las Fuerzas Armadas en la sociedad argentina;

* este objetivo (que implica definir claramente algunos de los objetivos de la política de Defensa) más la consolidación del sistema democrático que se iba logrando con el transcurrir del tiempo provocó -como sucede en los países con larga trayectoria de estabilidad política- un fenómeno de consolidación de las variables de rol. Por tanto los Ministros de Defensa fueron reiteradamente tentados a actuar en defensa de los intereses "corporativos" -para llamarlos de alguna manera- que en ocasiones se oponían a los intereses de Economía y Relaciones Exteriores que estaban dispuestos a satisfacer las demandas de Washington en este ámbito.

66. Diario *La Capital*, Rosario, 1 de octubre de 1989.
67. "Desmienten el envío de naves al Golfo", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 9 de agosto de 1990, pág. 3.
68. "Sombra de Cóndor", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 9 de agosto de 1990, pág. 3.
69. LEGORIO, Ricardo, "Las Naciones Unidas y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el Nuevo Escenario Internacional. O de la vigencia del pensamiento de Juan Bautista Alberdi", en *Revista del Ministerio de Relaciones y Culto*, Buenos Aires, 1992, año 1, Nro. 1, pág. 33.
70. Estos datos fueron tomados del Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa. Primero de mayo de 1992, *op. cit.*, pág. 45.
71. *Ibidem*, págs. 45 y 46.
72. AREAS, Tabaré, "Una visita con paja y trigo", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 20 de febrero de 1992, pág. 14.
73. "Para Cheney el fin del Cóndor fue una decisión soberana de Argentina", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 21 de febrero de 1992, pág. 15.
74. "Powel Elogió los Skyhawk", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 13 de noviembre de 1993, pág. 19.
75. "Powel no se opone a que la Argentina integre la OTAN", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 12 de noviembre de 1992, pág. 24.
76. "De qué hablaron Erman y Todman?", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 22 de octubre de 1992, pág. 3.
77. "Antonietti fue desplazado de la negociación por la compra de los aviones", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 23 de octubre de 1992, págs. 2 y 3.
78. "Granillo confía en que vendrán los radares", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 15 de noviembre de 1993.
79. ABRIANI, Arturo D., "*El Cóndor II: Proliferación y Percepciones*", mimeo, Buenos Aires, 1991.
80. Estas conjeturas son parte de un trabajo en elaboración, cuya autoría me corresponde, titulado "*Alineamiento con Estados Unidos y proceso de toma de decisión en la política exterior argentina: el caso Cóndor II*".
81. Estas alternativas de negociación fueron someramente comentadas por el Brigadier José Antonio Juliá en la conferencia que el Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea dictó en el Liceo Aeronáutico de Funes, el 28 de octubre de 1992, en ocasión del cierre del Curso de Trascendencia del Poder Aeroespacial Nacional.
82. Poder Ejecutivo Nacional, Decreto Nro. 995, Buenos Aires, 28 de mayo de 1991.

83. *Ibidem*, págs. 5 y 6.
84. Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa. 1 de mayo de 1992, *op. cit.*, pág. 45.
85. "Ahora sí al MTCR", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 24 de agosto de 1993.
86. Estos datos fueron tomados del "Informe sobre política en materia de no proliferación de la República Argentina", preparado por la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico, Buenos Aires, 1992, pág. 7.
87. *Ibidem*, págs. 5 y 6.
88. *Ibidem*, pág. 6.
89. Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa. 1 de mayo de 1993. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, pág. 2.
90. Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre la Transferencia y Protección de Tecnología Estratégica. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, 12 de febrero de 1993, pág.1.
91. *Ibidem*, pág.4.

ASPECTOS POLITICO-DIPLOMATICOS DE UNA NUEVA PRIORIDAD EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA: EL MERCOSUR

María Alejandra Saccone

La intención de este artículo es abordar uno de los temas ejes en la política exterior de la administración Menem: el proceso de integración hacia el Mercado Común del Sur, MERCOSUR.

El estudio de todo proceso de integración implica el análisis de un espectro amplio de variables, entre las cuales, en este trabajo, se priorizarán los aspectos político-diplomáticos, sin desconocer las vinculaciones económicas propias de este tipo de procesos.

Por lo tanto, el objetivo es presentar, algunas apreciaciones sobre la diplomacia vinculada directamente a la realización de las Cumbres Presidenciales, el rol argentino ante las crisis y momentos de tensión del proceso de integración y, finalmente, describir las relaciones políticas de Argentina con sus socios regionales.

La integración hacia el MERCOSUR tiene características peculiares que la diferencian de otros frustrados intentos latinoamericanos. Desde una perspectiva política, por ejemplo, fue producto del acercamiento argentino-brasileño luego del antagonismo que caracterizó, históricamente, las relaciones bilaterales entre estos dos países; desde una perspectiva económica lo distingue el aumento del intercambio comercial entre sus principales socios, Argentina y Brasil, independientemente de las fluctuaciones temporales a favor y en contra de cada uno de ellos.

Para poder comprender el rol de Argentina en el desarrollo actual del proceso de integración hacia el MERCOSUR es necesario presentar ciertas consideraciones sobre los antecedentes principales del mismo.

Como se expresaba, a partir de mediados de la década del 80, Argentina

y Brasil iniciaron un proceso gradual de acercamiento una vez superada una larga etapa de enfrentamientos que se produjeron en el marco de objetivos geopolíticos e hipótesis de conflictos confrontadas.

El inicio en Latinoamérica del proceso de redemocratización, de la solución de antiguos conflictos limítrofes (en especial Argentina - Chile), la existencia de posibilidades de incrementar la vinculación económica y comercial fueron algunos de los factores que favorecieron el acercamiento, las coincidencias y los acuerdos para actuar conjuntamente. Más allá de la voluntad política de los Presidentes Alfonsín y Sarney, existía una conjunción de intereses que favorecían el proceso de integración bilateral. Así, desde 1985 Argentina y Brasil avanzaron en los compromisos pactados inicialmente, firmando otros nuevos y acortando los plazos fijados para alcanzar formas más profundas de integración.

Hacia 1990 se produjeron -casi simultáneamente- cambios de gobierno en Argentina y Brasil. Ambos países continuaron con el proceso de integración y acordaron establecer un Mercado Común en breve plazo, uniéndose en la iniciativa, Paraguay y Uruguay. De esta forma fue que en marzo de 1991 los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción para establecer el Mercado Común del Sur, **MERCOSUR**.

Cabe aclarar que el proceso de acercamiento con vistas a la integración comenzó por iniciativa argentina. Este país tenía en ese momento un interés económico concreto: el importante mercado brasileño, además del interés que la articulación con Brasil se constituyera en un instrumento dinamizador de su propia economía. Por otra parte, en términos políticos, la asociación con Brasil le permitiría afianzar la imagen internacional que el gobierno de Alfonsín pretendía revertir desde su asunción en 1983. Como consecuencia de esto, en 1986, se puso en marcha -por iniciativa argentina- el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) el cual es considerado como la iniciativa integracionista más exitosa de América Latina en dicha década.

Los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Melo lejos de afectar el desarrollo del proceso de integración, lo afianzaron ratificando tanto los compromisos como su voluntad integracionista.

La administración Menem había efectuado un giro pragmático en su política exterior vinculado tanto a una percepción particular del orden de la postguerra fría donde los Estados Unidos continuaban manteniendo la hegemonía, como a consideraciones netamente económicas. En este marco Menem privilegió sus relaciones con los Estados Unidos y con los países limítrofes de América Latina.

Si bien la política del gobierno de Menem hacia la región latinoamericana

disminuyó el alto perfil político de su antecesor, enfatizó los aspectos económicos. Los éxitos obtenidos con el aumento del intercambio comercial producto del PICE, (el comercio bilateral aumenta un 50% a partir del inicio del programa) condujeron al gobierno a reimpulsar y reformular el proceso de integración, dándole una proyección subregional con la adhesión de Paraguay y Uruguay.

En este sentido, el proceso empezó a responder a una estrategia diferente a la de su origen. En el proyecto de Alfonsín y Sarney la relación bilateral tenía un componente político fundamental. No se trataba simplemente de pensar el acercamiento entre los dos países como un elemento estratégico de inserción internacional como después va a ser pensado por Menem y Collor a partir de 1990. En aquel momento la aproximación tiene un sentido político y una agenda política de la que va a nacer la agenda económica, si bien que desde Argentina el interés de ganar el mercado brasileño siempre se constituyó en un objetivo.

Existe, entonces, una convergencia de políticas exteriores, en términos de los temas de concertación latinoamericanos, de la politización de la deuda externa, de la necesidad de desmilitarización del Atlántico Sur -tema fundamental luego de Malvinas- y de la cooperación nuclear¹.

El PICE fue la primera manifestación efectiva de una asociación bilateral relevante en el conjunto de la economía latinoamericana. Las principales economías latinoamericanas se asociaban buscando, por una parte, reactivar algunos de los principios orientadores de la antigua política integracionista de los años 60 y al mismo tiempo, articulando estas ideas a un proyecto de coordinación política más amplia entre ambos países, sin pensar en una proyección subregional, a excepción de Chile.

El PICE trataba de capitalizar las convergencias de política exterior y complementar una vinculación mayor entre esas políticas y las necesidades y estrategias de inserción económica externa de estos países.

Para 1988/89 el Programa de Integración no cumple sus expectativas -debido a las crisis que tienen Argentina y Brasil en sus proyectos de política económica- pero crea un colchón de intereses en los dos países en términos económicos y políticos que va a ser que la integración bilateral constituya el único punto de las políticas exteriores de los anteriores gobiernos a ser continuada por los nuevos gobiernos en 1990. Esto no fue simplemente voluntad política, sino efecto de una coalición mínima de intereses ganadores con la integración bilateral que va a terminar modificando la estrategia regional pensada a mediados de los años 80.

Con Menem y Collor cambia la agenda política de esta asociación y se crea un espacio de convergencias de políticas económicas que lleva a crear

en un primer momento en la posibilidad de establecer sin mayores problemas la coordinación de políticas macroeconómicas necesarias para implementar los términos del Tratado de Asunción. La integración fue percibida como un instrumento de fortalecimiento recíproco frente a los cambios y transformaciones del sistema internacional o más precisamente, de la economía global. Desde una óptica más externalista la integración era el instrumento óptimo para insertarse y abrirse al mundo.

Por lo tanto, dentro de un perfil netamente "economicista" la integración en el MERCOSUR y, a través de ésta, la inserción del país en la economía global y regional, pasaron a constituir prioridades de la nueva política exterior argentina.

EL PROCESO DE INTEGRACION EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA A PARTIR DE MENEM

El gobierno de Menem reorientó la política exterior y consideró que la integración regional constituiría una alternativa viable para mejorar la inserción de Argentina en el mundo. Es por ello que impulsó -junto a Brasil- la expansión subregional del proceso con la inclusión de Uruguay y Paraguay.

Por tanto, la integración adquirió un sentido funcional, y fue percibida estratégicamente, desde una visión más pragmática en un "proceso generalizado de exposición competitiva a la economía mundial"².

Las palabras del Canciller Di Tella ante la Asamblea General de Naciones Unidas reafirman lo señalado: "La **política exterior argentina** se orienta a crear un entorno externo favorable a la inserción competitiva de la economía argentina en la economía mundial. **En ese sentido, hemos hecho del MERCOSUR el eje de nuestra acción en América Latina**"³.

Desde el inicio del período de transición hacia el MERCOSUR -el que comienza con la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991- Argentina apareció como protagonista importante del proceso de integración. Esto se debió, no solamente al peso específico del país, sino, en gran medida, fue fruto del propio protagonismo del Presidente Menem, tanto en los diseños e implementación de estrategias de política exterior en general, como en cuanto a la cuestión de la integración en particular.

Así, a pocos meses de firmado el Tratado de Asunción, Argentina llevó adelante una intensa agenda de visitas oficiales a los países del MERCOSUR interesada en redefinir y afianzar sus relaciones con los socios en la región. Esas visitas culminaron con la firma de acuerdos bilaterales que complemen-

taron la integración y aumentaron considerablemente los intercambios comerciales.

De esta forma, Argentina utilizó a la integración como un instrumento de política exterior. En sus giras a Alemania, México y, también, en la Cumbre Iberoamericana en Guadalajara en 1992, el Presidente Menem ofreció a la Argentina como puerta de ingreso al MERCOSUR, y fue clara su intención de generar confianza para atraer inversiones, crear mejores condiciones de inserción en los mercados internacionales, lograr en un futuro cercano que el MERCOSUR se ubique entre las preferencias norteamericanas para sumarse al NAFTA y, en términos políticos, facilitar la negociación conjunta en foros internacionales como por ejemplo, el GATT.

En las Reuniones del Consejo Mercado Común y en reuniones extraordinarias de Presidentes -en su mayoría propuestas por Argentina horas antes de giras presidenciales fuera de la región- Menem manifestó la irreversibilidad del proceso iniciado y su deseo de continuar con los compromisos pactados, con el objetivo fundamental de mostrar en el exterior la solidez del proceso integracionista y los esfuerzos por cumplir los plazos previstos. Ejemplificadoras de lo expuesto son sus palabras cuando expresó: "Aun cuando el gobierno brasileño entrara en crisis, a nosotros nos interesa el Brasil como país y su economía. En cualquier caso vamos a cumplir con los plazos de la integración."⁴

De acuerdo a lo expuesto, hasta el momento el gobierno del Presidente Menem privilegia la integración subregional y dentro de ella sus relaciones comerciales con el Brasil. De acuerdo al Canciller argentino Guido Di Tella, "el fortalecimiento de las relaciones globales entre Argentina y Brasil es una línea directriz de nuestra política exterior"⁵. De todos modos recientes declaraciones del mandatario argentino dejarían una puerta abierta a la posibilidad de una integración que supere los límites del MERCOSUR: "Nos tenemos que hacer fuertes con la integración de toda América Latina. Tenemos que marchar, sí o sí, al continentalismo desde Alaska a Tierra del Fuego"⁶. Estas declaraciones podrían estar vinculadas a los deseos íntimos del Presidente Menem de un acercamiento efectivo con los Estados Unidos a través del ingreso al NAFTA.

EL PROTAGONISMO PRESIDENCIAL DE LAS CUMBRES

Los avances del proceso de integración hacia el Mercado Común del Sur pueden medirse por los éxitos económicos expresados a través de un importante aumento del intercambio comercial, ya sea entre Argentina y Brasil

-las principales economías- como entre los cuatro socios en la región. Desde el punto de vista político, los avances en las negociaciones y las posiciones de los países socios en la subregión, pueden evaluarse a través de los resultados de las Cumbres Presidenciales donde el protagonismo argentino se constituye en un elemento relevante⁷.

En efecto, el activismo argentino va de la mano del protagonismo del propio Presidente Menem, quién a través de sus declaraciones le ha dado un matiz particular a cada Reunión Cumbre de mandatarios. Cabe destacar, que esta instancia de integración se caracteriza por la participación directa de los cuatro presidentes, quienes tomaron la conducción del proceso, recurriendo a una diplomacia presidencialista, que se profundiza a medida que avanza el camino integracionista.

Los hilos de las negociaciones, si bien quedaron en manos de los cuerpos técnicos, son definidos por los Presidentes, quienes intervienen rápida y efectivamente logrando palear los conflictos que se van sucediendo a lo largo del proceso, ratificando, así, su voluntad integracionista. Además constituyen la instancia más importante de la estructura institucional del MERCOSUR, consolidando la integración a través de sus decisiones. Por tanto, si bien la diplomacia presidencialista no constituye un dato nuevo en las relaciones internacionales de América Latina, en el caso específico del MERCOSUR aparece como el soporte más importante en las instancias de crisis por las que ha pasado -y pasará- el proceso de integración.

Como se expresaba, los Presidentes tienen la conducción política del proceso y se manifiestan a través de las **Reuniones Cumbres**. Hasta el momento se han realizado cuatro reuniones con la regularidad y la puntualidad de los cronogramas previstos y con la voluntad política de superación de la crisis sufrida por el Brasil -luego de la renuncia del Presidente Collor de Melo- que amenazó con el resquebrajamiento del proceso integracionista.

La **primera** de las Reuniones Cumbres se realizó en la ciudad de Brasilia (diciembre de 1991), inmediatamente después de la ratificación del Tratado de Asunción por los cuatro parlamentos. En Argentina la ratificación se aprobó -en agosto de 1991- sin mayores oposiciones, lo que indicó un alto grado de aceptación política⁸.

La **segunda** Reunión Cumbre que se realizó en la ciudad de Las Leñas (junio de 1992), marcó un hito en el desarrollo del período de transición: el relanzamiento del MERCOSUR, con un cronograma nuevo de medidas que complementa el programa de liberación arancelaria para llegar a conformar un mercado común el 31 de diciembre de 1994.

Fue en la **tercera** Reunión de Presidentes (Montevideo, diciembre de 1992), donde la posición argentina definió los ejes sobre los que versaría la ronda de negociaciones en el futuro. A partir de ese momento serían dos las cuestiones principales: la **definición del arancel externo común y el**

ingreso al NAFTA. Si bien estos temas tienen un marco económico, son claras las connotaciones políticas derivadas de la particular política de alineamiento que el gobierno de Menem ha implementado en su relación con los Estados Unidos.

En el seno de esta reunión, Argentina, por una parte, ejerció presión con respecto al nivel del arancel externo a adoptar por el bloque -bajo condicionamientos de los Estados Unidos en las reuniones del Consejo de Comercio e Inversión creado por el 4+1-, sin poder quebrar totalmente el clásico proteccionismo brasileño, pero logrando avances significativos en la definición de este tema prioritario para la concreción futura de un mercado común⁹. Por otra parte, con respecto a las negociaciones con el NAFTA en el marco del 4+1 -aspecto tratado particularmente en otro artículo de este libro- Argentina consiguió -a pesar del escepticismo brasileño en este tema- que quedara expreso en las actas oficiales la posibilidad de negociar conjuntamente el ingreso al bloque del Norte, soslayando su posición unilateral, por lo menos, por el momento.

Argentina, poco antes de la realización de la tercera Cumbre y ante ciertas declaraciones del entonces Presidente electo norteamericano, Bill Clinton, sobre su deseo de estrechar lazos con países de América del Sur -haciendo directa mención a Argentina y Chile como futuros socios privilegiados para entrar al NAFTA-, se adelantó a declarar sobre la posibilidad de su ingreso al entonces futuro bloque del Norte¹⁰. El Presidente Menem manifestó: "en los próximos meses vamos a tener novedades en lo que hace a la posibilidad de que en forma conjunta, Chile y Argentina, se incorporen al NAFTA". Pero aclaró: "Seguimos por otra parte, en el proceso de integración del MERCOSUR"¹¹.

Estas declaraciones, un tanto apresuradas, realizadas en un momento crítico, desde el punto de vista político para Brasil, provocaron que se pensara -fundamentalmente en círculos políticos y económicos de ese país- en que Argentina finalmente renunciaría al proceso de integración hacia el MERCOSUR, el que se encontraba en ese momento en una situación delicada de su desarrollo, poniendo a prueba su resistencia a los embates externos y dependiendo de la capacidad de Brasil de conseguir ordenar su economía.

Es necesario destacar, que Menem emprendía en ese momento una gira presidencial a España, por lo tanto, las palabras de Clinton permitían mostrar en el exterior a una Argentina con la economía encaminada y con las puertas abiertas para ingresar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

Pero la presión de Argentina respondió a la política de la actual administración norteamericana, la que de acuerdo a declaraciones de funcionarios, contempla acuerdos con bloques subregionales y no compromisos bilaterales, a excepción de Chile. Chile fue el primer país de América Latina en tener

expectativas y posibilidades concretas de un ingreso al Tratado del NAFTA, no pertenece a ningún acuerdo regional y firmó en septiembre de 1990, un acuerdo marco de comercio e inversión con los Estados Unidos. Además, el libre comercio, elemento clave dentro de su modelo de desarrollo, es el aspecto más importante que favorecería su ingreso con antelación a Argentina e incluso al MERCOSUR.

Finalmente, la cuarta reunión se realizó en la ciudad de Asunción (julio 1993), posteriormente a la visita del Presidente Menem a los Estados Unidos. Argentina endureció su posición -bajo presión norteamericana- con respecto a la fijación definitiva de un arancel externo común, tratando por todos los medios de quebrar la posición brasileña partidaria de aranceles altos para sectores claves de su economía. Este tema quedó pendiente de resolución definitiva hasta enero de 1994, momento en que está prevista la realización de la quinta Reunión Cumbre de Presidentes y de Ministros de Relaciones Exteriores y Economía en la ciudad de Colonia (Uruguay).

Al realizar una evaluación de la sucesión de reuniones de presidentes puede observarse que luego de la tercera Cumbre, Argentina produce un cambio en su política con respecto al proceso de integración del que es partícipe. De una posición, en principio, aislada planteó un ingreso en bloque al NAFTA, pero a partir del fortalecimiento del MERCOSUR y de su conformación definitiva. Luego del regreso de Menem de su viaje a los Estados Unidos se profundiza su interés con respecto a la alianza sureña. Argentina opta -en primera instancia- por la consolidación del MERCOSUR y su relación comercial con Brasil, para luego concretar el ingreso del bloque al NAFTA. Existe un cambio radical en las percepciones del gobierno argentino, tal vez provocado por imposición de los Estados Unidos, a quien le interesa que momentáneamente el MERCOSUR continúe y Brasil reordene su economía. De acuerdo a Héctor Gambarotta: "La verdad es que el NAFTA no está. Y el MERCOSUR tiene dos años de vida. Luego las relaciones con el norte están todavía en sus primeros pasos"¹². Las declaraciones del Canciller Guido Di Tella son más contundentes en ese sentido: "Nunca la Argentina exportó ni importó tanto del Brasil. Se alcanzó una relación de 7.000 millones de dólares al año y quienes nos piden que abandonemos el MERCOSUR y entremos al NAFTA no saben lo que dicen. El MERCOSUR puede ser que funcione en un 80%, pero aún así es valioso y no lo vamos a abandonar"¹³.

De esta forma se planteó -desde Argentina- un esquema diferente de lazos con el norte. Según el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, Héctor Gambarotta: "Para Argentina, la integración hemisférica es una cuestión fundamental"¹⁴, optimizando sus relaciones con el

MERCOSUR, principalmente con Brasil y negociando desde ahí su futuro ingreso al NAFTA.

El hecho de privilegiar sus relaciones con los Estados Unidos llevó a que ante la mínima manifestación de parte del gobierno de ese país, el Presidente Menem considerara la posibilidad de su ingreso al NAFTA, continuando "paralelamente" con sus compromisos en la subregión.

El gobierno argentino miró con mayor interés la posibilidad de abrirse al mundo por otras vías que no sean, únicamente, las de la alianza sureña y el NAFTA es la posibilidad más inmediata por tentadora. De todos modos, es necesario tomar en cuenta, el tiempo que deberá transcurrir para que el NAFTA quede consolidado -quince años- y el que debe pasar para que Argentina ingrese al mismo después de Chile, además de las exigencias que impone EE.UU. para el ingreso del MERCOSUR: niveles de aranceles inferiores al 10% y cierto avance en materia de propiedad intelectual.

El MERCOSUR no se contrapone a la iniciativa norteamericana dentro de la política exterior económica argentina, pero está directamente supeditado a la acomodación de la economía del Brasil y a la garantía de su estabilidad política. Por lo tanto, momentáneamente Argentina está dispuesta a cumplir los compromisos con sus socios en este proceso de integración y de efectivizar las palabras del Ex Canciller brasileño y actual ministro de Economía Fernando Cardozo: "Cualquier cosa que se haga se hará en conjunto"¹⁵.

ARGENTINA ANTE LAS MINICRISIS DEL MERCOSUR

Los procesos de integración, generalmente, no presentan una evolución uniforme, pues son muchas las dificultades a resolver y los temas a negociar, más aún cuando se pretende acelerar los tiempos en la coordinación de acciones entre Estados que no tienen una historia común en el desarrollo de políticas conjuntas, y cuyas economías sufren presiones muy dispares. Tal es el caso de Argentina y Brasil, entre quienes han habido ciertas tensiones y situaciones reconocidas como de "mini crisis", las que, si bien no retrasaron el proceso, lo frenaron de alguna manera.

Así, desde el inicio del proceso de integración, Argentina enfrentó y protagonizó algunas situaciones que provocaron la duda sobre su continuidad en el proceso y sobre la propia concreción exitosa del mismo. Entre ellas merecen citarse: la compra por parte de Brasil a Estados Unidos de trigo a precio subsidiado; la amenaza de retiro de Paraguay ante la medida unilateral de Argentina de elevar la tasa de estadística y la amenaza de guerra comercial entre Argentina y Brasil.

A escasos dos meses de firmado el Tratado de Asunción (todavía sin ratificación por parte de los respectivos Congresos) tuvo lugar, la primera "minicrisis política" entre los dos socios principales. La misma fue causada por el ofrecimiento de los Estados Unidos a Brasil de trigo a precios subsidiados. Este hecho amenazaba perjudicar seriamente a Argentina -quien estaba en condiciones de proveer el 80% de los granos al Brasil-, y afectaba los compromisos que oportunamente había asumido Brasil con Argentina, de no comprar trigo subsidiado. Los reclamos argentinos -aun ante la embajada de los Estados Unidos-, lograron frenar la compra por un corto tiempo, pero no llegaron a impedirla pues, la misma, fue realizada por empresas privadas brasileñas luego que el gobierno brasileño liberalizara las importaciones de granos. Brasil concretó una compra de trigo a Canadá beneficiado por dos años de financiación, a pesar de los precios superiores con respecto a los de la oferta argentina y, además, no cumplió con una compra de 500.000 toneladas de trigo adicionales a la Argentina. Sólo se concretó la compra de la cuota de 2.000.000 de toneladas, ya pactadas, sin ampliaciones de dicho compromiso.

Ese hecho puntual provocó la caída de las cotizaciones en Argentina, un efecto marcadamente depresor de las expectativas existentes en relación con la integración regional, demostró el largo y dificultoso camino a recorrer para alcanzar el objetivo del mercado común a causa, entre otros factores, de la debilidad político-comercial externa del proceso de integración y la posición desventajosa en que se encontraba Argentina con respecto a su principal socio en la subregión¹⁶.

Aunque durante 1992 se produjeron importantes avances internos en la institucionalización del MERCOSUR, paralelamente se profundizaron las asimetrías entre las economías de los dos socios mayores. Como consecuencia de esto último se sucedieron manifestaciones y protestas de diversos sectores vinculados a la integración -particularmente sectores industriales- quienes presionaron afectando el normal desarrollo del proceso.

Como consecuencia de ello, Argentina decidió elevar la tasa de estadística para frenar las importaciones provenientes, fundamentalmente del Brasil, que estaba aplicando una política agresiva de exportaciones. Brasil había reforzado su perfil comercialista - con matices proteccionistas a su interior - avanzando sobre el mercado argentino, acrecentando el fenómeno de politización ya instalado y profundizando las asimetrías entre los dos países.

La medida unilateral argentina perjudicaba directamente las exportaciones paraguayas,¹⁷ no así de Uruguay que se hallaba protegido por el CAUCE (convenio firmado con Argentina). Como respuesta, Paraguay -quien mantiene una posición crítica con respecto al desarrollo del proceso de integración- amenazó, primero, con levantarse de la mesa de negociaciones, y posterior-

mente con su retiro del MERCOSUR -de no hallarse una solución- provocando una amenaza de crisis dentro del proceso.

Sin embargo, Paraguay dio marcha atrás en su decisión, por una parte, porque Argentina hace una excepción y vuelve a bajar la tasa por un período determinado. Por la otra, pues su retiro lo hubiera perjudicado gravemente dañando su imagen externa y las posibilidades de salir, por lo menos en parte, de su estancamiento económico.

El año 1993 se caracterizó por una amenaza constante de guerra comercial entre las dos principales economías de la subregión, al punto de necesitar la intervención, más de una vez, de altas autoridades gubernamentales.

Argentina, durante este año, endureció su posición a través de la presión para la fijación de un bajo arancel externo y de armas económicas, vinculadas a medidas proteccionistas.

En un comienzo el mercado argentino fue intensamente invadido por productos brasileños provocando un severo déficit en la balanza comercial. Como consecuencia de esto, y por una acelerada politización de los sectores perjudicados, ligados a la integración, Argentina comenzó a tomar medidas antidumping y de salvaguardia para limitar el ingreso de diversos productos. Esto provocó la reacción de empresarios e industriales brasileños quienes protestaron duramente amenazando con tomar represalias. El gobierno brasileño contragolpeó anunciando la aplicación de sanciones comerciales concretas contra Argentina -medidas que finalmente no llegaron a aplicarse, pero manifestó por intermedio de funcionarios de la Subsecretaría de Integración, Asuntos Económicos y de Comercio Exterior que "Se trata de discusiones comerciales entre dos países que detentan un nivel de intercambio sin precedentes. Es lógico, entonces, la existencia de algunas divergencias en cuanto a la interpretación de ciertas normas comerciales, especialmente, entre dos socios con una relación compleja e intensa. Hay que tener en cuenta que hoy Brasil es el principal comprador de productos argentinos"¹⁶.

Esta instancia de serias fricciones entre ambos socios obligó a una reunión de urgencia de los respectivos Ministros de Economía: Domingo Cavallo y Fernando Cardozo. Esta reunión se realizó paralelamente a la visita de Menem a Brasil para participar del acto por el aniversario de la independencia de ese país (setiembre de 1993). Ante una posición más flexibilizada del Brasil, los Ministros intentaron evitar que las diferencias comerciales se convirtieran en una escalada de represalias recíprocas que prendiera luces rojas al emprendimiento conjunto. En este sentido, los Ministros decidieron poner fin a la escalada de sanciones comerciales mutuas y volver a un punto inicial con nuevas medidas que atendieran a los reclamos de ambas partes.

En definitiva, podría afirmarse que ambos países firmaron una tregua a

la inminente guerra comercial. Esta, de haberse llevado adelante, podría haber perjudicado seriamente a la Argentina, no así al Brasil que tradicionalmente lleva una política más bien proteccionista.

Ambos países quisieron preservar intactas sus relaciones comerciales, así como el futuro del MERCOSUR, por lo tanto, en la firma de la paz influyó absolutamente el volumen del intercambio entre ambos socios que se han transformado mutuamente en los más importantes socios en la región.

Las situaciones de crisis descritas en este apartado no fueron las únicas pero sí las más importantes. Ellas marcan, de alguna manera, la debilidad de un proceso de integración llevado adelante por países con estructuras productivas y modelos de desarrollo tan disímiles como es el caso de Brasil, en relación a sus tres socios en la región. Pero también, dejan clara la voluntad política de los sectores gubernamentales más altos por continuar con el proceso de integración.

El peso como mercado que hoy se reconocen mutuamente Argentina y Brasil, lleva a que ambos no renuncien a los compromisos asumidos y busquen todas las formas técnicas y políticas de palear los inconvenientes que se presentan. La administración actual optó por la integración, la que se halla política y económicamente instalada y es muy difícil renunciar a un proceso que se viene profundizando y mientras gana el apoyo de intereses concretos.

LAS RELACIONES CON LOS SOCIOS DEL MERCOSUR

Tal como se expresaba al inicio de este artículo, Argentina a partir de la firma del Tratado de Asunción inició una serie de visitas para consolidar las relaciones con sus socios en la integración, aunque mostró una marcada tendencia a priorizar sus relaciones preferentemente comerciales, con el Brasil. Esta tendencia no se ha revertido hasta el momento y podría entenderse por el peso de este socio regional vinculado fundamentalmente al tamaño de su mercado¹⁹.

Las relaciones con Brasil fueron durante todo el proceso y continúan siendo, las más intensas. Luego de años de antagonismo y superadas las hipótesis conflictivas, las potencialidades del mercado brasileño como factor dinamizador de la economía argentina, alimentaron los acercamientos políticos²⁰. Pero, las motivaciones que llevaron a ese acercamiento difieren en ambos casos. Como se expresaba anteriormente, Argentina tuvo en un comienzo del proceso de integración un interés económico muy claro. En cambio, para Brasil, el interés económico prácticamente no existía pues el

mercado argentino era, en ese momento, insignificante en el total de exportaciones brasileñas. Todos los motivos estaban puestos en el aspecto político.

Por influencia directa de la Cancillería brasileña, el interés era eminentemente geoestratégico: asegurarse una mayor previsibilidad y estabilidad política en el sur del continente. De acuerdo a Hirst, Brasil quería dar continuidad a una estrategia iniciada en 1979; asegurarse que 1982 (vinculado a la guerra de Malvinas) no iría a repetirse y garantizarse un espacio amplio de proyección de un proceso de transición democrática subregional²¹.

En 1990 se produjo un cambio cualitativo muy grande tanto para Brasil como para Argentina. Empezó por primera vez a proyectarse en aquel país un interés económico en su asociación con Argentina -fundamentalmente por el crecimiento del intercambio comercial- y al mismo tiempo en la medida en que este proceso se fue formando fue quedando claro que el espacio político de esa convergencia de intereses ya no ocupaba el primer lugar, era el espacio económico de convergencia de intereses el que ocupaba el lugar más importante.

Luego de la Guerra del Golfo quedaron claros los caminos de política exterior que asumieron Argentina y Brasil en función de sus intereses políticos, entonces toda la aparente convergencia en política exterior que se tenía en la primera etapa dejó de existir -o por lo menos ya no pesaba como antes- y la integración y la asociación asumieron una nueva coloración política y económica, para ambos, pero particularmente para Brasil.

Lo que unió a estos países fue la sintonía que se estableció entre la política de ajuste implementada en ambos lados -con los cambios de gobierno- y el intento de crear una articulación positiva entre la asociación económica de los dos países con los procesos de ajuste.

Cambió la agenda política de esta asociación y se creó un espacio de convergencias de políticas económicas que llevó a creer en la posibilidad de establecer la coordinación de políticas macroeconómicas.

Durante el gobierno de Fernando Collor de Melo en Brasil, se realizó un intercambio de visitas presidenciales con el interés de observar conjuntamente los avances en la integración. En el mes de agosto de 1991 Menem realizó un viaje de trabajo al Brasil con el objetivo de analizar junto con Collor la marcha de los estudios para coordinar las políticas macroeconómicas de ambos países.

Poco antes de la renuncia del Presidente Collor, se realizó una reunión entre los Cancilleres Guido Di Tella Y Celso Lafer, (agosto de 1992) en la frontera común que une a los países. Esta reunión fue un ejemplo de la importancia que se otorgan ambos gobiernos en el marco de la integración. En

la misma los cancilleres trataron la marcha de las relaciones comerciales, la integración del Mercado Común del Sur y la participación de Argentina y Brasil en la Asamblea General de Naciones Unidas. Trataron también el sistema de consulta y concertación de los dos países en política exterior, fundamentalmente en temas vinculados a seguridad y asuntos espaciales y nucleares, en especial en lo que hizo a la firma por parte de la Argentina y Brasil, junto con Chile, del Tratado de Tlatelolco luego de la reforma al mismo promovida por estos tres países. Lafer aprovechó para confirmar la continuidad de la política exterior brasileña hacia la Argentina, a pesar de la situación institucional de su país²².

Luego de la destitución del Presidente Collor de Melo, se realizó una reunión Cumbre, extraordinaria y repentina (octubre de 1992). Esta reunión fue solicitada por el Presidente Menem, previamente a viajar hacia México para "vender" al MERCOSUR y solicitar al país azteca que fuera la puerta de entrada argentina para el NAFTA.

Los presidentes de Argentina, Uruguay y Paraguay se reunieron, entonces, con Itamar Franco para tratar el afianzamiento del MERCOSUR con las nuevas autoridades del Brasil. El objetivo de esta reunión fue demostrar en el exterior la continuidad y estabilidad del proceso integracionista a pesar de los avatares políticos que atravesaba el Brasil por la caída intempestuosa de su presidente. Pero, a pesar de la situación que atravesaba el socio argentino, el Canciller brasileño, Cardozo -futuro Ministro de Economía- confirmó que la decisión de su país era "profundizar el proceso de integración en el MERCOSUR" y "dar cumplimiento a los plazos y metas fijados"²³. Cabe recordar que para esta época, Brasil producía el cambio cualitativo al que se hace mención en este artículo, mirando a la Argentina como un socio comercial muy importante en la región.

Durante 1993, se produjeron dos visitas importantes para la relación entre ambos países y para la continuidad exitosa del proceso de integración.

El Presidente del Brasil, Itamar Franco, visitó a la Argentina (mayo de 1993) junto a su flamante Ministro de Economía (ex Canciller) Fernando Cardozo, dándole al MERCOSUR la cuota de oxígeno político y económico que precisaba en el momento justo. El Ministro de Economía del Brasil, Fernando Cardoso, reconocido en los círculos económicos y políticos nacionales e internacionales apareció en un momento clave para el Brasil - pues se proponían iniciar los cambios necesarios para reencauzar la economía brasileña- y para el período de transición del MERCOSUR. Ambos mandatarios ratificaron los compromisos adquiridos y firmaron varios protocolos con los que reforzaron los lazos bilaterales y afianzaron la credibilidad en el proceso de integración al interior mismo del MERCOSUR y a nivel regional.

Posteriormente, Menem visitó el Brasil (setiembre de 1993), con la intención última de acallar los ánimos ante los vientos de guerra comercial que amenazaban desatarse en esos momentos.

A partir del ingreso de Uruguay al proceso de integración, Argentina profundizó significativamente las relaciones con ese país a través de la firma de importantes acuerdos bilaterales vinculados a aspectos limítrofes, estratégicos, de explotación de recursos naturales, comerciales, etc. Renegoció el Convenio Bilateral Comercial (CAUCE) firmado entre ambos países en 1974 y se preocupó por adecuarlo a las normas del MERCOSUR, al punto de convertirse, en los últimos tiempos, en uno de los principales socios comerciales del Uruguay.

Con el Paraguay también se incrementaron las relaciones bilaterales, pero éstas giraron más en torno a aspectos políticos -profundizados durante 1993- que económicos, aunque en los últimos meses de 1993 esta característica parecería revertirse lentamente.

En efecto, las facilidades que ofrece el mercado del Paraguay en cuanto a bajos costos, exenciones impositivas y promociones industriales se han transformado en una oferta tentadora para numerosos industriales y empresarios argentinos que están viendo a ese país vecino con mucho más interés.

Obviamente el ingreso de Paraguay a la democracia, y el consiguiente apoyo brindado por Argentina, modificaron el bajo perfil que aquel país había tenido en la política exterior argentina, con el gobierno de Stroessner, durante la administración radical. Se produjo un mayor acercamiento político que se ve reflejado en las mutuas visitas presidenciales y en el ofrecimiento argentino de brindar cualquier asistencia al Paraguay por parte del Ministro Cavallo y su equipo.

Junto al acercamiento político se producen nuevas alternativas de cooperación y se revitalizan las viejas. En este sentido merecen remarcarse las negociaciones por Yacyretá y Pilcomayo, y los estudios tendientes a la construcción del emprendimiento binacional hidroeléctrico de Corpus. Al incremento de la cooperación en el área energética, deben agregarse otras instancias de cooperación, judicial, financiera, tributaria, la creación de empresas binacionales, etc..

En cuanto al conflicto por el Pilcomayo, de larga data en la historia de estos dos países, provocó un enrarecimiento en el clima político de la relación argentino-paraguaya. Este conflicto limítrofe se agudiza con la vuelta a la democracia del país hermano. Existió desde ámbitos diplomáticos de ese país una fuerte presión para su definición, la que ha sido hallada recientemente por los Cancilleres y que consta de la realización en forma conjunta, en abril de 1994, de las obras auxiliares que sean necesarias sobre el río, para permitir

una distribución equitativa de sus aguas. En el acta se acordó crear una comisión binacional administradora del río Pilcomayo para que se encargue de toda la problemática de este curso de agua.

Desde el punto de vista político, Argentina apoyó con particular interés la transición democrática paraguaya, pues su concreción exitosa significaba la garantía necesaria para estar rodeada de vecinos democráticos y la existencia de un gobierno previsible en los próximos años, además de garantizarse una fuente externa de energía cuando Yacyretá comience a generar electricidad, en principio, para 1994.

CONCLUSIONES

El gobierno del Presidente Menem reorientó y profundizó el proceso de integración en función de considerarlo entre las prioridades de la política exterior argentina. En ese sentido, y desde el perfil economicista que se le pretende dar a la política exterior, el MERCOSUR y el NAFTA ocupan lugares prioritarios en el diseño de política exterior de esta administración.

Tanto el Presidente Menem, como sus Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores, apostaron a la integración -a pesar del escepticismo que flota en el aire- como pista de lanzamiento hacia la economía mundial, y su intención es resolver todos los escollos que se presenten en el camino y que puedan retrasar la conformación del mercado común para la fecha prevista, 1º de enero de 1995.

En definitiva, tanto para Brasil como para Argentina, el MERCOSUR se presenta como una opción estratégica.

Brasil se ha transformado para la Argentina -desde el inicio del proceso de integración- en un mercado más que importante, aunque podría afirmarse que el fenómeno también se da a la inversa. De acuerdo al Secretario de Relaciones Económicas Internacionales Héctor Gambarotta: "Si el GATT se resuelve mal, la Argentina tiene donde colocar sus cereales. Justamente estamos buscando quedarnos con el mercado brasileño"²⁴. Estas palabras -tal vez un tanto ambiciosas ante los problemas que el MERCOSUR atraviesa- demuestran el interés de Argentina de conservar ese mercado, a través de la continuidad del proceso de integración, por todos los medios.

En la actualidad, debido al éxito en los intercambios -a pesar del déficit argentino- las relaciones entre Argentina y Brasil son de neto corte económico-comercial, la convergencia en política exterior está vinculada a los temas

económicos y a ciertos temas militares y nucleares. Tal vez las diferencias en este punto radiquen en las distintas políticas exteriores implementadas por ambos países hacia los Estados Unidos.

El Presidente Menem ha ratificado su intención de continuar con el proceso integracionista descartando por el momento, y de hecho se está realizando, pero con su dualidad discursiva deja una incógnita flotando en el aire: ¿Cuál sería la reacción argentina ante el ofrecimiento concreto de los Estados Unidos de ingresar al NAFTA?. La respuesta podría encontrarse en la particular relación implementada con los Estados Unidos a partir de su administración.

El gobierno de Menem se balancea entre el proceso de integración con sus socios del sur y el posible ingreso al NAFTA. Por el momento parece haber encontrado una solución intermedia, la de continuar con los objetivos integracionistas -con el reordenamiento de Brasil como condición fundamental- y el ingreso en bloque al NAFTA en un futuro, tal vez, cercano.

Por lo tanto, desde una percepción política, este es el tiempo para que Argentina continúe en su apuesta por la integración, a pesar de los graves problemas, para llegar a la meta última, y a pesar, también, de las quejas y preocupaciones por las disparidades frente a Brasil. El proyecto del MERCOSUR mantiene sus atractivos aun al atravesar un momento complejo, y nadie quiere imaginar un futuro económico sin un mercado común regional como el que nació en los últimos años.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 Ambos países estaban llegando en ese momento dentro del ciclo nuclear, al uranio enriquecido y soportaban la presión externa por rechazar el control internacional.
- 2 HIRST, Mónica, *"Avances y desafíos en la formación del MERCOSUR"*, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires, julio de 1992, N° 130, p.4.
- 3 Discurso del canciller Guido Di Tella en el Cuadragésimo Séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 24 de setiembre de 1992 (Doc. A/46/PV.5) P.
- 4 *"Argentina no se va del MERCOSUR"*, Diario *Clarín*, Buenos Aires, 17 de setiembre de 1992.
- 5 *"Brasil se compromete a comprar crudo argentino"*, Diario *Clarín*, Buenos Aires, 3 de marzo de 1993.

- 6 Estas palabras fueron vertidas por el Presidente Carlos Menem el día 18 de octubre de 1993 ante una requisitoria periodística por cuestiones vinculadas a la política exterior argentina hacia la integración regional.
- 7 Si bien las negociaciones tienen lugar en el ámbito de los órganos del MERCOSUR - Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común, Subgrupos de Trabajo, los acuerdos requieren del marco presidencial para su aprobación definitiva.
- 8 Por otra parte cabe remarcar que el Tratado fue aprobado por consenso en los cuatro parlamentos y que se conformó una Comisión Interparlamentaria. Las instituciones en su ámbito creadas y las reuniones de funcionarios del más alto rango del ejecutivo, han puesto en evidencia que la agenda de trabajo del MERCOSUR no está limitada a los asuntos económicos, sino que se extiende a otros planos, indicando la amplitud temática del proceso de integración.
- 9 Este tema corresponde a los aspectos económico-comerciales del proceso de negociación que serán tratados en otro artículo específico de este libro.
- 10 En ese momento el Tratado del NAFTA, todavía, no había sido ratificado por los tres países.
- 11 *"Bloques comerciales. Menem: "La Argentina ingresaría al NAFTA en 1993"*, Diario Clarín, Buenos Aires, 11 de marzo de 1993.
- 12 *"Los socios comenzaron el debate de una política cambiaria en común"*, Diario Clarín, Buenos Aires, 2 de julio de 1993.
- 13 *"Di Tella, enojado, amenazó con poner subsidios agrícolas"*, Diario Clarín, Buenos Aires, setiembre de 1993.
- 14 *"Discuten en el MERCOSUR los aranceles comunes"*, Diario Clarín, Buenos Aires, abril de 1993.
- 15 *"Firman acuerdos con Brasil. El MERCOSUR es un éxito"*, Diario Clarín, Buenos Aires, 26 de mayo de 1993.
- 16 Como corolario de lo acontecido, el Ministro de Agricultura de Brasil afirma que el gobierno brasileño decide, a través de un decreto, aplicar alícuotas compensatorias a las importaciones de trigo para no perjudicar los acuerdos comerciales vigentes con Argentina y, además, se compromete a privilegiar los programas de integración. Vale remarcar que ese decreto no se aplica sobre las importaciones de trigo brasileñas desde los Estados Unidos.
- 17 Las exportaciones paraguayas son en su mayor parte de madera, algodón y carne.
- 18 *"Brasil contragolpea: aplica a la Argentina sanciones comerciales"*, Diario Clarín, Buenos Aires, 1º de diciembre de 1993.
- 19 Los aspectos comerciales no corresponden a la temática central de este artículo pero a fin de comprender mejor el posicionamiento de Argentina en relación a sus socios, cabe aclarar que el aumento del intercambio comercial argentino-brasileño es muy importante y que si bien muestra constantes desequilibrios en favor de un país u otro, en los últimos dos años, Argentina pasa a ser el tercer socio comercial del Brasil, luego de Estados Unidos y Japón.
- 20 Al haberse incrementado el intercambio comercial argentino-brasileño con desequilibrios generalmente a favor de Brasil se produce en este país un cambio de estrategia hacia el MERCOSUR y fundamentalmente hacia Argentina como mercado. Ese cambio se advierte cuando a iniciativa brasileña se aceleran los

tiempos y se aprueba el nuevo cronograma en Las Leñas. Políticamente Brasil advierte la importancia estratégica del proceso ante una coyuntura de recesión y de dificultades en la resolución del pago de su abultada deuda externa. De improviso el mercado argentino se convierte en prioritario en el ámbito latinoamericano.

- 21 HIRST, Mónica, *"Argentina-Brasil, perspectivas comparativas y ejes de integración"*, G.E.L., Buenos Aires, 1990.
- 22 *"Brasil ratificó su integración al MERCOSUR"*, Diario *Clarín*, Buenos Aires, 14 de octubre 1993.
- 23 En esos momentos Brasil atravesaba una crisis política causada por las denuncias de corrupción contra el Presidente Collor.
- 24 *"La Cancillería ahora se dedica a exportar"*, Diario *Clarín*, Buenos Aires, 29 de julio de 1993.

ARGENTINA EN EL MERCOSUR: ¿DESARROLLO DE NUEVOS MERCADOS O SIMPLE COMPENSACION DE DEFICIT?

Elsa M. Marinucci

Argentina está transitando por una etapa donde los procesos de integración se han constituido en objetivos prioritarios de políticas de gran parte del mundo. Varias razones contribuyen a alentar tales procesos, entre ellas podemos mencionar la creciente internacionalización de las economías nacionales, la cual requiere del logro de especialización productiva, innovación tecnológica, economías de escala, etc. para una óptima inserción en los mercados internacionales. La integración facilita tales logros en la medida en que promueve la complementación, la especialización industrial y conduce a un mercado ampliado, a través de la reducción de barreras al intercambio comercial. Por otra parte, y desde una perspectiva política, la integración permitiría que los países en desarrollo vean fortalecido su poder de negociación frente a las naciones industrializadas. En América Latina en particular y, frente a intentos de integración en todo el continente como se planteara en la Iniciativa para las Américas, la integración de la subregión situaría a estos países en condiciones más ventajosas frente a países o bloques comerciales más poderosos.

Durante los últimos años, los procesos de integración en América Latina están ocupando un lugar prioritario en las agendas gubernamentales, destacándose el rol que ellos cumplen en el desarrollo de estas naciones. Atrás han quedado los intentos de industrialización por sustitución de importaciones donde el aumento de barreras al intercambio obstaculizaba el avance de la integración, tal como sucediera en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC-, la cual culminaría en 1980, con un ajuste de este esquema, a través de la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-.

El apoyo político que en la actualidad posee la integración en estos países, ha permitido la consolidación y avance de procesos que permanecieron inertes durante muchos años, tal sería el caso del Pacto Andino, y el desarrollo de otros que -como el Acuerdo Argentina-Brasil-, desembocarán en un proceso de integración mas amplio, tendiéndose a la formación de un mercado común en el cono sur -MERCOSUR-, al cual se suman, a los ya citados, Paraguay y Uruguay.

En este trabajo se abordan, las primeras experiencias de integración en América Latina que sirvieron de antecedentes al MERCOSUR, se examina el Tratado de Asunción, como así también los pasos y resultados obtenidos durante 1992 hacia la conformación del Mercado Común. Finalmente, se analizan las relaciones económico comerciales entre Argentina y los demás miembros del Mercosur, procurando identificar aquellas cuestiones económicas que afectan el objetivo de constitución de un mercado común para fines de 1994.

1- ALGUNOS ANTECEDENTES DEL PROCESO DE INTEGRACION EN EL CONO SUR

Los intentos de integración llevados a cabo en América Latina han presentado diversos matices, siendo importante destacar que durante las últimas décadas las circunstancias políticas no fueron siempre las más favorables a tales intentos y que los principios sobre los cuales se basaron estos procesos de integración fueron cambiando con el transcurrir del tiempo. En este sentido se nota el paso de una integración cerrada que preveía el crecimiento a partir de la sustitución de importaciones, a los actuales procesos abiertos que apuntan a sumar capacidades de los países de la región para salir a competir con el resto del mundo.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio creada en 1960 puede ser tomada como punto de partida de la integración en nuestra región, si bien es menester destacar la firma en 1941 de un tratado comercial entre Argentina y Brasil cuyo objetivo era llegar a una unión aduanera, el cual se encontraba abierto a la adhesión de los demás países limítrofes . Sin embargo la rivalidad que a partir de la segunda Guerra Mundial existió entre ambos países a causa de las posturas contrapuestas que cada uno adopta en política exterior, como así también las diferencias ideológicas existentes entre los gobiernos de

Argentina y Brasil, hicieron que aquel tratado de 1941 no llegara a materializarse. A su vez, existieron también algunos intentos de aproximación política y económica entre los años 1951 y 1954 que incluirían a Brasil, Chile y Argentina, en lo que sería una reedición del viejo "pacto ABC" de principios de siglo, pero ahora con un contenido económico mucho más marcado. Sin embargo, esta iniciativa será obstaculizada por sectores brasileños que mantenían la tradicional postura anti-argentina¹.

Si bien la CEPAL, desde su creación en 1948 defiende la idea de integración regional, fue recién en 1959 que se elabora un proyecto de zona de libre comercio, siendo el mismo realizado por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay con la colaboración de aquel organismo. Este proyecto, al que adhieren otros países de América Latina, servirá de base para el Tratado de Montevideo de 1960 que da nacimiento a la ALALC, cuyos objetivos fueron los de establecer una zona de preferencias como modo de recuperar e incrementar los niveles de comercio recíproco.

La idea básica era llegar a constituir un mercado común latinoamericano que incluiría a todos los países del área², partiendo del esquema de una zona de libre comercio a la cual se llegaría mediante un proceso gradual que contemplara tratamientos diferenciales para grupos de países según su desarrollo económico relativo. Pero la falta de apoyo político a esta iniciativa, las dificultades que suscitaba poner en práctica un mecanismo de desgravación arancelaria que comprendiera simultáneamente a los 11 países, unido a las políticas proteccionistas que aplicaban los Estados con el fin de sustituir importaciones, fueron algunas de las causas de su fracaso.

La firma del Tratado de Montevideo de 1980 transforma a la ALALC en la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-, fijándose en esta oportunidad mayor flexibilidad en sus objetivos, eliminándose plazos y metodologías generales y sistemáticas existentes en el anterior proceso.

La ALADI establece como objetivo a largo plazo la conformación en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano.

El Programa de Liberación Comercial multilateral de ALALC y sus mecanismos auxiliares tendientes a perfeccionar una zona de libre comercio, fueron sustituidos por un área de preferencias económicas.

Con relación a nuestro país, podemos decir que en 1985, y dentro del esquema establecido por ALADI, se inicia una nueva etapa por la cual Argentina privilegia la relación bilateral. En ese año, los Presidentes José Sarney de Brasil y Raúl Alfonsín de Argentina comienzan un proceso de integración bilateral a través de la firma de diversos documentos hasta llegar

a la del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. Estos acuerdos tuvieron continuidad a pesar del cambio de gobierno que se produce en ambos países. Así en 1989 los Presidentes Fernando Collor, de Brasil y Carlos Menem, de Argentina deciden acelerar y profundizar el proceso de integración ya iniciado.

Esta integración entre Argentina y Brasil dará origen a un proceso basado inicialmente en protocolos sectoriales que tenían como objetivo recuperar el nivel de transacciones y corregir los desequilibrios en el intercambio de ambos países, buscando una ampliación del comercio bilateral mediante desgravaciones tarifarias.

El 20 de diciembre de 1990, Argentina y Brasil otorgan forma jurídica al Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que ambos países firmaron en 1988 mediante la suscripción del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica Nro 14, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de Montevideo de 1980 y en la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la Asociación. En el mismo año, los Presidentes Carlos Menem y Fernando Collor replantean los mecanismos del acuerdo, estableciéndose la definitiva conformación de un mercado común para el 31 de diciembre de 1994. En setiembre de ese año y, después que Paraguay y Uruguay manifestaran sus deseos de participación en estas negociaciones, ambos países son formalmente invitados a las reuniones del Grupo Mercado Común, órgano creado por Argentina y Brasil para la ejecución del tratado de integración existente entre ambos.

2 - EL TRATADO DE ASUNCION Y EL MERCOSUR

La conformación de un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para el 31 de diciembre de 1994 tiene su punto de partida en la firma, por parte de los cuatro países, del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991.

A los fines del presente trabajo, nos interesa profundizar los aspectos que tengan especial referencia al intercambio comercial y su incidencia sobre los países miembros.

De acuerdo al Tratado de Asunción, el mercado común implica:

- a) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.
- b) el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una

política comercial común con relación a terceros países o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales;

- c) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- d) el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Para el logro de estos objetivos y durante el período de transición hasta el 31 de diciembre de 1994, se aplicarán los siguientes instrumentos:

- a) un **Programa de Liberación Comercial**, consistente en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, mediante el cual a partir del 30 de junio de 1991 la preferencia arancelaria que para dicha fecha fuera fijada en 47%, aumenta en siete puntos cada seis meses, con la excepción del último semestre de 1994 donde dicho aumento será de once puntos para llegar al 31 de diciembre de ese año al 100 % de preferencia. Estas rebajas arancelarias serán acompañadas de la eliminación de otras restricciones aplicadas al comercio recíproco -barreras no arancelarias-, como por ejemplo cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte el comercio recíproco.
- b) la coordinación de **políticas macroeconómicas** en forma gradual y convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias.
- c) un **arancel externo común** que incentive la competitividad externa de los Estados Partes,
- d) la adopción de **acuerdos sectoriales** que optimicen la utilización y movilidad de los factores de la producción, y permitan alcanzar escalas operativas eficientes.

Sin entrar a considerar los órganos institucionales del Tratado de Asunción, merece un comentario la creación de subgrupos de trabajo, los cuales se convierten en factores dinamizantes del MERCOSUR. El Grupo Mercado Común es quien tiene la facultad de crear los subgrupos de trabajo

que fueren necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Tratado, por tal motivo, hasta la fecha se han creado 11 subgrupos³.

Otro factor que acelera la dinámica del proceso, es la periódica reunión de los presidentes de los cuatro Estados Partes del MERCOSUR. Esta instancia, no prevista en anteriores organismos de integración, marca la permanente voluntad política de solucionar problemas, como así también de proyectar el organigrama tentativo de plazos a cumplir, procedimiento que se concreta durante 1992 en la II Reunión del Consejo del Mercado Común.

3 - PASOS Y RESULTADOS EN LA TRANSICION HACIA EL MERCADO COMUN

Siendo el Tratado de Asunción un tratado marco, establecido según el mismo lo expresa, para la constitución de un mercado común, su carácter se torna provisorio hasta el 31 de diciembre de 1994.

Conforme reza el art. 19, el mismo entrará en vigencia en la fecha de depósito del tercer instrumento de ratificación; por tal motivo, dicha vigencia se concretó el 29 de noviembre de 1991, momento en el cual los Estados Partes firman en el ámbito de la ALADI el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica Nro 18 que otorga al MERCOSUR cobertura jurídica.

A partir de la entrada en vigencia del Tratado, y durante 1992 y primer semestre de 1993, se han logrado importantes avances hacia la constitución de una unión aduanera, siendo lo más dificultoso eliminar los obstáculos que permiten la constitución de un mercado común, tales como la armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes, dado que las economías de los principales socios del MERCOSUR -Argentina y Brasil- divergen notablemente a partir de 1991. Estas divergencias no son neutras desde el punto de vista de la paridad bilateral real y de sus efectos sobre los flujos comerciales en la subregión⁴.

En este trabajo, se hará hincapié en los avances logrados en el Programa de Liberación Comercial, lo cual permitirá concretar en diciembre de 1994, una zona de libre comercio, como así también dar los pasos necesarios para la fijación del arancel externo común, que posibilitará llegar, también en dicha fecha, a una unión aduanera. Posteriormente, señalaremos algunas dificulta-

des que obstaculizan el avance hacia una integración mas profunda como es el mercado común.

Con respecto al Programa de Liberación Comercial, el mismo se ha venido cumpliendo de acuerdo a lo establecido en el anexo I del Tratado de Asunción, dado que su carácter automático ha permitido que desde la entrada en vigencia del Tratado, los aranceles que gravan las importaciones provenientes del MERCOSUR, disminuyeran 47%, y a partir del 31 de diciembre de 1991 esa disminución pasó a ser de 54%. De este modo, cada seis meses esta preferencia aumenta siete puntos, hasta llegar al 31 de diciembre de 1994 al 100%⁵.

Con referencia a las **listas de excepciones** que el tratado fija en art. 7, el cronograma de reducción se ha ido cumpliendo de acuerdo a lo establecido, en razón del 20% cada año, por lo cual desde el 1 de enero de 1993 Argentina quedó con 162 productos exceptuados, Brasil con 129, Paraguay con 263 y Uruguay con 576.

Dado que Argentina y Brasil ya provenían de un proceso de integración anterior al Tratado de Asunción, para el 31 de diciembre de 1994 sus listas de excepciones deberán estar completamente eliminadas, mientras que Paraguay y Uruguay poseen un año más de plazo.

En cuanto a las **barreras no arancelarias**, su disminución se ha visto facilitada a causa de que los países del MERCOSUR han adoptado, independientemente del Tratado de Asunción, medidas unilaterales de apertura externa, lo cual significó, además de la reducción de aranceles frente a terceros países, la reducción y/o eliminación de muchas barreras no tarifarias.

Con relación a las conversaciones sobre el **arancel externo común** que permitirá la conformación de una unión aduanera, es menester destacar que en la reunión que el Consejo del Mercado Común realizara en Montevideo en diciembre de 1992 se fijan niveles que oscilan entre 0 y 20%, con algunas excepciones a las cuales les sería permitido un máximo de 35%, pero que solo podrá extenderse desde 1995 hasta fines del 2000, donde deberán reducirse a un máximo de 20%. Estos aspectos serán considerados en particular más adelante.

Ademas de estos avances, debemos mencionar las decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común, ya que el mismo es el encargado de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción. Para el caso de aquellas decisiones del Consejo que requieren de la adopción de

medidas internas por parte de los Estados miembros para su efectiva vigencia, en las mismas se incluye una cláusula por la cual se solicita a éstos que tomen dichas medidas o designen los organismos encargados de poner en práctica lo resuelto⁶.

Así, el Consejo celebró su primera reunión desde la ratificación del Tratado, el 17 de diciembre de 1991 en Brasilia, contando con la presencia de los Presidentes de los Estados Partes. Entre los aspectos más importantes de la reunión, podemos mencionar el establecimiento de instrumentos complementarios al Tratado de Asunción como el Protocolo de Brasilia de Solución de Controversias, el reglamento del Grupo Mercado Común y la creación del subgrupo de trabajo Nro 11 referido a cuestiones laborales, empleo y seguridad social⁷.

Se debe mencionar además que en esta reunión se aprueba el Decreto CMC Nro 3/91 donde se establecen los “Términos de Referencia para acuerdos sectoriales”, que viene a configurar un marco donde se fijan las condiciones para la realización de los mismos, tanto para la acción privada como la gubernamental.

De tal manera, y en base al acuerdo sectorial suscripto por los sectores siderúrgicos, el Grupo Mercado Común aprobó en su reunión de Buenos Aires efectuada entre el 30 de marzo y el 1 de abril de 1992 el “Acuerdo Sectorial Siderúrgico”. Debe destacarse que los acuerdos sectoriales aprobados por resolución del Grupo son suscriptos por los plenipotenciarios de los Estados partes, y cuando correspondan, deben ser protocolizados en ALADI. Debemos resaltar que Uruguay aprobó en dicha reunión el marco general del Acuerdo Siderúrgico, con excepción del ámbito de aplicación contenido en el Anexo I, el que deberá ser definido en ocasión de elaborarse el correspondiente Protocolo Adicional del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica Nro 18, teniéndose en cuenta la opinión de todos los sectores productivos involucrados. Las Delegaciones de Argentina, Brasil y Paraguay expresaron su intención de acelerar la presentación del citado Acuerdo para su protocolización en la ALADI.

De este modo, el 21 de octubre de 1992 los gobiernos de Argentina y Brasil suscriben, de conformidad con lo previsto en el art. 12 del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica Nro 14 y con la Decisión 3/91 del CMC un Protocolo Adicional al ACE 14 antes mencionado, denominado “Acuerdo Sectorial Siderúrgico”.

En setiembre de ese mismo año, las entidades empresarias de Argentina y Brasil suscriben el Acuerdo Sectorial de las Industrias Químicas, Petroquímicas

y sus especialidades, y deciden continuar las negociaciones con las entidades empresarias de Uruguay y Paraguay para obtener su incorporación en calidad de signatarios al acuerdo.

Los sectores industriales que, al igual que los arriba mencionados, han concluido o están concluyendo acuerdos sectoriales, nos permiten observar el avance hacia el proceso de integración a pesar de los inconvenientes y dificultades existentes.

El art. 4 de la decisión 3 antes mencionada, dispone una limitación a dichos acuerdos sectoriales, dado que los mismos deberán ser concebidos de manera de no constituirse en trabas al libre comercio de bienes y servicios, y no favorecer prácticas desleales de comercio, tales como cárteles, trust, u otros, ni incluir limitaciones cuantitativas u otras barreras tarifarias.

Lo anterior implica, que en virtud del principio básico del libre comercio inherente al MERCOSUR, los acuerdos sectoriales no deben convertirse en mecanismos cerrados, cartelizados, con repartos de mercados entre los países más grandes. Tales acuerdos deben ser instrumentos de complementación económica intersectorial y de optimización de factores productivos como tránsito a la apertura global⁹.

La segunda reunión del Consejo del Mercado Común se realiza entre los días 26 y 27 de junio de 1992 en la localidad de Las Leñas, donde participaron los Presidentes de los cuatro países miembros del MERCOSUR. Entre los principales temas de la agenda figuran la consideración de lo acordado por el Grupo Mercado Común respecto a las actividades desarrolladas en los últimos seis meses de trabajo, y fue precisamente de este estudio que surgió un documento fundamental para que en el período de transición se cumplan los objetivos del Tratado de Asunción; tal es el caso del "Cronograma de medidas" que establece los plazos concretos para el cumplimiento de dichos objetivos. Estos plazos establecidos solo podrán ser modificados por resolución del Grupo Mercado Común y no podrán excederse en más de tres meses, ni del 31 de diciembre de 1994. Sobre el mencionado cronograma, sólo se hará referencia a aquellos aspectos que tienen directa incidencia sobre el comercio entre los países miembros.

Dado que uno de los grandes inconvenientes para el logro del mercado común es la **armonización de políticas macroeconómicas**, en el cronograma se estableció que el mes de marzo de 1993 será la fecha para elaborar el documento final sobre el arancel externo común; diciembre lo será para elaborar el de métodos alternativos de armonización de políticas macroeconómicas, como así también las propuestas para evitar inestabilidades en los flujos de comercio provenientes de la variabilidad de las paridades

recíprocas. A su vez para diciembre de 1993 la fecha para la elaboración del documento final sobre instrumentos de promoción y estímulo a las exportaciones, para octubre de 1993 el de diagnóstico de competitividad sectorial a nivel MERCOSUR y el mes de diciembre de 1994 el de políticas para las micro, pequeñas y medianas empresas.

Con el objetivo de facilitar la libre circulación de bienes, servicios y capitales que establece el Tratado de Asunción, se simplificarán los trámites y controles fronterizos mediante la implementación del MIC/DTA para todo tipo de transporte en el mes de marzo de 1993. Asimismo, se deberán poner en práctica los controles integrados de frontera en octubre de 1994, y el funcionamiento de las aduanas durante las 24 horas en diciembre del mismo año.

En cuanto a la **política agrícola**, en mayo de 1993 deberá estar elaborada la propuesta final para la eliminación de barreras a la libre circulación de productos agropecuarios. En junio de 1994 deberán estar unificados los criterios para la aplicación de los impuestos indirectos sobre el comercio exterior, además de los conducentes a la estandarización del sistema cambiario.

En esta misma reunión, donde además de los plenipotenciarios de los cuatro países del MERCOSUR, se hallaba presente la delegación de Bolivia, es importante destacar la celebración del Acuerdo de \bar{n} Transporte fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, el cual viene a constituir un hecho de suma importancia para la integración física y económica de los países de la Cuenca del Plata.

El acuerdo tiene por objeto, facilitar la navegación y el transporte comercial, fluvial, en dicha Hidrovía, mediante el establecimiento de un marco normativo común⁹.

En el mes de octubre de 1992. como consecuencia de la suspensión en su cargo del Presidente de Brasil, Fernando Collor de Melo, se llevó a cabo en Brasilia una reunión extraordinaria del Consejo con la presencia del nuevo presidente, Itamar Franco, quien reafirmará la voluntad política integracionista a pesar de los inconvenientes -políticos y económicos- por los que atravesaba su país.

Después de ello, la última reunión que el Grupo Mercado Común realizó durante 1992 en la ciudad de Montevideo, tuvo como principal objetivo la discusión de temas relacionados con el cumplimiento del cronograma de Las Leñas, con las dificultades suscitadas durante el año, como así también las metas futuras a concretar para el logro del mercado común.

Fue en esta última reunión que -dadas las medidas económicas adopta-

das por el gobierno argentino en octubre de 1992, entre ellas, elevación de la tasa de estadística aplicada a las importaciones y reintegro a las exportaciones, cuya finalidad fuera la de frenar en parte el ingreso de productos del exterior, a la vez que aumentar las exportaciones buscando revertir el déficit comercial existente con el socio brasileño-, Paraguay se refirió a las dificultades que el incremento de la tasa de estadística estaba ocasionando a las exportaciones de su país, como así también a los numerosos intentos de negociación que se habían realizado para superar tales inconvenientes. A raíz de esto, Argentina y Paraguay llevaron a cabo negociaciones directas, las cuales fueron continuadas en 1993, alcanzándose una solución el 16 de abril de ese mismo año a través de la firma de un "Convenio Específico de Cooperación Económica" en el marco de la ALADI. Por este convenio Paraguay, por su condición de país de menor desarrollo económico relativo mediterráneo, recibirá un tratamiento preferencial efectivo para la exportación de sus productos en el mercado argentino. Este convenio fue realizado al amparo de lo dispuesto en los artículos 15, 16 y 20 del tratado de Montevideo de 1980.

El convenio dispone que Paraguay y Argentina se comprometen a realizar en forma conjunta un relevamiento e inventario de los productos paraguayos que reúnan las mejores condiciones de competitividad para ingresar al mercado argentino. Dicho relevamiento e inventario constituirá la base para un estudio tendiente a mejorar las condiciones para contribuir al anuncio de la oferta exportable del Paraguay en su calidad de país de menor desarrollo económico relativo Mediterráneo, ampliar la difusión de los productos en el mercado argentino, y promover la adecuación de los procesos productivos sectoriales. Para el cumplimiento de lo establecido, ambos países se comprometieron a establecer un programa de cooperación técnica. A su vez, y mientras se desarrollen las actividades previstas, Argentina suspende transitoriamente el cobro del incremento de la alícuota de la Tasa de Estadística, para la importación de los productos negociados por Argentina en favor de Paraguay originarios y procedentes de dicho país.

Otro de los temas a destacar de la reunión fue la aprobación del Acuerdo Sectorial de Arroz, suscripto por las entidades del sector productor y elaborador de arroz de los Estados partes, solicitándose a los respectivos gobiernos que instruyan a los representantes ante la ALADI a fin de que suscriban, en el marco de la misma, un protocolo adicional al AAP CE Nro. 18.

Por su parte, el Consejo del Mercado Común realizó el 28 de diciembre del mismo año su última reunión de 1992, contando con la presencia de los

presidentes de los cuatro países miembros, donde además de aprobarse la creación de la Reunion de Ministros de Agricultura, los presidentes evaluaron el cronograma de Las Leñas, destacándose el avance realizado en cuanto a:

- la presentación de propuestas nacionales para una política de salvaguardia.
- la definición de una nomenclatura común
- el efectivo intercambio en comercio exterior

Otro aspecto importante fue la decisión de los presidentes que a partir de junio de 1993 estén definidos los niveles de arancel externo común entre 0 y 20%, aunque serán permitidas alícuotas diferentes hasta un máximo del 35% para una lista reducida de productos, la cual deberá disminuir a un máximo de 20% en un plazo no superior a 6 años a partir del 1ro de enero de 1995.

También en dicha oportunidad, los presidentes reiteraron la importancia crucial que la coordinación de políticas macroeconómicas posee para la viabilidad del MERCOSUR. A tal fin, instruyeron tanto a los Ministros del área Económica como al Grupo Mercado Común para que prosigan los trabajos tendientes a identificar variables cuantitativas para la coordinación de dichas políticas.

Con referencia al acuerdo "4 + 1", que en 1991 firmaran los países del MERCOSUR con Estados Unidos, se pudo observar en esta ocasión cierta cautela en el manejo del tema, debido, probablemente, a las incertidumbres que aun genera el futuro de dicha relación. Los Presidentes acordaron proponer a Estados Unidos la realización de conversaciones preliminares, de manera que cuando todas las partes lo consideren conveniente, puedan dar inicio a las negociaciones entre el MERCOSUR y los Estados Unidos, de acuerdo a las alternativas comerciales que en el futuro se presenten a partir de la Iniciativa para las Américas, lanzada en 1990.

4 - INTERCAMBIO COMERCIAL ARGENTINA-MERCOSUR

Corresponde evaluar en este punto cuál ha sido el intercambio comercial entre nuestro país con los restantes miembros del MERCOSUR. Para ello, se hace necesario efectuar un análisis comparativo con relación a los años

anteriores a la vigencia del Tratado de Asunción, lo cual posibilitará evaluar sus efectos sobre el comercio de los países miembros.

Si tenemos en cuenta que las exportaciones totales de Argentina durante 1991 alcanzaron la cifra de 11.977 millones de dólares, aproximadamente el 17 % de ese total fue destinado a los socios del MERCOSUR. Durante ese mismo año, Argentina aparecía como uno de los socios más estables del MERCOSUR, obteniendo una balanza superavitaria con Uruguay y Paraguay, y un incipiente déficit de aproximadamente 35 millones de dólares con respecto a Brasil. Dicho déficit no causaba aún preocupación en Argentina dado que, por un lado, entre 1989 y 1990 el comercio bilateral había alcanzado niveles superiores en dólares corrientes que el máximo alcanzado en 1980, además de que en 1990, Argentina había logrado revertir los crecientes desequilibrios existentes con el vecino país obteniendo un superávit de 700 millones de dólares, y por otro lado, las exportaciones argentinas hacia Brasil se habían diversificado, dado que la participación de manufacturas en el total de ventas al exterior ascendió del 22% en 1985 a 44% en 1989¹⁰, y las exportaciones de manufacturas de origen industrial mostraron un aumento de 109 a 560 millones de dólares entre 1985 y 1990¹¹.

Además del significativo aumento que mostrara el comercio bilateral Argentino-Brasileño a partir del PICE (Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño de 1986), los sectores empresariales argentinos comenzaron a demostrar mayor confianza en la integración, fundamentalmente cuando notaron que la eliminación de barreras al comercio entre ambos países se había convertido en un hecho real que facilitaba el aumento de ventas hacia Brasil. Al mismo tiempo, mientras en ciertos rubros las negociaciones bilaterales fueron realizadas directamente por el sector privado como en automóviles, en otras actividades (siderurgia, papel, maquinaria eléctrica) los empresarios tomaron una posición defensiva¹².

A partir de 1991, si bien el comercio bilateral continuó creciendo en forma sostenida, comenzaron a registrarse -como anteriormente lo señalábamos-, desequilibrios para Argentina, debido al aumento del caudal de importaciones, hecho que a lo largo de 1992 originó innumerables críticas por parte de los sectores empresariales.

Así, en el año 1992 las exportaciones globales argentinas representaron 11.965 millones de dólares, de los cuales alrededor del 18% tiene como destino el MERCOSUR. Del total de exportaciones hacia el MERCOSUR, el grueso de las mismas correspondieron a las ventas realizadas al socio brasileño, dado

que representaron alrededor del 71% , mientras que las destinadas a Paraguay representaron el 11% y a Uruguay el 17%. Si bien las exportaciones hacia el MERCOSUR registraron un aumento, pasando de 1.977 millones a 2.225 millones de dólares entre 1991 y 1992, el ascenso de las importaciones fue más significativo, pasando de 1.804 a 3.739 millones de la misma moneda, correspondiendo el 90% a las provenientes de Brasil, país con quien en 1992 se registrara un déficit de 1700 millones de dólares.

Entre las dificultades que durante los años 1991 y 1992 desequilibraron el comercio bilateral argentino-brasileño, podemos mencionar:

- deterioro de la paridad peso/cruzeiro
- existencia de un menor nivel arancelario en Argentina con respecto a Brasil, lo que implica mayor facilidad de ingresos de productos desde ese país.
- medidas aplicadas en Brasil durante 1992 de incentivos a las exportaciones, tales como la mejora del Programa PROEX de promoción de exportaciones.
- reducción y/o eliminación (en Argentina) de ciertos estímulos a las exportaciones (fiscales, financieros) a partir de finales de 1989, aunque a partir de 1992 serán en parte reimplantados.

Si bien todos estos aspectos han contribuido al desequilibrio en el comercio bilateral, el primero de ellos, es quizás el más significativo para el objetivo de constituir una unión aduanera en diciembre de 1994. Así, mientras en Argentina el peso se apreciaba para lograr estabilizar la economía, en Brasil el cruzeiro se depreciaba en un clima de alta inflación y recesión interna en ascenso. Esta situación fue generando creciente malestar en los sectores industriales argentinos quienes veían disminuir sus niveles de producción ante el acelerado aumento de importaciones provenientes de Brasil, lo que fue originando demandas de mayor protección a través de las solicitudes de aplicación de medidas de salvaguardia. Así, en marzo de 1992, la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel de nuestro país solicita la aplicación de la Cláusula de Salvaguardia en el A.A.P.C.E. 14, denunciando el perjuicio que les causaba el aumento de las importaciones, y donde se apreciaba la alta participación de Brasil en el sector. De este modo, el Grupo Mercado Común a través de la Res.1/92 dio lugar a la aplicación de dicha cláusula en tres de los sectores por los que había reclamado la industria, desestimando la aplicación para otros tres por considerarse que no se observaba configuración de daño con la información obtenida hasta el momento.

La aplicación de cláusulas de salvaguardia se hizo más frecuente a principios de 1993 donde se fijan, en abril de ese año, cupos para otros papeles y cartones y para neumáticos. En junio del mismo año, se aprueba la aplicación de salvaguardia para motocompresores de refrigeración doméstica también provenientes de Brasil.

Además de la aplicación de Cláusulas de Salvaguardia, y también en respuesta a los reiterados reclamos de protección, en octubre de 1992 el gobierno argentino adopta una serie de medidas económicas, entre las que podemos mencionar el aumento de la tasa de estadística que se aplicaba a las importaciones y de los niveles de reintegros aplicados a las exportaciones, así como la eliminación de ciertas tasas que gravaban a estas últimas. Sin embargo, dichas medidas no logran revertir el desequilibrio existente, dada la persistencia de asimetrías y divergencias entre las economías de Argentina y Brasil. Esta situación fue a la vez generando dificultades en el cumplimiento de ciertos protocolos firmados entre Argentina y Brasil a través del Programa de Integración y Cooperación Económica, como es el caso del inherente a la industria automotriz, dado que la misma, durante 1992 habría participado con 40% del déficit total de la balanza comercial, debido a las dificultades experimentadas por las industrias argentinas en colocar sus productos en el país socio a causa de su acentuada recesión¹³.

Las primeras evaluaciones prácticas tras la adopción de las medidas económicas argentinas, mostraron a los empresarios brasileños dispuestos a absorber el aumento de la tasa de estadística mediante la reducción de sus márgenes comerciales, con la finalidad de mantener el mercado de exportaciones argentino.

A pesar de ello, en los últimos meses de 1992 las importaciones provenientes de Brasil fueron marcando una sensible baja, dado que las mismas se ubicaron por debajo del promedio del resto del año. Así mientras en septiembre de 1992 las importaciones brasileñas totalizaron 284 millones de dólares, en octubre descendieron a 281 millones y en noviembre a 220 millones. Esta desaceleración permitió estimar que el déficit comercial de 1993 podría ser inferior al del año anterior.

De este modo, y a pesar que en los primeros siete meses de 1993 el déficit comercial global argentino registró un aumento con respecto al mismo período de 1992 del 32,1%, se produce una reducción del desequilibrio con los países del MERCOSUR, como consecuencia de un aumento de las importaciones de sólo el 7,2% frente al incremento de exportaciones de 78% a los tres países

que integran el mercado común. El déficit resultante de 224 millones de dólares, fue aproximadamente un tercio del registrado en igual período de 1992 (U\$S 773,1 millones).

Con referencia al comercio bilateral argentino-brasileño, en este período analizado, las exportaciones argentinas subieron 100,9%, mientras que el déficit de la balanza comercial pasó de 1052,9 millones en los primeros 7 meses de 1992 a 362,1 millones en similar período del año en curso.

Si tomamos el período comprendido entre enero y septiembre de 1993, podremos apreciar que el saldo de las exportaciones de Brasil hacia nuestro país alcanzó 2600 millones de dólares mientras que el de las importaciones fue de 1920 millones.

En octubre, el saldo deficitario para Argentina sumó 680 millones de dólares en contraste con los 1470 millones registrados en los primeros nueve meses de 1992.

La reducción del desequilibrio de la balanza comercial se obtuvo fundamentalmente por el incremento de las compras brasileñas de petróleo y sus derivados, trigo y automóviles desde Argentina, debido al compromiso de los dos países por mejorar el intercambio. Así, durante los primeros nueve meses de 1993, Brasil incrementó las importaciones de petróleo y sus derivados en 796%, las de automóviles en 150% y las de trigo en 133%.

De este modo, podríamos decir que las perspectivas son más alentadoras en cuanto al equilibrio de la balanza comercial con el vecino país durante el año en curso, dado que de continuar la actual tendencia, el déficit con Brasil podría disminuir aproximadamente 50% con respecto a 1992.

CONCLUSIONES

A través de lo expuesto, hemos podido notar las diferencias y obstáculos que actualmente imperan entre los socios del Mercado Común del Sur. Las divergencias estructurales entre los cuatro países son notables, y los desequilibrios en las balanzas regionales en un momento en que los socios están intentando entenderse, causa frustraciones que, a la vez tienden a generar reivindicaciones compensatorias.

Sin duda, las negociaciones intra-MERCOSUR sólo podrán prosperar cuando se visualice una razonable posibilidad de equilibrio de fuerzas tendiente a perpetuarse en el tiempo. Sin embargo, el éxito del MERCOSUR no solo depende de la adecuada coordinación de las políticas gubernamentales de los cuatro socios, sino fundamentalmente del acertado accionar empresarial. Serán precisamente estos últimos quienes deberán visualizar alternativas de inserción en el mercado ampliado, que deberán concretarse, sino en la actualidad, al menos al momento del logro del tan anhelado equilibrio de fuerzas en el MERCOSUR.

Los problemas son incluso más profundos en la medida en que los socios de los países participantes son, en su mayor parte, empresas de porte pequeño y mediano, con el efecto que las mismas no pueden soportar por tiempo prolongado desequilibrios como los actualmente existentes. Fuera de las conocidas asimetrías con la economía brasileña, las pequeñas y medianas empresas se encuentran ante otras dificultades que le obstaculizan su inserción eficiente en otros mercados. Las mismas se refieren a problemas de escala, exigencias de calidad, de precios competitivos, etc. que en algunos casos se han resuelto a través del asociativismo o formación de consorcios de comercio exterior, lo cual les ha conferido mayor dimensión de escala y por lo tanto, condiciones más ventajosas en las negociaciones. Los acuerdos de complementación entre empresas del MERCOSUR son una de las estrategias consideradas pertinentes para disminuir los desniveles actuales de la región.

Sin lugar a dudas, los sectores económicos de Argentina enfrentan un extraordinario desafío a través del MERCOSUR, con todos sus riesgos y oportunidades. Este desafío se expresa tanto a nivel de competitividad en el mercado interno como en el de los países miembros, y, mas aún frente a terceros mercados, considerados estos últimos como el objetivo básico de expansión de los socios del Mercado Común.

Finalmente, e inmersos en la incertidumbre que trae aparejado todo proceso de esta envergadura, sobre todo por tratarse de países en desarrollo, debemos destacar que el establecimiento de un adecuado arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas impulsada por una fuerte voluntad política como la existente hasta el presente, determinarán una considerable disminución de los riesgos mencionados. La nueva conformación mundial signada por la existencia de megamercados nos lleva inevitablemente a definir una estrategia a nivel regional, dado que hoy resulta indiscutible que individualmente no tenemos posibilidades de inserción internacional.

REFERENCIAS Y NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. BARBOZA, Rubens A., *Intentos de integración en el Cono sur hasta el Tratado de Asunción. Contribuciones*, Buenos Aires, abril-junio, 1993, Nro 2, pág. 8.
2. Los países que formaron parte de ALALC fueron Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Colombia, México y Perú.
3. Los subgrupos de trabajo creados son los siguientes: Asuntos Comerciales, Asuntos Aduaneros, Normas Técnicas, Política fiscal y monetaria relacionadas con el comercio, Transporte terrestre, Transporte marítimo, Política industrial y tecnológica, Política agrícola, Política energética, Coordinación de políticas macroeconómicas y Relaciones laborales, empleo y seguridad social.
4. DA MOTTA VEIGA, Pedro, *Alcanzar un mercado común interno: pasos y resultados. Contribuciones*, Buenos Aires, abril-junio, 1993, Nro 2, pág.35.
5. En el último semestre, es decir del 30/6/94 al 31/12/94 la preferencia arancelaria aumentará 11 puntos para poder llegar al 100%.
6. LAVOPA, Jorge, *La estructura orgánica funcional del MERCOSUR. Contribuciones*, Buenos Aires, abril-junio, 1993, pág 19.
7. La creación de este subgrupo se hizo teniendo fundamentalmente en cuenta las reivindicaciones de centrales sindicales.
8. CHUDNOVSKY, Daniel, *El futuro de la integración hemisférica: el Mercosur y la Iniciativa para las Américas. Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, enero-marzo 1993, pág.483.
9. La hidrovía comprende los ríos Paraguay y Paraná, incluyendo los diferentes brazos de desembocadura de este último, desde Cáceres en Brasil hasta Nueva Palmira en Uruguay, y el canal Tamengo, afluente del río Paraguay, compartido por Bolivia y Brasil.
10. BOUZAS, Roberto, *Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos/Mercosur: una evaluación preliminar*, en Bouzas Roberto y Lustig Nora, *Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA a MERCOSUR*. FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992, pág.165.
11. CHUDNOVSKY, Daniel, *El futuro de la integración hemisférica: el Mercosur y la Iniciativa para las Américas. Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, enero-marzo, 1993, pág 490.
12. *Ibidem*, pág. 488.
13. *Déficit: complica la presión de compensar*. Diario *Ambito Financiero*, Buenos Aires, 29 de enero de 1993.

COOPERACION ESTRATEGICO-MILITAR EN EL MERCOSUR

Claudia A. Giaccone

El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, firmado el 29 de noviembre de 1988, alcanzó gran repercusión en la región al considerar los años de confrontación entre estos países, donde predominaron las visiones imperialistas y las percepciones mutuas de "enemigos" o "adversarios". A partir de estas coincidencias, el alejamiento de la posibilidad de conflicto -esencialmente estratégico- fue decisivo para atenuar antiguas rivalidades y representó, por parte de Brasil, el abandono de una postura hegemónica frente a su vecino.¹

Este proceso se fue ampliando con la incorporación de Uruguay y Paraguay, hasta la conformación del MERCOSUR en marzo de 1991. Paralelamente a este programa de integración en pleno desarrollo -tema abordado en otros artículos de este libro- se fue creando un espacio creciente de *cooperación en el ámbito militar*.

Ello fue posible a partir de la consideración por parte de las Fuerzas Armadas de los cuatro Estados miembros, de que existen en el marco regional, un conjunto de intereses compartidos que pueden ser extendidos al área militar. Sin desconocer la presencia de legítimos intereses nacionales que pueden limitar y hasta perturbar el logro de los que son comunes, coinciden en que la conciliación y armonización de estas aspiraciones es el principal desafío a enfrentar, señalando la conveniencia de *privilegiar los intereses cooperativos* sobre los competitivos.

Para abordar este tema es necesario, en primer lugar, realizar algunos ajustes y precisiones teórico-conceptuales. La importancia de precisar los conceptos se debe a que no siempre se apunta a los mismos criterios cuando se habla de cooperación militar, la cual es confundida generalmente con conceptos pertenecientes a otras corrientes teóricas. Para evitar este error, resulta útil distinguir entre: *Cooperación, Alianzas Militares e Integración*.

COOPERACION ESTRATEGICO-MILITAR EN EL MERCOSUR

Claudia A. Giaccone

El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, firmado el 29 de noviembre de 1988, alcanzó gran repercusión en la región al considerar los años de confrontación entre estos países, donde predominaron las visiones imperialistas y las percepciones mutuas de "enemigos" o "adversarios". A partir de estas coincidencias, el alejamiento de la posibilidad de conflicto -esencialmente estratégico- fue decisivo para atenuar antiguas rivalidades y representó, por parte de Brasil, el abandono de una postura hegemónica frente a su vecino.¹

Este proceso se fue ampliando con la incorporación de Uruguay y Paraguay, hasta la conformación del MERCOSUR en marzo de 1991. Paralelamente a este programa de integración en pleno desarrollo -tema abordado en otros artículos de este libro- se fue creando un espacio creciente de *cooperación en el ámbito militar*.

Ello fue posible a partir de la consideración por parte de las Fuerzas Armadas de los cuatro Estados miembros, de que existen en el marco regional, un conjunto de intereses compartidos que pueden ser extendidos al área militar. Sin desconocer la presencia de legítimos intereses nacionales que pueden limitar y hasta perturbar el logro de los que son comunes, coinciden en que la conciliación y armonización de estas aspiraciones es el principal desafío a enfrentar, señalando la conveniencia de *privilegiar los intereses cooperativos* sobre los competitivos.

Para abordar este tema es necesario, en primer lugar, realizar algunos ajustes y precisiones teórico-conceptuales. La importancia de precisar los conceptos se debe a que no siempre se apunta a los mismos criterios cuando se habla de cooperación militar, la cual es confundida generalmente con conceptos pertenecientes a otras corrientes teóricas. Para evitar este error, resulta útil distinguir entre: *Cooperación, Alianzas Militares e Integración*.

Cuando se hace referencia a la *cooperación militar* se entiende por ella *la situación creada a partir de la suscripción y aplicación de acuerdos mutuos entre Estados o Fuerzas Armadas de distintos Estados así como la puesta en marcha de una serie de medidas que, en primera instancia, tendrían por finalidad eliminar o minimizar las posibilidades de conflicto entre ellos y proporcionar asistencia o colaboración en tareas específicas, manteniendo el status soberano pleno de los Estados involucrados ya que no renunciarían a las obligaciones primarias que los mismos tienen con respecto a sus sociedades nacionales.*

De acuerdo a Robert E. Osgood, una *alianza* es una “*«comunidad en guerra latente» basada en una cooperación general que va más allá de prevenciones formales y que los signatarios deben estimar continuamente para preservar la confianza mutua en la fidelidad de cada uno para obligaciones específicas*”. Así, las alianzas han sido usualmente formadas en contextos internacionales en los cuales el conflicto, o la amenaza de conflicto, está presente.²

George Liska y William Riker, han desarrollado teorías acerca de las alianzas. Lo que más interesa remarcar de sus apreciaciones teóricas, es su coincidencia en destacar que las alianzas o las coaliciones *se separan una vez que se alcanzaron los objetivos*, porque ellas son formadas esencialmente “*contra, y solamente deliberadamente a favor, de alguien o algo*”. Aunque un “*sentido de comunidad*” puede reforzar a las alianzas o coaliciones, él rara vez las compromete a la existencia.³ Como se observa, estas características no pertenecen al concepto de cooperación apuntado más arriba.

La otra perspectiva teórica que entra en juego, de gran desarrollo actualmente por cierto, es la de la integración. En el ámbito militar la *integración* implicaría un *sistema colectivo de defensa*. Es decir, *aquella condición lograda por un grupo de Estados nacionales que, debido a la existencia de una suficiente comunidad de intereses, han traducido en una expresión jurídica el compromiso formal de entregar sus capacidades para enfrentar con razonables posibilidades de éxito las amenazas o agresiones de que tales Estados pueden ser objeto, individual y colectivamente.*⁴

En este sentido, algunos autores expresan que “*por lo general, una alianza está dirigida hacia una amenaza específica o motivada por un objeto determinado, mientras que un sistema de seguridad o defensa colectiva apunta al mantenimiento de un orden internacional*”.⁵

De esta manera, en el caso de los sistemas de seguridad o defensa colectiva, se está refiriendo no sólo a la definición de propósitos y normas que rigen estas relaciones, sino también a la existencia de ciertos órganos que facilitan su puesta en ejecución.

Es claro entonces, que la integración militar apunta a metas mucho más abarcativas que las que se pretenden en el plano de la cooperación. Significa, sobre todo, *una cierta inversión o compromiso del respectivo poder nacional de los países signatarios, y una parcial cesión de su autonomía en asuntos internacionales.*

Realizadas brevemente las aclaraciones necesarias acerca de los conceptos más usados en el artículo, se describirán los avances más significativos obtenidos en el proceso de cooperación militar hasta el año 1993⁶. En primer lugar, se abordarán los pasos iniciales dados por Argentina y Brasil, luego se mencionarán las medidas adoptadas dentro del marco del MERCOSUR -así como las discrepancias acerca del modo en que se plantea ampliar la cooperación- y por último, los acuerdos a los que se arribaron en materia nuclear.

I - LOS COMIENZOS

Si bien con anterioridad al proceso de integración iniciado por Argentina y Brasil a mediados de la década del ochenta se había llevado a cabo algún tipo de cooperación militar -a modo de ejercicios conjuntos, participación en Organizaciones Internacionales, etc-, en este artículo se hará hincapié en lo realizado a partir del comienzo formal de este acercamiento bilateral.

El área militar, por estar vinculada a cuestiones de seguridad, es en ambos países, extremadamente sensible. Precisamente han sido ambas Fuerzas Armadas en el poder, quienes sostuvieron con mayor vigor, enfoques geoestratégicos y hegemónicos basados en la percepción del otro como "amenaza".

No obstante ello, se ha venido observando un cambio en las percepciones de estos actores respecto a la desaparición de la amenaza así como considerables avances en el marco general del proceso de cooperación iniciado. Prueba de ello lo constituyen la apertura y mantenimiento de un canal de comunicación entre los Estados Mayores Conjuntos a través de la realización de Simposios anuales. Estos progresos se vuelven más significativos, cuando se resalta que se está haciendo referencia a la actividad conjunta de dos actores que han trabajado históricamente con hipótesis de conflicto "cruzadas".⁷

En efecto, desde 1987 se vienen desarrollando encuentros académicos entre los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de Argentina y Brasil. Estos Simposios tienen por objeto cimentar el espíritu de acuerdo que

surgió luego de la Declaración de Iguazú de 1985, firmada por los entonces presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney con ocasión de la inauguración del "Puente Presidente Tancredo Neves". En ellos, se pone énfasis en que "en la cooperación y el esfuerzo participativo mutuo se encuentra trazado el destino para que Brasil y Argentina alcancen la estatura estratégica que sea capaz de alejar cualquier riesgo a la paz y tranquilidad regional".⁸

Según el autor brasileño Lesbat Cavagnari, esta cooperación iniciada en el plano militar va a resultar efectiva en la medida en que atienda a tres compromisos: no utilización de la tecnología nuclear para fines militares (excluyéndose el submarino nuclear), no adopción de hipótesis de conflicto bilateral como categoría de planeamiento militar y no intervención militar en los respectivos procesos políticos internos. El cumplimiento de estos principios, para este autor, garantizará el desarrollo y la consolidación del proceso de integración argentino brasileño.⁹

II - LA COOPERACION MILITAR SE MULTILATERALIZA

El desarrollo de la cooperación militar siguió las mismas etapas que el programa establecido en el plano político-económico. De esta manera, la cooperación iniciada por Argentina y Brasil, fue ampliándose al marco regional, abarcando poco a poco a todos los países integrantes del MERCOSUR. Así, en el tercer Simposio fue invitado el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas uruguayas como observador, en el cuarto lo fue el paraguayo, pasando Uruguay a ser miembro pleno, calidad que fue adquirida por Paraguay en el quinto encuentro. A partir de allí, la cooperación militar bilateral se multilateraliza y es considerada como un *proceso entablado en el ámbito del MERCOSUR*.

Hasta el momento se llevaron adelante seis Simposios. En ellos se han discutido temas de seguridad que abarcan desde concepciones tecnológicas hasta de despliegue, técnicas y educativas¹⁰. El último fue realizado en Argentina en junio de 1992, y contó con la participación de una representación chilena en calidad de observadora. Todo indica que el Estado Mayor Conjunto de ese país será miembro pleno en la próxima reunión. En el mismo se introdujo como tema predominante una de las cuestiones más espinosas para el debate: la *seguridad colectiva regional*. La misma será abordada puntualmente más adelante.

Acuerdos y Medidas de Confianza Mutua

Es posible hacer una distinción entre los *acuerdos* a los que arribaron los Estados y las *Medidas de Confianza Mutua*, también llamadas *Medidas de Incremento de Confianza (MIC)*, que han implementado los países del MERCOSUR. Estas Medidas, que responden a los nuevos esquemas de cooperación que tienden a conformarse en el nuevo orden mundial, pueden ser definidas como *aquellas acciones concretas destinadas a disminuir las posibilidades de conflicto entre Estados, por medio de mecanismos de identificación, información y restricción mutuas, específicamente en el campo militar*. En el marco de las mismas, la comunicación y el asesoramiento mutuo entre autoridades políticas y militares es un requisito indispensable.¹¹

La suscripción de acuerdos internacionales en el ámbito militar, revitaliza la confianza y la credibilidad entre las naciones y posibilita que las amenazas puedan ser reducidas tendiendo a un modelo en el que las relaciones pacíficas prevalecen frente a las tradicionales basadas en el conflicto.

En este sentido, el ex Ministro de Defensa argentino, Antonio Erman González, expresaba en febrero de 1993 que “nuestra relación con las otras Fuerzas Armadas, tanto de los países de América Latina como de países extracontinentales, ya sea de Europa o Estados Unidos, es de un permanente acercamiento para buscar una cooperación, un intercambio que acerque doctrinas, que acerque posiciones, que acerque tipos de adiestramiento, y que le permitan a nuestros integrantes de las Fuerzas Armadas acceder también a tecnologías que a lo mejor no poseemos todavía en el país. Este intercambio, y este acercamiento también, en alguna medida, garantiza que las reacciones frente a una situación de crisis tengan una valla previa que es una discusión y un diálogo amistoso, distinto a la situación anterior de una permanente desconfianza y recelo”.¹²

Estos acuerdos pueden ser bilaterales o multilaterales, pero en el Cono Sur, hasta ahora se han dado predominantemente los primeros. Entre ellos se pueden mencionar: ejercicios conjuntos entre Armadas (como el Atlantis o la participación en las maniobras anuales UNITAS con los EEUU.), entre Ejércitos¹³, intercambios recíprocos a nivel de Fuerzas Aéreas (como el Programa de Cooperación e Integración Aeronáutica Argentino-Brasileño), convenios para producción y comercialización de aeronaves (Programa CBA-123), etc.¹⁴

Entre estos acuerdos se pueden destacar el “AMAS” (*Area Marítima Atlántico Sur*) entre las Armadas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para el tráfico marítimo. El sistema fue acordado en 1967 pero sufrió modificaciones, tanto por nuevas circunstancias políticas internas e internacionales

como por los avances técnicos en las funciones de las Armadas. Su importancia radica en que, exceptuando los acuerdos que fueron realizados en el marco de la OTAN, el AMAS es el único de carácter amplio estructurado entre cuatro países. Al requerir de la aprobación del resto de los miembros para cualquier actividad o desplazamiento en el Atlántico, brinda mayores garantías respecto de acciones pacíficas y disminuye la posibilidad de causar inconvenientes inesperados a otros Estados.

Por otro lado, también merece un párrafo aparte el *Programa de co-desarrollo del avión CBA-123* que fuera realizado por EMBRAER y FAMA, que constituye la materialización de la voluntad conjunta de Brasil y Argentina en integrar sus capacidades para un emprendimiento tecnológico que posibilita ganar mercados de exportación. A principios de 1986 se firma el Acuerdo de Cooperación Técnica e Industrial entre el Ministerio de Defensa de la Argentina y EMBRAER¹⁵, el 21 de enero de 1987 se firma entre FAMA y EMBRAER el acuerdo de cooperación industrial para el desarrollo y coproducción de un avión de transporte liviano y que prevee los contratos específicos que cubren las etapas del Programa CBA-123. Actualmente se encuentra en elaboración el contrato de la Fase de desarrollo y de la de marketing y comercialización. A pesar de que el avión fuera presentado a mediados de 1992 en la ciudad de Buenos Aires y ya posea virtuales compradores, el proyecto se halla detenido por razones presupuestarias.¹⁶

Con respecto a las *Medidas de Confianza Mutua*, pueden destacarse, entre otros, la organización de los Simposios mencionados, invitaciones interfuerzas para eventos especiales, intercambios de oficiales en Cursos del Ejército¹⁷ e intercambios de visitas anuales¹⁸.

Entre estas medidas, aparece como relevante en el ámbito multilateral -además de los Encuentros entre los Estados Mayores Conjuntos- la realización de la primera reunión de los Ejércitos del MERCOSUR. La misma se llevó a cabo en junio de 1993 en la ciudad de Buenos Aires y contó con la asistencia, en calidad de observadores, de los agregados militares de Chile y Bolivia.

Los objetivos que se persiguieron fueron la profundización de la comunicación y el conocimiento mutuo entre los ejércitos de la región, así como el intercambio de las experiencias acumuladas por esta fuerza en los respectivos países. Los resultados de esta primera reunión fueron positivos por lo que se dejó constancia en el acta final, de la intención de continuarlos a semejanza de los Simposios de Estados Mayores Conjuntos.¹⁹

Los avances alcanzados hasta el presente en vías de esta cooperación resultan innegables. Por la forma en que progresaron los acercamientos y los acuerdos obtenidos, cabe esperar una profundización de la relación a

través de nuevas medidas de confianza y de cooperación en la región. Al respecto, muchas son las ideas que van apareciendo para profundizar el acercamiento entre estos países, los que, no obstante, comparten coincidencias y discrepancias.

III - DISCREPANCIAS SOBRE LA AMPLIACION DE LA COOPERACION

Hasta el momento, entre las cuestiones que se han discutido en los citados encuentros, existe un punto crucial para el proceso de cooperación: el de la *seguridad colectiva regional*, ya que muestra algunas divergencias en las concepciones existentes entre las Fuerzas Armadas de los cuatro países.²⁰

Las opiniones oficiales vertidas en estas reuniones, las declaraciones públicas de los más altos jefes militares y algunos documentos referidos al tema producidos por las fuerzas, permiten esbozar un panorama acerca del parecer de sus miembros sobre el proceso de integración regional y su inserción en el mismo.

En general, las Fuerzas Armadas de los cuatro países coinciden en *aumentar y perfeccionar los mecanismos de cooperación de la región «acompañando» el proceso de integración socio-económica iniciado por los Estados*. Las diferencias (algunas profundas) están en el énfasis puesto en esa profundización y en su posible evolución.

En ocasión de celebrarse, en junio de 1992, el sexto encuentro entre Estados Mayores Conjuntos, fue el representante de la *delegación argentina* quien disertó ampliamente sobre este particular. En su exposición presentó tres alternativas: una de mínima, donde se describe el establecimiento de un sistema de defensa colectiva a través de acciones político-militares reducidas, evitando las posibilidades de conflicto intra-regional e incrementando las medidas de confianza mutua; una segunda intermedia, que establece un sistema de defensa colectiva a través de acuerdos político-militares ampliados, intensificando las medidas de incremento de confianza y, simultáneamente, iniciando el tratamiento de temas concernientes a la defensa de intereses comunes y al logro de una efectiva seguridad compartida; y una alternativa de máxima consistente en la materialización de un sistema de defensa colectivo con estructura orgánica y normativa propia, de funcionamiento efectivo.

Entre estas propuestas, la "intermedia" fue la escogida por la delegación argentina, por tener la mejor aptitud, factibilidad y aceptabilidad en las actuales circunstancias, posición que contó con la plena coincidencia brasileña y una más tímida por parte de Paraguay y Uruguay.

En el caso de los *militares paraguayos*, la propuesta pasa por *integrarse*, por medio de un compromiso jurídico, en un organismo permanente con sede en uno de los países miembros del MERCOSUR con la finalidad de defender conjuntamente la región. En este sentido, Paraguay insiste en la necesidad de preparar el elemento militar para el momento de la "integración", proponiendo para ello: el aumento de la cooperación militar entre los países del MERCOSUR orientada hacia la defensa de la subregión, la aproximación a una doctrina de defensa subregional, y la creación de un organismo permanente, al menos de consulta, que capitalice el proceso de cooperación militar y lo canalice hacia una forma concreta de defensa nacional.

La respuesta unánime de las otras tres delegaciones a estas proposiciones es la de considerarlas objetivos de largo plazo que requieren pasos intermedios aún no cumplidos. En el extremo de la negativa, se ubican los militares uruguayos, quienes consideran inviable una integración militar como la propuesta por Paraguay.

Como se observa, tanto en los hechos como en el discurso de los decisores de políticas específicamente militares, *no hay voluntad de avanzar en el proceso de cooperación militar más allá de los límites impuestos por la dinámica del proceso de integración en el marco general*. En todo caso, es el devenir de este último el que impondría los avances o retrocesos. Todo esto, obviamente, sin desmerecer el ingrediente de confiabilidad y relajamiento en las relaciones regionales que aporta la cooperación entablada a nivel militar.

IV - COOPERACION NUCLEAR

En el Cono Sur, los únicos países que desarrollaron tecnología nuclear fueron Argentina y Brasil, quienes más allá de los distintos acuerdos en organismos internacionales y la participación en diferentes instituciones técnicas específicas, no habían impulsado entre sí, hasta 1980, ningún tipo de acercamiento que motivara la cooperación, la regulación o el control de su desarrollo tecnológico en la materia. A partir de entonces, la presión por el control y la limitación del uso de la tecnología sensitiva, sentó las bases para el inicio del primer Acuerdo de Cooperación en los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear entre la Argentina y Brasil.²¹

A partir de ahí, se acrecientan las relaciones entre ambas naciones con una serie de importantes acuerdos en materia nuclear. Entre ellos se encuentran: la Declaración Conjunta de Política Nuclear de Foz de Iguazú de 1985,

los Protocolos sobre “Información Inmediata y Asistencia Recíproca en caso de accidentes nucleares y emergencias radiológicas” (nº 11) y sobre “Cooperación nuclear” (nº 17) de 1986, la Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña de Foz de Iguazú de 1990 y el Acuerdo de Guadalajara - México- firmado en julio de 1991 en ocasión de la Reunión Cumbre de Presidentes de América Latina, España y Portugal.

Estos instrumentos en general, aseguran la utilización exclusivamente pacífica de la energía nuclear para el desarrollo científico, tecnológico y económico, implementan salvaguardias y controles mutuos y prohíben el ensayo, fabricación o adquisición de dispositivos nucleares destinados a fines bélicos.

Por la Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña de Foz de Iguazú, firmada por los Presidentes Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Melo el 28 de noviembre de 1990, se decide constituir un Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares. Este Sistema será aplicado a todas las actividades nucleares de ambos países con el objeto de iniciar, una vez celebrado un acuerdo conjunto de salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), las negociaciones tendientes a posibilitar la entrada en vigor del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco).

De este modo, hay dos elementos importantes presentes en esta Declaración que pueden destacarse: el Acuerdo de Salvaguardia con la OIEA y la ratificación del Tratado de Tlatelolco.

* **Acuerdo de salvaguardia con la OIEA**²² Se propuso presentar al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) los registros e informes que se obtuvieron por la aplicación del sistema común de contabilidad y control, de acuerdo con los mecanismos de salvaguardia vigentes en esa agencia. Este Acuerdo con la OIEA fue firmado en Viena el 13 de diciembre de 1991 entre los presidentes Carlos Menem, Fernando Collor de Melo y el titular de la OIEA, Hans Blix. El pacto de salvaguardia tiene una operatoria que consiste en que los inspectores de la OIEA, junto a los argentinos y brasileños, comprueben la utilización de los recursos energéticos. Así la Argentina y Brasil dan garantía a la comunidad internacional sobre los fines pacíficos de sus respectivos programas, a la vez que buscan resguardar adecuadamente sus secretos tecnológicos e industriales.

Este Acuerdo ha sido citado por la OIEA como ejemplo en la materia para otros países o regiones geográficas, debido a sus especiales características, sirviendo además, para dinamizar e iniciar nuevas relaciones comerciales en el área nuclear.²³

* **Tratado de Tlatelolco** Por otra parte, la misma Declaración consta de un punto donde se establece la ratificación del Tratado de Tlatelolco por parte de los dos países a la luz de las enmiendas realizadas al mismo a instancias de ambos gobiernos y de Chile. Así, durante el transcurso de 1992 se comenzó a negociar con el Brasil, Chile y posteriormente con México, una serie de enmiendas al Tratado indispensables para que los tres primeros países pudieran adherir plenamente al mismo. *Las enmiendas propuestas fueron aprobadas por aclamación por los Estados partes del tratado el día 26 de agosto de 1992, en México, durante la IV Reunión de Signatarios del tratado de Tlatelolco y por el VII Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia General del OPANAL.*²⁴

Otro de los acuerdos, como se mencionó, es el firmado el 18 de julio de 1991 entre Argentina y Brasil para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear -más conocido como *Acuerdo de Guadalajara*-. Por el mismo se crea la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), estableciendo un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC). Esta Agencia²⁵ es un incipiente organismo comunitario en materia de control nuclear, ya que ha confeccionado las listas de inspectores que tendrán a su cargo la verificación del cumplimiento de los acuerdos suscriptos.

En agosto y diciembre de 1991 comenzaron las reuniones del Comité Permanente Argentino-Brasileño de Política Nuclear (la primera en Río de Janeiro, la segunda en Buenos Aires); y el 26 de julio de 1992 se acuerdan inspecciones nucleares entre Argentina y Brasil.

En lo que respecta a armas químicas, el 5 de setiembre de 1991 en Mendoza, los cancilleres de Argentina, Brasil y Chile firmaron la Declaración sobre la Prohibición Completa (uso o producción) de las Armas Químicas (o biológicas) conocida como "*Compromiso de Mendoza*". Luego adhirieron los otros miembros del MERCOSUR, Paraguay y Uruguay, como así también Bolivia y Ecuador.

El conjunto de estos acercamientos que han sido plasmados en relevantes acuerdos bilaterales, hizo que la problemática nuclear en el Cono Sur dejara de ser un obstáculo para la relación entre los países del MERCOSUR. No obstante ello, en el último Simposio de Estudios Estratégicos, la delegación uruguaya planteó la cuestión de la posible producción de este armamento por parte de Argentina y Brasil.

Tal posición refleja los desniveles en cuestiones de tecnología entre los países del MERCOSUR, y magnifica la desconfianza hacia los países poseedores del desarrollo nuclear, que en estos últimos años han logrado la

confianza suficiente como para comenzar vínculos cooperativos en un área sumamente sensible. De todos modos, hasta el momento son posibles y concretas dentro del marco regional, las perspectivas de un mayor incremento de las relaciones en materia nuclear.²⁶

APRECIACIONES FINALES

Sin lugar a dudas, no son pocos los emprendimientos conjuntos en materia de cooperación militar que han sido desarrollados por las Fuerzas Armadas de los países miembros del MERCOSUR hasta el momento.

Los progresos alcanzados en vías de esta cooperación desde 1985 son incuestionables, en especial si tenemos en cuenta que los están liderando dos países históricamente enemigos y enfrentados entre sí por percepciones de mutua desconfianza. Del modo en que avanzaron los acercamientos y los acuerdos obtenidos, cabe esperar -como se expresó más arriba- una profundización de la relación mediante nuevas medidas de confianza y de cooperación en la región.

De todos modos, debe tenerse en cuenta que, si bien las Fuerzas Armadas se han encargado de manifestar en todas las ocasiones la firme decisión de avanzar en el programa de cooperación militar entre los países del MERCOSUR, también han expresado (salvo en cierta medida las Fuerzas Armadas paraguayas) *que no avanzarán independientemente de los logros alcanzados en el proceso de integración económica*. Esto significa *“acompañar sin adelantarse”* siguiendo los pasos que se den en otras áreas y aprovechando el clima de confianza que los mismos aportan.

No obstante ello, “frente a los desafíos externos que se derivan de una nueva situación militar, y del avance del Mercado Común del Sur, se percibe una tendencia a buscar soluciones regionales para conflictos regionales”. “En este marco, la realización de actividades de incremento de confianza mutua, tienden a afianzar la cooperación militar como un fundamental factor coadyuvante del proceso de integración”. De esta manera, *“si bien aún se hace hincapié en la necesidad de mantener capacidades militares autónomas, está claro el rol preponderante que las Fuerzas Armadas de los países del MERCOSUR tendrán en el futuro”²⁷, y ese rol contemplará, cada vez más, la presencia de cierto tipo de actividades (compatibilización doctrinaria, planeamiento, ejercicios conjuntos, control de zonas, etc.) que deberán ser concebidas en forma conjunta.*

Por el lado de los compromisos establecidos en materia nuclear, los logros no fueron menores. La serie de instrumentos firmados entre los

gobiernos de Argentina y Brasil en este período siguen la tendencia internacional hacia el control de armamentos y el desarme, pero tienen en la región un especial efecto de distensión, tanto entre ellos como para con sus vecinos. Esos acuerdos, en general, apuntan a asegurar la utilización exclusivamente pacífica de la energía nuclear para el desarrollo científico, tecnológico y económico.

Es importante destacar, por último, que los acercamientos producidos en estas áreas forman parte de un *proceso* que se encuentra en *continuo desarrollo*. Por ello, muchas son las propuestas que van surgiendo con el fin de profundizar la cooperación entre los países (y obviamente las Fuerzas Armadas) del MERCOSUR y de la región en general. Existen diversidad de medidas propuestas para el incremento de confianza, entre ellas, reuniones periódicas de Ministros de Defensa, participación conjunta en operaciones multinacionales para el mantenimiento de la paz, creación de un cuerpo de entrenamiento para oficiales de países latinoamericanos, desmilitarización de fronteras, concreción de un cuerpo de agregados militares que actúe en conjunto y prepare reuniones, mayor intercambio y mayor relación con la prensa, medidas que logren mejorar la transparencia y la comunicación interfuerzas a través de notificaciones, observaciones o inspecciones mutuas.

La anhelada integración económica y social que se intenta a través del MERCOSUR no puede darse aisladamente de la búsqueda de coincidencias en todas las demás áreas involucradas. En este sentido, materias como la militar y la nuclear son esenciales para garantizar el marco de confianza y seguridad necesarios para el normal desarrollo del programa iniciado. Por el momento, es posible afirmar que se han dado pasos trascendentales en estos ámbitos, que incluso han sido sorprendentes para la región en general. De aquí en más, resta esperar los resultados que, en un mediano plazo, permitan una mejor evaluación dentro del marco global del proceso de integración.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. HIRST, Mónica, *El programa de integración Argentina-Brasil: de la formulación a la implementación*, FLASCO, Buenos Aires, 1988, pág. 2.
2. OSGOOD, Roberto E., *Alliances and American Foreign Policy*, Baltimore: John Hopkins press, 1968, pág. 19, en DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert, *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survave*, New York, Harper and Row, 1990, 3ª Edición, pág. 450.
3. LISKA, George F., *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*, Baltimore: John Hopkins press, 1962, pág. 12; RIKER, William H., *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press, 1962, pp. 32-76, en DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert, *op. cit.*, pág. 450.

4. HERRERA, Américo, PIÑEIRO, Antonio, DOMINGUEZ, Roberto y LOBAIZA, Humberto, *Es viable un sistema colectivo de defensa en el Cono Sur en un contexto de integración regional en marcha?*, ponencia presentada al VI Simposio de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas del MERCOSUR, Buenos Aires, junio 1992, pág 15.
5. Ibidem, pág. 16.
6. El marco temporal de este artículo se extiende aproximadamente hasta julio de 1993, fecha en que fue elaborado.
7. DRUETTA, Gustavo y TIBILETTI, Luis, *Cooperación Regional para la Paz*, en *Revista Nuevo Proyecto*, Buenos Aires, 1991, nº 7-8, pág. 60.
8. DIAMINT, Rut, *Medidas de Confianza Mutua: Realizaciones y propuestas para la Argentina*, en *Seguridad Estratégica Regional (SER en el 2000)*, Buenos Aires, 1992, nº 2, pág. 74.
9. LESBAT CAVAGNARI FILHO, Geraldo, *Brasil. Argentina: autonomía estratégica y cooperación militar*, en HIRST, Mónica (ed), *Argentina-Brasil: Perspectivas comparativas y Ejes de Integración*, Ed. Tesis, Buenos Aires, 1990.
10. Los Simposios anteriores fueron realizados alternativamente en Argentina y Brasil -en las ciudades de Buenos Aires, San Pablo, Buenos Aires y Brasilia-, salvo el quinto, que tuvo lugar en Montevideo, Uruguay. La metodología con que se desarrollan consiste en la exposición por parte de cada delegación oficial de un documento sobre una materia determinada, y luego los miembros de los demás Estados participantes presentan la apreciación que su país efectúa al trabajo expuesto. Posteriormente se abre el debate para todos los participantes.
11. DIAMINT, Rut, *op. cit.*, pág. 72.
12. *La Defensa Nacional: Una tarea de todos*, reportaje a Antonio Erman González en *Rev. Actualización Política*, Buenos Aires, enero/febrero 1993, nº 10, pág. 21.
13. Para el año 1993 hay dos ejercicios previstos: un ejercicio conjunto de los Estados Mayores de Ejército en área de frontera y el segundo de Paracaidismo.
14. Una información más detallada de cada uno de los acuerdos firmados bilateral y multilateralmente -algunos no vigentes-, puede hallarse en el siguiente libro: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (C.A.R.I.) y Fundación Konrad Adenauer, *El rol de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR*, Buenos Aires, 1993.
15. Los objetivos del acuerdo son: a) Proyecto, desarrollo, ensayo y fabricación en serie (en forma conjunta) de nuevas aeronaves; b) Subcontrataciones recíprocas de partes, conjuntos, piezas, componentes, sistemas y equipamientos de aeronaves en producción actual; c) Montaje, ensayos y entrega por una de las partes, de las aeronaves ya desarrolladas y fabricadas por la otra.
16. La información sobre este programa fue suministrada por el Comodoro Carlos Argente, de la Subdirección Comercial del Área Material Córdoba.
17. Desde mediados de la década del sesenta se vienen realizando intercambios académicos entre los ejércitos de Argentina y Brasil. En estos momentos se encuentra en nuestro país un oficial brasileño cursando estudios en la Escuela Superior de Guerra (ESG). El Ejército Argentino también invitó a tres oficiales brasileños -que no vinieron por cuestiones presupuestarias-, uno para la Escuela de Inteligencia y dos para la Escuela de Montaña. Por otro lado, en Brasil hay un

oficial argentino en la Escuela de Comando de Estado Mayor del Ejército (ECEME), y un oficial (que finalizó recientemente) junto a un suboficial que está por comenzar el Curso del Comando de Instrucción de Guerra en la Selva (CIGS). (La información de esta nota fue suministrada por el agregado militar brasileño en Argentina, Coronel Pinto).

18. También en el ámbito del Ejército, se ha establecido entre Argentina y Brasil, un intercambio de visitas anuales. El año 1993 va a ser el tercero consecutivo en que se realizan. Ellas consisten de dos delegaciones por país con un General al frente de cada una, más dos oficiales en el primer caso y más tres oficiales en el segundo. El objetivo es la visita a Brigadas pertenecientes al Estado vecino. En 1992 visitaron en nuestro país, la Brigada Paraná y la Brigada Tucumán, y la de Goiania y Dorados en Brasil. (La información de esta nota fue suministrada por el agregado militar brasileño en Argentina, Coronel Pinto).
19. Los temas expuestos en este primer encuentro por las distintas delegaciones giraron alrededor de una materia común: la constitución de fuerzas multinacionales de paz y el comentario acerca de las últimas misiones enviadas a través de Naciones Unidas (en el caso Uruguayo), salvo la exposición correspondiente a la Argentina que consistió en las políticas educativas en el Ejército.
20. Por otra parte, además de ser este concepto lo suficientemente amplio como para incluir a la región en su conjunto y no sólo a los miembros del MERCOSUR, debería analizarse la influencia que ejercería sobre las políticas unilaterales sobre seguridad regional de cada uno de los Estados, como el caso de las aplicadas por Argentina debido a su alineamiento con Estados Unidos.
21. *El rol de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR, op. cit.,* pág. 35.
22. Su nombre completo es Acuerdo de Salvaguardias Omnicomprensivas entre la Argentina, el Brasil, la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares y el Organismo Internacional de Energía Atómica.
23. Este Acuerdo fue ratificado por la Argentina, pero hasta el presente no ocurrió lo mismo con Brasil.
24. El Congreso argentino ya ratificó el Tratado mediante la Ley nº 24.272, promulgada el 7 de diciembre de 1993.
25. Esta Agencia tiene su sede en Río de Janeiro y fue inaugurada el 9 de diciembre de 1992 por los cancilleres de ambos Estados. Las relaciones de ambos países se continúan en la Comisión Energética Argentino-Brasileña de Actividades Nucleares (CEABAN), que se reúne cada cuatro meses con representantes de la CNEA de Argentina y la CNEN de Brasil y en las que participan miembros de las cancillerías y empresarios.
26. *El rol de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR, op. cit.,* pág. 38.
27. *Ibidem,* pag. 45.

ARGENTINA ANTE EL AÑO DE EUROPA

Pedro Romero

El primero de enero de 1993 recorrió el mundo la fotografía de dos gendarmes europeos cortando la barrera de un puesto fronterizo. Pretendía ser el símbolo de la nueva Europa; la realidad de aquel objetivo nacido en el Acta Unica del '87, donde el capital y el trabajo deben circular libremente por el territorio de los doce estados miembros de la Comunidad. Sin embargo el símbolo periodístico dista aún de la realidad. El mercado único todavía es objetivo; 1993 resultó una inauguración apresurada.

Por otra parte a 500 años de haber "descubierto" América, los europeos iniciaron un nuevo descubrimiento: el de la "Europa Unida". El Tratado de Maastrich apareció como el salto cualitativo de lo económico a lo político. La discusión superaba los problemas reglamentarios de las cuatro libertades del mercado único y se situaba en el perfil político de la Europa futura. El debate ganó un importante espacio en la escena comunitaria durante el '92 y no pocas ni débiles fueron las resistencias encontradas.

El referéndum con voto negativo en Dinamarca, unido al triunfo por menos del 1% en el francés hicieron tambalear un edificio con más de tres décadas de cimientos. Hubo que esperar hasta octubre de 1993 para que Maastrich fuera ratificado definitivamente.

Es probable que la incertidumbre sea el mejor diagnóstico de la actualidad comunitaria. Algunos sostienen que el camino por recorrer en los próximos años será más duro que lo avanzado en los primeros treinta. Otros se apresuran a responder que si el objetivo final es complejo, dificultades del mismo tenor representarían retroceder en el proceso de integración. Ambas posiciones pueden suscitar cuestionamientos pero de todas maneras nadie se atreve a dudar del lugar de privilegio que los europeos están llamados a ocupar en los nuevos escenarios.

Argentina, lejos de los preparativos hegemónicos que algunos todavía le asignan a Europa, enarbola a fines de 1992 la estabilidad económica, la transformación de la estructuras del Estado, su correlato en el programa de

privatizaciones y la consolidación de sus nuevas relaciones con EEUU y sus vecinos del Mercosur; como símbolos de su nuevo modelo nacional. Sin embargo el proceso de cambio interno y las ansias de protagonismo internacional del gobierno justicialista encontraron también considerables limitaciones. El saldo negativo de la balanza comercial, el ajuste económico severo con sus consecuentes costos sociales y los cuestionamientos de corrupción aparecieron como los más publicitados.

La transición internacional sin final claro parece de esta manera no diferenciar geografías y tanto la vida del norte como la del sur conviven con un mismo problema: la inestabilidad de la incertidumbre.

El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones bilaterales de Argentina y la Comunidad Económica Europea en un momento en que ambos intentan, con las enormes diferencias de responsabilidad que corresponden a uno y a otro en el plano internacional, definir el lugar a ocupar en un futuro Nuevo Orden¹.

Iniciar con un breve panorama de los antecedentes de la relación argentino-europea no responde en este caso a la antojadiza reiteración de moldes establecidos. La historia de estos vínculos ocupa un lugar considerablemente importante y son un factor siempre presente como para prescindir de ellos, aún en análisis de actualidad.

El hito de la vuelta a la democracia inicia el segundo momento de esta presentación. En este sentido no solo los profundos cambios internos ocasionados por el cambio de régimen actúan como parámetro analítico sino también el quiebre producido en la actitud política de Europa hacia América Latina confluyen a inaugurar un nuevo tiempo en la histórica relación.

Los temas de la agenda de los '80 como derechos humanos, democracia o la misma solución del conflicto centroamericano permitieron encontrar en Europa un interlocutor válido y muchas veces alternativo a los EEUU para la política regional y nacional.

El gobierno democrático argentino inicio así a partir de 1983 la llamada "conexión europea". Se abrió con ella, mas allá de los logros y fracasos que oportunamente evaluaremos, una nueva etapa en la relación bilateral reconsiderando la importancia de Europa para la política exterior argentina.

El tercer momento pretende detener especialmente la atención en el **gobierno del Dr. Menem**. El gobierno justicialista entendió que una política de alineamiento con Occidente de manera expresa y "militante" era la única vía

para lograr una nueva presencia en los escenarios internacionales y conseguir el "apoyo" del capitalismo desarrollado para la solución de la compleja situación interna. La relación con EEUU denominada habitualmente como "alineamiento automático" apareció en este marco como la más promocionada, aunque sería reduccionista considerar la misma como excluyente. Las relaciones con Europa no ocuparon un lugar marginal; el reinicio de relaciones diplomáticas con Gran Bretaña abrió un nuevo panorama en las relaciones bilaterales. Analizaremos así en primer lugar, las principales cuestiones referentes al ámbito político diplomático, para luego abordar los logros y limitaciones de la relación económica.

El balance final pretende marcar algunas deficiencias originadas en la ausencia de una adecuada planificación política o peor aún, en prejuicios que desfiguran los verdaderos parámetros de las relaciones de nuestro país con la CE.

UNA HISTORIA LIGADA A EUROPA

Que es historia y que es presente en la relación de Argentina con Europa no resulta un problema tan fácil de resolver. Es por ello que remitirse al pasado implica siempre aportar un insustituible instrumento de comprensión de nuestros vínculos con el viejo continente. Por otra parte la historia es letra permanente para los discursos de los hacedores de nuestra política exterior cuando se trata de diseñar las potencialidades de la relación².

Independientemente de la trascendencia cualitativa que dicha variable puede jugar hoy, no se debe olvidar que Argentina es uno de los países más "europeizados" de América Latina. Dicha caracterización no implica una consideración culturalmente secundaria sino que aparece como un modo de mirarse a si misma y de entender su propia historia. Un breve repaso de la historia común argentina-europea puede aclarar aún más esta afirmación.

La independencia política conseguida con la emancipación de España abrió paso de manera gradual a una nueva dependencia: Gran Bretaña. El momento paradigmático de esta nueva relación quizás lo constituye lo que la historiografía ha caracterizado como etapa de la organización nacional (2da mitad del siglo XIX). Se generó allí un modelo nacional que marcará fuertemente a la Argentina moderna donde los conceptos de modernización y desarrollo eran equivalentes al de "europeización". En aquellos años el país configuró una economía abierta y alineada de manera incondicional con el Reino Unido. Como lo destaca Borón tres fueron los ejes que imprimieron dinamismo a esta relación: A- Una economía mundial marcadamente librecambista. B- Una

complementación natural de ambas economías, que más allá de la desigualdad, se asentaba sobre la lógica expansiva del comercio de ese momento. C- La alianza de los sectores agroexportadores con las distintas fracciones del capital financiero y comercial dominado por las inversiones británicas³.

En síntesis este momento de la relación de nuestro país con el viejo continente estuvo centrado fundamentalmente en una especial relación con Gran Bretaña. Ciertamente es que este rasgo no es exclusivo de Argentina; la presencia inglesa dejó sus huellas en la mayoría de los países de América Latina. Tales vínculos podrían ser caracterizados como "semicoloniales" en tanto la presencia económica de los ingleses -acompañada por su capacidad para influir en las decisiones internas de otros estados - fue prácticamente hegemónica. Como lo sostiene Helio Jaguaribe fue un momento en el que todas las sociedades latinoamericanas se convirtieron en importadoras de cultura y de productos acabados y exportadoras de productos primarios⁴.

Esta realidad latinoamericana sufrirá sin embargo importantes alteraciones conforme se consolidaba la presencia regional de los EEUU. Es así como al estallar los conflictos bélicos mundiales en la primera mitad de este siglo, la mayoría de los países de la región habían orientado sus prioridades externas hacia el país del norte, permitiéndoles plegarse a la causa aliada con suma rapidez.

Argentina, junto a Uruguay y México, fueron la excepción a esta regla. Si las relaciones tan aceitadas con Gran Bretaña en largos años de intercambios comerciales habían sido mutuamente beneficiosas, mucho más lo eran en un momento de conflicto. La necesidad de abastecimiento de la población inglesa en guerra se convirtió así, junto a la tradición política de neutralidad sostenida por Argentina, en un sólido argumento para permanecer unido a la potencia europea hasta las últimas consecuencias⁵.

Dicha política implicó severos costos para nuestro país a la hora de insertarse en los nuevos mapas que el fin de la confrontación mundial había trazado con delicada dedicación. La creación de las conocidas áreas de influencia vio a los europeos occidentales y a los latinoamericanos reconociendo a EEUU como nuevo líder de occidente.

La conformación del sistema interamericano y la crítica situación del viejo continente debilitaron la fluidez de las relaciones interregionales. Argentina comenzó poco a poco a compartir similares dificultades que el resto de los países de la región cuando se trataba de emprender relaciones con Europa.

América Latina era aceptada como zona de influencia prioritaria de los EEUU; progresivamente se consolidaba la integración europea y con ella se iniciaban las políticas proteccionistas. La caída latinoamericana en la escala

de prioridades externas de la incipiente Comunidad Económica resultó así una consecuencia lógica.

A pesar de ello Europa no dejó de ser un socio comercial de primer orden para nuestro país. Tal es así que en 1971, cuando el proceso integrativo comenzaba a vivir su primera experiencia crítica y su primera parálisis expansiva (Spill Back)⁶, nuestro país fue el primero en firmar un Tratado Comercial con la CE⁷.

De todas maneras, el proteccionismo comercial de los europeos no solo continuó sino que se ponderó, especialmente en los productos que participaban de la Política Agrícola Común. El gobierno militar argentino, ante esta situación, dejó expirar el Tratado en 1980. Junto a este, otros dos hechos permiten sostener que el período 76-83 fue uno de los más críticos en las relaciones de Argentina con Europa.

En primer lugar una gran cantidad de exiliados políticos iniciaron en el viejo continente diversas actividades tendientes a publicitar los serios problemas de violaciones a los derechos humanos ocurridos en la Argentina de entonces. Al respecto no se puede desconocer el amplio apoyo conseguido tanto en organismos gubernamentales como en asociaciones internacionales europeas, que comenzaron a cuestionar severamente la situación de nuestro país. En segundo lugar, la Guerra de Malvinas con Gran Bretaña originó la solidaridad comunitaria con el estado miembro y nuestro país debió enfrentar el primer embargo comercial de la historia de la CE.

De esta situación tan compleja como perjudicial en su relación con Europa, Argentina recién comenzaría a reivindicarse con la llegada de la democracia.

LA DEMOCRACIA: UN NUEVO COMIENZO. EL GOBIERNO DE RAUL ALFONSIN.

El 10 de diciembre de 1983 cambiaba el mapa político interno en Argentina. No solo se retiraba el gobierno de facto que había gobernado por siete años sino que también por primera vez el radicalismo triunfaba sobre el justicialismo en elecciones sin proscripciones.

La situación heredada era ciertamente crítica: el país había sido derrotado en una guerra, la deuda externa se había quintuplicado y el aislamiento político internacional arrojaba una imagen cercana a la postración.

El nuevo gobierno vio la necesidad de asumir una nueva actitud internacional. Surgió entonces una política exterior que nos definía como país

occidental, no alineado y en vías de desarrollo procurando una política racional y previsible⁹. En este marco se entendía que la necesidad de superar el aislamiento imponía la diversificación de las relaciones externas como estrategia viable. Se evaluaba que una política destinada a conseguir mayores márgenes de autonomía, que permita una inserción adecuada en el sistema internacional, era incompatible con cualquier tipo de alineamientos.

Con estos parámetros de política exterior se emprendió una fluida búsqueda de profundidad en nuestras relaciones con Europa. El viejo continente fue visto como la posibilidad cierta a partir de la cual pivotear una diversificada política hacia Occidente. La misma, comúnmente llamada "conexión europea", describió características muy particulares y es susceptible de dividirse en dos momentos: el primero esencialmente político y el segundo prioritariamente económico.

El momento político: la apuesta ideológica.

Esta etapa se inicia con la gestión radical y se extiende hasta diciembre de 1987, fecha en que nuestro país firma el Tratado de Asociación Particular con Italia.

Caracterizar esta etapa como esencialmente política se sustenta en los dos supuestos básicos que la gestión radical consideró para emprender la recomposición de nuestras relaciones con Europa. En primer lugar la certeza de que la vuelta a la democracia generaría por sí una mayor confianza en nuestro país. En segunda instancia depositar las expectativas en que la afinidad político ideológica del Presidente Alfonsín, la cúpula de la Cancillería y el sector mayoritario del partido gobernante con los principales referentes políticos europeos de entonces, harían efectivo un nuevo y más intenso modelo de relación bilateral.

Ciertamente ambos supuestos no carecían de asidero. El proceso de democratización, junto al tema derechos humanos, constituyó uno de los principales temas de la agenda europea para América Latina. Trasladar de esta manera un proceso de cambio interno a un eje de política exterior implicó ponerse rápidamente en la mira europea. La afinidad política apareció como un segundo supuesto pero que sumaba al mismo movimiento y se convertía en un ingrediente importante en la búsqueda de la nueva imagen externa.

La operativización de este diseño generó rápidamente efectos importantes. El Presidente Alfonsín visitó España, Italia, Francia y Alemania (países seleccionados para la política de aproximación europea) en los dos primeros

años de gestión. De la misma manera entre 1984 y 1987 visitaron nuestro país Helmut Kohl, Claude Cheysson, Sandro Pertini, los Reyes de España, Felipe Gonzalez, Richard Von Wazaecher y Francois Mitterrand. La presencia de las principales figuras de la política europea en Argentina inauguraron un nuevo momento en nuestra política exterior, a la vez que constituyeron un signo positivo en los objetivos planteados por el gobierno

Otro indicador importante en favor de esta política son las coincidencias en las visión argentino-europea de ciertos problemas internacionales: el apoyo conjunto a la iniciativas de desarme y moratoria nuclear propuestas por el Grupo de los Seis, el apoyo a la redemocratización y la política de defensa de los derechos humanos en América Latina, la participación en la solución del conflicto centroamericano y la aproximación, aunque solamente declarativa, en el tema deuda.

Si los resultados obtenidos: cambio de imagen externa y recomposición de las relaciones con Europa podemos considerarlos como satisfactorios, vale la pena preguntarse las razones por las cuales a partir de diciembre del '87 se produce un cambio en la orientación de política exterior radical.

La descripción realizada hasta aquí ha marginado los temas económicos en la relación bilateral, fundamentalmente los problemas comerciales y la situación en torno a la deuda externa argentina. No se puede afirmar que los mismos estuvieran ausentes en la "conexión europea" intentada por el gobierno, solamente se trata de destacar la distancia existente entre los elevados niveles alcanzados por la relación política y el escaso significado de los mismos en el ámbito económico. En este sentido la pretensión de un linkage entre el apoyo político europeo a nuestras acciones externas y la necesidad de resolver los problemas económicos globales -deuda y comercio- que afrontaba el gobierno democrático, chocó con una postura europea tan tradicional como ortodoxa.

Respecto de la deuda las acciones del gobierno apuntaron a conseguir que Europa actuase como contrapeso de las rígidas posturas norteamericanas. La apuestas al resurgimiento de "Atenas" para no quedar solos en manos de "Roma", como el mismo Alfonsín reclamaba en Europa, recibió una respuesta marcadamente inflexible. El apoyo estaba subordinado a dos condiciones: el logro de la estabilidad económica y la firma de un acuerdo previo con los organismos multilaterales de crédito y la banca acreedora; que como puede apreciarse son argumentos muy similares a los sustentados por la administración norteamericana⁹.

En el plano comercial nuestro país se enfrentó con el endurecimiento europeo en su política de protección agrícola. Dicho tema excede el marco de

la relación bilateral para insertarse en uno de los problemas más severos del comercio internacional de las últimas décadas. De todas maneras la necesidad de tomar postura ante un problema tan delicado pronto encontró a Argentina participando indirectamente en la llamada guerra de los subsidios del mundo desarrollado (Grupo Cairns) y justamente enfrentado a Europa.

Para completar este panorama es necesario considerar algunos indicadores de la coyuntura política de la CE en la segunda mitad de los '80. Dicha década se caracterizó por dos hechos importantes en camino comunitario emprendido en la posguerra. Me refiero al ingreso de España y Portugal que completaron geopolítica y culturalmente el panorama de la integración europea y también a la firma del Acta Unica que imprimió una nueva aceleración al proyecto común y puso a 1992 como punto de llegada. Ambos acontecimientos suponen un momento en el cual las relaciones intracomunitarias se tornan prioritarias y el llamado giro sobre si misma de la Comunidad resulta lógico. En este sentido, esta coyuntura política no puede ser marginada a la hora de evaluar los causas del fracaso y del cambio político en la gestión radical. El linkage previsto por el diseño radical que suponía que la afinidad política y el apoyo al nuevo régimen provocarían acciones concretas en otros ámbitos partió, a mi entender, de un diagnóstico no siempre acabado de la realidad política y económica de Europa y especialmente de su momento comunitario.

A los resultados que hemos descripto en materia comercial y financiera es necesario agregar un tema que el gobierno radical no pudo resolver adecuadamente y que ante el cambio de gobierno apareció como clave para el afianzamiento de las relaciones bilaterales con la CE; nos referimos a la cuestión MALVINAS. Sin desarrollar las posturas de las partes o las vías de solución posibles emprendidas por nuestra Cancillería, lo importante es que la resultante refiere a un mantenimiento del statu quo sobre el tema. Se lograron algunos apoyos declarativos importantes de países europeos, incluso de aliados británicos; pero resulta obvio que ninguno de ellos estaba dispuesto a enfrentar una controversia con Gran Bretaña en un momento en que primaban los intereses regionales.

El momento económico: una iniciativa novedosa.

La imposibilidad de encontrar apoyos efectivos y soluciones posibles a los acuciantes problemas de índole económica que afectaban al país unido a los causales antes expuestos generaron un cambio importante en la orienta-

ción de nuestra política hacia Europa. Si bien he llamado a este momento económico, el mismo resultó aún más acotado. Como muy acertadamente lo señala Russell, en realidad la acción se orientó a buscar asociaciones particulares, privilegiando las inversiones, no ya en el rea pública, sino en aparato productivo argentino particularmente las pequeñas y medianas empresas¹⁰. De esta manera aparecen logros de gran importancia: el Tratado con la República Italiana para la creación de una relación Asociativa Particular, suscripto en Roma el 10 de diciembre de 1987 y ratificado por el Congreso argentino en agosto de 1988 y el Acuerdo de Cooperación y Amistad con el Reino de España, firmado en Madrid el 3 de junio de 1988, por el Congreso ratificado recién en junio de 1989.

Si bien ambos convenios pueden ser catalogados como eminentemente económicos hay en ellos una cláusula que merece ser destacada: la cláusula democrática. Por la misma los convenios firmados se extinguen automáticamente en caso de interrupción del gobierno democrático en nuestro país. La misma incorporada por sugerencia del gobierno argentino constituye una verdadera y valiosa novedad para los tradicionales canones del Derecho Internacional Público y un soporte internacional al régimen democrático en la Argentina.

El análisis de cada uno de los tratados escapa al objetivo de este trabajo pero lo cierto es que los mismos produjeron resultados más concretos y positivos. Sin embargo, el marco interno imposibilitó una profundización de los mismos. La demora en la ratificación de ambos convenios resulta el indicador más próximo de la pérdida del consenso interno de los primeros años de gobierno. Otros indicadores resultan sumamente conocidos: la crisis económica interna, los reclamos sociales que le sucedieron hicieron aparecer en la escena social argentina descontroles sin precedentes; el latente conflicto militar que no hallaba solución adecuada y la consecuencia lógica de una política exterior que poco a poco se vaciaba de sus contenidos fundamentales.

En síntesis, las severas dificultades internas que no encontraban solución y la consecuente inestabilidad social e institucional generaron una imagen de descontrol y de fracaso. Como resulta lógico, la crítica situación daba cuenta también del principal objetivo de la política exterior radical: el cambio de imagen internacional

EL GOBIERNO DE CARLOS MENEM. UN GIRO INESPERADO.

En medio de la crisis brevemente sintetizada que obligó al presidente Alfonsín a anticipar la finalización de su mandato presidencial, asumió el

gobierno el Dr Carlos Menem. El nuevo gobierno justicialista, abandonando tradicionales postulados del partido incluso sostenidas durante la campaña electoral, provocó un giro inesperado en sus primeras acciones en el poder. La política exterior, junto a la economía, quizás hayan sido los ámbitos donde la novedad resultó más notoria e inesperada¹¹. Un nuevo concepto de política exterior surgió en palabras del propio presidente Menem: "Mi concepción de política exterior es simple y clara: hay que trabajar para que la Argentina tenga una política exterior que privilegie el interés nacional, esto es, el bienestar de los argentinos. Esto presupone, por sobre todas las cosas, realismo; porque solo el crecimiento económico y el bienestar de la población nos van a dar más presencia en el mundo. Se trata de crear un clima de libre comercio y también para el movimiento de capitales.... De esta forma pretendo que la política exterior se constituya en apoyo fundamental para la solución de los problemas económicos y sociales¹²."

La estrategia, sostenían los recién llegados a la Cancillería, pasaba por cambiar una tradición diplomática que más allá de sus buenas intenciones y principios morales no se ajustaba a la realidad y sólo había construido fracasos. Se proclamaba así un nuevo momento que marginando las especulaciones doctrinarias explote las posibilidades concretas que los escenarios internacionales ofrecen¹³.

De esta manera, con la variable económica como prioritaria y el pragmatismo como metodología operativa, la nueva Administración emprendió el camino para recomponer la inserción internacional argentina. Se priorizó así, aquellas relaciones externas donde fuese posible encontrar las respuestas económicas necesarias para paliar la compleja situación interna y complementar el programa de ajuste puesto en marcha. De esta forma y con el anuncio que el gobierno estaba dispuesto a romper las barreras ideológicas que fueran necesarias para cumplir su cometido, aparecieron tres frentes protagónicos en la nueva política exterior: la ruptura del impasse en la cuestión Malvinas; el fortalecimiento de las relaciones con el mundo desarrollado, entiéndase EEUU y Europa y la continuidad de las relaciones con los países vecinos de América Latina.

Amigos incondicionales de Roma... ¿y Atenas?

La puesta en práctica de esta política encontró en la relación con los EEUU su punto más ortodoxo. Una política de alineamiento directo o automático, acompañada de una sucesión de declaraciones justificativas inauguraron uno de los momentos más inesperados como desconcertantes de la política

exterior del gobierno justicialista. Un conjunto de medidas consecuentes hicieron comprender que la decisión de emprender un nuevo modelo de relación con los EEUU estaba dispuesta a superar lo meramente declarativo: participación en la fuerza multinacional en la Guerra del Golfo Pérsico, desactivación y destrucción del misil Condor II, posibilidad de ratificación del tratado de Tlatelolco, apoyo a la postura norteamericana en relación al tema de los derechos humanos en Cuba y el reinicio de la compra de armas aparecieron como los más destacados de la agenda bilateral.

De esta manera el alineamiento estratégico del presidente Menem pareció reconocer que la reinserción de Argentina en los nuevos escenarios internacionales pasaba por mantener una amistad incuestionable con la Roma contemporánea, según definía a los EEUU el presidente Alfonsín. Los cuestionamientos a esta política no se hicieron esperar: ¿Era aconsejable una política de esta naturaleza en una situación internacional caracterizada por la incertidumbre? ¿Resultaba acertado apostar a los EEUU para compartir una "victoria pírrica" en momentos en que asolaban las profecías preanunciando su decadencia? ¿No resultaba más aconsejable una política exterior más diversificada, más racional y menos psicológica? ¿No resultaba Europa un polo más ponderable, en tanto que constituía la respuesta anticipada a las nuevas tendencias internacionales? La lista de interrogantes podría prolongarse y cada uno de ellos encontraría una contrapartida en el discurso oficial. Lo cierto es que el debate logró ganar un espacio en la escena política y académica del país en los primeros años de gobierno¹⁴. Lamentablemente las confrontaciones pronto comenzaron a estereotiparse e ingresaron en el terreno de lo ideológico, que por lo general escapa a la realidad de los escenarios políticos. Es así como el debate pronto fue perdiendo espacio y con él también los tipos ideales. El alineamiento directo con EEUU -cuestionable o no- no pareció contener en sí el carácter de exclusivo. Las relaciones con Europa no fueron manejadas en este sentido como opción secundaria o marginal. Según el mismo Canciller Di Tella la estrategia real pasaba por centrar la relación los dos primeros años en EEUU por tratarse de la más conflictiva del occidente desarrollado y luego ponderar una reactivación de nuestras relaciones con la CE¹⁵. Independientemente de estas explicaciones que permitieron suponer que Argentina giraría algo más su mirada hacia Europa, resulta importante analizar la política exterior del gobierno hacia el Viejo Continente en tanto, aunque menos promocionada, también revistió situaciones novedosas y destacables.

El primer linkage exitoso. Malvinas la llave de Europa.

Uno de los frentes externos más conflictivos de nuestro país lo constituyen las relaciones con Gran Bretaña luego de la derrota de Malvinas. El gobierno de Menem inició así un amplio operativo diplomático tendiente a romper la situación de statu quo con Gran Bretaña mantenida durante el gobierno radical. Los primeros pasos emprendidos fueron las reuniones con representantes británicos en Madrid en octubre de 1989; se decidió allí congelar el tema de la soberanía sobre las islas a partir de "la figura del paraguas", renunciar mutuamente al uso de la fuerza, reanudar relaciones consulares y normalizar los vínculos económicos y de transporte. Un punto que no hace a la estricta situación derivada del conflicto por las islas pero sí reviste suma importancia, lo constituye el compromiso británico de facilitar el establecimiento de vínculos comerciales entre Argentina y la CE.

El 15 de febrero de 1990, en el marco de la segunda ronda de negociaciones en la capital española, Argentina reestableció relaciones diplomáticas con el Reino Unido y los ingleses levantaban la zona de exclusión militar en torno a las islas. Ante estos acontecimientos las negociaciones para lograr un Acuerdo Cooperativo con la Comunidad Económica Europea que se habían iniciado en octubre de 1989 sufrieron una marcada aceleración. Se destaca así el viaje del entonces Canciller Domingo Cavallo a España y Alemania entre el 5 y el 7 de febrero de ese año para conseguir los apoyos necesarios en caso de que las negociaciones con Gran Bretaña resultasen exitosas. El objetivo se logró finalmente el 2 de abril de 1990 en Luxemburgo con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica entre la Comunidad Económica Europea y la República Argentina.

El acuerdo marco. Volver a empezar veinte años después.

El primer linkage exitoso del gobierno de Menem lo constituyó el Acuerdo con la CE, luego de la reanudación de las relaciones diplomáticas con el Reino Unido. El Acuerdo firmado en Luxemburgo refiere en sus puntos más importantes a la posibilidad de establecer acuerdos sectoriales futuros, la concesión mutua del trato de nación más favorecida, la posibilidad de creación de empresas conjuntas, normalización industrial, cooperación técnica, creación de iniciativas conjuntas aptas para la protección del medio ambiente y la llamada cláusula democrática (extinción automática del tratado en caso de golpe militar).

Es cierto que a diferencia de otros acuerdos firmados con países de

América Latina, el mismo no incluyó un protocolo financiero ni un compromiso de cooperación científico-tecnológico. Estas ausencias restaron la posibilidad de convertirlo en un "acuerdo de tercera generación", más allá de las posibilidades de ampliación futura¹⁶. Dichas limitaciones respondieron más a los deseos argentinos de no prorrogar su firma que a objeciones puestas por los negociadores comunitarios. El hecho dio pie a algunas críticas referidas a posibles impericias de los representantes argentinos que llevaron adelante la negociación. El gobierno respondió sosteniendo que la estrategia pasaba por lograr un Acuerdo Marco para luego incentivar negociaciones de diversos tratados sectoriales. De todas maneras es probable que el apresuramiento haya respondido más a las necesidades globales de la estrategia externa del gobierno que a un plan determinado de negociaciones con Europa. La urgencia apareció así inscripta en el marco global de la política emprendida con el occidente desarrollado donde los temas EEUU, Malvinas y Europa constituían puntos a unir en la construcción de un escenario donde protagonizar la política externa y conseguir el apoyo real para los programas económicos internos. Independientemente de las explicaciones es válido pensar si la urgencia es siempre tan apremiante como para marginar algunas posibilidades concretas como las ofrecidas en un acuerdo de tercera generación.

Tomando al Acuerdo como un hecho político en su conjunto es posible analizar algunos efectos positivos de él derivados. El primero de ellos refiere al contexto general de nuestras relaciones con la Comunidad. Ocho años atrás, la Argentina había ingresado en la historia comunitaria por ser el primer país sobre el que pesaba un embargo comercial. De esta manera el tratado representa un paso real en la recomposición política de nuestra imagen externa deteriorada por la inestabilidad institucional y una apertura económica indispensable para canalizar los recursos necesarios destinados a salvar la aguda crisis interna. El segundo efecto positivo se deriva del acceso a la realidad de la Europa Comunitaria. Si bien las relaciones argentino-europeas habían mejorado a partir de 1983, el *statu quo* con Gran Bretaña por Malvinas había impedido el ingreso de nuestro país a la realidad más trascendente de la nueva Europa: su proceso integrativo. De todas maneras las posibilidades políticas y económicas de usufructuar los distintos ámbitos ofrecidos por el tratado tienen muchos condicionantes. Algunos derivados de la situación política europea y del lugar marginal que ocupa Argentina en orden a sus prioridades políticas; otras, en cambio deben buscarse en las variables internas como la inestabilidad económica, los problemas burocráticos o los cuestionamientos acerca de la corrupción existente tanto en funcionarios públicos como en empresarios privados.

Algunos aspectos de la agenda política. La apuesta al pragmatismo.

La década del 80 encontró a los países europeos apoyando los principales temas de la agenda latinoamericana. Desde entonces el compromiso democrático ha pasado a ocupar un tema permanente de las relaciones políticas con los países de la región inclusive Argentina. Así mismo los mayores márgenes de consenso conseguidos en la agenda global de los 90 han permitido a nuestro país estrechar vínculos con varios países del Viejo Continente. Un ejemplo claro puede observarse en el acercamiento de la Armada Argentina con sus pares europeos luego de su participación en la Guerra del Golfo. En octubre de 1991 el Jefe del Estado Mayor de la Marina Jorge Ferrer emprendía en un viaje por varios países europeos en un amplio programa de cooperación fundamentalmente en áreas como el Atlántico Sur y Antártida¹⁷. De igual manera los cambios anunciados en política nuclear y misilística, especialmente la destrucción del misil Condor II y los anuncios de la inminente firma del tratado de Tlatelolco, provocaron una apertura en las continuas reticencias europeas de afrontar programas de cooperación con nuestro país. Un avance en este campo lo constituyen los convenios de intención para la cooperación nuclear y transferencia tecnológica firmados con Francia, Italia, España y Alemania. Así mismo otros temas como el narcotráfico y la ecología han ampliado los ámbitos de cooperación y favorecieron las manifestaciones conjuntas coincidentes para afrontar dichas problemáticas.

De esta forma, con la firma del tratado Marco y el apoyo permanente de Argentina a la consensuada agenda internacional, las relaciones bilaterales encontraron un segundo hecho político trascendente en la creación en Buenos Aires de una Delegación de la Comunidad Europea, dado que hasta entonces la Delegación con sede en Santiago de Chile era la encargada del seguimiento de las relaciones con nuestro país. La presentación de las cartas credenciales del Agregado Comunitario en noviembre de 1991 apareció así como un reconocimiento de la CE a la política del gobierno y también como una posibilidad más directa y eficiente para desarrollar y mejorar las relaciones bilaterales¹⁸.

Un análisis comparativo podría suponer que la agenda política del gobierno justicialista no alcanzó la intensidad de la mantenida durante el gobierno radical. Los hacedores de política de la actual Cancillería explican sin embargo que no se trata de un problema de intensidad sino de orientación, donde lo ideológico que no puede superar lo declarativo deja paso a la pragmático que obtiene resultados concretos.

El problema económico y el segundo linkage menemista.

La implementación de un programa económico que terminara con el más notorio de los males nacionales como era la hiperinflación resultó la cuestión central del gobierno del Dr. Menem. Justamente el éxito conseguido en este campo, por lo menos en lo que va de la década del 90, generó un destacable marco de consenso y estabilidad institucional en el gobierno. Las medidas implementadas se sustentan en un programa de ajuste global de la economía tendiente a una supuesta transformación de todo el esquema productivo. Claridad y prudencia en la política monetaria, revisión del papel del Estado en la economía retirándose de sus funciones empresariales, consecuente reducción del gasto público, austeridad fiscal, mayor control impositivo, amplio programa de privatizaciones, apertura externa, renegociación de la deuda e integración como mecanismo de ampliación de mercado, fueron fijados como los objetivos centrales¹⁹.

Cierto es que el programa no implicó una novedad absoluta en sus principales líneas operativas, pero de todas maneras su aplicación y particularmente por un gobierno justicialista provocó cambios profundos e inesperados en el panorama político nacional. De esta manera, la política exterior no sólo no podía estar ajena a la implementación del programa sino que determinados objetivos resultaban inalcanzables sin su estrecha colaboración. Un profundo acento en la variable económica para manejar los asuntos externos apareció así como la consecuencia lógica. El Canciller Domingo Cavallo evaluaba dicha tendencia diciendo que la misma estaba destinada a corregir errores de conducción de otras administraciones donde las acciones internacionales no aparecían claramente ensambladas con la política interna sino que era interpretada en forma aislada²⁰.

Un conjunto de gestos políticos destinados a generar confianza externa, el inmediato intento de solución de la situación conflictiva en torno a Malvinas, y el apoyo permanente a los temas políticos de la agenda internacional pos muro aparecieron, como ya hemos visto, en los puntales de la nueva avanzada diplomática.

En este marco las relaciones con los europeos describieron algunas particularidades que merecen ser analizadas. La reforma del Estado generó en el ámbito de la economía doméstica un amplio y tentador programa de privatizaciones de importantes empresas antes integrantes del patrimonio fiscal.

Con la esperanza de despertar el interés externo en dichas compras, el gobierno intentó un doble **linkage económico**. El primero estuvo dirigido a

presionar el sector bancario intentando vincular su participación en el programa privatizador a cambio de facilidades y apoyo en la negociación de la deuda externa. El segundo y que nos interesa de manera particular en este trabajo, apuntó a conseguir capitales del Viejo Mundo para la compra de dichas empresas. Europa fue vista así como un socio externo insustituible y su participación con capitales destinados a la compra apareció aún con más relevancia que el mismo EEUU, supuesto socio exclusivo del gobierno justicialista²¹.

Sectores como el telefónico o el transporte aéreo, por nombrar los más promocionados, quedaron así en manos de empresas europeas. El hecho no sólo generó repercusiones - y obvias resistencias - en el marco interno sino que apareció como una asidua carta de presentación internacional. Así lo puede demostrar el "Seminario sobre privatizaciones en Argentina" organizado por la Comisión de las Comunidades Europeas en Bruselas en noviembre de 1991. Con la participación de los Ministros de Economía y Defensa argentinos, el acontecimiento resultó el primero de este tipo organizado por la Comunidad sobre un país ajeno a su jurisdicción²². La respuesta argentina, además de la oferta concreta de las empresas, fue ampliada con la firma de sucesivos convenios de garantía de inversión con la mayoría de los países comunitarios.

Resulta sí destacable el área de las inversiones en tanto puede evaluarse como un cambio novedoso en la relación bilateral. Un repaso a esta última permite demostrar que las mismas se concentraron particularmente en el comercio y la cooperación. Las inversiones en cambio, ocuparon un lugar secundario y por lo general plagado de dificultades. Así las relaciones se desarrollaban sobre las bases de los tradicionales conflictos comerciales y sobre una cooperación que generalmente se estancaba en un amable diálogo político. Los últimos años hicieron suponer que era posible incrementar la importancia del sector inversor en la relación bilateral. El "giro económico" del gobierno de Raúl Alfonsín en sus relaciones con Europa puede resultar así un primer antecedente. Los convenios con Italia y España superaron las clásicas líneas de los tratados comerciales para inscribirse en estas nuevas y genuinas posibilidades que ofrecía la realidad económica internacional y nacional. El Gobierno de Carlos Menem continuó en esta línea y si bien las acciones estuvieron dirigidas en primera instancia a la búsqueda de capitales que se vinculen directamente con el programa económico implementado, también aparecieron posibilidades concretas para la actividad privada.

El ingreso de nuestro país al BC-NET y al programa ECIIIP (European Community Internacional Investment Partner) en junio de 1992, abre un campo de vinculaciones para las pequeñas y medianas empresas argentinas

con sus pares europeas, generando nuevas posibilidades de financiamiento, inversión directa, transferencia tecnológica y acceso a nuevos mercados³².

En síntesis, el segundo linkage exitoso del gobierno en sus relaciones con la CE generó en principio el ingreso de capitales europeos ante la oferta de las antiguas empresas estatales. Igualmente la relevancia que cobró el sector en las relaciones bilaterales alertan sobre la necesidad de ampliar estos nuevos marcos de negociación vigentes, mas aún cuando el comercio muestra un destino sin restricciones aún demasiado lejano.

El comercio. Algunos avances en un problema global.

La Comunidad Económica Europea constituye el principal socio comercial de nuestro país. En los últimos años el comercio bilateral ha representado más del 32% de las exportaciones y un 28% de las importaciones nacionales. Se trata de un comercio que más allá de sus volúmenes, ha sufrido pocas variaciones en lo que a su composición se refiere: los productos exportados son en su mayoría primarios o con escaso valor agregado, mientras las importaciones están constituidas casi en su totalidad por productos manufacturados. Justamente esta estructura comercial ha reducido las posibilidades de negociación directa mas allá de los aranceles y las cuotas preestablecidas por las autoridades comunitarias. Es así como la posibilidad de cambios profundos en la estructura y fundamentalmente en los volúmenes de comercio se encuentran sujetos a las posibilidades de avances en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

Como se sabe en virtud de la Política Agrícola Común (1962), gracias a una política de altos subsidios, la Comunidad Europea se convirtió en una zona de producción agrícola ineficiente y con excedentes que, orientados al mercado internacional, en función de precios de dumping, ha distorsionado seriamente el mercado y perjudicado a productores eficientes y competitivos de América Latina²⁴.

Es así como Argentina, a pesar de ser la Comunidad un socio comercial difícil de sustituir, ha mantenido en el marco del GATT posiciones de abierta confrontación y se ha negado a negociar cualquier tema sin solución previa del problema agrícola. Su participación en el Grupo Cairns, integrado por países agroproductores de cuatro continentes que no subsidian sus exportaciones, ha encontrado a nuestro país cercano a las posiciones de EEUU. El país del norte, si bien no forma parte del grupo, apoya sus posiciones basado en el elevado costo de financiación de su propio sector agrario.

El año 1992 permitió abrigar algunas esperanzas de solución al protec-

cionismo agrario del mundo desarrollado. Sin embargo los anuncios de reforma de la PAC manifestados por los europeos se fueron diluyendo poco a poco ante las presiones internas y la necesidad de ampliar el marco de consenso que permitiese salvar las dificultades que el Tratado de Maastrich presentaba para su aprobación. El 15 de diciembre de 1993 se ha fijado como fecha de cierre de la Ronda Uruguay, es de esperar que los compromisos y las negociaciones llevadas adelante por los EEUU y la CE abra un nuevo panorama donde las reglas comerciales ofrezcan mayores márgenes de libertad.

Retomando la relación bilateral Argentina-CE, resulta difícil separarla de las trabas, cuotas, subsidios y otras medidas proteccionistas que caracterizan el panorama del comercio global y donde la capacidad exportadora local se ve seriamente afectada. A pesar de ello merecen destacarse **algunos avances** realizados por nuestro país en los últimos dos años destinados a maximizar el aprovechamiento de los espacios ya otorgados en el comercio tradicional con Europa y también a explotar algunos rubros menos conflictivos como el tema pesquero.

La cuestión fitosanitaria y la cuota Hilton.

Sumados a los ya mencionados cupos o aranceles las exportaciones argentinas han estado sujeta a una serie de restricciones comerciales. Asiduamente son detectados en los productos de exportación nacional patologías fitosanitarias que cercenan mercados y desvalorizaban la oferta. Por mucho tiempo fue habitual escuchar a productores tradicionales argentinos y a autoridades gubernamentales del área que tales controles obedecían más a cuestiones políticas destinadas a limitar nuestras ventas que a problemas concretos de producción. El tiempo demostró que la aftosa, la chancrosis y la mosca de la fruta, por nombrar los fundamentales, existían en demasía en nuestros productos exportables.

Ante esta realidad algunas iniciativas como el Plan Nacional de Control de la Aftosa 90-92, consiguieron que en diciembre de 1991 la CE derogara los alcances de la resolución 91-143-CE, por la cual imponía al país una serie de restricciones en la venta de productos, exigiéndole un límite entre la fecha de matanza y la fecha de ingreso al mercado comunitario. El logro resulta aún más apreciable si tenemos en cuenta las diferencias de precios entre uno y otro mercado: la tonelada de carne deshuesada industrial tiene un valor de 1500 dolares en el circuito aftósico y se eleva a 3000 en el circuito libre de la

enfermedad; situación que se repite aún con mayores márgenes para los cortes traseros congelados.

Este avance conseguido en diciembre de 1991, luego de la visita exploratoria de una Delegación Técnica de la CE en octubre del mismo año, fue completada a principios del '92 con la firma en Bruselas de un Acuerdo de Control Fitosanitario, Veterinario y de Higiene Alimentaria entre Argentina y la CE. El mismo contempla un desarrollo en dos fases: la primera se dirige a la colaboración técnica, acciones de control y lucha contra organismos nocivos en animales y plantas, informatización de los servicios y formación técnica del personal argentino. La segunda fase esta centrada en la elaboración común de ámbitos normativos: legislación veterinaria en ambas regiones, autorizaciones de inspección, autorizaciones a la industria pesquera. El acuerdo puede resultar auspicioso para las exportaciones tradicionales de Argentina a la Comunidad, siempre que las autoridades nacionales y los productores locales estén dispuestos a concentrar sus esfuerzos en el mejoramiento cualitativo de sus productos. Se permitiría así la participación a un elevado porcentaje de la producción nacional en ciertos circuitos comerciales, no solo europeos, hasta hoy vedados.

El otro avance de importancia resulta del reciente acuerdo que permitiría un aumento de un 60% en la venta de carnes de calidad comprendidas en la cuota Hilton, además de un acceso preferencial para otros productos como el trigo, el maíz y la carne de ave²⁵. Las mejoras conseguidas, si bien pueden representar un aumento en las exportaciones agropecuarias de 130 a 150 millones de dólares, en realidad tienen el propósito de compensar el perjuicio ocasionado por los europeos a la Argentina con su política de protección y subsidios a la producción oleaginosa. Se debe tener en cuenta que uno de nuestros principales rubros en el comercio bilateral está constituido por la venta de soja y especialmente pellets de soja que representa casi el 11% del total de nuestras exportaciones dirigidas a Europa.

En conclusión, el comercio tradicional de nuestro país ha conseguido algunos avances en los últimos dos años de negociaciones con la CE. De todas maneras aún sigue acotado por un marco global de conflicto interproteccionista que atañe al comercio agrícola internacional y por un marco local que demuestra severas dificultades para mejorar la calidad y la eficiencia de nuestra producción impidiendo la explotación integral de muchos nichos de mercado que aún permanecen abiertos²⁵.

Argentina y Europa mirando al sur. El tratado de pesca.

La firma de un convenio de pesca con la Comunidad, luego de ocho años de negociación, merece mencionarse como el hecho comercial más importante de los últimos dos años. Este Acuerdo fue favorecido por una coyuntura política y económica que acercó intereses mutuos y aceleró el proceso de negociación. La Cancillería del gobierno justicialista emprendió una política destinada a impugnar determinadas acciones realizadas por el gobierno radical en el área. Los acuerdos con la URSS y Bulgaria eran evaluados ahora como escasamente beneficiosos en lo económico y altamente costosos en lo político. La ampliación de la zona de exclusión militar de manera arbitraria y unilateral por parte de los británicos en torno a Malvinas, junto a la realización de maniobras militares de envergadura aparecieron como los argumentos más contundentes para ponderar el cambio. Es así como restablecidas las relaciones con el Reino Unido, los europeos fueron vistos como una respuesta económica y también política. Económica porque la Comunidad constituye el primer mercado mundial de pescado y política porque se había conseguido salvar el veto británico al interior de la CE, además de acrecentar la presencia y demostrar la importancia del Atlántico Sur para la política exterior argentina.

Pero no sólo nuestro país evaluaba como un éxito la firma del Convenio, sino que también para los europeos representaba un aporte a la solución de la difícil situación por la que atraviesa el sector pesquero en los últimos años. A fines de 1992 la reunión de Ministros de los doce había lanzado una reforma significativa reduciendo la flota comunitaria y limitando las capturas mediante un sistema de licencias. Las medidas están orientadas a una reducción de los índices productivos de entre el 15 y el 20 % para el quinquenio 93-97, generando un descanso lógico y preservativo del mar comunitario. Sin embargo dicha política de racionalización resultaba contradictoria con las permanentes subvenciones destinadas a la construcción de embarcaciones. Esta disparidad entre la flota y las capturas permitidas evidenciaban la necesidad de conseguir nuevas áreas de explotación que cubrieran los desequilibrios. Un convenio de pesca con Argentina en el Atlántico Sur resultaba así una necesidad manifiesta para las autoridades comunitarias.

El inicio de las negociaciones acerca del contenido del convenio mostró dos posturas encontradas. Mientras la Comunidad hacía manifiesta su intención de negociar un acuerdo sobre la base del otorgamiento de licencias para el acceso a la zona económica exclusiva, Argentina proponía un régimen de explotación mediante asociaciones mixtas, joint ventures o radicación de capitales comunitarios. Las diferencias se salvaron con la mediación de algunos países comunitarios equilibrando los niveles de captura permitidos por

Argentina y los compromisos de inversiones realizadas por los europeos. De esta manera los puntos mas salientes son los siguientes: los pesqueros de los Doce podrán capturar en aguas territoriales argentina hasta 250.000 tn.de pescado; la CE se compromete a reducir su flota transfiriendo algunos pesqueros a la bandera argentina; se aprueba el compromiso europeo de rebajar del 15 al 5 % los aranceles aduaneros a la importación de pescado argentinoa la Comunidad; se preve la cooperación bilateral para promover la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos; la CE invertir en programas de investigación sobre pesca, en el mejoramiento de las instalaciones portuarias argentinas y en la formación profesional y técnica del sector; el acuerdo durará cinco años y podrá ser prorrogado automáticamente por dos años y medio si ninguna de las partes lo denuncia.

El cumplimiento de lo firmado produciría consecuencias altamente significativas para nuestro país: 111.610.000 dólares en radicaciones de empresas; 45.740.000 dólares en constitución de joint ventures, 32.760.000 dólares no retornables en financiamientos de programas científicos y mejoramientos de puertos²⁷.

FATALISMO, PROGRESISMO Y REALISMO

Cuando se trata de analizar las relaciones bilaterales de Argentina con la CE es habitual observar dos diagnósticos opuestos acerca de cuales deben ser los carriles que deben transitar las mismas y cuales son nuestras perspectivas futuras. Por un lado se encuentran aquellos que apelando a los parámetros de la relación en los últimos cuarenta años se ubican, manifiestamente o no, en una postura cercana al fatalismo. Como están convencidos de que en el mundo las prioridades geopolíticas seguirán siendo las más importantes, solo habrá que conformarse con el lugar asignado en los mapas cuidadosamente dibujados. Poco se podrá esperar así de nuestras relaciones con Europa mas allá del recuerdo de una historia común frustrada y de un comercio plagado de limitaciones. Los cambios producidos en los últimos años son considerados en este marco como contribuciones para normalizar la relación bilateral en los canones previos a Malvinas.

La postura opuesta tuvo auge a partir de los '80 y tendió a ubicar a los europeos como la opción válida a tantos años de vigilante presencia de los EEUU en América Latina. Se abría entonces una posibilidad real y necesaria para alternar y coincidir en el diálogo político, una apoyatura para sostener el orden democrático y conseguir cooperación económica. El acercamiento

ideológico apareció así como el mayor de los cambios y la puerta abierta a una nueva opción para la política exterior argentina.

De esta manera entre un fatalismo que inmoviliza y siempre encuentra culpabilidades en los otros y un progresismo que imagina cambios y escenarios que parcializan la realidad internacional, es necesario evaluar nuestras relaciones con la CE con un sesgo mayor de realismo centrado esencialmente en una correcta ponderación de los intereses mutuos.

Es importante entonces, pensar en cuales han sido nuestras limitaciones para afrontar y maximizar los beneficios en nuestras relaciones con los europeos en los últimos años y cuales han sido los inconvenientes con los que nos hemos encontrado más allá de nuestras propias fallas en la formulación de políticas.

A la hora de mirarnos a nosotros mismos, me parece pertinente marcar algunos puntos condicionantes que sin ser taxativos pueden presentar los rasgos más destacados:

A- Una deficiente percepción del proceso integrativo europeo: Europa vive las postrimerías de un camino político-económico que ya supera los 30 años. A pesar de ello es difícil encontrar en nuestro país, tanto en los hacedores de política como en el mundo académico, diagnósticos y perspectivas claras y elaboradas de lo que la nueva configuración del Viejo Continente implicará para la política y la economía nacional. La solidaridad europea con Gran Bretaña en el conflicto de Malvinas soportada por el gobierno militar o las dificultades de la política de interlocutores válidos llevada adelante por el gobierno de Raúl Alfonsín en un momento de prioridad intracomunitaria pueden ser dos ejemplos políticos del "modus operandi" de la Nueva Europa. Si hiciera referencia al plano económico es probable que la imprevisibilidad se multiplique considerablemente ante un diagnóstico insuficiente de cuales son los riesgos y las posibilidades reales de la ampliación del mercado europeo para nuestros productos. De esta manera resulta imprescindible a mi entender, elaborar un diseño correcto de nuestra política hacia la CE en función del seguimiento paso a paso del desarrollo del proceso comunitario. Tal emprendimiento aparece como una necesidad si se quieren prever los mecanismos adecuados para atenuar las limitaciones y usufructuar de los beneficios que la Europa unida nos presente.

B- Deficiencias en la cooperación política: Resulta casi trivial repetir aquí que nuestras relaciones con Europa se caracterizan por una asimetría entre lo elevado del perfil político y lo bajo del económico. Sin embargo este diagnóstico que pudiese resultar acertado para la década del '80 no se ajusta totalmente a la realidades de nuestras relaciones con Europa en los '90.

El binomio realismo-pragmatismo conjugado con la prioridad que la Administración Menem le asignó a la recomposición de nuestras relaciones con los EEUU originaron que la cooperación política Argentino-europea ofreciera lagunas innecesarias. De esta manera el haber encontrado puntos de interés común en el ámbito económico que originaron algunos avances novedosos no debe ser evaluado como suficiente ni tampoco pueden limitar el encuentro de intereses en otros temas de la agenda. (narcotráfico, ecología, seguridad)

C- Deficiencias del sector exportador: Las exportaciones han aparecido como el sector más débil del plan económico del gobierno justicialista. Dichas deficiencias obedecen a una serie de factores internos y externos. En el plano interno nuestras exportaciones a Europa participan de las deficiencias globales del sector aunque estas últimas no siempre encuentran el calificativo de insuperables. Ausencia de promoción, alto costo y limitaciones en los préstamos para la reconversión competitiva, dificultades en el tipo de cambio, insistencia en la producción de bienes con mercados marcadamente estranguados, desaprovechamiento de la contra-estación y escaso valor agregado pueden resultar algunos de los problemas más acuciantes.

D- Inseguridad jurídica y corrupción administrativa: Se ha destacado que las inversiones han sido el rubro que ha presentado una transformación con altos beneficios para la economía nacional. Sin embargo a este hecho acertado, que logró sumar un nuevo sector a las tradicionales relaciones de cooperación y comercio, le ha seguido los severos cuestionamientos a los procedimientos poco claros de algunos sectores de la Justicia y la Administración Pública Nacional. Comúnmente los "enroques" políticos empañan la transparencia en el funcionamiento de determinados poderes o agencias del gobierno y como tal afectan severamente las posibilidades de nuevos flujos inversores o de emprendimientos económicos conjuntos. Ambos gobiernos democráticos, independientemente de sus prioridades y modalidades, plantearon como principal objetivo de la política exterior un cambio de imagen externa que nos convierta en un país creíble. Sin embargo las acciones, los gestos e incluso los acuerdos de intención ofreciendo garantías no resultan a menudo suficientes cuando la incertidumbre y la falta de transparencia afectan a sectores estratégicos de la Administración Nacional.

Si la relación, en cambio, fuese vista desde Europa también existen limitaciones difíciles de salvar pues escapan a nuestras posibilidades de acción política. Las mismas pueden ser presentadas sintéticamente en dos enunciados generales: un desproporcionado proteccionismo económico y la ausencia de una política acabada hacia América Latina. Ya he hecho referencia al proteccionismo agrícola europeo y el alto costo que Argentina

debe pagar por él, sólo resta esperar que los acuerdos finales de la Ronda Uruguay del GATT abran algunas nuevas perspectivas a nuestros productos exportables en un marco de competencia más leal.

Respecto a la cuestión política se deben destacar dos factores condicionantes. En primer lugar la Comunidad Europea, conforme avanzaba su proceso integrativo, generó una serie de respuestas tendientes a solucionar problemas que le presentaban determinadas regiones, más que una política planificada para el mundo subdesarrollado. Así el Convenio de Lomé con los países del ACP (Asia, Caribe y Pacífico) surgió más como solución a un ex problema colonial que como una deliberada planificación política.

En segundo lugar, nuestra región no aparece como una prioridad geopolítica para Europa comparada con otras zonas más cercanas y con similares características y situaciones como Europa Oriental o algunos países de la ex Unión Soviética.

Esta enumeración global de los condicionantes propios y europeos han de ser tomados en su justo término. En política existen siempre los condicionantes de distinto grado, pero lo importante no es convertir los mismos en "determinantes" que conducen a la parálisis y el atraso. Ponderar los intereses políticos mutuos pasando de la intención a acciones concretas, acrecentar y diversificar nuestra oferta exportadora cubriendo nichos del mercado comunitario que aún permanecen abiertos, continuar con la política de promoción de inversiones, fomentar la participación de sectores privados para emprendimientos empresariales conjuntos tanto en nuestro país como al interior de la Comunidad a partir de una conjugación eficaz de las ventajas comparativas, garantizar seguridad jurídica y transparencia administrativa, demuestran que a cada inconveniente es posible una alternativa que maximice los beneficios²⁸.

Finalmente ha ido tomando forma la conformación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con la participación de Brasil, Paraguay, Uruguay y nuestro país. El mismo puede resultar no sólo la respuesta a un viejo anhelo latinoamericano sino también una plataforma de negociación a partir de la consecución de una "masa de poder" que achique nuestra vulnerabilidad externa. La CE ha visto la iniciativa con sumo interés y en junio de 1992 se firmó el primer Acuerdo de Cooperación Técnica entre ambos organismos.

Por todo lo expuesto, los últimos años han mostrado logros auspiciosos. El Acuerdo Marco que nos introdujo en la realidad comunitaria, la apertura de una Delegación de la CE en nuestro país, un importante flujo inversor europeo en la economía nacional, nuevas posibilidades para nuestras exportaciones tradicionales y un Acuerdo pesquero que aparece a priori como muy promisorio son algunos de los hechos que hacen pensar, a pesar de que el mundo

moderno no admite exclusividades, que nuestra historia puede seguir ligada a Europa.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1 El trabajo hace referencia exclusivamente a las relaciones de Argentina con la Comunidad Europea y no con cada uno de sus estados miembros. De esta manera cuando hago referencia a Europa ha de tenerse en cuenta que se trata de la estructura comunitaria.
- 2 Es habitual la referencia a la historia cuando se trata de hablar de la relaciones de Argentina con Europa. El canciller Guido Di Tella resume habitualmente la política exterior del actual gobierno hacia el mundo desarrollado diciendo que se prioriza EEUU por ser la más conflictiva, con Europa los vínculos históricos acrecientan las posibilidades de entendimiento y con Japón la relación es a mediano y largo plazo. DI TELLA, Guido, *La República Argentina en el nuevo contexto internacional* en Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Año 1, Nº1, 1992, p.12.
- 3 Atilio Borón compara el modelo externo de la Argentina de fines de siglo XIX y principios del XX con el actual modelo político-económico de la Administración Menem. Destaca así que las disímiles condiciones externas, especialmente las comerciales, llevaron al primero a un éxito relativo y llevarán al actual al fracaso. La comparación resulta interesante, aunque forzada en algunos aspectos por un marcado sesgo ideológico.
Ver BORON, Atilio, *Las Transformaciones del Sistema Internacional y la Alternativas de la Política Exterior Argentina* en la obra de RUSSELL, Roberto, *La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial*. FLACSO-GEL. Buenos Aires. 1992 P. 105-148.
- 4 JAGUARIBE, Helio, *Desarrollo recíproco. Perspectivas de una justa asociación en América Latina y Europa*. Revista Nueva Sociedad. Caracas. 1985. Nº85 p.108
- 5 Un análisis detallado y muy bien documentado de las relaciones Argentina-Gran Bretaña-EEUU durante la Segunda Guerra se puede ver en LANUS, Juan Archivaldo, *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980*. EMECE Editores. Buenos Aires. 1984 Capítulo I.
- 6 La década del '60 constituyó un momento expansivo de la Comunidad Económica. Los teóricos neofuncionalistas, especialmente Ernest Hass, llamaron a aquella realidad un proceso de "spill over", es decir que la integración desataba un proceso de expansión inexorable y casi automático. Cuando en la década del '70 la CE sufre su primera parálisis, los interdependentistas como J. Nye agregaron que la integración también podía sufrir parálisis y retrocesos, es decir "spill back". Dichos conceptos teóricos son importantes de tener en cuenta a la hora de elaborar diagnósticos acabados de un proceso de integración. Se puede ver una síntesis del pensamiento neofuncionalista en DEL ARENAL, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Ed.TECNOS. Madrid 1984. Capítulo I

- 7 El tratado estaba referido sustancialmente a la exportación de carnes argentinas en los siguientes tipos: Bovinas congeladas, refrigeradas y conservas. Así mismo se establecía que la partes realizarían una consulta previa ante cualquier modificación de las cláusulas. Ver FIGARI, Guillermo, *Las relaciones de Amrica Latina Y la Comunidad Económica Europea a partir de los '70* en Revista Argentina de Relaciones Internacionales. Buenos Aires. enero-abril 1979. N°3 p. 69
- 8 FROHMANN, Alicia, *¿Occidentalismo o interés nacional? . Argentina y los países desarrollados 1983-1987* en la obra de WILHELMY, Manfred, *La Formación de la política exterior.Los países desarrollados y América Latina*. GEL. Buenos Aires. 1987. p.367
- 9 RUSSELL,Roberto, *Las Relaciones de Argentina con Europa Occidental* en Documento de Trabajo del IRELA Nx29. Madrid.1991.p.2
- 10 Ibidem. p.2
- 11 Un buen análisis comparativo entre los anuncios de campaña, la plataforma electoral y política aplicada una vez en el gobierno por el Dr. Carlos Menem se puede ver en trabajo de BOLOGNA, Alfredo Bruno, *Dos modelos de inserción de Argentina en el Mundo: Las presidencias de Alfonsín y Menem* en Cuadernos de Política Exterior Argentina Serie: Informes sobre Proyectos de investigac"n Nx2 Rosario, diciembre de 1991
- 12 Menem, Carlos, *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*. Ediciones CEYNE. Buenos Aires, 1990 p.32
- 13 Discurso pronunciado por el Ministro de Economía Domingo Cavallo en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) Síntesis de 19 meses de gestión al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (08-07-91 al 31-01-91) en *Centro de Economía Internacional*. Buenos Aires, primera quincena de mayo de 1993 N°43 p.18
- 14 El más promocionado debate fue el protagonizado entre el asesor de la Cancillería Dr. Carlos Escudé y el Dr. Atilio Boron. El mismo se repitió en "los mismos términos" en medios televisivos y en las ciudades más importantes del país.
- 15 Dicha referencia política a nuestras relaciones con Europa se pueden encontrar en las Palabras de Cierre del Canciller Guido Di Tella en el Seminario sobre el tema La Política Exterior Argentina en el Nuevo Orden Mundial que aparecen en el libro compilado por RUSSELL, Roberto, op cit. p.263
- 16 O'DONNELL, Mario, *El descubrimiento de Europa. La Comunidad Europea y sus nuevas relaciones con la Argentina y el resto de Latinoamérica*. Editorial Sudamérica. Buenos Aires. 1992 p.35
- 17 "Renovados vínculos con las armadas europeas". Diario La Nación. Buenos Aires. 13 de octubre de 1991.
- 18 "Destacan la importancia para el país del mercado europeo". Diario La Nación. Buenos Aires, 18 de noviembre de 1991.
- 19 Un buen informe sobre la implementación de los distintos planes de ajuste en América Latina se puede ver en el Informe de la Comisión Económica para América Latina, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe en "Notas sobre la Economía y el Desarrollo"*. Santiago, diciembre 1992 N°537/ 538 y un resumen del Balance en la Revista Relaciones Internacionales N° 39

- Escuela de Relaciones Internacionales Heredia. Costa Rica. Segundo trimestre de 1992 p.35-43
- 20 Discurso pronunciado por el Ministro Domingo Cavallo en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) op cit. p.17
 - 21 La Comunidad Europea tomada en su conjunto constituye el inversor más importante para nuestro país. Al considerar los países individualmente el primer lugar lo ocupa España, luego EEUU y recién después Italia, Francia y Alemania.
 - 22 "Seminario en Bruselas sobre la Argentina". Diario *La Nación*. Buenos Aires, 18 de noviembre de 1991.
 - 23 El ingreso al BC-Net por parte de Argentina fue firmado en junio de 1992 en Buenos Aires ante la presencia de delegado Comunitario para América Latina Sr. Abel Matutes y los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores Argentinos Domingo Cavallo y Guido Di Tella respectivamente.
Las entidades elegidas por la Comunidad para el programa ECIP de emprendimientos conjuntos son el Banco de la Provincia de Buenos Aires, el Banco Roberts y el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
 - 24 WEITZ, Mario Alejandro, *La experiencia de Europa 1992 y su influencia en América Latina*. Revista Integración Latinoamericana Buenos Aires, julio 1990 N°85 p.35.
 - 25 "Posibilidades para la carnes argentinas" Diario *La Nación*. Buenos Aires 25 de julio de 1993.
 - 26 Los principales destinos de nuestras exportaciones a la Comunidad y el lugar de importancia de dichos países en cuadro general de nuestras ventas sería el siguiente: Países Bajos (3ero), Alemania Unificada (4to), Italia (6to), España (7mo), Francia (12) y Reino Unido (17); con todos la balanza comercial es marcadamente superavitaria. Con el resto de los miembros de la CE el comercio es mucho menos significativo aunque tomada la Comunidad como un todo se presenta como el primer destino de nuestros productos y la principal procedencia de nuestras importaciones. Fuente: INDEC. agosto de 1993.
 - 27 "Se negocia el Acuerdo de pesca con la CE". Diario *La Nación*. Buenos Aires 30 de enero de 1993.
 - 28 Existen importantes iniciativas de diversos países subdesarrollados en vistas a posicionarse correctamente ante la concreción del Mercado Común Europeo. Al respecto se puede ver el artículo de CARDENAS, Jos Manuel, *Europa 1992 y los países en desarrollo (con especial referencia a América Latina)* en Integración Latinoamericana op.cit. p.19.

LAS RELACIONES ENTRE ARGENTINA Y ALEMANIA DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACION MENEM

Mónica Aparicio.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Las situaciones de Argentina y Alemania han recibido el impacto de los abruptos cambios operados en el sistema internacional durante los primeros años de la pos Guerra Fría. Los gobiernos de los dos países han renovado sus estrategias de vinculación internacional, lo que hace necesario detectar cuáles han sido los intereses que ha impulsado el gobierno argentino en las principales áreas de relaciones con la República Federal de Alemania, y evaluar, en forma preliminar, el resultado de dichas gestiones al promediar la administración.

Las relaciones entre los dos países en el periodo señalado se han desarrollado en un contexto internacional plagado de incertidumbres. A la carrera tecnológica que avanza vertiginosamente se agregó el colapso del imperio soviético. El fin de la Guerra Fría trajo aparejada una desarticulación de viejas estructuras de seguridad y la descalificación de las economías planificadas, dejando vacíos para el lugar al diseño e implementación de nuevos esquemas. El actual momento histórico es inestable e incierto: el terror al holocausto atómico ha sido reemplazado por el temor a la pérdida de posiciones relativas de poder y de mercados. La bipolaridad estratégica ha sido bruscamente sustituida por un mundo multipolar donde la jerarquía de los actores se articula según la lógica económica. El mismo concepto de seguridad ha sido redefinido y despojado de su significado exclusivamente estratégico militar.

Argentina y Alemania enfrentan este escenario partiendo de situa-

ciones de inserción diferentes: la primera desde una condición periférica, la segunda como potencia mediana, eje de uno de los polos mundiales, Europa. Para contrastar sus respectivos comportamientos internacionales he caracterizado al de Argentina como «protagonismo auto-inducido» y he aplicado el concepto de «protagonismo natural» al caso de Alemania. Por «protagonismo autoinducido» entiendo la participación que un actor impone mediante una firme voluntad en las principales cuestiones internacionales, y que no se deriva de los recursos de poder externamente proyectables. El «protagonismo natural», en cambio, surge de la posición relativa en la jerarquía del sistema internacional, cuya reestructuración reciente ha dejado a ciertos países con mayores responsabilidades y compromisos para el diseño e implementación de las políticas en el sistema internacional. Conviene remarcar que el contexto de pos-Guerra Fría no ha tenido un impacto directo en las relaciones entre los dos países, dado que las mismas se han desarrollado tradicionalmente por carriles no gubernamentales, ante una gran pasividad de parte de las autoridades germanas. Sin embargo, la nueva situación ha afectado las prioridades de política exterior de los respectivos países. El gobierno del presidente Menem ha realizado esfuerzos para incrementar las relaciones con Alemania por considerar que una mejora cuantitativa de las mismas podría coadyuvar al logro de las metas argentinas.

Para el análisis de las relaciones entre estos dos países partiré de una serie de supuestos. El impulso proveniente de la iniciativa privada ha sido el motor que ha generado una intrincada red de vinculaciones transnacionales, (económico-culturales) entre los dos países, siendo las iniciativas estatales exclusivamente argentinas, en tanto que Alemania ha tenido un comportamiento reactivo. Las relaciones al finalizar la década del '80 se caracterizaban por tener un bajo perfil político, por ser asimétricas, dado que la República Federal de Alemania ha sido más importante para la Argentina, y por no presentar signos de crecimiento. No ha sido la naturaleza subestatal de las relaciones lo que ha motivado las preocupaciones de los gobiernos argentinos, sino su asimetría y estancamiento. Por lo tanto cuando los funcionarios se refieren a la necesidad de un acrecentamiento de las relaciones debe entenderse una profundización de las mismas, y no un cambio de naturaleza.

Se compararán los comportamientos internacionales de los dos países en la actual coyuntura internacional para luego analizar las áreas dentro de las cuales se desenvuelven las relaciones económicas, la cooperación científico-tecnológica y cultural, para aislar los temas de interés en la agenda¹ de Argentina al promediar la gestión del presidente Menem.

1. EL PROYECTO DE INSERCIÓN ARGENTINO: SU PROTAGONISMO AUTOINDUCIDO Y EL PROTAGONISMO NATURAL DE ALEMANIA.

Argentina y Alemania se encuentran en posiciones diferenciadas en cuanto al grado de relevancia de sus comportamientos en el quehacer internacional, la primera hace del protagonismo un arma para su inserción internacional, la segunda ha sido sorprendida por el destacado papel que le ha legado el fin de la Guerra Fría.

Argentina emerge en los '90 dejando atrás años de desaciertos domésticos e internacionales. Esta situación la había sumido en una paulatina marginación y marginalidad política y económica, y se cristalizó en una economía desestabilizada y caótica y en una clara desinserción internacional exteriorizada en el comportamiento reactivo de Argentina. Tal afirmación resume la percepción de la administración menemista al asumir el gobierno en julio de 1989 respecto de la situación en que se encontraba el país, aunque rescataba los logros referentes a la restitución de las instituciones democráticas.

El eje para el diseño de la nueva política exterior argentina pasa por el alineamiento con los Estados Unidos, lo cual significa el reconocimiento del liderazgo hemisférico norteamericano y la limitación de las confrontaciones con ese país². Esta línea de política exterior se acentúa durante la gestión del sucesor de Domingo Cavallo en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Guido Di Tella, quien las definiera como «relaciones carnales», y representa un cambio con respecto al «confrontacionismo idealista» de la gestión del presidente Alfonsín. El nuevo diseño de Política Exterior del Presidente Menem coincide con la concepción de Carlos Escudé al cual ha denominado «realismo periférico»³.

Las medidas tendientes a revertir el rumbo económico en el plano interno han tenido una proyección internacional. La urgencia para la corrección a corto plazo del desequilibrio de las variables económicas internas, ha demandado el incremento simultáneo de la confianza y respaldo internacionales. Las políticas domésticas se han vinculado estrechamente con las externas.

El Canciller Domingo Cavallo, primer Ministro de Relaciones Exteriores de la administración Menem, partió de la convicción de que la diplomacia anterior a su gestión había sido defensiva, teórica y reactiva, y se propuso dar dinamismo y previsibilidad a la misma. Desde los comienzos de la actual gestión, Argentina ha tratado de desempeñar un rol equivalente al de los principales actores internacionales. Este «protagonismo autoinducido» pretende ser causa de una mayor trascendencia y prestigio entre los estados y no su consecuencia. El mismo se ha proyectado a los planos multilateral y regional, en tanto que los acercamientos bilaterales se han efectuado para

reforzarlo o para obtener resultados favorables a partir del mismo (con los Estados Unidos, Europa, y Japón sobre todo). Partiendo de dicha idea motora la administración Menem ha tratado de revertir la situación de marginalidad internacional mediante una estrategia de inserción que se ha puesto de manifiesto mediante los siguientes cursos de acción: tratando de adquirir más relevancia para los intereses de los países desarrollados, teniendo una postura más activa en las organizaciones internacionales, abandonando conductas que contrariaban los deseos del primer mundo y avanzando en la apertura e integración económicas.

Con el afán de ser tenida en cuenta por los líderes de la comunidad internacional, Argentina ha actuado con complacencia para contribuir simbólicamente a la solución de crisis regionales . La justificación oficial del abandono de actitudes neutrales respecto de conflictos regionales, se basa en que los mismos ya no son reflejo de reacomodamientos de las tensiones del conflicto Este-Oeste. El criterio parece partir de la necesidad del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, según la define el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en el contexto de la pos-guerra fría. Este comportamiento , en definitiva, significa alinearse dentro de las filas de las potencias occidentales con mayor peso relativo en el Consejo de Seguridad, quienes definen la necesidad del envío de misiones. Argentina no tiene en cuenta sus prioridades de política exterior, para la determinación de su participación en las mismas. Otro gesto de complacencia, si bien no adecuadamente instrumentado, es la invitación a la inmigración de europeos orientales. La iniciativa argentina descansa en el diagnóstico acertado de que existe en Europa un gran temor a la inmigración en masa desde el Este, lo cual ya sucedió en Alemania Federal, causando graves distorsiones en su economía y en su sociedad, lo cual se ha expresado adversamente con brotes de xenofobia.

Argentina ha decidido dinamizar su papel en las organizaciones internacionales. Para el gobierno del presidente Menem la globalización y la disminución del rol de los estados provocrá la subordinación de los acuerdos bilaterales a los compromisos multilaterales. Se cree que una participación más activa en los organismos internacionales conducirían a una mayor presencia de Argentina . Se realizaron gestiones para que la Argentina fuera incorporada a la OCDE y a la OTAN. La reestructuración de la OTAN y la redefinición de su rol tras la disolución del Pacto de Varsovia posiblemente alentaron las expectativas argentinas acerca de la posibilidad de que se extendiera el ámbito geográfico del organismo de seguridad y que nuestro país participara en el mismo. Concretamente el Canciller Di Tella pidió formalmente que buques de la Armada Nacional tomaran parte del entrenamiento de la flota de la Organización del Atlántico Norte.(4) Sin embargo autoridades de la NATO

manifestaron que a corto plazo no habría posibilidades de que se incorporaran nuevos miembros, en tanto que se sugirió la formación de una entidad defensiva regional. En las propuestas argentinas ante la OCDE y la OTAN se hace evidente la firme intención de compartir con los principales decisores internacionales algunos lugares en organismos a los cuales, por razones estratégicas o de insuficiente grado de desarrollo, Argentina no podía acceder.

Argentina trata de disminuir los niveles de confrontación con los países desarrollados en áreas sensibles. El retiro del Movimiento de Países no Alineados, la normalización de las relaciones con Gran Bretaña, la ruptura con su tradicional política en materia nuclear y misilística (sobre todo el proyecto Cóndor II), la cual despertaba suspicacias en Gran Bretaña e indirectamente en Europa y los Estados Unidos, tenía como objetivo la «reinserción tecnológica» y el acceso a productos sensibles, además de los beneficios políticos que generaría la mayor confiabilidad del país. La eliminación de los obstáculos en esas cuestiones implicaron cambios en la política exterior desarrollada durante la gestión del Presidente Alfonsín. La intención del cambio fue replantear las relaciones con Washington y profundizar las vinculaciones con Europa y el resto del mundo desarrollado, haciendo que dichas cuestiones fueran funcionales al logro de un mayor protagonismo en el quehacer mundial.

En medios oficiales se tuvo la visión de que Argentina estaba al margen del circuito económico mundial. Su escasa competitividad económica internacional la obligaba a un comportamiento defensivo, denunciando los obstáculos y magnificándolos. Esta tendencia se superponía al nuevo escenario de creciente globalización y regionalización de los mercados. El gran avance de los países del sudeste asiático, y el abandono de las economías planificadas en los países de Europa del Este imponían nuevos desafíos.

La administración Menem decidió implementar una profunda reforma económica interna orientada al logro de mayor estabilidad y apertura, y a la creación de un «habitat externo favorable» mediante el establecimiento de «alianzas múltiples»⁵, a la vez que promovió la integración económica regional.

En este marco, las prioridades económicas de proyección internacional de la Argentina desde 1989 han sido:

- Mejorar la competitividad de la economía para atraer inversiones extranjeras (firma de acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones) y la reestructuración del Estado.
- Renegociar la deuda externa.
- Mejorar el desempeño del comercio exterior argentino para lo cual el país participa en las negociaciones dentro del GATT tendientes a la

liberalización del comercio mediante la eliminación de subsidios y otras barreras , sobre todo en el sector agrícola.

- Potenciar sus capacidades de negociación y de competitividad mediante la profundización de su integración con Brasil, y sobre todo mediante la integración regional en el MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur), con una proyección latinoamericana y quizás continental ante un eventual logro de una zona de libre comercio en el marco de la Iniciativa para las Américas⁶.

La administración Menem desarrolló una política exterior destinada a fortalecer la presencia de Argentina en la escena internacional, tratando de ocupar espacios en organizaciones internacionales, participando en las principales acciones encaradas por las grandes potencias e intentando incorporarse al circuito económico mundial.

Alemania, en cambio, emerge a los '90 súbitamente recuperando su integridad estatal, políticamente agigantada, con un potencial económico poderoso y sólidamente inserta en el escenario internacional. No obstante lo cual, el camino a seguir no parece exento de dificultades: debe lograr la verdadera unificación igualando los niveles de vida en el Este y el Oeste de Alemania y debe asumir nuevas responsabilidades fruto del «protagonismo natural» al que lo impulsa la situación pos-Guerra Fría . Las expectativas contradictorias de parte de otros Estados con respecto al futuro comportamiento internacional de Alemania complican aún más el camino a seguir: por un lado se exige que este país asuma mayores responsabilidades y compromisos internacionales y al mismo tiempo se teme la emergencia de un superpoder pangermano.

Es innegable la importancia que la RFA ha adquirido en el diseño de políticas económicas mundiales, por ejemplo a través del G7 (Grupo de los Siete), o en las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, lo cual testifica su peso económico y financiero. En el ámbito regional , Alemania , a partir de su sólida pertenencia a la CE (Comunidad Europea) y a la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), hoy impulsa los cambios en dichas organizaciones para ajustarlas a las demandas del nuevo orden en formación.

La RFA doblemente desafiada por compromisos irrenunciables en el plano doméstico como internacional y por una avasallante competencia tecnológica. Europa y Alemania, en particular no pueden esperar a consolidar la unificación europea y a mejorar las condiciones económicas del Este, lo cual le demanda ingentes recursos. Para el año 2000 deberán afrontar nuevos desafíos tecnológicos. Por otra parte, el desarrollo de tecnologías de punta en Europa facilitaría la integración de los países del Este, los cuales cuentan con

tecnologías intermedias. El no afrontar la afrenta implicaría una vuelta al proteccionismo. Europa, y particularmente la RFA, deberían atacar todos los frentes al mismo tiempo⁷.

Alemania se ve obligada a la compatibilización de sus antiguos planes de integración con el desafío impostergable de incluir al Este del continente en sus proyectos. Por otra parte, el firme anclaje en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que hizo viable la unificación, hoy implica compromisos adicionales para la RFA.

Son evidentes los contrastes en las inserciones internacionales de Argentina y Alemania, la primera enfrenta el siglo XXI desde la periferia de los círculos de poder económico-político mundiales, e intenta ingresar a los mismos mediante un mayor protagonismo conducente a la obtención de reconocimiento y aceptación de parte de los principales actores internacionales; la segunda, tras cuarenta años de política exterior cimentada en el oeste pero abierta al Este, es sorprendida y premiada con un súbito reconocimiento de su trascendencia y desafiada por demandas de mayores responsabilidades en el nuevo orden.

2. LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE ARGENTINA Y ALEMANIA.

Las relaciones entre la Argentina y Alemania se caracterizan por tener un bajo perfil político y por contar con escasas iniciativas estatales alemanas, aspecto que contrasta con la voluntad argentina de acercamiento. Esta tendencia no se revirtió en las década pasada. Tradicionalmente los vínculos han sido transnacionales, de naturaleza económica, técnica, científica y cultural. Las principales áreas en las cuales se desenvuelven las relaciones son: el área económica, la cual abarca el comercio, las inversiones, y la deuda externa; la científico-tecnológica, que comprende el amplio espectro de la cooperación para el desarrollo; y finalmente el área cultural. Tres comisiones mixtas promueven las relaciones en cada campo, de las cuales la económico-comercial es de carácter empresarial.

Ninguno de los gobiernos ha manifestado la inquietud de modificar la naturaleza de las relaciones con vistas a acentuar los vínculos políticos, aunque sí han expresado la voluntad de intensificarlas. **Es observable en la gestión del actual gobierno el deseo de efectuar ajustes en la relación bilateral, con el objeto de posibilitar un acrecentamiento de los nexos en las actuales áreas de contacto.**

Durante la década pasada el gobierno alemán puso énfasis en distintos aspectos de las administraciones radical y peronista. Al menos al nivel del

discurso emergen dos grandes tendencias: la primera de apoyo al retorno de la democracia, que transcurrió desde 1983 a 1989, y la segunda de apoyo a las reformas económicas durante la gestión del presidente Carlos Menem⁸.

En el plano de las acciones, la naturaleza transnacional de las relaciones que caracteriza el grueso de las mismas, hace difícil realizar inferencias acerca del comportamiento en materia de relaciones de política exterior de Alemania para con nuestro país. Argentina no tiene un status muy diferente con relación a otros países latinoamericanos, como Méjico, Chile o Brasil, con los cuales Alemania también mantiene relaciones comerciales, de cooperación técnica y culturales. Es más, la ausencia de contenidos políticos hacia Argentina y Latinoamérica en general y el hecho de la abundancia de relaciones transnacionales en contraste con las estatales, hacen dudar si verdaderamente existe una política exterior de Alemania para Latinoamérica. Al respecto, también en ámbitos académicos y políticos alemanes surgió en los '70 la inquietud por la indefinición de una política exterior hacia el continente. Un grupo de expertos de la ADLAF (Asociación Alemana sobre Investigación de América Latina) realizó un trabajo en el cual se comprobó que efectivamente no se diferenciaba claramente a Latinoamérica de otras regiones del Tercer Mundo y enfatizó el carácter subestatal de las relaciones y la necesidad de definir las.

El gobierno del Presidente Menem ha intentado dar nuevo impulso a las relaciones con Alemania, como a las vinculaciones con otros estados europeos, vigorizando los nexos establecidos por la administración Alfonsín.

Si se tienen en cuenta la densidad y destino de los viajes realizados a nivel oficial, de los tratados y acuerdos firmados, y de los principales temas de la agenda, puede corroborarse que efectivamente las propuestas tienen su origen en iniciativas del gobierno argentino⁹.

Los encuentros efectuados pusieron de relieve los temas puntuales de interés para el gobierno del Presidente Menem y la repercusión que tuvieron en la RFA. Los principales temas de la agenda promovidos por Argentina fueron:

- El fomento de las inversiones y la invitación a empresas alemanas a participar en el programa de privatizaciones.
- La renegociación de la deuda externa Argentina con Alemania.
- La intermediación alemana para la eliminación de los subsidios de la CE.
- La cooperación técnica.
- La cooperación en materia de defensa.

Para poder analizar convenientemente el tipo de relación establecida entre Argentina y Alemania, sobre todo teniendo en cuenta los temas de la agenda, he creído conveniente separarlos en tres áreas temáticas: el área económica, la cooperación científico y técnica, y la cooperación cultural.

2.1. El área Económica:

Como consecuencia de los acuerdos firmados en 1966 se creó la Comisión Mixta Económica y Comercial, cuya función es hacer sugerencias y recomendaciones acerca de las solución de problemas concretos y de principios orientadores para la marcha de la economía, a la vez que promueve actividades para ser abordadas a nivel bilateral¹⁰.

La última reunión plenaria realizada el 3 y 4 de setiembre de 1991 abarcó un variado espectro de temas. En la misma se enfatizó la necesidad de perfeccionar la formación profesional (extensión del sistema dual) y la reconversión laboral. Dentro de la cooperación técnica se sugirió el fortalecimiento de las pequeñas y medianas industrias, y la elaboración de proyectos sobre temas tales como el medio ambiente. En cuanto a las relaciones económicas bilaterales se trataron temas puntuales de interés mutuo como la política agropecuaria. En este caso Argentina solicitó que gobierno de la RFA ejerza su influencia en el seno de la CE para la reducción de los subsidios agrícolas que perjudican las exportaciones agropecuarias argentinas. Por su parte, los funcionarios alemanes recomendaron a la Argentina la actualización de su legislación de patentes para la protección de las mismas en el sector de patentes farmacéuticas. La Comisión además alentó la participación de empresas alemanas en el proceso de privatizaciones .

Los ítems más importantes de la agenda económica son : la inversión, la deuda externa y el comercio bilateral.

2.1.1. La Inversión alemana en Argentina:

Durante la gestión de la administración Menem se realizaron esfuerzos a nivel oficial para aumentar las inversiones alemanas en la Argentina. Creo necesario conformar un cuadro descriptivo de la situación, con el objeto de observar las tendencias e importancia relativa de las inversiones alemanas en el país, y así percibir en su magnitud el eco de las iniciativas argentinas.

A partir de la descripción de la estructura de las inversiones alemanas en la Argentina por sectores, analizaré la posición relativa del país como receptor de capitales alemanes en Latinoamérica, y la participación de capitales germanos con respecto a las inversiones totales en el país. Los principales sectores en los cuales se concentraban las inversiones alemanas en 1989 se hallaban en la industria manufacturera, dentro de la cual se destacaban la electrónica (42,82%), la automotriz (27,43%), y la química (18,87%)¹¹.

En la actualidad, Argentina es el tercer país en América Latina detrás de Brasil y México en cuanto a la radicación de capitales alemanes¹². En 1991 las

empresas alemanas invirtieron en el país 2.331 millones de marcos, si bien es bastante similar al volumen de inversiones radicadas en Méjico (2.841 millones de marcos), es cuatro veces menor a las que se encuentran en Brasil (8.193 millones de marcos), principal receptor de capitales alemanes en América Latina¹³.

La participación relativa de las inversiones alemanas directas en la Argentina con respecto a las inversiones totales fue del 8,8% durante el periodo anterior al primer gobierno democrático de la década, en tanto que durante el último fue del 5,3% (1984-1989)¹⁴. Desde 1984 a 1986 se notó una pronunciada disminución. A pesar de los vaivenes económicos las inversiones alemanas han tenido una tendencia creciente durante los últimos quince años, habiendose cuadruplicado, ya que en 1978 eran de 649,7 millones de marcos, y en 1991 de 2.331 millones de la misma moneda.

Durante la gestión radical una encuesta realizada a empresarios alemanes en el país revelaba la intención de aumentar las inversiones mediante nuevos proyectos. Las variables económicas conspiraron contra su concreción, siendo la pronunciada y creciente inestabilidad uno de los principales obstáculos. La posición alemana no ha cambiado, en medios empresarios y diplomáticos siempre se manifestó que el incentivo que debía brindar el país para un incremento de las inversiones eran la estabilidad política y económica, y la apertura y la ampliación del mercado.

Tras la implementación de la política económica del Presidente Menem se acentuaron los esfuerzos tendientes al fomento de las inversiones alemanas en el país. Todo parece indicar que se darían las condiciones para el aumento de las mismas. La reestructuración del Estado, el control de la inflación, y la mayor apertura comercial son señales positivas para potenciales inversores. No obstante lo cual, otros requisitos como concretar la ampliación del mercado a través del MERCOSUR y consolidar la estabilidad, requerirían un plazo prolongado.

Dentro del esquema general de medidas destinadas a aumentar la inversión extranjera, se concentraron los esfuerzos para despertar la credibilidad en medios empresariales alemanes. Durante el primer viaje del presidente Menem a Alemania, en abril de 1991, su Ministro de Economía Domingo Cavallo recalcó el interés argentino de generar la confianza alemana en el proceso de reformas político-económicas de la administración Menem. Enunció algunos avances que consideró de importancia, como por ejemplo, la ley de inversiones extranjeras, el tratamiento impositivo igualitario para inversores nacionales y extranjeros, y la apertura al comercio internacional mediante la reducción areancelaria y la eliminación de restricciones no arancelarias¹⁵.

Una de las medidas para incentivar la incorporación de capitales alemanes en la Argentina fue la firma del «Tratado sobre promoción y protección

recíproca de inversiones», firmado en abril de 1991, por el cual se pretendía ofrecer seguridad jurídica y económica a los inversores, brindando un tratamiento igualitario a capitales nacionales y alemanes. Los propósitos declarados en el tratado son intensificar la cooperación económica entre los estados, creando condiciones favorables para estimular la inversión privada¹⁶. La respuesta oficial germana fue el envío de una nota adjunta al tratado para respaldar oficialmente a los inversores por medio del seguro Hermes sin límite, que hasta el momento tenía un tope. De este modo el gobierno alemán se comprometió a cubrir totalmente a los inversores que lo solicitaran garantizando una inversión durante un periodo determinado, incluyendo beneficios, dividendos e intereses¹⁷.

A partir de 1992 un tema prioritario en la agenda que ya fuera presentado en la primera visita oficial de la gestión Menem, fue la invitación a empresarios alemanes para que participaran de las privatizaciones de empresas del Estado en la Argentina. El esfuerzo se inscribía en el deseo de aumentar el ingreso de capitales extranjeros para facilitar la reestructuración del Estado y la eficiencia de sus empresas. En mayo de 1992 el Ministro de Economía Domingo Cavallo realizó una «europresentación de las privatizaciones», ya efectuada en otros países europeos. En setiembre del mismo año el Ministro de Defensa Antonio Erman González visitó Frankfurt con el mismo objetivo: la promoción de las privatizaciones. En la oportunidad los empresarios alemanes se mostraron escépticos acerca de la continuidad de la política del Presidente Menem. En febrero de 1993 el Ministro González tramitó la reestructuración y promovió la privatización del astillero Domecq García ante el astillero alemán Thyssen.

En el segundo viaje a Alemania del Presidente Menem a fines de setiembre de 1992 se insistió en presentar a la Argentina como país atractivo para la inversión alemana, dados los resultados de las medidas económicas implementadas y la potencial ampliación del mercado¹⁸.

No obstante los esfuerzos por hacer participar a los capitales alemanes en el proceso de privatizaciones, éstas no tuvieron el éxito deseado. Los capitales invertidos provenían de España, Estados Unidos, Italia, Francia y Chile. Si bien las gestiones oficiales para incorporar capital alemán a las empresas sujetas a privatización no tuvieron el efecto deseado, sí contribuyeron a destacar los logros económicos y fueron funcionales al incremento de las inversiones de riesgo en el sector privado. En el primer semestre de 1992 ingresaron a la Argentina 357 millones de marcos, frente a 11 millones en el primer semestre de 1991. En este periodo Argentina se ubica octava en el mundo como receptora de capitales alemanes, detrás de países desarrollados, entre ellos Estados Unidos y los países europeos. Cabe

destacar además que Argentina recibió el 70% de lo invertido en Latinoamérica¹⁹.

2.1.2. La renegociación de la deuda externa de Argentina:

La renegociación de la deuda externa con Alemania se estructura dentro de las gestiones destinadas a la solución del problema del endeudamiento global del país. Argentina tiene deudas con los bancos comerciales privados alemanes y con el Estado alemán, las cuales fueron renegociadas durante la gestión del Presidente Menem.

El 7 de abril de 1992, en Santo Domingo, se llegó a un acuerdo con el Banking Advisory Committee, el cual representa a los bancos privados acreedores de la Argentina, y entre los cuales participaron bancos alemanes. El plan de financiación pretendió llegar a un arreglo de mediano y largo plazo. Se planeó continuar con las negociaciones durante el año 1992. El 7 de abril de 1993 se firmó el Plan Brady, estableciendo una quita del 12% de la deuda y se consolidó la misma con la mayoría de los bancos privados²⁰.

La administración Menem, tras iniciar medidas para la consolidación de la deuda interna (con jubilados y proveedores, por ejemplo), y con los bancos comerciales (lo cual ya ha sido mencionado en el párrafo anterior), encaró la renegociación de la deuda pública argentina.

Las deudas que Argentina tiene con los bancos oficiales se reestructuran dentro del «Club de París»²¹. El 22 de julio de 1992, se celebró en la capital francesa, la Quinta Ronda de negociaciones con el «Club de París». El memorándum presentado por Argentina manifestaba la necesidad de alcanzar un nivel de servicio de deuda realista y viable que trajera una solución definitiva al problema. El mismo recomendaba, además, considerar que los ingresos públicos serían limitados en el futuro (por finalización del proceso de privatizaciones y por la imposibilidad de aumentar los impuestos). Se reprogramaron los vencimientos de obligaciones contraídas antes del 10 de diciembre de 1983 por el sector público argentino, los del sector privado cubiertos por un contrato de seguro de cambio o con garantía pública, y las consolidaciones de deuda refinanciadas en los años 1985 y 1987. Se acordó refinanciar 2.800 millones de dólares de un total de 8.700 del stock de deuda pública, correspondientes a los vencimientos entre el 1-7-1992 y 30-6-1993. Se empezaría a pagar a partir de 1996 y hasta el 2008 (16 años con cuatro de gracia)²².

En julio de 1993 se firmó el tratado bilateral entre Argentina y Alemania sobre deuda pública, por el cual se implementaron los términos acordados con

el «Club de París». En general la Argentina ha logrado una buena solución bilateral a largo plazo, de mantenerse equilibrio de las cuentas fiscales.

2. 1. 3. El Comercio:

Uno de los temas de interés para Argentina fue y es la mejora de sus relaciones comerciales con la RFA. Por otra parte, se ha buscado su intermediación en favor de la eliminación de los subsidios de la CE, cuestión que obstruye el comercio exterior argentino y que ha impedido la conclusión en el plazo preestablecido de la Ronda Uruguay del GATT.

La composición de las importaciones y exportaciones se ha mantenido constante, lo cual nos perjudica considerando que las principales importaciones que efectúa Alemania son productos manufacturados, rubro en el que Argentina tiene escasa participación y cuyos principales socios son los países desarrollados²³. En tanto que la Argentina le exporta sobre todo productos agropecuarios, alimentos y materias primas, lo cual constituye aproximadamente un 80 % del comercio con ese país.

Desde una perspectiva histórica las relaciones comerciales de la Argentina han sufrido un progresivo deterioro relativo en cuanto a la importancia recíproca del intercambio de bienes²⁴. A mediados de siglo se sumó a los fuertes subsidios de la CE al sector agrícola, el acelerado proceso de desarrollo industrial del que participó activamente Alemania y del que la Argentina fue quedando rezagada. Este hecho afectó sus relaciones comerciales, ya que la naturaleza del comercio mundial cambió, aumentando el flujo de manufacturas y consiguientemente los vínculos entre los países industrializados. Actualmente, la posible incorporación de los países del Este en condiciones preferenciales podría significar un problema adicional en el área de comercio de productos agrícolas.

Como consecuencia del proceso de **ruptura de la natural complementaridad de las economías argentina y alemana** se puede observar que:

- las relaciones comerciales desde la Segunda Guerra Mundial se han tornado asimétricas, siendo el comercio con Alemania mucho más significativo para la Argentina que a la inversa. En 1992, por ejemplo, la participación argentina en las exportaciones alemanas ha sido del 0,24%, en tanto que la participación germana en las exportaciones argentinas ha representado un 9,6%. De igual manera la participación de Argentina en las importaciones alemanas ocupan un 0,29%, en tanto que la alemana en las importaciones argentinas es de un 6,9%.
- ha variado significativamente el posicionamiento de Argentina en el

ranking de los principales socios comerciales de Alemania, en tanto que este país se ha mantenido en los primeros puestos en el de Argentina.

En los últimos años Alemania figura entre los principales exportadores e importadores de Argentina, ocupando el segundo o tercer lugar detrás de Brasil y Estados Unidos. Dentro del ámbito latinoamericano, Argentina ha perdido su ventajosa posición en favor de Brasil, el cual duplica las cifras argentinas. Durante 1992 Brasil exportó 5.380 millones de dólares a Alemania, en tanto que Argentina lo hizo por un valor de 1.818 millones de la misma moneda. En las importaciones de productos alemanes Argentina representa el tercer lugar detrás de México y Brasil. Desde 1990 México desplazó a Brasil a un segundo lugar. En 1992 México importó 4.353 millones de marcos alemanes, Brasil 2.865 y Argentina 1.602²⁵.

Recientemente se han experimentado oscilaciones en la balanza comercial. Desde 1988 es supervitaria para la Argentina, aunque dicho superávit se redujo en 1992, siendo de 141,516 millones de dólares, ya que las importaciones aumentaron un 53% (en 1992, fueron de 1.033 millones de dólares) en tanto que las exportaciones se mantuvieron casi en los valores de los últimos años disminuyendo un 7% (1.174 millones de dólares). Habría que destacar que, dentro de los principales rubros de importación, los que más incremento experimentaron han sido las máquinas destinadas al equipamiento industrial y los productos electrónicos.

A nivel bilateral, Argentina y Alemania coinciden en que para mejorar el comercio exterior entre ambos países es necesaria la modificación de la composición de las exportaciones argentinas mediante la incorporación de mayor proporción de manufacturas y la liberación del comercio agropecuario mundial. Pero, si nos trasladamos al plano multilateral, la RFA aparece como miembro de la CE y, en la empresa hacia la integración, es aliada de Francia, país que tiene una férrea posición en cuanto al mantenimiento de la PAC (Política Agraria Común). Este hecho torna más dificultosa la adopción de una posición más enérgica sobre el tema. El principio más importante de la política alemana en el sector externo, según lo manifestara su Ministro de Economía, Jürgen Mølleman, ha sido el libre intercambio de bienes, servicios y capitales mediante la apertura²⁶. Sin embargo, el temor al ajuste dentro de los estados industrializados ha conducido a un creciente proteccionismo en los sectores agrícola y textil sustrayéndolos de los acuerdos multilaterales. Es el problema agrícola el nudo que traba la Ronda Uruguay del GATT y el que pone de relieve la contradicción con los principios sostenidos por la RFA para su comercio exterior. La reforma de la PAC de 1992, a pesar de no abandonar los lineamientos básicos y los instrumentos que la sustentan podría indirectamen-

te contribuir a la disminución de los subsidios y, de este modo, a una conclusión exitosa de la Ronda Uruguay²⁷.

La administración Menem ha buscado la intermediación germana, para contribuir a la finalización exitosa de la ronda Uruguay del GATT. El Ministro de Economía Domingo Cavallo expresaba al respecto:

« La República Federal de Alemania constituye sin duda uno de los países que más se ha beneficiado de las ventajas del sistema multilateral de comercio, y es por ello que aspiramos a que comprenda la necesidad de extender los principios de dicho sistema al comercio internacional de productos agropecuarios y transmita esta convicción a otros miembros de la CEE»²⁸.

Durante el primer viaje del Presidente Menem a Alemania en abril de 1991, tanto el Ministro de Economía Domingo Cavallo, como el Presidente, criticaron la política agraria de la CE que dificulta el acceso de los productos agrícolas argentinos a Europa. En la oportunidad el Canciller Kohl, manifestó su apoyo a la inquietud argentina prometiendo que su país abogaría en el seno de la CE para que las negociaciones del GATT llegaran a un resultado exitoso mediante un compromiso global y equilibrado. En este sentido declaró que:

«Está dispuesto a trabajar para que se resuelva el problema arancelario en la Ronda del GATT...y apoyaremos el criterio de que los aranceles no sean un cepo»²⁹.

En consecuencia, al menos en el nivel del discurso y en el plano ideológico habría coincidencias entre Alemania y la Argentina. Sin embargo, lo sostenido por la RFA en estos planos no se ha traducido en una enérgica actitud dentro de la CE y sobre todo frente a Francia. En este sentido, se observa en el comportamiento alemán un déficit político con respecto a su creciente peso económico.

2.2. La Cooperación Científica y Técnica:

La cooperación científica y técnica de Alemania con la Argentina se inscribe dentro del marco global de la cooperación para el desarrollo con los países en vías de desarrollo de Africa, Asia y Latinoamérica. La misma no sólo se articula con los gobiernos, sino también con organizaciones no gubernamentales y con instituciones privadas, y es implementada tanto por organismos oficiales como por organizaciones privadas alemanas (iglesias, sindicatos, fundaciones, servicios de voluntarios), siendo de aplicación el principio de «ayuda para la autoayuda»³⁰.

Hay que tener en cuenta que la política alemana para el desarrollo es

parte de la política exterior de la RFA, que persigue la afirmación económico política de este país. La misma se inscribe en sus tradicionales prioridades, donde Europa ocupa el lugar más relevante .

«La política para el desarrollo es parte de la política general del Gobierno Federal , el cual hará esfuerzos por establecer un equilibrio entre los requisitos de la política para el desarrollo y nuestros propios intereses»³¹.

Los criterios que tradicionalmente se han aplicado para la política de desarrollo han sido: favorecer los intereses alemanes, apoyar las reformas para combatir la extrema pobreza, y favorecer a las fuerzas democráticas y reformadoras.

Si bien los objetivos oficiales declarados han sido los dos últimos, la evolución de la política para el desarrollo se ha orientado según las necesidades de política exterior del gobierno federal. Este hecho ha permitido delinear fases en la misma. En la última fase, desde que asumiera el gobierno de la coalición CDU-FDP en 1983, se ha observado un nuevo énfasis en la misma. En sus resoluciones del 5 de marzo de 1982 y el 19 de enero de 1984, el Bundestag definía así las metas de la política del desarrollo: combatir la extrema pobreza, respetar los derechos humanos, lograr la participación activa de la población involucrada en el proceso de desarrollo de los sectores agrario y energético, proteger del medio ambiente, y desarrollar el aprendizaje técnico, apoyar a organizaciones no gubernamentales en materia de desarrollo, aumentar la ayuda económica oficial, y participar activamente en la construcción de un nuevo orden económico internacional.

Sin embargo, posteriormente el Ministerio Federal para la Cooperación Económica manifestó la intención de ligar más fuertemente la ayuda al desarrollo con los intereses económicos de la RFA, promoviendo de este modo a las empresas privadas y a las exportaciones alemanas³².

Los objetivos más recientes que se ha fijado Alemania han sido: acabar con la pobreza, como medio para mantener una paz duradera; lograr el progreso económico de los países en vías de desarrollo para indirectamente beneficiarse como país exportador y para evitar las migraciones; y promover la protección medioambiental. Vemos claramente cómo los nuevos objetivos se siguen tiñendo de las preocupaciones alemanas ahora con un mayor énfasis en las migraciones, la ecología, y en su posición de potencia económica.

En el otoño de 1991 Alemania delineó su política de cooperación internacional sobre la base de los siguientes requisitos: respeto de la dignidad humana y de los derechos humanos, forma de gobierno democrático y pluralista inspirada en los principios del Estado de Derecho, orden económico basado en el mercado y administración funcional , esfuerzos de desarrollo

propios orientados a beneficiar económica y socialmente a la mayoría de la población, y que no incluyan gastos en desarrollos armamentísticos excesivos.

En líneas generales puede afirmarse que la cooperación alemana para el desarrollo se desenvuelve dentro de tres áreas:

- la financiera, mediante créditos blandos y subvenciones no reembolsables (para los países más pobres en forma de infraestructura social y protección medioambiental, o ayuda para cambios estructurales).
- la técnica, que en principio es gratuita, se concreta mediante el envío de asesores, expertos, instructores, peritos y consultores remunerados, mediante la formación y perfeccionamiento de expertos y ejecutivos nacionales y mediante el envío o financiamiento de bienes de equipo y material necesario.
- los recursos humanos, que se concreta con la formación y perfeccionamiento en Alemania de expertos y directivos de los países en vías de desarrollo³³.

Específicamente, La cooperación para el desarrollo de la RFA con la Argentina se ha desarrollado sobre todo en materia de transferencia de tecnología.

La cooperación técnica otorga prestaciones no reembolsables de 12 a 15 millones de marcos por año, proporcionados por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el Instituto Federal de Física y Metrología (PTB). La cooperación financiera fue suprimida en 1977 por ser considerada injustificada debido al grado de desarrollo de Argentina.

Siguiendo a Kürzinger, y para dar mayor sistematización a este punto, trataremos la transferencia de tecnología en sentido amplio y en sentido estricto³⁴.

Por transferencia de tecnología en sentido amplio debe entenderse las inversiones directas, las cuales conllevan conocimientos técnicos y de gestión empresarial. El convenio sobre doble imposición firmado en 1978, más el Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones de 1991, brindan un marco jurídico adecuado para las inversiones de capital. Además la DEG (Deutsche Entwicklungsgesellschaft, Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo) promueve la cooperación entre empresas alemanas y compañías en países semiindustrializados y en desarrollo, mediante la concesión de créditos de inversión de largo plazo para promover el sector privado y funciones de asesoramiento. Existen 3 proyectos en Argentina por 11,9 millones de marcos. Recientemente, como consecuencia de las medidas implementadas por la administración Menem, la DEG ha ampliado sus operaciones con la Argentina destinando, a principios de 1993, 10 millones de dólares para la concesión de créditos a través de dos bancos locales³⁵.

Además el comercio de bienes de alto contenido de capital, también

contribuye al progreso tecnológico del país. En este campo existen créditos para promover y financiar importaciones y exportaciones (en 1991 se ampliaron las garantías Hermes). Existe un servicio de cooperación para el sector privado: envío de un coordinador alemán, quien organiza un servicio de asesoramiento para las PYMES, hay cámaras y asociaciones industriales para brindar el mismo servicio a las empresas. La transferencia de tecnologías en sentido estricto:

- Programa de establecimiento de sucursales y de transferencia de tecnologías en países en desarrollo. Se aplica para las PYMES alemanas las cuales desde 1981 reciben apoyo oficial con estos fines, mediante créditos preferenciales en favor de joint-ventures para reducir el riesgo de la inversión en el exterior y la transferencia de tecnologías.
- El programa GATE (German Appropriate Technology Exchange) para la difusión de tecnologías. Con Argentina, existe un proyecto desde 1987 con una organización no gubernamental local para cuestiones agrícolas.
- La cooperación científico-tecnológica:

Las acciones para este tipo de cooperación se encuadran dentro del «Convenio Básico entre el gobierno de la República Argentina y la República Federal de Alemania sobre colaboración en la investigación científica y el Desarrollo Tecnológico» del 31 de marzo de 1969 por el cual se inicia formalmente la cooperación en el área, y que hoy se aplica a los nuevos Länder alemanes. El objetivo de este convenio es ampliar el firmado en setiembre de 1962 con la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y el gobierno argentino sobre colaboración en el aprovechamiento de la energía nuclear con fines pacíficos. Se acuerda el intercambio de información y de científicos, la realización conjunta de proyectos de investigación, el uso de plantas, la creación de instituciones y centros de investigación, el ensayo y la producción experimental.

La Cooperación Científico-Tecnológica está a cargo del Ministerio Federal de Investigación y Tecnología y de instituciones de investigación, por la parte alemana, y en la Argentina de la Secretaría de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Ciencia y Tecnología y de otros centros nacionales de investigación, los cuales a su vez conforman la Comisión Mixta. La misma se reunió por última vez en noviembre de 1990. Hace algunos años se centró en el uso pacífico de la energía nuclear, y en la investigación aeronáutica y espacial. Hoy, se han agregado otras áreas de interés, en las cuales existen proyectos conjuntos en

ejecución tales como: fuentes renovables de energía y técnicas de energía no convencionales (eólica y solar), investigación de materiales, investigación marina, química, biotecnología y tecnología genética, y radioastronomía³⁶.

Un tema de especial significado lo constituyó el relativo a la cooperación nuclear. Dicha cuestión figuró en la agenda del presidente Menem en sus dos viajes a Alemania. La importante contribución germana en materia de cooperación tecnológica y financiera en el área nuclear se hallaba trabada debido a la política nuclear argentina. La falta de ratificación del Tratado de no Proliferación Nuclear de Tlatelolco, y el no permitir inspecciones internacionales en sus instalaciones no la hacían confiable para la transferencia de tecnología y material nucleares.

La decisión de la administración Menem de hacer un cambio radical en su política nuclear, quebrando la tradicional política en la materia facilitó la reanudación de la cooperación germana. En este sentido, se acordó un crédito de 50 millones de dólares y transferencia tecnológica para la modernización de Atucha I, para extender su vida útil. También se tuvieron en cuenta los problemas de Embalse de Río Tercero; se estipuló la continuación de la construcción de Atucha II y el complejo para la elaboración de agua pesada de Arroyito.

La segunda gira del presidente Menem en Alemania también tuvo consecuencias positivas. Se hizo un contacto científico con el centro nuclear de Karlsruhe para concluir un programa común de radioisótopos. Además, tras su visita se concretó la exportación de 48 toneladas de uranio a Alemania, operación sin precedentes entre los dos países.

- **La cooperación técnica bilateral:**

El convenio marco para este área de cooperación se inició con el «Convenio de Cooperación Técnica entre el gobierno de la República Argentina y el de la República Federal de Alemania» del 18 de junio de 1976. Los objetivos declarados en el mencionado convenio son: cooperar y brindar apoyo a los proyectos de cooperación técnica mediante el envío de expertos, de asesores y de material; también persigue la cooperación en la enseñanza técnica, el perfeccionamiento de científicos y técnicos y la colaboración entre instituciones. Actualmente hay 22 proyectos de larga duración, 16 de corta duración, y 9 proyectos en estudio³⁷.

En Alemania la GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica), es la entidad autónoma que planifica e implementa los proyectos de la cooperación técnica oficial alemana del Ministerio Federal de Coope-

ración. En materia de capacitación, existen además otras organizaciones como la CDG (Sociedad Carlud Duisberg) y la DSE (Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional). Se han realizado esfuerzos por implementar aspectos del sistema de innovación alemana, es decir, la adaptación del sistema educativo a las necesidades productivas con la ayuda del CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica).

Las contrapartes argentinas de la cooperación son organizaciones públicas y no gubernamentales (cámaras, institutos, universidades, fundaciones, etc) que actúan como ejecutores de los proyectos.

Entre el 4 y el 12 de noviembre de 1989 una delegación del Ministerio Federal de Cooperación y de la Sociedad Alemana para la Cooperación y funcionarios de la Dirección General de Cooperación Internacional y otras reparticiones argentinas acordaron tres áreas prioritarias como centro de la cooperación futura con la RFA:

- fomento a la pequeña y mediana empresa, mediante asesoramiento tecnológico y capacitación de especialistas y técnicos argentinos. La GTZ encargó a una comisión mixta la realización de un análisis global de las PYME con el objeto de seleccionar varias ramas industriales propensas a participar en programas de fomento. Se seleccionaron las siguientes ramas industriales, las cuales tienen programas en ejecución: tecnología de soldadura, industria del calzado, manufactura de plásticos y caucho, industria metalmecánica, procesamiento de frutas y hortalizas, tecnología maderera, elaboración de queso e industria gráfica. Para llevar a cabo este tipo de colaboración se firmaron convenios con asociaciones y cámaras industriales o gremios de las distintas especialidades.
- fortalecimiento de la estructura científico-tecnológica. Se lleva a cabo mediante el asesoramiento a universidades y centros de estudio. Existe además asesoramiento sobre planificación del transporte y de los puertos.
- protección del medio ambiente (tratamiento de residuos y aguas servidas) y conservación de los recursos naturales (lucha contra la erosión y desertificación, protección y aprovechamiento sostenible de los bosques naturales)³⁸.

A pesar de que en la Argentina se cree que estas tres áreas prioritarias deben seguir siendo el centro de la cooperación, hay otras que serían significativas para el país tales como la racionalización del Estado y las privatizaciones mediante el perfeccionamiento gerencial de las instituciones³⁹.

2.3. La cooperación en materia de defensa:

Durante al primera visita del presidente Menem a Alemania en abril de 1991 figuraba como objetivo de la misma incrementar el intercambio de personal militar.

Un hecho de gran importancia fue la visita del Ministro de Defensa alemán Volker Rühle y de otras autoridades militares alemanas a la Argentina el 5 de febrero de 1993. En esa oportunidad se firmó una «Declaración conjunta de los Ministros de Defensa para la Intensificación de la Cooperación en Temas de Estrategia Nacional y Militar» mediante la cual se inició una nueva etapa de cooperación en el área⁴⁰. Se acordó una cooperación más estrecha en los siguientes temas : estrategia nacional y militar, reestructuración de las Fuerzas Armadas, educación militar y adiestramiento, conducción de personal en las Fuerzas Armadas, e inserción de las Fuerzas Armadas en una sociedad libre y democrática.

Los argentinos podrán participar de cursos en la Universidad alemana de Defensa y los Jefes de sub-unidades, en el centro de conducción interna de Koblenz. Además oficiales argentinos de las tres fuerzas armadas serán invitados a tomar los cursos del Estado Mayor que se realizan en la Führungsakademie. Nuestro país, recíprocamente recibirá a oficiales alemanes en institutos superiores y otros centros de formación militar.

Se planea además intercambiar información y opiniones para la planificación de las Fuerzas Armadas y experiencias sobre política de armamentos. Se estudiarían otras posibilidades de cooperación, en lo referente a misiones bajo el mandato de las Naciones Unidas.

2.4. La Cooperación Cultural:

El intercambio cultural se canaliza a través de la **Comisión Argentino-Alemana de Cooperación Cultural**: creada por medio del artículo 10 del «Convenio de Cooperación Cultural entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federal de Alemania», el 29 de junio de 1973. Esta Comisión posee dos secciones una en cada país, y despliega una activa participación en este campo coordinando las actividades desarrolladas por distintas instituciones y entidades⁴¹.

En ocasión de la realización de la última reunión de la Comisión Mixta se evaluó lo realizado hasta el momento y se decidió impulsar su continuación. Existen acuerdos entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y el Consejo Alemán de Investigaciones, y la DAAD (Servicio Alemán de Intercambio Académico). Existen becas para el intercambio de estudiantes

y científicos, y para investigación. Existen once acuerdos de cooperación entre universidades alemanas y argentinas, en tanto que hay 21 proyectos argentinos para ser considerados⁴².

La Comisión Mixta promueve la enseñanza del alemán como idioma en las escuelas técnicas y la labor de los colegios germano-argentinos. La parte argentina ha manifestado el deseo de ampliar la cooperación en el sistema dual de formación profesional. La Comisión promueve el intercambio entre las manifestaciones artísticas más variadas, la cooperación entre bibliotecas, museos, escritores y en el área deportiva.

CONSIDERACIONES FINALES:

Argentina y Alemania enfrentan la última década del siglo desde diferentes situaciones de inserción, Alemania con un «protagonismo natural» que la hace partícipe del diseño de las estrategias mundiales, Argentina auto-impulsando su participación en los asuntos internacionales. El acercamiento y profundización de los vínculos con Alemania sería para Argentina uno de los medios para conseguir el logro de sus prioridades de política exterior. Esto no es recíproco con respecto a Alemania. Si bien Argentina no se interpone en sus objetivos, no es de interés inmediato para los problemas alemanes ya que figura en un plano de relaciones secundarias. Las visitas oficiales y las propuestas van generalmente en el mismo sentido, desde Argentina hacia Alemania, revelando de esta manera la asimetría de las relaciones.

La administración del Presidente Menem ha intentado revertir la desinserción Argentina mediante la implementación del modelo económico adoptado por los países desarrollados, por medio de actos de política internacional significativos para los centros de poder, removiendo escollos que despertaban desconfianzas en los mismos, y ocupando espacios en organizaciones y misiones tradicionalmente vedadas a países en desarrollo. Tal protagonismo que he denominado «autoinducido» se ha reflejado en un estilo de sobreactuación en la conducción de la diplomacia argentina, que imprime un ritmo más intenso que el que el peso de país aconseja. Tal comportamiento no es consecuencia natural de la posición relativa del país entre los actores internacionales, sino que responde a la firme determinación de las autoridades de tener un papel activo en el quehacer internacional. Las acciones de política exterior destinadas a fortalecer la posición argentina en el ámbito regional y entre los países desarrollados han estado estrechamente vinculadas a las políticas internas. El alineamiento con los Estados Unidos en lo político se ha

completado con alianzas múltiples en lo económico, lo cual se acentúa en el año 1992 con el acercamiento a los países europeos, entre ellos con la República Federal de Alemania.

Mientras que la Argentina fuerza su participación en las relaciones internacionales, Alemania es forzada a hacerlo aún en áreas no deseadas.

La República Federal posee una de las economías más poderosas del mundo, aunque atraviesa problemas coyunturales por la unificación, enfrenta perspectivas de un agigantado poder político internacional y se halla firmemente anclada en la mayor organización defensiva y en uno de los bloques económicos que compite por la supremacía mundial.

Alemania ha exhibido continuidad en el seguimiento de sus metas de Política Exterior desde la 2ª Guerra Mundial. Ha coronado con éxito el trabajo de 40 años al conseguir la reunificación, la plena soberanía, y el poder político y económico para participar del diseño de las estrategias mundiales. Su incrementado protagonismo se deriva naturalmente de la reestructuración ocurrida en el escenario internacional. A su participación en el diseño de políticas económicas mundiales se suma su papel de líder en el proceso de integración y ampliación europea y en la conformación de una identidad regional en materia de defensa, área en la cual se le exige una mayor participación.

Por otra parte, de las condiciones de inserción y de las estrategias que se proyectan al orden internacional que se perfila en los '90 pueden deducirse las respectivas prioridades de Política Exterior. El principal objetivo de la administración Menem en cuestiones externas es lograr la inserción de Argentina en el mundo, cuyo eje pasa por carriles económicos. Los objetivos secundarios son incrementar los intercambios comerciales vía reducción de las trabas al comercio, aumentar las inversiones extranjeras, sobre todo a través de las privatizaciones, disminuir el peso de la deuda, e integrarse en un mercado regional y/o continental. Una mejora en sus relaciones con Alemania, puede contribuir a que Argentina alcance estas metas de política exterior.

Alemania, por su parte, debe transitar por un angosto camino, limitando las mayores facultades emergentes de su nuevo rol de poder mundial para no despertar sospechas de pangermanismo, y a la vez, asumiendo nuevos compromisos para no ser acusada de pacifismo irresponsable y egoísta. El objetivo prioritario es, por lo tanto, lograr un comportamiento equilibrado y generalmente aceptado. Las metas son lograr el éxito en su nuevo rol de líder europeo, profundizar y ampliar la integración europea, estabilizar y cooperar con los países del Este y la CEI (Comunidad de Estados Independientes), y desempeñar un papel más activo en cuestiones de defensa.

De lo anterior se desprende que necesariamente las iniciativas de acercamiento deben partir de la Argentina, como efectivamente ha suce-

dido durante la administración Menem. Nuestro país puede, a través del incremento de los vínculos con la RFA, contribuir al logro de sus metas de política exterior. En la agenda propuesta por la Argentina a la RFA hasta fines de 1992 se promovió la intervención alemana en el proyecto de privatizaciones, se fomentó la cooperación científico-tecnológica y técnica, y los contactos militares, se apeló a los bancos alemanes para la renegociación de su deuda, se solicitó la mediación alemana para solucionar el tema de los subsidios europeos y se trató de promover el comercio. También se incluyeron temas de la agenda global, en general de interés para el mundo desarrollado, como narcotráfico, terrorismo y ecología, cuestiones que no constituyen el eje de las preocupaciones inmediatas de Argentina.

Es probable que la RFA acentúe cada vez más su actuación dentro de organizaciones internacionales pudiendo desempeñarse como intermediario para asuntos de interés argentino. Dada la naturaleza transnacional de las relaciones y del nuevo orden mundial en formación es probable que **Alemania continúe apoyando emprendimientos empresariales, financieros y culturales privados en Argentina** como lo ha venido haciendo hasta el momento. En el plano de las acciones oficiales se ha experimentado una leve mejoría desde que se iniciara la administración Menem. En tanto que en el nivel no gubernamental, se ha actuado con excesiva cautela en medios alemanes.

Las relaciones entre la Argentina y la República Federal de Alemania se intensificarán en la medida en que aquella consiga el éxito en sus metas de gobierno: la consolidación democrática, la apertura y ampliación del mercado y la estabilización económica; las cuales son coincidentes con los requisitos declarados como imprescindibles por las autoridades alemanas para que inversores y comerciantes germanos brinden una respuesta más contundente a las iniciativas argentinas.

Las prioridades que la pos-Guerra Fría ha legado a Alemania, parecieran aumentar las distancias en las relaciones entre ambos países. Sin embargo, si la Argentina es consecuente en sus líneas de política exterior puede hacer de la principal potencia europea un socio que contribuya a potenciar su desarrollo, a diversificar sus relaciones externas, y a vincularla con una de las regiones con mayores posibilidades de proyección internacional en el siglo XXI.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 Es interesante la distinción que realiza Bologna con respecto a los temas de la agenda de Argentina durante la gestión del presidente Menem considerando las nociones de rupturas y continuidades. Al autor abarca los temas de interés para

Argentina de forma global, lo cual permite tener una visión completa de la agenda. BOLOGNA, Alfredo Bruno, *Dos modelos de inserción de Argentina en el Mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem*, en «Cuadernos de Política Exterior Argentina» CERIR, Serie Informes sobre proyectos de investigación N° 2, Rosario, diciembre de 1991, p. 68-69.

- 2 Al respecto, Busso realiza un adecuado comentario en cuanto a la idea central del Presidente Menem y de su Ministro de Relaciones Exteriores Guido Di Tella, acerca de que el triunfo del liberalismo en el mundo traería aparejado el establecimiento de una nueva Pax Americana. Para ellos no existen dudas acerca de la futura hegemonía norteamericana en el nuevo orden mundial, concepción no compartida en medios políticos y académicos. BUSSO, Anabella, *La política exterior argentina hacia Estados Unidos (1989-1993): reflexiones para su análisis*, en «Cuadernos de Política Exterior Argentina», Serie Estudios, N° 7, Rosario, marzo, 1993, p. 46-48.
- 3 ESCUDE, Carlos, *La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito*, en «América Latina Internacional», Buenos Aires, enero-marzo de 1991, Vol 8, N° 27, pp. 394-406.
- 4 La constitución del Consejo de Cooperación del Atlántico que incluye a los países del Este, muestra la disposición de la Alianza a incorporarlos en alguna forma de cooperación.
- 5 PEÑA, Felix, *Estrategia para la integración en la economía mundial: los principales frentes de negociación externa*, en Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, mayo de 1992, N° 16, p. 33.
- 6 CAVALLO, Domingo, *Síntesis de 19 meses de gestión*, en Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, mayo de 1993, N° 43, p. 28.
- 7 En ocasión de la reunificación alemana un hombre de negocios japonés comentó: «During the next ten years, the Germans will invest their resources in roads and bridges in the former GDR; we Japanese, on the other hand, are investing in high technology. We shall meet again on world markets in ten years time». AMMON, Peter, *International Politics and the technological revolution at a turning point*, en «Aussen Politik», ed. Interpress Verlag, Hamburgo, February 1992, Vol. 43, p. 121.
- 8 Declaraciones del Canciller Helmut Kohl en ocasión de la visita del Presidente Menem a la RFA: «A usted le corresponden grandes méritos en cuanto al robustecimiento de las estructuras democráticas en la Argentina en los últimos años»...«La política económica de su país se orienta por los mismos principios de la economía de mercado por los que nos sentimos comprometidos tanto nosotros como nuestros socios de la CE»...«Quisiera alentarlos a que siga consecuentemente con este camino. Abrigo el convencimiento de que la tenacidad de la persecución de este rumbo económico al fin será compensada». Diario, «La Capital», Rosario, 10 de abril de 1991, p. 4.
- 9 Las visitas oficiales más importantes efectuadas en el periodo 1992/1993, entre los gobiernos argentino y alemán son:
 - Abril de 1991. El Presidente Carlos Saúl Menem visita la RFA.
 - El 22 de febrero de 1992, parlamentarios alemanes visitan la Argentina.

- El 4 de mayo de 1992, el Ministro de Economía Domingo Cavallo visita Alemania como parte de una gira por Europa que incluía España.
 - El 10 de setiembre de 1992, el Ministro de Defensa Antonio Erman Gonzalez llega a Alemania.
 - El 30 de setiembre de 1992, el Presidente Carlos Saúl Menem visita Alemania en el marco de una gira que incluía Italia y el Vaticano .
 - El 5 de febrero de 1993, el Ministro de Defensa de Alemania Volker Rühle visita la Argentina.
- 10 Existen dos partes permanentes una en cada país, las cuales se reúnen bimensualmente y realizan un seguimiento de las relaciones entre ambos países. Las reuniones plenarias se efectúan cada dos años, de las que participan autoridades de los dos gobiernos. La parte argentina cuenta con el apoyo de la Cámara de comercio Argentino-Alemana, de empresas alemanas radicadas en Argentina y de empresarios argentinos de origen alemán.
 - 11 Cifras proporcionadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Area Europa Occidental, fuente Deutsche Bundesbank.
 - 12 Al igual que en el área comercial, Brasil ha desplazado a la Argentina como receptor principal de inversiones en Latinoamérica, proceso que se desarrolló desde mediados del siglo. A principios del siglo XX, Alemania invertía en Argentina 250 millones de dólares, lo cual representaba el 40% del total latinoamericano. 1916-1991, Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana, Buenos Aires, 1991, p. 30.
 - 13 Declaraciones del Embajador de Alemania Herbert Limmer, diario «Ambito Financiero», Buenos Aires, 11 de diciembre de 1992.
Salvo indicación expresa , para las relaciones comerciales entre Argentina y Alemania, se ha tenido en cuenta la publicación «Relaciones Comerciales Argentina-Alemania» de la Cámara de Industria y Comercio Argentino- Alemana, Buenos Aires, N° 92.
 - 14 «Boletín de Comercio Exterior», Ministerio de Economía y Subsecretaría de Industria y Comercio, enero-junio 1990, N°35, p. 33.
 - 15 Discurso pronunciado por el ministro Domingo Cavallo en la Cámara de Comercio Alemana, Bonn, 9 de abril de 1991.
 - 16 Tratado entre la República Argentina y la República Federal de Alemania sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, Bonn, 9 de abril de 1991.
 - 17 Nota del Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Guido Di Tella al Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, Hans Dietrich Genscher, Bonn, 9 de abril de 1991.
 - 18 En su discurso ante la Cámara de Industria y Comercio de Alemania, pronunciado en Bonn el 1 de octubre de 1992, el presidente Carlos Menem, consciente de las dudas y desconfianzas de los empresarios alemanes expresaba: «Les ofrezco mi país como puerta de entrada al MERCOSUR. A un mercado superior a los 200 millones de personas, cuyo producto bruto interno supera los 500 mil millones de dólares. Y es equivalente a la ex-Unión Soviética y un 20% del mercado japonés. Para el hipotético caso que ustedes, los que toman las decisiones de esta Alemania, duden de las palabras de este Presidente, los invito a que hagan sus

propios estudios de mercado. A que verifiquen «per se» que la Argentina ha cambiado. Está modernizándose y los espera con los brazos abiertos». Discurso pronunciado por el Dr. Carlos Saúl Menem ante la Cámara de Industria y Comercio de Alemania, Bonn, 1 de octubre de 1992, en «Centro de Economía Internacional», Nº 32. p. 2-4.

- 19 Información obtenida en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Dirección de Europa Occidental, sobre estadísticas del Ministerio de Economía alemán, julio de 1993.
- 20 Memorándum Económico de la República Argentina para el Club de París del 23 de junio de 1992, en «Centro de Economía Internacional», 1º quincena de setiembre, 1992, Nº 27, p. 14.
- 21 Otros países acreedores de Argentina, además de Alemania son: Australia, Bélgica, Francia, Canadá, Israel, Dinamarca, Italia, Finlandia, Japón, Países Bajos, Suiza, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos.
- 22 Memorándum, *op. cit.*, p. 5.
- 23 WALTER, Felix, *The Heyday of German Trade-Past, Present or Future?*, en «Meet United Germany», Frankfurt am Main, *op. cit.*, p. 190.
- 24 Desde fines del siglo XIX y principios del XX, Argentina era uno de los más importantes socios comerciales de ultramar de Alemania, ocupando el segundo lugar detrás de los Estados Unidos.

Hacia 1924 Argentina era el tercer proveedor de Alemania detrás de los Estados Unidos y Gran Bretaña, y era undécimo en cuanto a recepción de exportaciones alemanas, con el 3% del total. En las primeras décadas del siglo existía una natural complementaridad de las demandas de ambos países: productos del agro contra manufacturas. En esa época la balanza comercial argentino-alemana era fuertemente deficitaria para Alemania, lo cual generó comportamientos defensivos de parte de ese país. En 1926 se aumentaron los derechos de importación alemanes para carne vacuna con el objeto de proteger la ganadería del país. Ante la persistencia del problema en los años '30 se estableció un control estatal mediante cupos y pagos compensados. Pero el punto de inflexión en las relaciones comerciales ocurrió en los años cincuenta, cuando se empezaron a visualizar las asimetrías en la relación, en VON GLEICH, Albrecht, *El rol de la economía alemana y sus instituciones en el desarrollo de las relaciones económicas argentino-europeas, «1916-1919»*, *op. cit.*, p. 31.

Se creó la Comunidad Europea, el mercado agrícola común y la PAC (Política Agrícola Común), esta última en 1962, la cual fue diseñada para lograr el autoabastecimiento, pero que degeneró en una sobreproducción que desplazó a los países latinoamericanos de buena parte del mercado europeo y de otros mercados mundiales. Las principales consecuencias de la PAC fueron: mayor variabilidad de los precios internacionales con tendencia a la baja y mayor participación de los países proteccionistas en los flujos del comercio, en «Centro de estudios Internacionales», Nº 15, p. 40-41.

- 25 Se debe tener en cuenta que las cifras que provienen de la Oficina Federal de Estadísticas de Alemania no coinciden con las de Argentina, ya que las últimas no incluyen las mercaderías que se dirigen a Alemania por puertos holandeses y las cifras alemanas sí lo hacen. Exportaciones Argentinas, año 1992, en millones de

- dólares: Brasil, 1.671, Estados Unidos: 1.325, Países Bajos 1.212, Alemania 1.175. Importaciones de productos argentinos: Brasil, 3.339; Estados Unidos, 3.183; Alemania, 1.033. «Relaciones Comerciales argentino-alemanas», Cámara de Industria y Comercio argentino-alemana, Buenos Aires, 1992, p. 6.
- 26 *Principios de la política económica exterior de Alemania y el futuro de las relaciones económicas argentino-alemanas*, en «1916-1991», *op. cit.*, p. 20.
 - 27 *Nuestro Futuro Agrario*, Comisión de la CE, Bruselas, 1992, pp. 26 y 33.
 - 28 *Las relaciones económicas argentino-alemanas como factor de la política de comercio exterior de la República Argentina, en 1916-1991*, *op. cit.*, p. 15.
 - 29 Declaraciones del Canciller Federal Helmut Kohl en Bonn, Diario *La Capital*, Rosario, 10 de abril de 1991, p. 4.
 - 30 *La Realidad alemana*, trad. Rubén Merí, ed. Societäts, Frankfurt, 1992, pp. 178-184.
 - 31 Thesen zur Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, en Auswärtign Amt, 40 Jahre Aussen Politik der Bundesrepublik Deutschland eine Dokumentation, ed. Bonn Aktuell, Bonn, 1989, pp. 720-726.
 - 32 BODEMER, Klaus, *La política Alemana para el desarrollo*, en revista *Contribuciones*, Buenos Aires, 1986, Nº1, 1986, pp. 64-65.
 - 33 *La Realidad Alemana*, *op. cit.*, p. 178-179.
 - 34 KÜRZINGER, Edith, *La transferencia de tecnología alemana como instrumento de la política industrial argentina, en 1916-1991*, Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana, Buenos Aires, 1991, pp. 41-55.
 - 35 *La Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo (DEG) Amplía sus operaciones*, en *Boletín de la Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana*, Buenos Aires, 1993, Nº4, p. 28.
 - 36 Ver el *Acta de la Comisión Mixta sobre Cooperación Científico-Técnica Argentino-Alemana*, Buenos Aires, 28 de noviembre de 1990.
 - 37 Mensaje presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1º de mayo de 1992, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1993, p. 62.
 - 38 *La Cooperación con la Argentina*, en *Boletín de la Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana*, Buenos Aires, 1993, Nº 4, p. 29.
 - 39 Entrevista al embajador Dr. Miguel Angel Almada, en *Actividades de la GTZ*, ed. Sagitario, Buenos Aires, 1993, p. 45.
 - 40 Ver la «Declaración conjunta de los Ministros de Defensa para la intensificación de la Cooperación en temas de estrategia nacional y militar», Buenos Aires, 23 de febrero de 1993.
 - 41 Hasta la fecha se han realizado tres reuniones: la primera en Buenos Aires en junio de 1984, la segunda en Bonn en octubre de 1986, y la última en Buenos Aires en junio de 1991.
 - 42 Ver el *Acta de la 3ª Reunión de la Comisión Mixta Permanente de Cooperación Cultural entre Argentina y Alemania*, Buenos Aires, 7 de junio de 1991.

EL ADIOS A LOS “SOCIOS DISCRETOS”. NUEVAS REALIDADES DE LA VINCULACION ARGENTINA CON LAS REPUBLICAS POS-SOVIETICAS*.

Graciela Zubelzú de Bacigalupo

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Las relaciones bilaterales argentino-soviéticas en los años previos a 1992 se caracterizaron por los impactos que sobre las mismas produjeron una serie de cambios, principalmente internos, a nivel de ambos actores.

En el caso argentino, la instauración y consolidación del sistema democrático se tradujo -tanto en el gobierno de Alfonsín, como en el de Menem- en una creciente atención a las relaciones internacionales en su conjunto y particularmente en la revalorización de la política exterior argentina como instrumento para mejorar la inserción del país en la escena internacional, la que se orientó a diversificar sus vinculaciones en un contexto internacional que se alejaba de la lógica de la guerra fría. Precisamente, la entrada en escena de la Perestroika produjo drásticos cambios -externos e internos- que condujeron a una modificación global del escenario internacional.

Los cambios mencionados en los dos países posibilitaron y estimularon el acercamiento en el plano político-diplomático tanto en las relaciones

* La expresión “socios discretos” fue acuñada por Aldo Vacs en su obra del mismo nombre (1984), para caracterizar la relación argentino-soviética desde comienzos de los 70' y hasta mediados de los 80'. Esta aludía a la crecientemente sólida relación bilateral económica-comercial, y a las incipientes convergencias en algunas cuestiones diplomáticas y militares. La contradicción ideológica existente no impidió el mencionado acercamiento, pero sí le imprimió el rasgo de la discreción.

bilaterales como en algunos foros internacionales en los que se impulsó el desarme y la solución pacífica de conflictos regionales.

Simultáneamente la implementación de la reforma soviética, en el plano económico, se tradujo en una creciente demanda del gobierno para equilibrar la balanza comercial bilateral tradicionalmente superavitaria para Argentina. A medida que el deterioro de la economía soviética se acentuó, el intercambio comercial declinó. Este continuó exhibiendo el rasgo tradicional que las presiones soviéticas no habían podido modificar.

Un contexto de acercamiento político-diplomático, que incluyó las visitas tanto del entonces presidente Alfonsín como del presidente Menem, y el debilitamiento de la relación comercial, caracterizaban a las relaciones bilaterales al momento de la implosión de la URSS.

A partir de esta realidad, las relaciones bilaterales han estado dominadas durante este último año - y en todos sus aspectos- por las consecuencias del PROCESO DE FRAGMENTACION DE LA URSS. En razón de ello, han sufrido una modificación central que atañe a los propios actores involucrados, por lo que se considera conveniente realizar una breve referencia correspondiente al proceso del surgimiento de estos nuevos actores estatales.

El paulatino avance de dicho proceso, que se había iniciado a partir de la implementación de la reforma política, impulsada desde 1988 por Gorbachov, se aceleró a partir del golpe de agosto de 1991. Finalmente, el mismo cristalizó en el Acuerdo de las tres repúblicas eslavas: Federación Rusa, Ucrania y Belarús suscripto en Minsk (Belarús) el 8 de Diciembre de 1991 que estableció "la extinción de la URSS como sujeto de las leyes internacionales y como realidad geopolítica"¹. En un primer momento estas tres repúblicas acordaron conformar una alianza denominada Comunidad de Estados Independientes (CEI)², decisión que fue ratificada pocos días después por cada una de sus respectivas legislaturas.

En un segundo momento, las cinco repúblicas del Asia Central -Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán- manifestaron su interés por adherir a esta nueva estructura confederal, mientras que Gorbachov debió aceptar el 31 de diciembre como fecha formal de la extinción de la URSS.

Se inició entonces, una tercera etapa -aún no concluida- de acercamiento entre las ex-repúblicas soviéticas, a fin de concretar acuerdos sobre cuestiones de interés común que abarcaron: control del armamento nuclear, división de la deuda externa, mantenimiento de fuerzas armadas centralizadas o creación de fuerzas armadas para cada república, política monetaria. La primer reunión cumbre de las once repúblicas el 21 de diciembre de 1991 en Alma Atá, capital de Kazajistán, incorporó a la CEI, en calidad de cofundadoras a las cinco repúblicas ya mencionadas del Asia Central, y en igual situación a Moldova, Armenia y Azerbaiján³.

Pocos días después -el 26 de diciembre de 1991- Naciones Unidas reconoció a la Federación Rusa como sucesora de la URSS y un día después lo hizo Argentina.

Es a la luz de estos acontecimientos, así como también de los rasgos que adquirieron las relaciones bilaterales Argentina-URSS, a partir por un lado, de la agudización de la crisis económica soviética previa a su disolución, y por otro, del MODELO GENERAL DE POLITICA EXTERIOR IMPULSADA POR EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE MENEM, que se desarrollará el análisis sobre la Política Exterior Argentina con relación a dicha área cubriendo aproximadamente el período de un año.

LAS REPUBLICAS POS-SOVIETICAS EN LA VISION DE NUESTRA POLITICA EXTERIOR

La política exterior argentina esta influida por una serie de factores. El primero de ellos es de naturaleza externa y se relaciona con la mayor permisibilidad en el ámbito político dada por un contexto general de posguerra fría y más precisamente porque ella se dirige a un área que, por primera vez desde la segunda guerra mundial, ha dejado de percibirse como el líder de una esfera de influencia con la que resultaba riesgoso e inconveniente estrechar vínculos.

El segundo factor relevante está determinado por el propio modelo o por la propia lógica del modelo de política exterior del presidente Menem que, al definir el interés nacional en términos de intereses materiales, privilegia como áreas claves EEUU y la Comunidad Europea (dos de los tres centros de poder económico mundial) y Latinoamérica (en particular los miembros del Mercosur y Chile).

El grado de relevancia que adquiere la CEI, y especialmente Rusia como el actor más destacado dentro de ella, devendría de su propio carácter de actor protagónico de importancia global y de su capacidad de impactar en cuestiones de seguridad, económicas y migratorias, temáticas que, a su vez, se constituyen en prioritarias para los países desarrollados, dentro de los que se encuentran dos de los pilares que el actual diseño de política exterior considera centrales.

Por esta razón, tales cuestiones, aunque no involucren directa e inmediatamente a nuestro país, son percibidas por la política exterior actual como espacios propicios para efectuar demostraciones de su voluntad o vocación cooperativa, en temas de gran sensibilidad tanto para EEUU como para Europa. Ejemplo de ello ha sido la pretensión argentina, de actuar como una

válvula de escape potencial, frente a quienes no pueden absorber los flujos inmigratorios originados en el este europeo.

Argentina toma una actitud que acompaña, y en algunos casos - como en el temprano reconocimiento de Ucrania- se adelanta o se anticipa a otros actores internacionales relevantes en la problemática pos-soviética. Busca, así, el reconocimiento de esos actores a los que ve como modelos, pero también como sus potenciales socios o iguales⁴.

Este interés que aparece mediatizado, **no implica el descuido o abandono de la instancia bilateral** en su relación con los nuevos estados soberanos. Precisamente como se verá a continuación, la política exterior argentina ha impulsado rápidas iniciativas en ese sentido, que abarcan diversos aspectos, aunque debe resaltarse **el carácter eminentemente incipiente de estas vinculaciones.**

No todas las repúblicas exhiben la misma significación para la política exterior argentina. La Federación Rusa ocupa el sitio de privilegio por su mencionado protagonismo internacional, su persistencia como mercado potencial y su situación de estado sucesor de la ex-URSS en relación a los acuerdos bilaterales en vigencia. En tanto el interés por Ucrania se explica no sólo por su importancia política y económica, sino por la existencia de lazos históricos forjados por la presencia de un núcleo relativamente importante de inmigrantes de ese origen. Este último aspecto es también destacable en el caso de Armenia, república que, pese a su vulnerabilidad económica, ha mostrado interés en establecer vínculos políticos y económicos con nuestro país.

Resta decir que la focalización de las relaciones bilaterales con las mencionadas repúblicas, no implica la exclusión del tratamiento del resto del conjunto de los estados pos-soviéticos, sino que aquellas se abordarán cuando un hecho significativo en alguna área de cuestiones así lo requiera.

LAS RELACIONES POLITICO-DIPLOMATICAS: RESPONDIENDO A NUEVOS DESAFIOS QUE COMBINAN VARIEDAD Y SELECTIVIDAD.

El tratamiento de esta área de vinculación requiere, por las propias características del caso abordado, **diferenciar desde su inicio dos procesos coexistentes: el de las relaciones ruso-argentinas y el originado por el surgimiento de nuevos estados.**

En relación al primer proceso puede señalarse que el cambio institucional derivado de la fragmentación de la URSS, por el cual la Federación Rusa se convierte en su estado sucesor, no conllevó cortes, demoras u obstáculos en

la rutina de las relaciones diplomáticas bilaterales. Estas se basaron en el conocimiento previo alcanzado a lo largo de muchos años de vinculación y los canales diplomáticos establecidos, lo que permitió abordar tanto las cuestiones pendientes derivadas de la relación jurídica anterior, como explorar nuevas posibilidades.

La política exterior argentina percibió al nuevo actor estatal como un partner que no le era desconocido pese a la magnitud de los cambios políticos e institucionales que este afrontaba, debido precisamente a la continuidad que favorecían los mecanismos y burocracias junto a la identificación de Rusia con URSS, subyacente en la memoria histórica.

Son ejemplos que refuerzan este análisis la realización ininterrumpida de mutuas visitas de alto nivel, como la del vicepresidente Rutskoi en junio de 1992 -quien además de entrevistarse con autoridades nacionales mantuvo contactos con sectores empresarios- y el viaje del entonces Ministro de Defensa argentino Ermán González a Moscú, al que se hará referencia más adelante.

Al realizar una reseña de las relaciones ruso-argentinas se advierte que éstas se han concentrado en áreas específicas de interés mutuo para analizar perspectivas potenciales de intercambio.

El segundo proceso, se relaciona con la aparición de los nuevos actores estatales pos-soviéticos y el impacto novedoso que ello implica para las relaciones internacionales, en tanto lleva a que se planteen cuestiones como el reconocimiento de su subjetividad internacional y el establecimiento de relaciones diplomáticas.

Como consecuencia de la extinción de la URSS en tanto sujeto de derecho internacional, el objetivo más inmediato y vital para el conjunto de las repúblicas pos-soviéticas fue el de obtener el reconocimiento como Estados **Independientes por parte del mayor número de estados y en el más breve plazo**. La caótica situación en la ex-URSS y el siempre presente temor a una reacción armada de sectores del Ejército Rojo, que pudiera poner fin a las noveles independencias, lo tornaban urgente.

Pronto reconocimiento de los nuevos estados

La posición adoptada por el gobierno argentino ante tal situación, apuntó a otorgar un RAPIDO Y TEMPRANO RECONOCIMIENTO a las repúblicas que se independizaban. En este proceso pueden reconocerse algunas singularidades debido a antecedentes jurídicos, razones políticas y medios o canales elegidos para su implementación.

La apertura de este proceso se realiza cuando el gobierno reconoce (por

decreto PEN 1830/91) a las tres repúblicas bálticas: Estonia, Letonia y Lituania el 25 de Agosto de 1991 a partir del que se suscribieron comunicados conjuntos para el establecimiento de relaciones diplomáticas⁵.

Ucrania comparte con aquellas, el antecedente histórico del reconocimiento como estados independientes, realizado por el Presidente Yrigoyen⁶. Sin embargo, el nuevo reconocimiento efectuado por el actual gobierno adquiere una connotación política propia debido a que se concretó el 5 de diciembre de 1991, aún antes del desmembramiento formal de la URSS (31-12-91). Así Argentina se constituyó en el primer país latinoamericano que realizó este acto jurídico internacional, sólo precedido por Canadá, Polonia y Hungría.

El medio elegido para efectuar este reconocimiento fue un **mensaje oficial** que el Presidente Carlos Menem, le envió a su colega ucraniano Leonid Kravchuk. En él, Menem felicita a Kravchuk por el resultado del referendun y al pueblo ucraniano por haber manifestado su voluntad "en forma democrática" y haciendo uso del derecho de autodeterminación de los pueblos⁷. La Cancillería argentina señaló que, tanto el presidente Kravchuk como representantes de la colectividad ucraniana en nuestro país, solicitaron reiteradamente tal medida. Cabe destacar que la decisión argentina se tomó cuando el presidente Gorbachov realizaba agónicos esfuerzos para impulsar la firma del Tratado de Unión de Estados Soberanos, que se frustró ante la realización de la Cumbre de Minsk. El establecimiento de relaciones diplomáticas entre Argentina y Ucrania se realizó el 6 de diciembre de 1991 en Nueva York, a través de los embajadores respectivos en las NU.

Otros ejemplos en los que se cuenta con un antecedente jurídico de reconocimiento previo se dan en los casos de Armenia y Georgia⁸. Sin embargo en esta oportunidad el reconocimiento del gobierno argentino se concretó el 26 de diciembre de 1991, posteriormente a la mencionada Cumbre de Alma Atá en la que se había fijado la fecha de extinción de la URSS.

Sucesivamente se reconocieron a Moldova, Tayikistán y Uzbekistán en la mencionada fecha y a Belarús, Georgia, Kazajastán, Kirguistán y Turkmenistán el 9 de marzo de 1992.

Ritmos diferenciales en el establecimiento de relaciones diplomáticas.

A diferencia del carácter generalizado que tuvo el reconocimiento de estados, el establecimiento de relaciones diplomáticas ha mostrado diferentes ritmos o modalidades, lo que evidencia diversos grados de interés **mútuo en el desarrollo de las relaciones bilaterales.**

Centrando el análisis en la evolución de las mismas, se observa un rápido avance en la consolidación de las relaciones diplomáticas con Ucrania y Armenia. En el primer caso, al establecimiento de relaciones diplomáticas le siguió la apertura de embajadas. La apertura de la embajada ucraniana en Buenos Aires a partir de abril de 1993 adquiere un significado particular, si se tiene en cuenta que es la única representación diplomática ucraniana acreditada en América Latina.

El temprano reconocimiento efectuado por el gobierno argentino y la existencia de una colectividad⁹ de ese origen, relativamente importante, pueden haber decidido al gobierno ucraniano a elegir a Argentina, como el país latinoamericano más adecuado para diversificar su presencia internacional.

Por su parte la Embajada Argentina en ese país, se constituye en la única embajada, dentro del conjunto de estados de la Comunidad de Estados Independientes, fuera de la de Moscú¹⁰.

Las relaciones con la república de Armenia han avanzado rápidamente, a partir de la firma en Moscú el 17 de enero de 1992, de un acuerdo para el establecimiento de relaciones diplomáticas. A posteriori se producen una serie de hechos que tienden a afianzar el vínculo bilateral, siendo el más relevante la visita a nuestro país el 11 y 12 de Junio del presidente armenio, Levon Ter Petrossian quien se entrevistó con el Presidente Menem, oportunidad en la que se suscribieron tres acuerdos¹¹. En todas las entrevistas realizadas el Presidente Petrossian expuso la problemática del Nagorno-Karabaj¹². En relación con la misma, el presidente Menem señaló que la Argentina estaría dispuesta a sumar sus esfuerzos para alcanzar una solución pacífica del conflicto. En el mismo sentido puede encuadrarse la visita más reciente del vicepresidente armenio Gagik Aroutiounian, en abril de 1993¹³.

Otro elemento relevante en el ámbito de las relaciones interestatales, es la apertura de la Embajada Armenia en Buenos Aires, en abril de 1993 constituyéndose hasta el momento en la única en América Latina. Por su parte el Embajador Olima ya ha recibido el placet de estilo por parte del gobierno armenino como embajador concurrente desde Moscú.

A diferencia de estos dos casos, puede afirmarse que en relación al resto de las ex-repúblicas **las relaciones político-diplomáticas son netamente incipientes y con tendencia al bajo perfil.** En algunos casos el establecimiento de relaciones diplomáticas no se ha iniciado o se demora su implementación¹⁴. El gobierno argentino ha previsto que la instrumentación de las relaciones se realizará por la concurrencia de la Embajada Argentina en Moscú¹⁵.

La urticante cuestión de la inmigración

La súbita aparición en el discurso oficial, de la propuesta argentina para receptor o recibir contingentes de inmigrantes europeos, causó conmoción en un país preocupado por significativos niveles de desempleo y subempleo entre otros problemas. Cabe tener en cuenta que tales anuncios provenían de la máxima autoridad: el Presidente Menem, acompañadas por declaraciones en el mismo sentido del Canciller Di Tella, y que, eran realizados reiteradamente en relevantes foros internacionales¹⁶.

El ofrecimiento que comenzó a anunciarse públicamente a fines de 1991 y que se repitió, casi ostentadamente, en diversas ocasiones, abarcó a diferentes nacionalidades europeas afectadas por los problemas causados por la fragmentación de estados, la guerra, el deterioro de la situación económica de los ex-países comunistas, o la condición de minorías de muchas de ellas.

Esto se enmarcaría en una búsqueda de prestigio internacional por medio de una estrategia política -en la que los marcos externos e internos aparecen clara y directamente vinculados- que procura mostrar a Argentina como un país que no sólo está resolviendo sus propias dificultades, sino que también podría participar y contribuir en la búsqueda de soluciones para uno de los problemas críticos de lo que se denomina el Nuevo Orden Internacional. Paralelamente esta búsqueda de prestigio no abandona una postura pragmática, en la medida que analiza las reales posibilidades del país que debería contar con financiamiento externo para poder implementar esos proyectos.

Las sucesivas declaraciones tanto del Presidente Menem como del Canciller, mencionando contingentes estimativos de inmigrantes que se podrían recibir, zonas posibles de radicación e incluso algún tipo de requisitos -existencia en nuestro país de colectividades, cierto nivel de calificación- contrastaron con la moderación y la renuencia de otros funcionarios en proporcionar mayores precisiones en cuanto a orígenes, cifras tentativas de inmigrantes así como también plazos para su implementación.

La percepción que en general se tiene del tema es que se trata de una idea políticamente oportuna a nivel internacional¹⁷ debido a la profunda preocupación que existe en los países europeos ante los datos aportados por estudios realizados sobre la cuestión. Ello convierte a esta temática en una variable crecientemente destacada dentro de la cuestión seguridad¹⁸.

Sin embargo, la valoración positiva inicial de la propuesta fue contrarrestada por la premura en su difusión, sin que previamente se contara con estudios y planes específicos, lo que contribuyó a que la misma recibiera fuertes críticas o gestos de escepticismo.

En razón de ello, posteriormente se inició otra etapa caracterizada por el bajo perfil que se procura darle actualmente a la iniciativa, en tanto se trabaja concreta y herméticamente en el análisis de distintas posibilidades. El seguimiento del tema es realizado por funcionarios de los Ministerios de Interior, Trabajo, Economía y de Cancillería, los que llevan a cabo regularmente reuniones de trabajo, en las que se analizan diferentes niveles de cooperación con distintos países. Ella abarca tanto la que puede instrumentarse a través de las delegaciones ante organismos internacionales como bilateralmente, una vez determinado el potencial de casos concretos. Este tipo de gestiones o contactos revisten por el momento carácter reservado¹⁹.

Las ideas-fuerza que parecen guiar el análisis de las mismas serían:

- considerar al financiamiento para la eventual inmigración como una precondition, a la vez que vincular la misma a las necesidades de la Argentina en el mediano plazo.
- avanzar en microprogramas de inmigración en el corto plazo (uno o dos años).

En relación a estos últimos cobra importancia la participación y eventual cooperación de las colectividades ya residentes en Argentina. Las colectividades de Armenia y Ucrania han sido consultadas acerca de estos eventuales programas. La colectividad armenia encabezada por el obispo Muradian mantuvo contactos a principios de este año con funcionarios del Ministerio del Interior²⁰. Estas no sólo han fomentado el reconocimiento de sus países de origen e iniciado actividades tendientes a estimular potenciales relaciones económicas, sino que han sido consultadas sobre la posibilidad de cooperar fundamentalmente a través de la inserción laboral de sus connacionales. Es decir que los inmigrantes fueran absorbidos laboralmente en las actividades industriales y económicas que sus propios connacionales dirigen. Esta opción facilitaría la adaptación e integración, al actuar el entorno de la colectividad radicada en la Argentina como un puente entre ambas culturas o formas de vida. Los destinatarios de estos hipotéticos programas no serían residentes en su país de origen, sino poblaciones que a partir del desmembramiento de la URSS han pasado a constituirse en minorías, en repúblicas que perciben hostiles. Este problema ha estimulado crecientes movimientos migratorios dentro de la CEI que complejizan aún más una deteriorada situación económico social dado que las repúblicas no se hayan en condiciones de absorber numerosos grupos de inmigrantes.

Precisamente, la magnitud de los contingentes a absorber requiere un tratamiento y posterior respuesta global al problema. En razón de ello, el aporte que pudiera realizar un país individual - más aún si, como el nuestro, afronta problemas de desempleo- podría constituir tanto un gesto que buscaría

estimular efectos emulativos en otros países como un nuevo intento de protagonismo internacional.

LOS VINCULOS ECONOMICOS: ¿QUIEBRE Y RECONSTRUCCION?

El deterioro económico de la URSS previo a su fragmentación, llevó en los últimos años a que ésta seleccionara sus mercados proveedores de cereales -el rubro más significativo de la antigua relación comercial con Argentina- entre aquellos países poseedores de cuantiosos stocks y capacidad de financiamiento en condiciones sumamente favorables como los EEUU y la Comunidad Europea²¹. Bajo estas condiciones, entonces, Argentina vería diluir una relación que, en lo comercial, había sido relevante. Paralelamente Argentina expandió sus exportaciones cerealeras principalmente al Brasil en el marco del proyecto de Mercosur. Es decir que las relaciones comerciales habían disminuído sensiblemente su nivel previamente a la disolución de la URSS²².

Este proceso impactó en las ya deterioradas relaciones económicas bilaterales y condujo a una virtual paralización del intercambio con Argentina. Simultáneamente se inicia una etapa en la que aparecen las repúblicas como actores diferenciados que enfrentan la compleja tarea de negociar cuestiones de interés común y de reiniciar nuevos vínculos con los demás miembros de la comunidad internacional. **Conviene destacar como elemento de cambio, la relevancia que adquieren a partir de este proceso las variables políticas internas y su proyección externa para definir tanto sus relaciones político-diplomáticas como las económicas. En etapas anteriores, la naturaleza del régimen político prácticamente imponía una barrera entre el marco externo y el interno de la URSS, convirtiéndolos en compartimentos estancos.**

Intentar explicitar estas relaciones emergentes requiere necesariamente no perder de vista, su estrecha vinculación con el área política, en la que variables internas de cada país como la estabilidad política, cambio de régimen y/o de gobierno, modelo de desarrollo, grado de consenso del mismo, impactan activamente sobre las variables netamente económicas de cada país. Actualmente sin duda, debido a la magnitud de los procesos de cambios internos en las ex-repúblicas soviéticas todo el contexto externo -es decir el resto de los actores internacionales- adquieren una actitud predominantemente reactiva frente a los mismos.

Al focalizar el análisis de las relaciones bilaterales actuales en las argentino-rusas, se debe tener en cuenta que si bien ambos países orientan

sus reformas económicas en la misma dirección -la economía de mercado- las diferencias en los ritmos y en las magnitudes de cada economía, en el consenso en torno a la reforma y en los obstáculos, son abismales²³. En la Argentina se consolida la estabilidad político-institucional después de 10 años de instauración del régimen democrático, durante los que se ha producido una alternancia en el gobierno de los dos principales partidos políticos. La Federación Rusa y las repúblicas en general, se hallan inmersas en el complejo proceso de asumir las facultades que le competen como estados soberanos y en algunos casos, como Georgia, Moldova y Tadjikistán, asegurar su propio orden interno dentro de una novel experiencia democrática²⁴. Simultáneamente, todas ellas, intentan remontar una gravísima situación económica enmarcada en la implementación de programas de reformas estructurales.

Pese a la existencia de serios factores limitantes -la antes mencionada capacidad de financiamiento de eventuales exportaciones, la inestabilidad política y económica- las posibilidades de reactivar la relación comercial en este rubro, permanecen latentes, debido a la persistencia del elemento estructural que las posibilita: las necesidades de la mayor parte de las ex-repúblicas de importar productos de este tipo.

En el contexto de la política económica del gobierno argentino, en la que el Estado reduce su rol de agente económico, diversas empresas privadas argentinas buscan nuevas alternativas para volver a ser proveedores atractivos para las ex-repúblicas. Así por ejemplo en el castigado rubro de las exportaciones de lana, se intentaría obtener financiación a través de la banca privada, la que podría aceptar títulos de la deuda rusa como moneda de pago para descontar o canjear de bancos europeos²⁵. **La posibilidad de implementar este mecanismo de financiación resulta destacable tanto por lo novedoso, como por cuanto constituye una muestra del interés en superar importantes limitaciones al comercio bilateral.**

Otro ejemplo de que pese a las dificultades existentes se puede lograr avances tendientes a recuperar este mercado, lo constituye la reciente venta de 300.000 Tn de trigo a Estonia, realizada en febrero de 1993 por la cerealera Richco S.A., la que pese a la falta de dinero fresco del comprador aceptaría el pago de la operación con productos del área o a través de algún mecanismo de triangulación²⁶. Se reiteraría una vez más una forma de vinculación tradicionalmente buscada por los soviéticos, y que ha tenido aplicación en las relaciones comerciales: el intercambio compensado. Debe destacarse la trascendencia de esta venta, que amerita un atento seguimiento para determinar si sólo se trata de un hecho aislado o si se lo debe considerar como un punto de inflexión, a partir del cual puede iniciarse la recuperación de ese mercado.

Una estrategia comercial que cuenta con antecedentes y que vuelve a ensayarse, para estimular y consolidar relaciones comerciales,

es el accionar directo de actores no tradicionales, tal el caso de los gobiernos provinciales. El gobernador de la provincia de Misiones, acompañado de un grupo de empresarios encabezó una misión oficial a Moscú en octubre de 1992. Durante la misma, se suscribió un convenio de intercambio comercial para la venta de 5000 Tn de té²⁷ y la compra de un centenar de máquinas viales rusas. La suscripción del mismo, que se efectuó en el marco del ya mencionado intercambio compensado, resulta promisorio si se tiene en cuenta la potencialidad de este mercado, que consume anualmente 300.000 Tn de té e importan aproximadamente un 50%²⁸.

Este caso, como el anteriormente mencionado, implica una reanudación de las ventas argentinas, que había sido interrumpida por las dificultades políticas y económicas anteriormente señaladas, lo que indica la persistencia de un interés mutuo en determinados rubros más allá de los obstáculos coyunturales.

En relación al potencial intercambio comercial con otras repúblicas, puede señalarse la estrecha relación que aquel guarda con el afianzamiento de relaciones diplomáticas y más aún con el rol activo que cumplen las colectividades de esos orígenes radicadas en la Argentina. La conjugación de ambos factores se evidencia en el caso de Ucrania y Armenia. Ambas colectividades han desplegado una intensa actividad no sólo en el aspecto cultural y político, -al hacer conocer la problemática de sus países de orígenes- sino en el comercial. Estas colectividades parecen transformarse en los actores claves para impulsar el comercio bilateral por una conjunción de factores, tales como: conocimiento del país de origen y del idioma, contactos personales y actividades comerciales de muchos sus miembros en algunos sectores industriales y actividades de exportación e importación.

Prueba del dinamismo de estas colectividades es la creación de las Cámaras de Comercio Argentino-Armenia y Argentino-Ucraniana, entidades que están realizando análisis y contactos exploratorios para impulsar el comercio. Es precisamente a partir de la confluencia de estos vínculos entre actores sociales, (colectividades), la voluntad política de los respectivos gobiernos armenio y ucraniano y la posición mencionada del gobierno argentino, que ambas repúblicas cuentan con representantes en nuestro país.

Un rubro conflictivo de vinculación económica: recursos pesqueros

Otra de las cuestiones comerciales en las que se producen significativas novedades durante 1992 es el referido a la pesca. El gobierno del Presidente Menem continuó renovando anualmente, los convenios pesqueros

suscriptos en 1986 entre Argentina y la URSS. Simultáneamente a las crecientes dificultades en su implementación, por la propia evolución de la situación interna de la URSS, el gobierno argentino diseña una nueva modalidad de vinculación en el área pesquera, la que a su vez se orienta hacia socios diferentes.

El régimen de otorgamiento de permisos de pesca que caracterizó al Acuerdo con la URSS de 1986, fue reemplazado por la cesión de los mismos únicamente a sociedades mixtas, asociaciones temporales de empresas argentino-comunitarias y a empresas comunitarias que se radiquen en el país²⁹.

La búsqueda de esta nueva modalidad en relación a los acuerdos pesqueros, además de tender a lograr algunos de los objetivos no alcanzados completamente por el anterior convenio -como ser el de estimular o vigorizar la actividad pesquera nacional-, opera en concordancia con la selección de los socios privilegiados en la política exterior actual. Es por ello que a partir del Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Europea y Argentina de abril de 1990, se suscribe después de arduas negociaciones un nuevo Acuerdo con la Comunidad Europea en esta materia, en noviembre de 1992.

Previamente, en el marco de la 6ta reunión de la Comisión Mixta Argentino-Rusa en mayo de 1992, -la primera realizada con Rusia en su carácter de estado sucesor-, se acuerda: la finalización del Acuerdo Marco de Pesca para mayo de 1993, la reducción del 50% de la flota que estaba operando y se establece el mecanismo de conversión a pabellón argentino de los barcos rusos³⁰.

Este anuncio invalidaba los argumentos esgrimidos por largo tiempo por el Foreign Office, para obstaculizar la conclusión de un acuerdo pesquero con la Comunidad Europea.

Posteriormente el gobierno argentino denunció el Convenio Pesquero anterior, en diciembre de 1992, seis meses antes de la fecha de su finalización según lo estipulado en el mismo.

Sin embargo la finalización de la vigencia del Acuerdo y la aparición de otro actor de relevancia para el desarrollo de esta área, no significó el fin del interés mutuo por impulsar nuevos emprendimientos en materia pesquera. Prueba de ello es la realización, en febrero de 1993, de la reunión preparatoria para la Séptima Sesión de la Comisión Mixta Argentino-Rusa. Los temas desarrollados en la agenda pueden ser agrupados en dos items. El primero incluyó cuestiones referidas al acuerdo denunciado: evaluación del mismo, puntos pendientes (como la nacionalización de los cuatro buques rusos que operaban en aguas jurisdiccionales argentinas)³¹ y ratificación argentina de su decisión de no prorrogar el acuerdo pese a la solicitud rusa. El segundo item se centró en el análisis de posibilidades de cooperación

especialmente en los aspectos de investigación científica y de conservación de los recursos, principio considerado vital por la parte argentina.

Este área de vinculación económica en particular, muestra cambios significativos como producto de un conjunto de factores tales como: nuevas realidades políticas y económicas internas, impulso de una nueva política hacia el sector, aparición de otros actores interesados en la actividad.

Sin embargo puede rescatarse la persistencia del interés mutuo en explorar nuevas posibilidades de cooperación, en función de dos hechos: Rusia continúa sustentando el status de principal potencia pesquera mundial -lo que implica por ejemplo posibilidad de acceder a tecnología específica-, y la riqueza de los recursos argentinos mantienen su atractivo, aún cuando el acuerdo suscrito con la Comunidad Europea restrinja sus posibilidades.

¿UN APPROACH TECNICO EN EL AREA DE DEFENSA?

La suscripción del Convenio sobre Cooperación Técnico-Militar entre el Ministerio de Defensa Argentino y el Ministerio de Relaciones Económicas Exteriores de la Federación Rusa, en octubre de 1992, significó la apertura de un canal de vinculación novedosa en un área en la que el anterior contexto de guerra-fría había hecho impensable cualquier tipo de acercamiento. El acuerdo fue firmado durante la visita del entonces Ministro de Defensa Ermán González a Moscú, siendo ésta la primera, que un ministro del área realiza a Rusia.

El Convenio contempla en su anexo una serie de temas prioritarios para la cooperación que abarca desde proyectiles de artillería hasta la creación de un sistema argentino de control del espacio aéreo y marítimo y prevé una vigencia de cinco años con renovación automática por otros cinco³².

Otro elemento a destacar en el citado acuerdo, se refiere a la mención expresa que en él se hace a la adhesión argentina a diversos regimenes internacionales sobre limitación o control de tecnología sensitiva³³. Resulta claro que en las negociaciones con cualquiera de las potencias que conforman el selecto grupo de poseedores de armamento nuclear, subyace la consensuada decisión interestatal de limitar una eventual difusión de tecnología sensible, lo que queda evidenciado en las restricciones mencionadas³⁴.

Si el análisis se centra en el plano de lo efectivamente realizado desde la firma del convenio, podría afirmarse que aún no ha habido avances concretos. Conjuntamente con dificultades contextuales -cambio y crisis en la Federación Rusa- un conjunto de razones específicas confluyen para ello.

Una de ellas se refiere al escaso tiempo transcurrido, más escaso aún al relacionarse con un área intrínsecamente sensible y que debe enfrentar a un partner no tradicional.

Otros limitantes, desde el lado argentino, se vinculan con las restricciones presupuestarias, la inconveniencia en provocar un cambio general en el equipamiento tecnológico de las fuerzas armadas y fundamentalmente el desinterés en favorecer la irrupción de elementos de potencial desestabilización en América Latina. Ellos se constituyen en los factores condicionantes -casi de tipo estructural- de la cooperación bilateral en esta área⁹⁵.

A modo de síntesis, y sin pretender realizar una evaluación -la que sería por lo ya dicho, apresurada- puede señalarse que si bien el margen de cooperación es reducido, puede circunscribirse a puntos muy específicos en el área técnica. La existencia en sí mismo de ese canal de vinculación se constituye en un elemento tanto resultante del fin de la guerra fría, como demostrativo de las posibilidades que la situación internacional también ofrece.

A MODO DE CONCLUSION. CONSIDERACIONES FINALES.

A partir de las consideraciones realizadas en el tratamiento del tema, es posible rescatar algunas ideas centrales, así como también avanzar en el enunciado de perspectivas en relación a la política exterior hacia esta zona de tan singulares características.

La primera idea que aparece como relevante es que la CEI constituye un área de considerable peso en tanto y en cuanto mantiene su capacidad de **impactar sobre el sistema internacional**. En este sentido se puede afirmar que el interés en la zona, más que deberse a la posibilidad de intensificar vínculos en diversos aspectos, reviste un carácter indirecto derivado de dicha capacidad.

Ello no implica que no se la considere un área que ofrece posibilidades ciertas en distintos sectores, pero es necesario aclarar que éstas son de tipo potencial, debido principalmente a las limitaciones que impone la **coyuntura política y económica -principalmente rusa-**. El hecho de ser la única área con la que nuestro país tuvo un superavit comercial durante 1992 -aunque ínfimo y dentro de un escaso nivel de intercambio- revela, precisamente, tanto la limitación coyuntural, como la potencialidad de la misma. Por otra parte el

saldo favorable del último año, no constituye un hecho aislado, sino que ha sido un ejemplo más de una constante en las relaciones comerciales bilaterales.

La consideración de la CEI como un conjunto y el análisis desagregado tanto de actores estatales como por áreas de cuestiones, permite adelantar algunas consideraciones finales.

Dentro de ese marco, la Federación Rusa, al constituirse en el heredero real y formal del protagonismo político internacional que sustentó la URSS, es percibido dentro de esa fragmentación, como el actor más relevante para nuestra política exterior. Esta preponderancia se manifiesta en la continuidad de los vínculos políticos-diplomáticos, pero los trasciende, dado que existen negociaciones y avances en otras áreas de diversa naturaleza. Así, por ejemplo, en el área económico-comercial han surgido iniciativas descentralizadas como la de los gobiernos provinciales de Misiones y Buenos Aires, que buscan nuevas oportunidades para la colocación de sus productos. Por otra parte, el gobierno central continúa manteniendo contactos para explorar posibilidades de vinculación, en un área tradicional como la de pesca, pero impulsando acuerdos de otras características.

La emergencia de una nueva área de vinculación -la tecnológica militar- surge como un elemento original en las relaciones bilaterales. Pero precisamente, tanto su carácter innovador, como la propia naturaleza y contexto de la cuestión, conlleva un elemento diferencial entre lo acordado -el Convenio sobre Cooperación Técnico-Militar- con lo que efectivamente se puede plasmar en hechos concretos, debido a limitaciones de índole presupuestaria, tecnológica y política.

Otros actores estatales dentro del conjunto de ex-repúblicas soviéticas han emergido con cierto grado de relevancia para la política exterior actual, tales los casos de Ucrania y Armenia. Las relaciones bilaterales se concentran, por el momento, en el área político-diplomática pero esto no ha implicado un desinterés en otras áreas como la económico-comercial, en relación a la que se están evaluando e instrumentando los mecanismos jurídicos que la regulen. La brecha en la intensidad de los contactos en cada área, se relaciona con sus tiempos propios. En la coyuntura en que se produce el surgimiento de los nuevos estados, el primer ámbito adquiere centralidad y estimula las relaciones en otras áreas. **En función de ello parece previsible que, por ejemplo, los vínculos en el área económico-comercial se desarrollen al ritmo más cauteloso de su propia lógica.** Más aún cuando incluye crecientemente a actores no estatales que pueden a su vez moverse más autónomamente. Por otra parte, el avance de las relaciones bilaterales con Armenia, fuera del área político-diplomática, se encuentra fuertemente condi-

cionado por la situación interna terminal que sufre el país regido por una verdadera "economía de guerra".

Un tema emergente de carácter globalizador -que abarca a estados del este europeo y a las ex-repúblicas soviéticas- como es el tema migratorio, ha impactado tanto por la espectacularidad de sucesivos anuncios, como por el temor que ha generado su eventual concreción. Esto último, sumado a la necesidad de contar con propuestas concretas y viables que reemplacen a anuncios prematuros, parecen haber llevado a las máximas autoridades políticas a atenuar sus declaraciones sobre esta cuestión. Mientras intentan disminuir su nivel de exposición ante críticas o cuestionamientos, se busca llevar adelante microprogramas de inmigración, con las características ya mencionadas. El avance en programas de mayor magnitud se vislumbra como más improbable, debido a su fuerte condicionamiento tanto por un factor externo -el financiamiento- como por otro interno - la capacidad de nuestra economía para originar una demanda de empleo cuantitativamente mayor que la oferta o cualitativamente diferente.

La amplia gama de relaciones incipientes que predominan -en temáticas globales, en áreas de cuestiones antes inexploradas, con actores estatales emergentes en un contexto regional incierto- enfrenta a la política exterior argentina con nuevos desafíos tan interesantes como complejos. En virtud de ello, la perspectiva general que parece avizorarse, es la tendencia a un avance gradualista, de mediano plazo, estrechamente vinculado con la estabilización política y económica de la zona, la que por otra parte puede considerarse de relevancia secundaria para la actual política exterior argentina.

El carácter incipiente de las relaciones donde participan actores estatales en consolidación, así como otros agentes no tradicionales -empresas, colectividades- constituye una línea de investigación estimulante para ser explorada en el futuro.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. "Naissance de la CEI" - "*Problemes politiques et sociaux* ", Paris, N 675-676, La Documentation Francaise - 6-20 mars 1992 - pag. 80.
2. Nota del Ministerio de Relaciones Exteriores - República de Belarús - Minsk - 24-12-1991.
3. En la siguiente reunión cumbre: Minsk 30-12-1991, se otorgó al Presidente de la Federación Rusa la facultad de decisión sobre el uso de armas nucleares en concertación con los presidentes de Belarús, Kazajstán y Ucrania, previa consulta

con los otros jefes de estado de la CEI. El tratamiento de otras cuestiones queda pendiente. (Op. Cit., "Problemes politiques....", pag. 84.)

4. La búsqueda de protagonismo internacional del gobierno argentino no sólo se demuestra en los ejemplos citados, tomados por referirse a la región bajo análisis. En la misma dirección pueden señalarse acciones, -relacionadas con la cuestión seguridad- como diversos intentos de mediación en conflictos internacionales y el ofrecimiento reiterado de envío de tropas bajo bandera de las Naciones Unidas.
5. Actualmente el embajador Hugo Urtubey representa en forma concurrente a la Argentina ante los tres estados.
6. Estonia, Letonia y Lituania fueron reconocidas el 14 de mayo de 1920. El 5 de febrero de 1921 se realizó el reconocimiento de Ucrania.
7. Comunicado de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, 5 de diciembre de 1991.
8. El 3 de mayo de 1920 la República Argentina reconoció la independencia de Armenia a través de un decreto firmado por el entonces Presidente Yrigoyen. El 15 de setiembre de 1919 fue reconocida la de Georgia.
9. La colectividad ucraniana en Argentina totaliza aproximadamente 200.000 personas. La colectividad armenia alcanza las 100.000 personas. Se entiende por colectividad tanto a inmigrantes como a descendientes que participen en actividades comunes relacionadas con su país de origen.
10. El Ministro Luis Baqueriza fue designado como primer Embajador (Extraordinario y Plenipotenciario) argentino en Ucrania y el otorgamiento del placet fue realizado el 29 del diciembre de 1992 vía la misión permanente de cada estado ante Naciones Unidas.
11. Los acuerdos firmados son:
 - Acuerdo marco de Cooperación Económica.
 - Memorándum de Entendimiento entre los Ministerios de Relaciones Exteriores.
 - Memorándum de entendimiento en materia cultural.
12. Nagorno-Karabaj constituyó durante el régimen soviético una región autónoma dependiente de la República de Azerbaijón por decisión de Stalin aunque está habitada mayoritariamente por armenios. La lucha de sus habitantes por su independencia ha llevado al desarrollo de una cruenta guerra, que ya ha costado más de 2.500 muertos, y a la implantación del bloqueo a la república de Armenia por parte de Azerbaijón.
13. Durante la visita del vicepresidente armenio a nuestro país se suscribió el 17 de abril de 1993 un Convenio de Promoción y Protección de Inversiones entre ambos países.
14. Argentina no estableció relaciones diplomáticas con Tayikistán, Uzbekistán y Azerbaijón. (Información al 26 de Julio de 1993)
15. Una excepción a ello lo constituye el caso de Moldova república que otorgó el placet al Emb. Torres Avalos, residente en Rumania.
16. Así se sucedieron: la propuesta anunciada por Di Tella en enero de 1992 ante la reunión internacional en Washington para tratar la ayuda a la ex-URSS, en la que se mencionó a 25.000 familias rusas provenientes de Estonia y Letonia, la masiva afluencia de ciudadanos polacos ante la Embajada Argentina en Varsovia para iniciar los trámites de inmigración a mediados de 1992, el ofrecimiento a los

croatas para que emigren a Argentina realizado por el Presidente Menem en enero de 1993 cuando visitó a las tropas argentinas en Croacia y el episodio de las multitudinarias solicitudes de visas argentinas ante la embajada argentina en Bucarest.

17. A la inversa, en el plano interno y por las razones más arriba señaladas la posible llegada de un gran flujo de inmigrantes es visto con preocupación, pese a la tradicional buena predisposición de la población argentina para recibir e integrar a contingentes extranjeros que en estos días parece puesta en duda, aunque en relación a inmigrantes de origen no europeo.
18. En relación a esta temática merece destacarse que se llevará a cabo una Conferencia Mundial de Población y Desarrollo de Naciones Unidas en El Cairo en 1994.
19. Entrevista realizada al Director de Europa Oriental del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministro Vicente Espeche Gil, Buenos Aires, 28 de junio de 1993.
20. El Cónsul Honorario Armenio en Argentina, Ingeniero Jorge Varparonian y el Licenciado Olej Jachno, vicepresidente de la Cámara Argentino-Ucraniana de Comercio, confirmaron estas consultas.
21. Desde el ascenso de Gorbachov al gobierno soviético y con creciente insistencia las autoridades soviéticas habían procurado reducir el tradicional desequilibrio comercial favorable a nuestro país.
22. **CUADRO I : Intercambio comercial argentino-soviético 1984-1991**
(millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1984	1.187,797	35,554	1.152,243
1985	1.212,698	41,875	1.170,823
1986	208,840	59,170	149,67
1987	640,774	90,470	550,304
1988	858,598	18,020	840,577
1989	828,809	23,492	805,317
1990	498,719	12,350	486,369
1991	224,464	15,302	209,162
1992(*)	101,287	30,487	70,800

(*) Intercambio comercial argentino-ruso

Elaboración del cuadro con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, años 1984 al 1992.

Las exportaciones argentinas hacia la URSS constituían en 1984 el 14,66% del total, en 1991 el 1,87 % y en 1992 las exportaciones argentinas a Rusia sólo alcanzaron el 0,83%. (Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores)

23. Rusia, por ejemplo, aún posee un 95% de empresas estatales y está rozando la hiperinflación, mientras que en Argentina los índices de inflación han disminuído sustancialmente y el proceso de privatización de empresas estatales ha alcanzado los sectores más relevantes.
24. Tener en cuenta también el caso de la Federación de Rusia que debe negociar algunas cuestiones con las repúblicas autónomas incluidas en su territorio las que

han cobrado mayor protagonismo. Esta relación se ha mostrado a su vez de compleja resolución.

25. Dos factores contribuyeron a esta venta: el primero la ventaja competitiva argentina sobre el trigo francés, candidato frustrado para realizar la venta. La brecha entre los valores de ambos se estimó de 14 u\$u a favor del trigo argentino. La segunda es la larga trayectoria que la empresa Richco, mantiene en la región consolidada cuando eludió el embargo cerealero, impuesto por los EEUU en 1979 durante la Administración Carter como consecuencia de la invasión soviética a Afganistán.
26. NAISHTAT, Silvia, "Papeles rusos, negocios argentinos". Diario *Clarín*. Buenos Aires, 2 de marzo de 1992, p.18/19.
27. Misiones produce anualmente entre 40 y 45.000 Tn de té. Diario *Clarín*, Suplemento Rural, Buenos Aires, 11 de Julio de 1992, p.8.
28. Otro ejemplo en el mismo sentido se manifiesta en la iniciativa del gobierno de la provincia de Buenos Aires. De la gira de la delegación encabezada por el Ministro de la Producción Carlos Brown realizada en marzo de 1993, resultaron numerosos contactos con funcionarios y directores de empresas rusas. Se suscribió un acuerdo con la administración del distrito de Moscú, que prevé la compra de tecnología de punta para aplicar a la producción, almacenamiento, venta y transporte de materias primas. La realización de numerosos contactos o entrevistas con funcionarios y directores de empresas rusas, podría ser potenciado por las actividades de la Casa Argentina en Moscú, iniciativa impulsada por el embajador argentino en la Federación Rusa Dr. Juan Carlos Olima, cuya finalidad principal sería la promoción económica.
29. Este también contempla reducciones arancelarias para las exportaciones pesqueras argentinas aunque no se especifica en que porcentaje. (El tratado aún no ha sido sancionado por el Congreso de la Nación.)
30. Acta de la reunión preparatoria de la séptima reunión de la comisión mixta argentino-rusa de pesca. 25 de febrero de 1993. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
31. Sólo se pudo concretar la nacionalización del buque "Punta Báltica".
32. Convenio entre el Ministerio de Defensa de la República Argentina y el Ministerio de Relaciones Económicas Exteriores de la Federación de Rusia sobre la cooperación bilateral, Moscú, 15 de octubre de 1992.
33. El Convenio menciona la adhesión al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR), el Grupo Austrliano (sustancias químicas) y del Club de Proveedores Nucleares. También señala las severas restricciones asumidas en la legislación interna argentina en materia de exportaciones sensitivas.
34. Más aún en el caso de un país como Argentina que no ha suscripto el Tratado de Tlatelolco, particularmente hasta la desactivación del proyecto Cóndor y la aprobación del "Acuerdo de Salvaguardias Omnicomprensivas entre la Argentina, el Brasil, la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares y el Organismo Internacional de Energía Atómica" el 5 de agosto de 1992.
35. Los factores condicionantes han sido mencionados por el Ministro Vicente Espeche Gil, Director del Area de Europa Oriental del Ministerio de Relaciones Exteriores. Entrevista realizada el día 28 de junio de 1993.

ARGENTINA ANTE LA ERA DEL PACIFICO: LA AGENDA EXTERNA CON JAPON

Graciela Bonomelli

La selección de criterios para una agenda de política exterior hacia la Cuenca del Pacífico ha significado para muchos estados, un desafío importante vinculado al perfil particularmente atractivo que esta próspera región del mundo otorga a las iniciativas bilaterales que se pretenden emprender con esa región.

Junto a esa vigorosa actividad económica del Pacífico, se alberga la esperanza de que esta zona actúe - de la mano protectora de Japón - como uno de los centros de la economía mundial en el Siglo XXI. En consecuencia dentro de este contexto, en muchos países en desarrollo se está considerando seriamente las potencialidades y posibilidades para una cooperación más estrecha con Japón.

Por su parte, Japón es consciente de la necesidad de cooperar mediante un incentivo selectivo de acuerdo con la situación de cada país en vía de desarrollo y de proporcionar ayuda financiera y técnica que necesite tanto el sector privado como el público para crecer y competir a nivel internacional.

La mencionada cooperación sumada a la posibilidad de acceder a nichos de mercados se ve reflejada en los objetivos financieros-comerciales japoneses establecidos para los países en vía de desarrollo:

- a) proporcionar la ayuda para desarrollar la capacidad de exportación de estos países y luego;
- b) garantizar la existencia de un mercado - el japonés- para que esas exportaciones alcancen una compensación.

Vinculada a esta tendencia, Argentina ha intentado - en particular en la última década- brindar a la región asiática, y en especial a Japón, un lugar más destacado en el marco de su agenda externa.

Esto ha significado reconocer, entre otros aspectos, una apreciación - que se ha hecho popular tanto en el ámbito académico como político- en la que

se afirma que existen en el orden internacional dos fenómenos contradictorios y difíciles de explicar en cuanto a las características de ambos países:

Por un lado, Japón: un país pequeño, insular, sin recursos naturales, con abundante población, derrotado en la II Guerra Mundial, que se convierte en una de las primeras potencias del mundo actual.

Por otro lado, Argentina, un país extenso, rico en recursos naturales, con variedad climática, que no ha tenido que soportar guerras ni catástrofes naturales; y sin embargo no logró standard de crecimiento similar a los de Japón.

Las formas de concertación que pueden tener Japón y Argentina giran en torno a las prioridades que cada una de las dos naciones han emprendido en el orden internacional. En este sentido podemos distinguir:

- Japón, que pondera en este nuevo orden mundial el incremento de las vinculaciones económicas y político-estratégicas, percibiendo la posibilidad de contribuir al desarrollo de aquellos países que padecen la necesidad de inversión de capital, en el marco de su "Era Hesei" de paz y prosperidad.
- Argentina, que intenta recuperar un puesto destacado en la Comunidad Internacional, replanteando su modelo de organización económica y crecimiento, produciendo un giro importante en su diplomacia y vinculación externa.

Estos dos elementos conjugados, determinarán formas y puntos de encuentro o confrontación según las circunstancias e intereses. De este modo nos encontramos con un Japón planificador que pondera el esfuerzo colectivo y que busca su nuevo rol en la sociedad internacional, y por el otro, Argentina que debe superar un sentimiento generalizado en el que se mezclan el desaliento, la frustración y el escepticismo para planificar su crecimiento.

Como resulta claro, las aspiraciones de cada uno de estos países son divergentes en cuanto a objetivos, el modo en que se plantean y sus respectivas agendas diplomáticas que presentan prioridades diferentes.

Respecto de Japón, Okita argumentaba:

En la actualidad, Japón es responsable de más del 10% del Producto Bruto mundial, y es claro que sus políticas deben establecerse sobre la base de su deseo de contribuir al crecimiento económico mundial sostenido.

Es axiomático que Japón debe desempeñar un rol más activo en la promoción del desarrollo que esté de acuerdo con la posición que ocupa en el mundo¹.

En la visión Argentina se hallan presente una serie de objetivos que cubren un sinnúmero de aspectos en materia de política exterior. Según los términos del Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Guido Di Tella, incluyen un replanteo de metas:

...venimos desde hace años promoviendo un replanteo positivo de nuestras relaciones con el mundo. Con nuestros vecinos fundamos un mercado común. Con Gran Bretaña restablecimos relaciones... con Europa estamos reforzando nuestros vínculos históricos y con Japón y los países asiáticos estamos trabajando en la búsqueda de crear flujos económicos y financieros que ayuden a aumentar la presencia argentina en esa zona tan próspera².

Tal como lo demuestran las palabras del Canciller, en la última década se puede apreciar una jerarquización en la política exterior argentina en relación a Japón, que comienza a vislumbrarse con el gobierno de Alfonsín y se intensifica con el gobierno de Menem.

Con este último, se intenta priorizar esencialmente las variables económicas que incluyen tanto aspectos comerciales como inversiones y transferencia de tecnología.

El concepto de *interés nacional y realismo periférico* incorporado a la retórica oficial en materia de política exterior lleva implícito el abandono de una postura ancestral en las relaciones con Japón caracterizada por una actitud pasiva de búsqueda de "redención" en los aportes que los nipones pudieran brindar a la Argentina.

Hoy nuestros hacedores de política exterior, observan a Japón, no sólo como un ejemplo, sino porque existe la posibilidad de un acercamiento asociativo importante cuyos efectos pueden ser positivos en pos de una vinculación más profunda y con nuevas alternativas de cooperación.

1.- EL PERFIL DE LA AGENDA EXTERNA DE JAPON

Creemos importante puntualizar a los fines del presente estudio un conjunto de supuestos básicos en la política exterior japonesa que aportarán los elementos esenciales para inferir luego el perfil de las relaciones bilaterales.

Tras haber sido educados y movilizados en un ambiente de propaganda bélica y de exaltación de los valores ultranacionalistas, Japón adquirió el perfil de un país beligerante y expansionista con el objeto de consolidarse sobre una

buena parte de Asia; esta actitud le permitió adquirir las materias primas y recursos energéticos necesarios para su supervivencia hasta la II Guerra Mundial.

Sin embargo, después de 1945, aquella expansión territorial comenzó a generar para los japoneses una estrategia muy costosa que condujo al abandono del uso del recurso de la guerra y a aceptar la derrota y ocupación extranjera. De este modo, el Japón que concurre a la firma del Tratado de Paz de San Francisco de 1951, no se parecía en nada al de antes de la guerra.

Se produce en Japón una ruptura en la concepción de las relaciones internacionales que hasta entonces había comprendido con exclusividad las variables político-militar, para generar un nuevo modelo cuya concepción alternativa gira en derredor de una nueva visión de los relacionamientos externos ofreciendo la posibilidad de escapar a nuevas guerras y de encontrar nuevas formas de cooperación entre los Estados. Estos, como lo ha demostrado Japón pueden prosperar y desarrollarse en mayor medida sin adoptar una estrategia basada en la amenaza militar.

Esta lectura del mundo otorga un peso significativo a las relaciones comerciales y privilegia el *modus operandi* de la interdependencia económica en lugar del uso del recurso de la fuerza.

El rearme y el conflicto militar dejan de ser elementos de la alta política en la agenda internacional de este país, dando lugar a la incorporación de una orientación diferente: el nacimiento de un “próspero estado comercialista” del que Japón es su principal representante.

Los aspectos más significativos que aportarán al presente estudio los elementos más importantes de la relación bilateral, se vinculan a: **1) un modelo de elevado perfil económico; 2) las prioridades japonesas en su relación con Estados Unidos y 3) una red de relaciones entre los público y privado.**

Por lo tanto, partimos en primer lugar del supuesto que el *Modelo de política exterior japonesa* se ha caracterizado en los últimos 40 años por **jerarquizar las cuestiones económicas en su agenda externa lo que ha generado un modelo de bajo perfil político y elevado perfil económico.**

La inserción de Japón en el orden internacional significó acompañar una política pragmática que acentuó las relaciones estrictamente comerciales. Este énfasis puesto en las cuestiones de origen económico significó utilizar a la “diplomacia” como instrumento para mejorar las condiciones de crecimiento de Japón cuya economía se hallaba desbastada por la Guerra.

Luego de alcanzar elevados ciclos de crecimiento expansivo y continua prosperidad económica, Japón mantuvo la misma agenda externa como consecuencia de que paralelamente a aquel desarrollo, se encontraba plena-

mente vigente el Tratado de Seguridad firmado con Estados Unidos por el cual este se hacía cargo de la defensa externa de Japón³. Su rol en la sociedad internacional estuvo representado por las fuerzas armadas norteamericanas que permitió a los japoneses concentrar sus esfuerzos en el crecimiento acelerado.

En segundo término, **las relaciones con Estados Unidos constituyen la piedra angular de las relaciones exteriores de Japón**, lo que significó otorgar a algunas regiones del mundo - como a América Latina - el carácter de área de privilegio e influencia profundamente vinculada a Estados Unidos.

“Esto ha hecho que se mantenga el criterio básico de que el rol de Japón en América Latina es el de asistir a la superpotencia mediante el reciclamiento de fondos a la par que facilitar una recuperación de aquella”⁴.

En consecuencia, la importancia asignada por Japón a Estados Unidos como actor predominante en la región latinoamericana resulta de singular importancia en la elaboración de una inserción en la Cuenca del Pacífico.

En tercer lugar, creemos importante destacar el carácter particular que adquiere la relación que Japón genera con muchos países en desarrollo caracterizado por **la presencia de una red de relaciones entre lo público y privado** que no se ha dado con tanta persistencia en los vínculos que otros países desarrollados otorgan a América Latina.

Esta red de organismos actúa en forma creciente y mancomunadamente al sector nacional de los países en desarrollo recreando el diálogo y la cooperación empresarial estrecha entre el Estado y los distintos sectores involucrados.

Además de este perfil enunciado sobre la política exterior de Japón, podemos inferir el carácter particular en que ha devenido la agenda externa de Japón con Argentina caracterizada por **la jerarquización de los aspectos económicos en la que fluye una compleja red de vínculos cooperativos tanto públicos como privados**.

Por otra parte, debemos considerar que la particular relación que nuestros hacedores de política exterior han planteado hacia Japón posee la influencia de una percepción histórica en virtud de la cual **el Atlántico es el ámbito natural de las relaciones de Argentina con el mundo y el Pacífico les corresponde con exclusividad a los países latinoamericanos que convergen geográficamente en aquella Cuenca**.

Esta percepción ha producido una inactividad de Argentina en aquella zona tan próspera, que en la última década hemos comenzado a revertir con una redefinición de ese supuesto que intenta colocar a la región asiática en un lugar más destacado de nuestras prioridades externas.

2.- RELEVANCIA DE JAPON EN LA ACTUAL POLITICA EXTERIOR ARGENTINA.

Con el advenimiento del proceso de democratización en la década del 80, Argentina comienza a manifestar sus primeros síntomas de querer revertir aquellos pre-conceptos referidos a la posición predominantemente Atlántica que nuestro país reflejaba hacia el exterior.

El estudio sobre "El desarrollo económico de la República Argentina" realizado entre 1985-1986, a pedido del entonces gobierno del Dr. Raúl Alfonsín a la JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón) significó el primer paso relevante hacia una apertura y acercamiento con Japón luego de un largo período de relajamiento en las relaciones mutuas.

El estudio, conocido como "Informe Okita"⁵ cubrió cinco sectores básicos - macroeconomía, agricultura, industria, transporte y exportaciones- los cuales fueron seleccionados a través de consultas con las contrapartes del gobierno argentino.

En estrecha colaboración con esta contraparte, la Agencia de Cooperación evaluó las características estructurales de la economía argentina y sus sectores productivos, y examinó los diversos mecanismos para hacer frente a los problemas que restringían el desarrollo o reactivación de la economía argentina desde la perspectiva de los expertos japoneses.

Se pensó que la experiencia japonesa durante el desarrollo económico de la post-guerra podría ofrecer algo útil, especialmente en relación a las distintas políticas y medidas implementadas.

En consecuencia el Estudio examinó algunos aspectos relacionados a la experiencia japonesa. El Informe tuvo la virtud de encaminar el debate empresario y de funcionarios del área económica nacional - fuera del estrecho círculo de la coyuntura de aquel momento- en los aspectos que el Informe recomendaba.

Sin embargo el Estudio no aportó demasiados elementos significativos a los lineamientos de una estrategia de crecimiento económico y no analizó los medios y modos de financiamiento de las propuestas, los cuales entran en los objetivos de dicho Informe.

El real y significativo aporte del Informe Okita es que brindó las bases de un acercamiento entre ambos países permitiendo al grupo de expertos japoneses conocer y difundir el perfil de un país poco conocido a los ojos orientales con el objeto de abrir un abanico de posibilidades de negociaciones futuras a largo plazo.

El Estudio sobre el desarrollo económico de la República Argentina durmió algunos años en los escritorios de los hacedores de política exterior de nuestro

país y fue reflotado en 1989, cuando durante la administración menemista, el entonces Canciller Domingo Cavallo viaja a Japón. Luego de este viaje requiere de las entidades nacionales su apreciación de los contenidos del Informe Okita. Los resultados de tales apreciaciones fueron volcadas en la "Respuesta al Informe Okita" -de agosto de 1990- en la que participó tanto el sector público como privado.

Esta visita a Japón, reforzada con otras actividades oficiales⁷, significó incorporar en la agenda externa argentina a una de las regiones más atractivas del mundo entre los objetivos de la Cancillería.

Pero, dada la coyuntura económica existente al momento en que el Presidente Carlos Menem asume el gobierno, se necesitó en primer lugar recomponer las relaciones con Estados Unidos. En segundo término y por razones de vínculos históricos, Europa se constituye en la otra región privilegiada de nuestra política exterior. Tras destacarse la importancia de los acuerdos regionales con los países limítrofes, en cuarto lugar, Japón centra la atención del Ministerio de Relaciones Exteriores, considerando que ésta región ocupará un lugar relevante de nuestra Agenda a largo plazo.

Con motivo de la XV Reunión Plenaria del Comité Mixto Empresario argentino-japonés, realizado en Buenos Aires en abril de 1993, el Vicecanciller Emb. Fernando Petrelia destacaba:

"la primera reacción en el camino hacia la racionalidad en política internacional lleva como resultado el abandono del aislacionismo que tanto atraso ha causado para Argentina...

... la inserción de Argentina en el mundo tiene una orientación principal hacia Estados Unidos, Europa y el Mercosur, ya que es hacia esas regiones donde se dirigen principalmente nuestro comercio.

Pero nada debe excluir a Japón y sus áreas de protección... En Cancillería creemos que las relaciones con Japón pueden y deben aumentar. Es de mutua conveniencia que así suceda y es un objetivo esencial para la Argentina"⁸.

Esta percepción de las relaciones con Japón programada en tiempos más amplios, se basa en dos premisas fundamentales:

- 1) Argentina deberá adquirir un mayor conocimiento y comprensión de la idiosincracia japonesa y de su modo de relacionarse con el exterior;
- 2) cualquier aumento del comercio e inversiones con Japón requerirá de parte de Argentina de estabilidad económica y políticas acordes que brinden seguridad, disminuyendo la percepción de "riesgo país".

3.- LAS PRIORIDADES Y CRITERIOS ARGENTINOS EN LA AGENDA BILATERAL CON JAPON

Teniendo en cuenta que la evaluación de los resultados más contundentes respecto a la relación con Japón serán factibles de ser observadas en un período mucho más amplio que el establecido para con otras regiones, creemos que los avances logrados en los últimos años son de importancia significativa acorde a que la relación ha adquirido un lugar de privilegio en la actual Agenda.

La dirección que ha tomado la misma en jerarquizar cuestiones de índole económica procura la consecución de los siguientes objetivos: a) **renegociación de la deuda externa pública con ese país;** b) **atracción de capitales e inversiones;** y c) **incremento del comercio bilateral y la cooperación técnica.**

a) Renegociación de la deuda externa pública:

Japón es el segundo acreedor externo de la Argentina. Dos de sus bancos, The Bank of Tokio y The Sanwa Bank, absorben entre 700 y 400 millones de dólares respectivamente del total de la deuda y numerosas entidades financieras tienen en su poder papeles de la deuda externa argentina.

Por este motivo, entre los objetivos prioritarios de nuestras negociaciones con Japón, se encontraba la de renegociar la deuda externa con ese país. Su logro permitió un acceso a las inversiones japonesas en un clima de mayor estabilidad y seguridad para los sectores privados nipones.

Las negociaciones en este ámbito concluyeron el 9 de diciembre de 1992 con la obtención de un préstamo de 800 millones de dólares aportado por el Eximbank⁹ para destinarlo al fondo de garantías con el cual se avala la refinanciación de la deuda argentina.

Es importante destacar que el avance en este campo de acción es el colorario de otras negociaciones iniciadas con anterioridad y que comprendieron:

- * En marzo de 1991, Argentina logra refinanciar a 10 años la deuda externa con Japón - con 6 años de gracia-. Se firma un acuerdo de refinanciación que permite el acceso de las empresas argentinas a las facilidades de seguro de la exportación de las instituciones japonesas, como a préstamos del Eximbank de Japón.
- * En ese mismo año, - como consecuencia de gestiones realizadas en 1990- Argentina nombra un "Agregado financiero en Tokio", con el

cual se obtiene la presencia de tres agregados con este mismo rango en el mundo junto al de Europa y América del Norte.

Con este nombramiento se crea un nexo, la "Oficina coordinadora de Asuntos Financieros y Relaciones Económicas con Japón", cuyos titulares de ambas oficinas son miembros plenos del equipo de negociadores de la deuda externa.

- * En enero de 1992, en la III Ronda del Club de París, se firma el acuerdo de aprobación para el ingreso al Plan Brady por parte de nuestro país. Dentro de este marco, Japón llega a un acuerdo con Argentina sobre las condiciones para reprogramar su deuda.

Como mencionáramos en párrafos anteriores, estas gestiones culminaron con el préstamo donde Japón actúa como co-financista en el Plan Brady conjuntamente al FMI - 1040 millones de dólares, y el BID - 650 millones de dólares-

El monto otorgado por el Eximbank de Japón constituye el paquete más importante de dinero aportado históricamente por Japón en concepto de préstamos a la Argentina¹⁰ como resultado del cumplimiento de las metas de privatizaciones anunciadas por el gobierno argentino ante los organismos financieros internacionales.

Así mismo, se logra a través del mismo banco, la obtención - canalizados a través del Banco de la Nación Argentina- de líneas de crédito para la importación de bienes de capital y equipos del Japón.

El éxito del titular del Palacio de Hacienda refleja el respaldo que el sector japonés brinda a los esfuerzos de Argentina por re-estructurar y estabilizar la economía y como un sesgo de confianza para posibles futuras inversiones.

b) Atracción de capitales e inversiones:

Las posibilidades para que nuestro país pudiera acceder a obtener mayores inversiones desde Japón, estaban condicionadas al tratamiento que Argentina hiciera sobre los problemas de la deuda externa con los organismos internacionales.

El reciente acuerdo con Japón para la refinanciación de la deuda abre expectativas en nuestro país, que habiendo sorteado este condicionamiento, se habiliten fondos japoneses para financiar proyectos tanto del sector público como privado.

Japón admite que las inversiones en América Latina no se compadecen con los avances logrados en la región en materia política y económica.

Durante la reunión , en mayo de 1992, que el Primer Ministro japonés Kiichi Miyazawa realizara en su residencia con los Cancilleres de Argentina, Chile y Brasil, el Premier reconoció que América Latina debía ser considerada con mayor atención. Al respecto se comprometió a conversar con la banca privada japonesa para tratar de lograr un apoyo, que a su criterio, merecía la región , al mismo tiempo que actuar para acrecentar el intercambio con los países del Grupo Río.

En la mencionada reunión , el Canciller Guido Di Tella afirmó frente al mandatario japonés:

“ ... existe la necesidad de reconocer la importancia cualitativa y cuantitativa de los cambios operados en la región. El producto bruto de Europa ha alcanzado los tres trillones de dólares, Estados Unidos, un poco menos, Japón tres trillones y América Latina un trillón...

La América Latina, con más de un trillón, es cantidad y calidad... de los 10 tigres del mundo, 3 están en América Latina”¹¹.

A pesar de las promesas vertidas por el Premier japonés, creemos que los recientes acontecimientos ocurridos en Japón, por el cual Kiichi Miyazawa pierde el voto de confianza frente a la Asamblea Legislativa, disminuirá el perfil político de este mandatario para influir sobre los sectores productivos y estatales del país a favor de un rol más protagónico en América Latina.

A pesar de ello, la Cancillería argentina ha venido trabajando en la búsqueda de mejores oportunidades de inversiones paralelamente a los acuerdos de tratamiento de la deuda¹².

Las actividades emprendidas permitieron percibir algunos de los motivos por los cuales las oportunidades de inversión nipona con nuestro país son tan limitadas, entre ellos se pueden mencionar:

- a) a los japoneses les resulta más atractivo los mercados internos de Estados Unidos, Europa y los NICs.
- b) Búsqueda de círculos financieros internacionales donde los rendimientos sean más altos para sus inversiones.
- c) actitud cautelosa sobre la situación interna actual de Argentina vinculada a: merma de la producción, desocupación, y tasas de crecimiento.
- d) Ley de inversiones extranjeras restrictivas en Argentina.
- e) Expectativas frente a la posible integración de algunos países latino-americanos al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte.

Al respecto, el Ex- Vice Ministro de Relaciones Exteriores del Japón y Ex- Ministro de Industria y Comercio, Naomichi Suzuki, afirma:

“en Argentina las condiciones ambientales de la economía están cambiando. Creo que en el futuro va a tener posibilidades de ser considerado con seriedad para una eventual inversión futura japonesa.

Las empresas niponas consideran que muchos países latinoamericanos han ofrecido serias dudas para ser considerados como mercados potables para las inversiones.

El incremento del comercio o de las inversiones japonesas en Argentina deben canalizarse en posibilidades concretas de cada negocio, pero no en tratados bilaterales de gobierno a gobierno.”¹³

Así mismo, el Embajador José Sanchiz Muñoz afirma que los motivos por los cuales los japoneses no invierten en Argentina, según lo expresado en reuniones por los mismos inversores de Japón, se vinculan a: demanda interna inestable, mercado interno reducido, frecuentes cambios jurídicos, retrasos en infraestructura, movimientos especulativos, demora en el estudio de proyectos, frecuentes cambios burocráticos, falta de normas abiertas respecto a Ley de Inversiones, entre otras¹⁴.

La actual administración menemista modificó en 1992, la Ley de Inversiones a fin de inducir al capital extranjero . Los principales cambios se verifican en la igualdad de tratamiento para la inversión extranjera con la nacional, la eliminación del permiso previo para la inversión externa, y la libre remesa de utilidades al país de origen.

A pesar de los cambios en el proceso de privatizaciones iniciados, no se ha observado una gran participación del sector empresarial japonés. La mayor inversión realizada por los nipones es de unos 180 millones de dólares realizada por los bancos japoneses en la privatización de ENTEL mediante la capitalización de sus créditos. Además de dicha inversión, se destaca el nuevo préstamo de Sanyo Electric Trading Co.Ltd. a su empresa filial con unos 15 millones de dólares y la inversión de Aoki Corporation en la construcción de un hotel por un valor de 11 millones de dólares¹⁵.

Los empresarios japoneses desean conocer más acerca del proceso de privatizaciones existente, que tipos de empresas son las privatizadas y los antecedentes de las mismas.

Con todo, aunque las ventas de las empresas del estado deben finalizar este año, los japoneses aún podrían tener cabida en las ventas de acciones de las firmas privatizadas.

No habiendo existido tradición de inversiones de capitales asiáticos en nuestro país, y dado que las condiciones que ofreció Argentina acentuó en las últimas décadas un ámbito de riesgo, recién hoy la estabilidad económica permite recrear un proyecto de desarrollo de inversiones de largo aliento.

c) Incremento del comercio bilateral y la cooperación técnica.

La Balanza Comercial de Argentina en 1992 reflejó un déficit de aproximadamente 2783 millones de dólares. De la misma manera el intercambio bilateral con Japón arrojó también cifras negativas en 1992¹⁶.

Los resultados de esta balanza comercial estuvo asociada principalmente a los movimientos de capitales producto de intervalos de estabilidad e inestabilidad, que también son acompañadas por otras constantes de más larga data vinculada a estrategias basadas en un alto proteccionismo del mercado interno que desalentó tanto las importaciones como en última instancia las exportaciones¹⁷.

El actual Ministro de Economía, Domingo Cavallo refleja esa realidad de la siguiente manera:

“Es la estrategia de las exportaciones de saldos y retazos no vendidos en el mercado interno, excedentes que se derivan a los mercados externos.

Son inversiones que no estaban asignadas para producir competitivamente, y de manera continuada para comerciar en el exterior en forma permanente, persistente, de penetración y con apertura del mercado.”¹⁸

Esto se transfirió a casi todos los sectores productivos nacionales, excepto aquellos en que históricamente se ha tenido una ventaja comparativa - carnes, cereales- y en los que la presencia de mayor valor agregado no era significativa.

La ausencia tanto de una diversificación de la oferta exportable como de calidad en los productos, el incumplimiento en las entregas, y la discontinuidad exportadora en algunos mercados; significaron una progresiva pérdida de mercados tradicionales y la imposibilidad de acceder a nuevos.

El comercio entre Argentina y Japón ha tenido, acorde a las características enunciadas, los siguientes rasgos distintivos:

- a) Mínimo intercambio comercial . Las exportaciones argentinas han representado del 3 al 5% de sus ventas externas. Las exportaciones japonesas a la Argentina han sido del 0,13% de sus exportaciones totales;

- b) las exportaciones argentinas hacia Japón han estado constituida por materias primas y manufacturas de origen agrícola, aluminio, hierro, pescados;
- c) las exportaciones japonesas a nuestro país han sido predominantemente industriales;
- d) las corrientes comerciales se han desarrollado sobre la base de distintas orientaciones en las economías de ambos países: Japón ha practicado la sustitución de importaciones en el area agrícola y la Argentina la practicó en el area industrial;
- e) el saldo de la balanza comercial ha tenido discontinuidad con saldos favorables a uno u otro país en distintos años;
- f) el flete ha sido un factor desfavorable para aumentar el comercio;
- g) la inflación crónica de nuestro país fue un factor limitante de las inversiones japonesas y ello influyó en las corrientes de comercio¹⁹.

Por lo tanto ha sido de primordial importancia para nuestra Cancillería y el Ministerio de Economía incrementar las exportaciones argentinas a Japón de modo de alcanzar una mayor expansión y desarrollo del intercambio económico bilateral.

Como resultado de un análisis realizado previamente, las actividades más destacadas a nivel oficial se han incrementado progresivamente y han contado con la colaboración de numerosos organismos tanto privados como públicos del sector japonés como argentino -Entre ellos podemos mencionar: Comité Mixto empresario argentino-japonés; Cámara de Comercio japonesa en argentina; Fundación Okita-. Dada la trascendencia de los mismos en pos de un acercamiento bilateral, le dedicaremos oportunamente, una consideración especial en este trabajo.

En diciembre de 1991, visita la Argentina una misión económica de la KEINDAREN²⁰ encabezada por el Vice-presidente de esta Institución para mantener distintas reuniones con los representantes del gobierno y el sector privado argentino tendientes a buscar una orientación para definir la colaboración económica japonesa.

A un año de aquel encuentro, en diciembre de 1992, el Ministro de Economía Domingo Cavallo, se reúne con la Cámara japonesa de Comercio y representantes del sector argentino con el objeto de coordinar su visita a Tokio, y analizar las futuras posibles negociaciones con Japón. Esta reunión con la mencionada Cámara se reiteró en febrero de 1993, para analizar los resultados de su viaje.

En materia de Cooperación técnica, la institución japonesa que en nuestro país - y el resto del mundo- se encarga de la promoción de la

cooperación técnica es la JICA -Agencia de Cooperación Internacional de Japón-²¹.

Los avances de las oportunidades para la transferencia de tecnología en la relación bilateral es aún muy incipiente y a largo plazo, ya que no ha habido aún oportunidad de establecer planes concretos más allá de los generados por las privatizaciones.

4.- LA VINCULACION DE ARGENTINA Y JAPON EN ORGANISMOS MULTILATERALES.

La Agenda externa con Japón ha incluido el interés de nuestro país en participar en organismos internacionales esencialmente vinculada a la cooperación económica con ese país, un perfil más elevado a la tarea ya emprendida a nivel bilateral.

En este sentido podemos destacar el interés de Argentina en lograr su ingreso al “*Consejo de Cooperación Económica del Pacífico*” (PEEC=*Pacific Economic Cooperation Council*)²².

Este organismo es no-gubernamental y está dedicado a la promoción económica en la Cuenca del Pacífico, con el objetivo de servir de foro de discusión para las políticas de cooperación y coordinación en las áreas que pudieran promover el crecimiento económico y desarrollo de la región.

El Comité Nacional de Japón en dicho organismo, invitó a la Argentina a establecer un Comité Nacional Argentino para que se incorpore al PECC.

El proyecto de decreto correspondiente fue elevado a consideración de la Presidencia de la Nación en julio de 1992. A través de él se creó el *Comité Nacional para Asia y el Pacífico* que tendría una organización tripartita: funcionarios del gobierno, empresarios y académicos.

En la actualidad interesa efectuar la mayor contribución posible a todos los órganos del PECC a fin de cumplir con uno de los requisitos para el ingreso de nuevos miembros, que es el de colaborar en forma significativa en los trabajos y objetivos del Consejo durante un lapso de por lo menos 3 años.

Cabe señalar que paralelamente se han efectuado gestiones ante otros dos órganos regionales de Asia y el Pacífico: *El Asian Economic Cooperation (APEC)* - organismo gubernamental- y *El Pacific Basin Economic Council (PBEC)* - organismo privado empresarial-.

Por otra parte, en el marco de negociaciones del *Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)* en su instancia de la Ronda Uruguay, Argentina

ha preparado en las propuestas de desgravación arancelaria mutua con Japón, un listado de requerimientos que no se han dado a conocer aún oficialmente.

Sin embargo ha trascendido con motivo de la participación del sector privado, que la lista estaría compuesta esencialmente por las siguientes propuestas de desgravación: carnes enlatadas que poseen actualmente una tarifa del 25%, donde se solicita una reducción al 10% y de carnes cocidas congeladas con reducciones del 50 al 20%.

Entre las medidas no-arancelarias a discutir se solicitará a Japón la eliminación de medidas sanitarias que impiden el ingreso de las carnes vacunas y ovinas deshuesadas a aquel país.

5.- ACTIVIDADES EMPRENDIDAS POR ENTIDADES PRIVADAS Y/O MIXTAS ARGENTINO-JAPONESA.

Hemos resaltado al comenzar nuestro estudio, que las relaciones emprendidas con Japón en el marco de una agenda de política exterior, ha recibido el valioso aporte de diversas instituciones que no sólo se han convertido en instrumentos de la diplomacia argentina en sus relaciones con Japón, sino que han sido protagonistas directos aportando a las gestiones gubernamentales un escenario más favorable para fomentar los intercambios mutuos tanto a nivel político como económico y cultural.

Acotaremos nuestro análisis de los mismos a las actividades emprendidas en el período 1992-93 por las siguientes Instituciones: **Asociación Argentino-japonesa; Comité Mixto Empresario argentino-japonés; JETRO -Japan External Trade Organization-; JICA -Japan International Cooperation Agency-; Fundación Okita.**

a) Asociación argentino-japonesa

Esta Institución ha adquirido una presencia significativa en un sinnúmero de iniciativas en que se ha intentado promover las relaciones mutuas entre los dos países.

En mayo de 1992, como resultado de un Convenio realizado con JTAS -Japan Technology Transfer Association-, la Asociación argentino-japonesa

estableció una nueva sede en Tokio; lo que permitiría en el futuro coordinar la participación mutua de empresas e instituciones tanto japonesas como argentinas.

Por otra parte, entre las instancias más significativas ocurridas en el año 1992, se destaca la realización de la “ *IV Exposición del Intercambio Comercial, Tecnológico y Cultural. Argentina-Japón 92*” realizado en Buenos Aires entre el 23 de septiembre y el 4 de octubre. Este evento que se reitera cada 2 años, contó con la presencia de importantes grupos de instituciones y empresas expositoras , tanto de origen nacional como japonés²³.

Paralelamente a la exposición se ha desarrollado 4 seminarios. Estos contaron con la presencia de destacados conferencistas japoneses , quienes expusieron con su contraparte argentina sobre la relación bilateral²⁴.

Con un total de 50.000 personas que visitaron la muestra Argentina - Japón 92, se ha convertido en el acontecimiento más tradicional y significativo del acercamiento bilateral.

La Asociación, viene realizando además una valiosa colaboración de extensión a la comunidad a través de diversas publicaciones y de numerosos trabajos de destacados especialistas vinculados a la temática japonesa.

Estos esfuerzos le han valido la obtención en 1991 de un premio especial otorgado por la “Fundación Japón” por la labor desarrollada por esta Institución desde hace más de 9 años.

b) Comité Mixto empresario argentino-japonés:

Como organismo privado sin fines de lucro, el Comité trabaja en una doble dirección: por un lado estudia las trabas y dificultades que existen en el intercambio entre ambos países y por el otro, organiza reuniones específicas con las tradings y empresas japonesas para fomentar dicho intercambio.

El Comité está dividido en dos sectores: el argentino y japonés y cuenta con 2 sub-comités: el de comercio, transporte y turismo, y el de inversión y cooperación técnica.

En forma ininterrumpida desde 1984, se han reunido los sectores argentino y japonés dentro del marco del Comité.

Entre el 16 y 17 de octubre de 1991 - con la presencia de 120 representantes de ambas partes- se desarrolló en Japón la *XIV Reunión Plenaria del Comité mixto empresario argentino-japonés* donde se incluyeron entre los temas más importantes de la Agenda bilateral: la situación económica

actual y perspectivas económicas de Argentina, granos y agroindustria, carnes, pesca, petroquímica, zonas francas y exposición Argentina-Japón 92'. Paralelamente se realizaron reuniones privadas de negocios y se desarrolló un seminario sobre privatizaciones en Argentina con la presencia del Ministro de Economía, Domingo Cavallo.

La *XV Reunión Plenaria del Comité Mixto empresario*, prevista para 1992 en Buenos Aires, fue aplazada en su realización para el 19 y 20 de abril de 1993.

En esta ocasión, y con la presencia de 150 representantes de ambas partes, se concretaron diversas reuniones de índole privada y pública, destacándose las siguientes conclusiones:

- * El actual período, es el más intenso en la historia bilateral tomándose como indicadores: visitas japonesas a Argentina (Keindaren, Saburo Okita), Convenio de Préstamos con apoyo al Plan Brady, desarrollo de diversos seminarios y envíos de becarios a Japón.
- * Las inversiones japonesas en Argentina no han sido significativas, pero se espera que las reformas económicas aplicadas en nuestro país permitan obtener mejores condiciones para recibir inversiones.
- * El intercambio comercial con Japón alcanza en la actualidad a 1200 millones de dólares con guarismos muy inferiores a la capacidad de la relación bilaterales.

Las reuniones plenarias del Comité Mixto realizadas desde 1965, interrumpidas en 1977 y reanudadas en 1984 han sido el más tradicional escenario para que puedan actuar con mayor eficiencia los operadores económicos y ha contado con el apoyo de los actuales hacedores de política exterior, que han participado activamente en el seno de los mismos.

Sin embargo, el Comité no ha logrado aún reunir en la mesa de negociaciones tanto del lado Argentino como japonés, la participación de la pequeña y mediana empresa, destacado sector sumamente representativo de la producción nacional de ambos países.

c) Jetro- Japan External Trade Organization:

El objetivo central de esta organización japonesa es el de promover el intercambio internacional y profundizar el mutuo entendimiento con otros países a través de la promoción de actividades comerciales por intermedio de la consulta y el asesoramiento.

Por las iniciativas de JETRO en Buenos Aires se han implementado

numerosos programas promocionales para la identificación de productos alternativos argentinos a Japón.

En el año 1992, ha puesto en funcionamiento el *Programa Tango*, dedicado al estudio de promoción de productos, en la que incluyeron: vinos, quesos, aceite vegetal, carnes procesadas, marmol y granito, y cuero. Este proyecto es el primer gran esfuerzo del gobierno japonés para solventar económicamente un programa de este tipo.

d) JICA - Japan International Cooperation Agency:

La cooperación brindada por la JICA se realiza a través de diversos instrumentos, que en el caso de Argentina, incluye:

- a) Recepción de becarios: Japón recibió un total de 100 personas para realizar cursos y seminarios ubicados en las siguientes especialidades: agricultura, silvicultura y pesca; planificación y administración; obras y servicios públicos; industria y minería; comercio y turismo; salud pública y medicina y bienestar social y desarrollo de recursos humanos.
- b) Envíos de expertos: se enviaron (de Japón a Argentina) un total de 17 personas, destinados a: Ferrocarriles Argentinos, Secretaría del COPADE (Neuquén); Secretaría de Ciencia y Técnica (Catamarca); SOMISA (Planta General Savio); Sub-Secretaría de Planeamiento (Corrientes); INTI; Municipalidad de La Plata; Comisión Nacional de Energía Atómica, Escuela Nacional de Pesca, INTA.
- c) Donación de equipos: equipamiento de ensayos para la Universidad Nacional del Litoral por un monto de 50.000.000 de yenes.
- d) Programas de cooperación "tipo proyecto": electrificación de líneas troncales (Centro de capacitación ferroviaria); Donación de equipos (Centro de Endoscopia, diagnóstico e investigación del Hospital San Roque-Córdoba); estudios sobre pesca marina (Escuela Nacional de pesca); Cooperación en el area de sanidad (U.N.de La Plata); Estudio sobre centro de embalajes y envases (INTI), programa de piscicultura (Neuquén); Cultivo de hortalizas (Corrientes).
- e) Proyectos de estudios sobre el desarrollo: se ejecutaron tres Proyectos: Estudio de pre-factibilidad para el desarrollo minero de la zona de Farallón Negro (Catamarca); Estudio sobre el desarrollo geotérmico de la zona del norte de Neuquén; Cartografía topográfica de la región nordeste de la Argentina²⁶.

e) Fundación Okita:

El principal objetivo de la Fundación es generar, a partir de su creación en octubre de 1991, un centro de estudios permanentes, cuya finalidad básica es desarrollar investigaciones económicas y encuentros de expertos de Japón y Argentina, tendientes a promover relaciones integrales entre ambos países.

El nombre de la Fundación, simboliza el momento en que la relación con Japón se hace más intensa a partir de la realización en 1986, del Informe sobre el Desarrollo de la República Argentina, al que hacíamos referencia oportunamente.

La agenda de actividades desarrolladas en 1992 incluyen la realización de numerosos seminarios y la organización de visitas a Japón.

6.- VINCULACION DIPLOMATICO-ESTRATEGICA

El carácter particular en que ha devenido la política exterior japonesa jerarquizando sus cuestiones económicas por sobre las político-estratégicas fortaleció su rol en el sistema internacional vinculado a la promoción del comercio y el crecimiento económico mundial. Esta inserción de Japón en el mundo le ha significado paralelamente nuevas exigencias estratégico-militares conforme aumentaba su poder económico.

En respuesta a este requerimiento, la dirigencia política de Japón se dispuso a dar un paso importante en la constitución de un nuevo orden surgido de la post-guerra fría y vinculada prioritariamente al abandono de la cláusula de paz por la que Japón ha renunciado desde la finalización de la II Guerra Mundial a la guerra y al uso del recurso de la fuerza.

Estos cambios implican otorgar a Japón un rol más comprometido con el mundo a través de una mayor responsabilidad en torno al mantenimiento y la preservación de la paz internacional.

Muchos japoneses no se conforman con ser meros "suministradores internacionales de efectivo" que financien acontecimientos como la guerra del Golfo Pérsico ó las reformas en la ex-URSS.

Esta percepción los ha llevado a una evaluación de las concepciones de seguridad que se desplazaron entre doctrinas tradicionalistas de no intervención (Doctrina Yoshida) a las más realistas de abandono del pacifismo aislacionista (Yasuhiro Nakasone) llegando hasta las opciones más comprometidas, donde se replantea su futuro rol en el mundo.

En junio de 1992, la legislatura japonesa aprueba el envío de tropas al exterior por primera vez desde la finalización de la II Guerra Mundial y en octubre de ese mismo año un grupo de 600 soldados integran las Fuerzas de paz de Naciones Unidas en Camboya.

Argentina, por su parte, ha venido participando activamente en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, en diversos escenarios de conflicto en el mundo y también con el envío de observadores militares a Camboya-compartiendo de este modo con Japón la colaboración internacional en ese país.

El interés de Japón por ocupar un asiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU creó una nueva instancia de diálogo entre ambos países canalizada a través del Grupo Río.

En la reunión de este Foro realizada en mayo de 1993 con el Primer Ministro japonés, Kiichi Miyazawa, éste expresó su deseo de lograr el apoyo latinoamericano para ampliar el número de miembros al Consejo de Seguridad, donde Japón podría obtener el primer paso como candidato a ocupar el nuevo sitio.

A pesar que el rol de Argentina en los organismos internacionales de mediación y seguridad ha sido más significativa que la de Japón, el nuevo rol de Japón y Argentina derivados de la nueva posición más comprometida en el escenario internacional permite por primera vez, en la historia de la post-guerra fría de ambas diplomacias, compartir compromisos en un foro internacional, cual es el de Naciones Unidas.

Acorde al desarrollo que esta temática adquiera, se podrá preveer en el futuro nuevos temas a incorporar en la Agenda Exterior de Argentina en sus vinculaciones hacia Japón.

CONSIDERACIONES FINALES

La agenda externa argentina planteada hacia Japón y coincidente con la apertura de la economía, implica para los sectores productivos nacionales un nuevo desafío tendiente a mejorar la inserción internacional de Argentina en base al aumento de la competitividad y la incorporación de nuevas tecnologías.

En el logro de estos objetivos la Cancillería argentina ha puesto sobre la mesa de negociaciones un conjunto de instrumentos tendientes a alcanzar en su relación con Japón una mayor presencia en la región asiática.

Los avances alcanzados en el período que nos ocupa han sido-con un corte netamente económico- el más destacado en toda la historia bilateral,

pero sin embargo sólo es el comienzo de un largo período en que habrá que modificar las acentuadas diferencias que existían entre ambos países.

Pocos empresarios argentinos dudan sobre la seducción del mercado japonés y la atracción de inversiones, pero un obstáculo que intimida y limita a muchos hombres de negocios occidentales, es la forma en como proceden los japoneses.

Coincidimos con Ballon cuando afirma que el desafío de competir en el mercado japonés puede resumirse, en dos proposiciones principales: la primera, que los empresarios occidentales esperan ejercer control mediante la racionalidad económica del negocio; mientras que los japoneses esperan hacerlo con la interdependencia de la gente y las instituciones involucradas.

Esto nos conduce a una segunda proposición: los resultados expresados en cifras son importantes, pero no tanto como el proceso que mueve a la gente.

El desafío del recurso humano que implica competir en Japón consiste en orquestar una adecuada presencia empresaria, basada en las características específicas del recurso laboral japonés, su entorno de trabajo y la escena del mercado laboral²⁹.

Este es el desafío que hoy deben enfrentar el gobierno y los empresarios argentinos. De hecho, el proceso de integración gradual de las empresas argentinas a las actividades y estrategias de comercialización externa y el incremento de las operaciones comerciales con Japón, requerirá de una constante adquisición, integración y uso de los conocimientos acerca del mercado japonés y sus modos operacionales externos como de consumo.

Por lo tanto, en términos operativos, el desenvolvimiento de las empresas nacionales en el comercio exterior con Japón, requerirá precisar algunos aspectos esenciales, a saber:

- a) factores internos y externos de las empresas que conducen al proceso de exportación;
- b) penetración por etapas en los mercados internacionales;
- c) organización y coordinación de las actividades económicas de las empresas;
- d) grado de superación de las barreras lingüísticas, sociales y culturales que influyen en la competencia con aquella región.

Este conjunto de criterios generales requerirá a su vez del análisis de otros elementos relevantes del desempeño exportador de las empresas argentinas. Estos se refieren a las características de los productos exportados y a la capacidad de aquellos para enfrentar y superar barreras de acceso a los mercados externos -en particular aquellas asociadas a nuevas formas de proteccionismo de los países desarrollados- como a factores de motivación internos de la empresa tales como: 1) identificación de capacidad y competen-

cia en la generación y combinación de productos con características de “únicos para el mercado”; 2) decisión estratégica de exportar y motivación, entre ellos la necesidad de defenderse de oscilaciones de la demanda doméstica; 3) capacidad de producción ociosa o excesiva en relación a la demanda interna.

Estos elementos han acentuado las diferencias entre Argentina y Japón, sobre todo si tenemos en cuenta que el mercado japonés es altamente competitivo, y el control de calidad en los productos los hace poco accesibles al mercado argentino.

Nuestro país debe reconsiderar la posibilidad de producir mercaderías que posean un perfil más competitivo y atractivo al mercado nipón, un perfil de “made in Argentina” que lo haga diferente, único y atractivo. Sumado a ello el empresariado debe aprender a respetar las reglas y compromisos asumidos en las negociaciones internacionales adaptando los productos a las exigencias del mercado.

El florecimiento en la última década de variadas instituciones intermedias representativas del quehacer argentino y japonés, si bien significan un creciente interés en la relación bilateral, también reflejan funciones en numerosas oportunidades yuxtapuestas entre ellas. Su nacimiento estuvo estrechamente asociadas a intereses sectoriales que pretenden perpetuarse utilizando el marco legal que les otorgó su creación.

Esto ha traído como consecuencia que en la mesa de negociaciones frente a los japoneses, no siempre estén representados los mejores y más interesados sectores productivos nacionales. Este mecanismo ha perjudicado enormemente la imagen argentina hacia Japón al momento de alcanzar un acuerdo concreto.

La cancillería argentina ha venido acompañando el desarrollo de negociaciones conjuntas con estas instituciones, y debería solicitar la apertura del juego a la participación tanto de la pequeña y mediana empresa_ la gran ausente- como a otros sectores productivos nacionales en el proceso de decisión que perpetue en el tiempo una política exterior coherente a largo plazo. Esto permitiría transmitir a los japoneses una imagen de seriedad, interés y continuidad en el tiempo.

Pensar en Japón en términos de incremento de comercio e inversiones conlleva a pensar que el Japón debe ser tratado en “términos japoneses”, es decir, utilizando dimensiones iguales a los que los mismos japoneses aplican al mercado, a sus instituciones y recursos humanos. A ese objetivo deben apuntar los empresarios y hacedores de política exterior de Argentina.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. OKITA, Saburo, *El rol de Japón en el Siglo XXI*, Ed. Asociación Argentino-japonesa, Trad. María Fraguío, Buenos Aires, 1992.
2. DI TELLA, Guido, *La República Argentina en el nuevo contexto internacional*, en *Rev. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Año 1, Nro.01, Buenos Aires, 1992.
3. Para mayor información sobre el Tratado de Seguridad ver:
BONOMELLI, Graciela, *Japón, un sendero hacia el crecimiento: las etapas de su desarrollo económico*, en Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie Docencia, junio de 1992; Nro.13.
4. MONETA, Carlos, *Japón y América Latina en los años 90'. Nuevas opciones económicas*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1991.
5. El Doctor Saburo Okita, fue Director de la Oficina de Planificación del organismo de Planificación Económica de Japón, en el que encabezó el exitoso Plan de duplicación del Ingreso Nacional en 1960. En 1979 fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores de su país.
6. En la visita realizada a Japón en noviembre de 1989, el entonces Canciller Domingo Cavallo acompañó a un grupo importante de empresarios con el objeto de evaluar el estado de la relación bilateral y analizar las posibles vías para su fortalecimiento.
7. Reuniones de la Comisión Mixta empresarial a Tokio, visita a la Argentina de altos funcionarios de la Dieta japonesa y del Eximbank de Japón y la asistencia del Presidente Carlos Menen a las ceremonias de entronización de Akihito. Asimismo, el titular del Ejecutivo participó de una audiencia con el Premier japonés, Kaifu; reunión con empresarios locales y entrevista con el Presidente del Eximbank de Japón y de la keindaren -principal asociación de empresarios japoneses-.
8. Discurso del Vice-Canciller, Embajador Fernando Petrella, como invitado especial a la XV Reunión Plenaria del Comité Mixto Empresario Argentino-japonés, Buenos Aires, 19 y 20 de abril de 1993.
9. Institución financiera-gubernamental independiente cuyos objetivos se vinculan a complementar y promover las actividades financieras de los bancos comerciales y otras instituciones financieras japonesas a los fines de facilitar el intercambio comercial del Japón con los países extranjeros.
10. Entre otros préstamos otorgados a Argentina por el Eximbank- en millones de yenes- se encuentran: Represa de Salto Grande (17 y 16 millones en 1975/76 respectivamente); Banco Nación Argentina (10, 21.5 y 30 millones en 1979, 1987 y 1992 respectivamente); Hidronor S.A (20 millones en 1981); Yaciretá (33,9 millones en 1988), YPF (33,7 millones en 1988); construcción del Ceaser Park Hotel (2,94 millones en 1991).
(SAWADA, Emilio, Office en Buenos Aires .The Export-Import Bank of Japan).
11. RAWSON PAZ, Franklin, *Preocupación japonesa por falta de inversiones en América Latina*, en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 18 de mayo de 1992, pág.7.
12. En este sentido, debemos destacar la visita en 1990 a Japón, del entonces

Presidente del Banco Central de la República Argentina, Dr. González Fraga, con el objeto de intercambiar negociaciones con entidades financieras internacionales y recabar información sobre las mejoras de las condiciones de inversión para las empresas japonesas.

Esta visita fue correspondida con la presencia en 1991 en nuestro país del Presidente de la JAIDO -Japan International Development Organization Limited- dispuesto a promover inversiones en nuestro país.

13. *Japón mira a la Argentina con cautela*, en Diario *Clarín*, Buenos Aires, 9 de septiembre de 1992, pág.19.
14. Conferencia pronunciada en el Seminario "Argentina-Japón II. Desarrollo de la relación bilateral" por José Muñoz. Fundación Okita, Predio Ferial de Palermo, Buenos Aires, 20 de julio de 1993.
15. Conferencia del Dr. Imamura Akio, *Zona económica regional y oportunidades de actividad empresaria*. XV Reunión Plenaria Comité Mixto Empresario argentino-japonés, Buenos Aires, 19-20 de abril de 1993.
16. Según la Japan External Trade Organization, las exportaciones argentinas a Japón presentan los siguientes guarismos:
 - 1990: 539 millones de U\$S
 - 1991: 603 millones de U\$S
 - 1992: 376 millones de U\$S (9 meses).

Así mismo, las exportaciones japonesas a Argentina nos muestra:

- 1990: 196 millones de U\$S
- 1991: 448 millones de U\$S
- 1992: 532 millones de U\$S (9 meses).
- estimación fines de 1992: 700 millones de U\$S.

De acuerdo a estos datos el déficit para Argentina en el año 1992, alcanzó los 342 millones de U\$S. (Japan External Trade Organization)

17. ALCHOURON, Guillermo, *Situación actual y perspectivas del comercio argentino y del comercio argentino-japonés*, Discurso pronunciado con motivo del XV Reunión Plenaria del Comité Mixto empresario argentino-japonés, Buenos Aires, 19-20 de abril de 1993.
18. CAVALLLO, Domingo, *Exportadores Exitosos de América Latina*, Banco de Boston, INTAL, 1992, pág.10
19. Comité Mixto, *op. cit.*
20. La Keindaren es una federación privada sin fines de lucro que representa a todas las ramas de la actividad económica de Japón.
21. Este es un organismo dependiente del gobierno de Japón, ejecutor de los programas de cooperación técnica y económica en base a requerimientos de los países en vía de desarrollo.
Para la ejecución del Convenio de Cooperación Técnica, la JICA dispone de diversos mecanismos: a) recepción de becarios; b) envíos de expertos; c) donación de equipamiento; d) programas de cooperación técnica tipo proyecto; e) programas de estudios sobre el desarrollo.

22. Los miembros del PECC son los Comités nacionales integrados en forma tripartita por funcionarios gubernamentales, empresarios y académicos de:
Asia: Brunei, China, Filipinas, Hong-Kong, Indonesia, Malasia, Taipei Chino, Singapur, Tailandia, Corea, Japón y Rusia.
América: Canadá, Chile, Estados Unidos, México y Perú.
Pacífico: Australia, Nueva Zelanda, Foro de las Naciones, Islas del Pacífico.
23. La exposición comercial contó con 93 expositores sobre una superficie de 12.000 kilómetros cuadrados. La exposición cultural incluyó 170 expositores.
24. El programa de seminarios abarcó: I) Progreso; II) La sociedad japonesa; III) Economía y negocios; IV) Tecnología y tendencias del siglo XXI.
25. El Comité Mixto se constituye en 1965 como colorario de gestiones iniciadas durante 1960 en una visita oficial realizada por el entonces Presidente de la Nación, Arturo Frondizi y reforzadas por el Dr. Arturo Illia, que realiza la primera reunión plenaria del comité.
26. AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE JAPON, *Informe Anual 1992*, JICA, Tokio.
27. * Seminario "Argentina-Japón" (Buenos Aires, marzo de 1992) que contó con la presencia del Fundador de la Fundación, el Doctor Saburo Okita, conjuntamente con otros economistas destacados tanto del ámbito nacional como japonés.
 * Seminario "El Mundo Hoy". (Buenos Aires, junio de 1992) que volvió a contar con la presencia del destacado economista japonés, Okita.
 * Seminario "Mejoramiento del costo y entrega a tiempo. La experiencia japonesa, herramienta básica para el mercado de exportación". (Buenos Aires, septiembre de 1992).
 * Seminario sobre "El Informe Okita Hoy", (Rosario, noviembre de 1992 con la presencia del Dr. Saburo Okita).
 * Organización de la visita a Japón del Ministro de Economía Domingo Cavallo entre los días 9 y 11 de diciembre de 1992., para exponer ante funcionarios japoneses sobre el programa económico en vigencia.
 * Seminario " Argentina-Japón II. Desarrollo de la relación bilateral". (Buenos Aires, 20 de julio de 1993) que contó con la participación de destacados especialistas de la Universidad de Tokio.
28. BALLON, Robert, *El desafío de competir en Japón*, Asociación argentino-japonesa, Buenos Aires, 1992.

¿UNA POLITICA ARGENTINA PARA EL ESTE ASIATICO O SIMPLEMENTE PRAGMATISMO COMERCIAL?

Marcelo Javier de los Reyes

El presente trabajo tiene por objeto abordar las relaciones entre la **República Argentina** y los países del **Este Asiático** e intenta detectar qué prioridad tiene esta región en la agenda de nuestra actual política exterior, así como también procurar algunos lineamientos que permitan una mayor aproximación al área¹.

Para facilitar el estudio del tema propuesto, es necesario historiar y presentar algunas características del **Este Asiático**, frente al actual escenario internacional -como marco de las relaciones de la **Argentina** con estos países asiáticos- y describir la actual situación argentina y sus relaciones bilaterales y comerciales con la **región**.

Se tendrán en cuenta los aspectos político-diplomáticos así como los comerciales para concluir qué tipo de acercamiento caracteriza a las relaciones entre el área mencionada y nuestro país.

Con tasas de crecimiento que oscilan entre el 5,5%, como en el caso de **Hong Kong**, y el 8,6%, correspondiente a **Tailandia** -sólo en el año 1992-, el **Este Asiático** conforma una de las tres áreas que integran este mundo multipolar de la postguerra fría. Dentro de este Nuevo Orden Internacional "Capitalista" esta región -que incluye a **Japón**, que no es objeto de análisis en este estudio- constituye uno de sus tres pilares junto a las otras dos áreas desarrolladas: **Estados Unidos** y **Europa**.

EL ESTE ASIÁTICO DURANTE LA GUERRA FRÍA Y SU DESARROLLO

El fin de la Segunda Guerra Mundial puso término al dominio militar nipón en la región. Por otra parte, los intentos de las potencias europeas por recuperar sus colonias -como fueron los casos de Holanda en Indonesia y de Francia en Vietnam- fracasaron ante los movimientos nacionales de liberación.

La sustitución de las potencias coloniales europeas por los Estados Unidos, introdujo a la región en el conflicto Este-Oeste, es decir en la Guerra Fría. En 1945, tras derrotar al Japón, los Estados Unidos lo ocuparon por siete años. Mientras los comunistas chinos avanzaban por el territorio de su país, los Estados Unidos se empeñaban en sostener el Kuomintang, que una vez triunfante la Revolución en China, debió exiliarse en la isla de Formosa formando la República de China en Taiwán. Estados Unidos ignoró al nuevo gobierno de China continental y brindó su apoyo político y económico a Taiwán hasta que en 1971 el gobierno comunista con sede en Pekín obtuvo el consenso suficiente que le permitió remplazar a Taiwán como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El distanciamiento producido entre China y la U.R.S.S. llevó a los Estados Unidos a flexibilizar su posición frente a la primera y a establecer relaciones diplomáticas en 1979.

Otro factor que incidió en la conformación de la región en este contexto de Guerra Fría fue el de la Guerra de Corea, país que había obtenido su independencia en 1945 pero que había quedado dividido por el paralelo 38 en dos zonas: la del Norte bajo el dominio soviético e industrializada y la del Sur, fundamentalmente agrícola, bajo la tutela norteamericana.

Dentro de este marco se creó, entre otros tratados tendientes a frenar el avance comunista, la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (S.E.A.T.O.) integrado por ocho países de los cuales Filipinas, Pakistán y Tailandia eran los únicos asiáticos.

Los nuevos Estados no sólo no supieron encontrar la vía política adecuada -lo que en algunos casos derivó en golpes militares (Birmania, Tailandia), en gobiernos de apariencia democrática (Indonesia, Filipinas) o dictaduras (Corea del Sur)- sino que tampoco estaban capacitados para hallar el camino hacia el desarrollo económico. La bipolaridad fue un factor esencial en esta incertidumbre.

No obstante ello, el Este Asiático -virtualmente desde la década de los setenta- está mostrando un sorprendente crecimiento económico, actualmente el más rápido del mundo.

Sin duda, el conflicto Este-Oeste obró en favor de este crecimiento debido a que los países del litoral marítimo del Este Asiático fueron organizados por Occidente como un cordón de contención que aislaría a América del Norte del mundo comunista que, en ese momento, constituían la URSS, China y Corea del Norte. Dentro de este cordón, Corea del Sur, Japón y Filipinas ocuparían posiciones de avanzada.

Al contar con la protección económica y militar norteamericana -a través de inversiones y créditos y del establecimiento de bases estratégicas- los gobiernos de estos países han sabido obtener importantes beneficios durante la Guerra Fría.

Producto de la convergencia de varios factores -apertura a una importante inversión extranjera, principalmente japonesa, disciplina laboral y cierta cuota de autoritarismo-, este "milagro económico" encuentra sus raíces en la amenaza externa y ha podido -a diferencia de América Latina- resolver y superar el estadio de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Se trata de economías dirigidas por un Estado planificador y fuerte -cualquiera sea la ideología del país- que procura el desarrollo, no como un bien en sí mismo, sino como una necesidad para lograr una presencia en este "mundo comercialista", una presencia que les permita obtener una identidad y cierta independencia. Con este objetivo, los países del Este Asiático procedieron a crear organismos regionales de cooperación.

El 8 de agosto de 1967, en Bangkok, **Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia** crearon la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (A.S.E.A.N.) cuya finalidad es impulsar la cooperación regional a través de un trabajo conjunto en las áreas social y cultural y principalmente incrementar el desarrollo económico de los países miembros. El **Sultanato de Brunei** se incorporó a la A.S.E.A.N. en 1984, año en que accedió a la independencia.

Además de la A.S.E.A.N., existen tres organizaciones de cooperación en la Cuenca del Pacífico: la P.B.E.C. (Pacific Basin Economic Council); la A.P.E.C. (Asia Pacific Economic Cooperation)², y la P.E.C.C. (Pacific Economic Cooperation Conference). Se hace una mención particular a ésta última -a la cual se han incorporado recientemente **Chile, México y Perú**- ya que la **República Argentina** ha intentado acercarse para obtener su incorporación: participó como invitada en 1984 a Osaka (Japón) y, en 1989, a la Séptima Conferencia con sede en Wellington (Nueva Zelandia). Con miras a obtener su ingreso, el gobierno nacional, a través del Decreto N° 1.378 del 6 de agosto de 1992, creó el Comité Nacional para Asia y el Pacífico (CONAPAC), presidido por el Señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Entre sus consideran-

dos se hace referencia a la necesidad de fortalecer las relaciones bilaterales existentes con las naciones de Asia y de la Cuenca del Pacífico, y la cooperación con los organismos regionales que actúan en esa región.

Cuatro de los miembros de la A.S.E.A.N. (Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) forman parte de los denominados "Siete Tigres o Dragones del Asia"; los otros tres son Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong. El desarrollo que han alcanzado estos países induciría a aceptar las tesis basadas en la "polaridad" del Pacífico, que antes detentó el Atlántico al desplazar al Mediterráneo.

EL ACTUAL ESCENARIO INTERNACIONAL Y LA ARGENTINA

El actual contexto internacional de postguerra fría aún no puede ser percibido con claridad. La disolución de la URSS llevó a la ruptura del esquema bipolar que caracterizaba a la Guerra Fría; como consecuencia de ello los Estados Unidos quedaron como la única superpotencia militar, situación que la desconcierta como tal, debido a que su política giraba en derredor del conflicto Este-Oeste y a que su industria y maquinaria bélica se manifiestan desproporcionadamente frente a los actuales conflictos en que interviene bajo el paraguas de las Naciones Unidas (Somalia, Haití).

En términos económicos, los Estados Unidos conforman un mundo tripolar junto a Europa -cuyo motor principal es Alemania- y el Este Asiático liderado por Japón. Este esquema de los países capitalistas oscila entre la cooperación y la competencia, la cual permite que se hable de una "confrontación" o "guerra comercial". El resurgimiento de políticas proteccionistas, los desacuerdos entre los Estados Unidos y los países miembros de la Comunidad Europea con respecto a la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y la rivalidad comercial entre los Estados Unidos y Japón muestran dicha confrontación.

Dentro de este escenario económico, América Latina participa con un 3% en el comercio mundial, en tanto que África participa con un 1%. El papel de América Latina y de África se reduce al de meros espectadores.

En la reciente "Declaración de Santiago" los presidentes de los países miembros del Grupo de Río han reclamado que la fuerte apertura externa que han operado en sus economías debe tener su contrapartida en Estados Unidos y la Comunidad Europea³. La República Argentina fue uno de los países que implementó esa apertura externa sin medir prudentemente el costo-beneficio de esa política.

Nuestro país, otrora gran exportador de materias primas, se enfrenta hoy a una nueva realidad económica mundial donde contar con riquezas naturales no significa ser un país rico. Los precios relativos de las materias primas bajan y ello le ocasiona una seria desventaja al país. A su vez, importa productos manufacturados que tienen como base productos primarios argentinos como acontece con los combustibles y aceites que importa de Brasil y que son fabricados con petróleo crudo que la Argentina le exporta⁴.

Esa apertura externa ha perjudicado seriamente algunos rubros de la industria nacional como es el caso de los textiles y se aprecia una contracción en los sectores de exportación industrial. A la carencia de una política industrial se debe añadir un aumento en el déficit de la balanza comercial que, hacia fin de 1993, oscilará entre 2.500 y 2.900 millones de dólares⁵.

RELACIONES BILATERALES CON LOS PAISES DEL ESTE ASIATICO

En este punto se consideró interesante introducir una visión relativa al accionar externo chileno en la región del este asiático para poder así efectuar algunas inferencias con respecto a la Argentina.

La toma de conciencia, por parte de la República de Chile, de su pertenencia a la Cuenca del Pacífico, sumada a una búsqueda de mercados que le permitan ampliar sus exportaciones, ha derivado en un comercio que crece en forma sostenida. Chile ha logrado integrarse al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (P.B.E.C.) y a la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (P.E.C.C.), a la vez que procura participar en el foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (A.P.E.C.). Como resultado de ésta política Chile ha estrechado sus lazos con los países de la ASEAN - especialmente con Malasia-, con Corea, Taiwán y Hong Kong⁶ y Japón se ha convertido en el principal comprador de productos chilenos.

Con miras a perseguir idénticos objetivos, la política exterior argentina se orienta a una sustancial mejora de las relaciones con el país trasandino procediéndose tanto a la concreción de un acuerdo de complementación económica como a la firma de acuerdos para resolver las cuestiones limítrofes pendientes -independientemente de si los mismos pueden ser considerados acertados o no- y el acuerdo de complementación económica. De esta manera, la Argentina estaría apuntando a lograr una adecuada proyección al Pacífico a través de los puertos chilenos.

Pero en realidad, frente a los aspectos antes mencionados de esta política exterior chilena se podría deducir que la cancillería argentina aún carece de un diseño de política exterior con respecto al área en cuestión

y la estrategia no va más allá de las relaciones formales. La política comercial queda librada a la iniciativa privada que es la que genera el grueso de nuestra relación comercial.

En una síntesis realizada por el Ministro Domingo Cavallo acerca de su gestión como Canciller, en un capítulo referido a "Prioridades y Realizaciones de nuestra Política Exterior", manifestó que "con respecto a esta zona, se incrementaron los contactos tendientes a fortalecer nuestra presencia en la región e intensificar los vínculos comerciales y financieros". Luego añadió que "nuestra gestión se propuso reactivar, orientar y dar marco político apropiado, tanto a las relaciones económicas como a los esfuerzos sobre cooperación" y que "se trató de impulsar las relaciones de cooperación económicas, comerciales y políticas con Malasia, Singapur, Tailandia, Corea, Indonesia, India y Pakistán"⁷.

En lo que respecta a la gestión del Canciller Di Tella con respecto al Area Asia-Pacífico, todo parecería circunscribirse al Decreto N° 1.378/90 mencionado ut supra, aunque para noviembre de 1993 se prevé organizar una misión comercial a Hong Kong compuesta por aproximadamente catorce pequeñas empresas argentinas de las industrias de la construcción y de productos alimenticios. Esta misión es impulsada desde el Ministerio de Economía y la Cancillería con la intención de generar un "boom exportador" y adquirir nuevos mercados entre los que se incluye el **Sudeste Asiático**⁸.

Como se verá más adelante, el intercambio comercial con los países de la región permite apreciar que en el presente el mismo no es favorable a nuestro país. Si se toman las cifras globales del comercio, las importaciones superan ampliamente las exportaciones, tendencia que debería revertirse para equilibrar esta balanza comercial negativa.

Sin embargo, históricamente, la cancillería argentina nunca ha mostrado un serio interés por superar las relaciones formales. El crecimiento del **Este Asiático** no fue acompañado de una agresiva política comercial que de hecho hubiese sido muy beneficiosa para la **Argentina**.

Aspectos Político-Diplomáticos

Las relaciones diplomáticas entre nuestro país y la mayoría de estas naciones asiáticas llevan ya varios años, por ejemplo, se establecieron con Corea en 1964 y con Malasia en 1967.

Como queda demostrado con la creación de la CONAPAC, el gobierno del Presidente Menem parecería querer darle un nuevo impulso a las relaciones que mantiene nuestro país con el área Asia-Pacífico. Con este propósito se procedió también a la apertura del consulado en Hong Kong durante la gestión Cavallo. En junio de 1990 el Presidente Menem, acompañado por el Dr. Cavallo -a la sazón Ministro de Relaciones Exteriores- asistió en Kuala Lumpur a la Primera Cumbre del Grupo de los 15 y, en mayo de 1993, en el marco de las relaciones bilaterales, hizo lo propio el actual Canciller Di Tella, visita que coincidió con la celebración de la Semana Argentina en Malasia⁹.

Las visitas oficiales del Canciller Di Tella a Japón y a la República de Corea en diciembre de 1991, como las que realizó en noviembre de 1992 a China y Hong Kong, obran en este sentido.

En esta última oportunidad había anunciado que la Hong Kong Trade Development Council (HKDC) abriría a principios de 1993 una oficina comercial en Buenos Aires, la cual tendría jurisdicción sobre el resto de los países del Mercosur y Chile, y su objetivo sería canalizar el comercio y las inversiones bilaterales. Este anuncio -hoy concretado- es altamente positivo si tomamos en cuenta que en América Latina sólo poseía oficinas en México y Panamá¹⁰.

Asimismo, la Argentina ha recibido la visita de funcionarios de países del Área Asia-Pacífico, aunque -cabe aclarar- tales visitas no siempre significan logros importantes, constituyen la primera etapa de un acercamiento político que puede producir beneficios para el país y para el sector privado. Entre ellas merecen mencionarse la del Primer Ministro de Malasia, el Datuk Seri Mahathir Mohamad (julio de 1991) -acompañado por los Ministros de Relaciones Exteriores, Transporte, Industrias Primarias y de Comercio Exterior y de ciento cuarenta empresarios-, ocasión en que fueron firmados acuerdos de comercio y de cooperación científica entre ambos países¹¹; la del Vicepresidente de la Asamblea Nacional coreana Kim Jae-Kwang (agosto de 1991)¹² y la del Primer Ministro de la República de Corea, Dr. Chung Won-Shik (junio de 1992), quien inauguró Tecnokorea -centro permanente de Exposición y venta de productos coreanos- y firmó un Acuerdo por Notas Reversales para el Otorgamiento de Visas Múltiples para Hombres de Negocios. El día 17 de junio, y ya en el ámbito de la cultura, el Seul Arts Ballet hizo una presentación en el Teatro Coliseo de Buenos Aires.

También cabe destacar la presencia en nuestro país del Embajador Wisber Loeis (mayo de 1992), Jefe de la Delegación Indonesia, acompañado por una comitiva integrada por empresarios. La mencionada delegación

integra la Comisión Mixta Económica Argentino-Indonesia, creada como consecuencia del Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial firmado en octubre de 1990 en Yakarta. En los primeros días de junio la Comisión Mixta abordó temas referidos al agro, la energía, transporte y comercio y hombres de negocios de la Argentina participaron de una reunión en la sede diplomática de Indonesia¹³.

Las excelentes relaciones entre ambos países quedan demostradas a través de las actividades sociales y donaciones realizadas por el Embajador de Indonesia Abdullatief Taman, quien presentó sus cartas credenciales al Presidente Menem el 20 de abril de 1992, como así también en las expresiones del Embajador argentino en Indonesia, Juan Carlos Morelli, quien en su discurso de presentación ante el Presidente Soeharto agradeció a ese país "por su permanente solidaridad en nuestra causa referente a Malvinas" y manifestó "la voluntad de comenzar una nueva era de cooperación con la República de Indonesia en todos los campos de interés común para nuestros países"¹⁴.

Si bien la República Argentina no reconoce a Taiwán como un país independiente, dado que mantiene relaciones diplomáticas con China continental, a principios de 1992 abrió una representación (Argentina Trade and Cultural Office) a cargo del Embajador Enrique Ros. Esta oficina ha tomado notoriedad como consecuencia de una denuncia por una autorización de pesca otorgada por el gobierno argentino en beneficio de empresarios pesqueros taiwaneses. El permiso de pesca -que lleva la firma del Senador Eduardo Menem- resultó ser falso (como así también la firma y los sellos de la Cancillería) de acuerdo a lo denunciado en Buenos Aires por el Director Nacional de Pesca y Acuicultura, Roberto Baltar¹⁵.

Luego de la firma del acuerdo pesquero con Gran Bretaña, el Ministro de Economía Domingo Cavallo anunció que en breve iniciaría una gira por Japón y Corea del Sur (dos de los principales consumidores mundiales de calamar) procurando la firma de un convenio bilateral de pesca similar al concretado con la Comunidad Europea¹⁶.

Teniendo en cuenta la poca relevancia que ha tenido el Este Asiático para la Cancillería argentina desde que se establecieron relaciones diplomáticas con los países de la región, puede afirmarse que los mencionados intercambios de visitas oficiales demuestran un avance en este sentido, pero sólo con el correr del tiempo se podrá apreciar si las intenciones de estrechar lazos se hallarán reflejadas en hechos concretos que benefician la relación bilateral.

Aspectos Económicos

Los países del Este Asiático con los que la Argentina mantiene un mayor intercambio comercial son Corea, Hong Kong y Singapur, pero con los tres la balanza comercial es desfavorable.

El déficit comercial de la Argentina es motivado por las medidas proteccionistas que establece Corea debido a su tendencia a privilegiar las compras desde los Estados Unidos y China. Esta tendencia está estrechamente vinculada a su necesidad de mantener la alianza estratégica con estos países para poder consolidar su posición frente a Corea del Norte¹⁷.

La balanza comercial ha sido favorable para la República Argentina durante el período 1988-1992 en su intercambio con Indonesia, Tailandia, Malasia, Filipinas y Brunei, produciéndose un incremento anual sostenido. En estos países que están en un significativo proceso de desarrollo, la Argentina tiene amplias posibilidades de invertir y comercializar sus productos.

En el caso de Tailandia e Indonesia las necesidades de mejorar sus respectivas infraestructuras (obras viales, portuarias y energéticas) son imperiosas, por lo tanto la Argentina puede aportar su capacidad tecnológica como lo demuestra la exportación de tubos sin costura y grúas a Indonesia y Malasia y la presencia de una compañía argentina, IMPSA, en los puertos de este último país¹⁸.

De las reuniones de la Comisión Conjunta Argentina Indonesia celebradas en junio de 1992, se desprende la intención de promover el comercio bilateral y diversificar los productos comercializados. Asimismo, existe el propósito de alentar a los empresarios de ambos países para lograr la constitución de joint ventures. Como un hecho positivo también se puede mencionar el establecimiento del Consejo Argentino Indonesio¹⁹.

Es interesante destacar además la existencia de posibilidades concretas para incrementar la relación comercial directa con Indonesia, pues según información de la embajada de ese país, Argentina adquiere algunos productos indonesios a través de terceros países (Singapur, Hong Kong y Estados Unidos).

En 1991 el Primer Ministro de Malasia, Seri Mahathir Mohamad, en visita a nuestro país, propuso la conexión aérea entre ambos países vía Sudáfrica, a través de Malaysia Airlines, acontecimiento que estaría próximo a concretarse. Por otra parte, el 30 de septiembre de 1992 el Congreso Nacional ha ratificado el Acuerdo Bilateral de Cooperación en materia nuclear.

Las importaciones de Corea -U\$S 466.518.710 para el año 1992- incluían como rubros principales máquinas y aparatos eléctricos, calzado, filamentos sintéticos, vehículos (autos, tractores, etc.) y fibras sintéticas. Las exportaciones para ese mismo año -U\$S 66.865.845- estuvieron conformadas por pescados, cueros, grasas y aceites animales y vegetales y calderas, máquinas y artefactos mecánicos. Durante el período 1988-1992, y exceptuando el año 1989, las exportaciones a Corea muestran un constante incremento. Del mismo modo, y de forma más significativa, acontece con las importaciones²⁰.

Las importaciones desde Hong Kong para el año 1992 alcanzaron los U\$S 256.648.790 y los tres ítem más importantes se referían a máquinas y aparatos eléctricos, juguetes y vestimenta. Las exportaciones hacia Hong Kong fueron de U\$S 89.832.029 para el mismo año y se destacaron las pieles y cueros, pescados, crustáceos y mariscos y lanas, pelos y tejidos.

Las principales exportaciones argentinas a Singapur se basaron en grasas y aceites animales y vegetales, calderas, máquinas y artefactos mecánicos, manufacturas de fundición de hierro o acero y alimentos para animales. El monto de las mismas para el año 1992 fue de U\$S 63.015.465. Por su parte las importaciones para el mismo año -U\$S 166.898.370- comprendieron principalmente máquinas y aparatos eléctricos, caucho y sus manufacturas y calderas, máquinas y artefactos mecánicos.

Las exportaciones argentinas a Taiwán para el año 1991 alcanzaron los U\$S 72.453.100, siendo los rubros más relevantes el algodón, los cereales, semillas y frutos oleaginosos y lanas, pelos y tejidos de crin. Las importaciones desde Taiwán representaron U\$S 77.696.500 y se integraron principalmente por máquinas y aparatos eléctricos, calderas y aparatos mecánicos, vehículos y juguetes y artículos deportivos. Cabe destacar que este país cuenta con una agencia comercial en Buenos Aires.

CONSIDERACIONES FINALES

La relación con el Este Asiático prácticamente se traduce en una política comercialista y la **Argentina** tiene grandes posibilidades de establecer excelentes relaciones comerciales en el área Asia-Pacífico.

Es relevante tener en cuenta las posibilidades que tiene la **República Argentina** de poder exportar sus productos a la Cuenca del Pacífico utilizando

tanto los puertos chilenos como los peruanos. Con el mejoramiento de los pasos cordilleranos -para lo cual se han producido acuerdos a mediados de diciembre de 1992 con Chile- y de los ramales ferroviarios, el tráfico comercial sería facilitado notablemente. Pero más allá de las políticas públicas es interesante resaltar que los empresarios deberían tomar conciencia de la importancia de llevar adelante una agresiva política exportadora si pretenden encontrar nichos en los cuales poder insertar su producción. En función de esto cuentan con una estructura apropiada: pueden vincularse con las embajadas o con las agencias comerciales establecidas en Buenos Aires como en el caso de Hong Kong (Hong Kong Trade Development Council), Corea (KOTRA) y Taiwán.

Entre esas posibilidades se encuentra la de exportar productos alimenticios a países que carecen de recursos naturales (Singapur, Hong Kong, Taiwán) pero que exportan a nuestro país aparatos de alta tecnología. De todos modos la Argentina requiere de dos elementos: por un lado, la diversificación de la producción destinada a la exportación sobre todo incorporando productos industriales y, por el otro, un mayor interés por parte de nuestros empresarios.

Vietnam y Camboya, de continuar en el camino hacia una normalización de sus situaciones internas y de sus relaciones externas, es probable que en un mediano plazo se conviertan en importantes mercados e incluso que lleguen a integrar la A.S.E.A.N., dado que esta Asociación contribuye a la pacificación de esas dos naciones. Tal vez, en función de esto y durante la visita del vicescanciller vietnamita a nuestro país, la Cancillería ha decidido abrir en 1994 la Embajada en Vietnam.

Pero hasta el presente, el intercambio comercial de la Argentina con el Este Asiático, ha mostrado montos insignificantes comparados con el flujo comercial de estos países con sus principales socios comerciales: Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea. El mismo comercio intrarregional arroja porcentajes mayores.

El escenario internacional caracterizado por el incremento de medidas proteccionistas en los países industrializados -y que perjudican a los países de la región en cuestión- debiera ser un argumento válido para que la Argentina estimule estos lazos comerciales dada la necesidad de esos países de procurarse nuevos mercados. En principio, los mismos podrían basarse en exportaciones primarias a cambio de un traspaso de nuevas tecnologías que le permitan recomponerse del proceso de desindustrialización por el que viene atravesando.

La Argentina debería despertar el interés por comerciar con el Este Asiático a través de una política comercial agresiva basada en una estrategia a mediano y largo plazo y no en acciones coyunturales. Para esto debería existir una entidad oficial o mixta que proporcione créditos a los sectores exportadores y que obre de agencia comercial intermediaria.

No obstante el interés del gobierno nacional por acercarse a esta región, cabe formular una reflexión: ¿es posible plantearse la búsqueda del desarrollo comercial con el Este Asiático, si la República Argentina se encuentra alineada a la política de Estados Unidos?

Dicho alineamiento le resta flexibilidad política y comercial al país y es muy probable que un acercamiento a sus "competidores orientales" sea incompatible con ese alineamiento. La política comercial norteamericana, que incluye subsidios a la producción, y la influencia que ejerce sobre países que intentan crecer tanto comercial como tecnológicamente, perjudican a países como el nuestro que, dada su vulnerabilidad a las presiones externas, no puede ofrecer la misma resistencia que China o Francia, por ejemplo.

La pérdida de competitividad de los Estados Unidos con respecto a los competidores europeos y japoneses y nuestra alianza ideológica con ese país no nos es económicamente favorable y probablemente impida las inversiones asiáticas en el área industrial.

Tal vez las inversiones coreanas, taiwanesas o japonesas en la Argentina podrían tener el mismo objetivo que las que actualmente se realizan en México: montar empresas de armado o de producción que tengan por finalidad evadir las barreras proteccionistas norteamericanas y sus cuotas de importación. La situación podría ser similar con las inversiones provenientes de Europa.

La posición geográfica de la Argentina con respecto a Europa y los países del Lejano Oriente es apropiada para que se efectúen este tipo de inversiones que permitirían llevar a cabo una producción industrial destinada a abastecer al MERCOSUR -logrando a su vez un intercambio más equitativo con su principal socio, Brasil- como al resto de los países de América Latina.

Nuestro país podría también aproximarse al Este Asiático a través de una iniciativa conjunta con sus socios del MERCOSUR. Sea como fuere, la iniciativa privada requiere de la colaboración de la diplomacia para su apertura comercial en esos países, así como también sería beneficioso un trabajo conjunto con académicos que, junto a los diplomáticos, podrían asesorar a los

empresarios sobre normas de procedimiento a tener en cuenta toda vez que se intente una inserción en el Lejano Oriente.

En general se puede apreciar que la mayoría de las iniciativas que procuran vincular a la Argentina con esta región tienen su origen en el Ministerio de Economía más que en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, así como también muchas de ellas fueron desarrolladas durante la gestión del Ministro Cavallo al frente de la Cancillería.

El gobierno nacional ha apostado fuertemente al MERCOSUR y a su incorporación al NAFTA -cuando aún éste no había sido aprobado por el Congreso de los Estados Unidos-. Descuidó así la posibilidad de haberse sumado al grupo de países integrante de la APEC -que constituye un bloque de mayor crecimiento que los dos mencionados- y perdió la oportunidad de hacerlo en el corto plazo dado que la Conferencia para la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), reunida recientemente en Seattle, ha decidido suspender durante tres años la incorporación de nuevos miembros a partir de 1994, año en que será admitido Chile.

Este caso parecería demostrar que nuestros decisores en materia diplomática y económica insisten en priorizar ciertos proyectos de inserción cuando quizás la tónica sea la diversificación. Se crean así falsas expectativas que le podrían ocasionar a la Argentina una seria pérdida de tiempo y oportunidades en un mundo cambiante y convulsionado, corriendo el riesgo de quedar al margen de los principales centros neurálgicos de la economía internacional.

Citas y Notas Bibliográficas

1. El área de análisis de este estudio comprende a los llamados "Tigres" o "Dragones del Sudeste Asiático" o "Países de Reciente Industrialización" (PRI) -según las diferentes denominaciones utilizadas- y la República de Corea, que se encuentra ubicada en el Nordeste del Continente. Por tal razón se ha preferido señalar al área de estudio como Este Asiático.
2. La P.B.E.C. es una organización privada que integra a empresarios y fue creada en 1968. La P.E.C.C. que también es un organismo privado, tiene por finalidad el análisis de las cuestiones que atañen a la cooperación económica en la región. Si bien la representación se efectúa por países, las delegaciones son triestamentales (funcionarios de gobierno, empresarios y académicos), requisito esencial para acceder a la organización. La A.P.E.C. es un organismo gubernamental que obra

- de órgano consultivo destinado a favorecer los contactos comerciales de la región.
3. Diario *Clarín*, 17 de octubre de 1993, p. 16.
 4. Diario *Clarín*, 2 de mayo de 1993, p. 28.
 5. Diario *La Prensa*, 12 de septiembre de 1993, 3a. Sección.
 6. Portales Cifuentes, Carlos, "La política exterior chilena en el nuevo contexto internacional" en *Diplomacia* N° 60, diciembre de 1992, publicación trimestral de la Academia Diplomática de Chile.
 7. Síntesis de 19 meses de gestión (8/7/1989-31/1/1991). Discurso pronunciado por el Ministro Domingo F. Cavallo en el C.A.R.I., Buenos Aires, 6 de abril de 1993, publicado por el *Centro de Economía Internacional*, Buenos Aires, 1ª quincena de mayo de 1993, N° 43.
 8. Diario *El Cronista*, 17 de agosto de 1993, p. 4.
 9. Sados, Eduardo A., "Argentina-Malasia: fructífera relación bilateral" en *La Revista Diplomática Placet*, Buenos Aires: Editorial Placet, noviembre de 1993, N° 63.
 10. Diario *Clarín*, 13 de noviembre de 1992, p. 18.
 11. Discurso del Presidente de la Nación al Congreso, Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación, Asamblea Legislativa, 1º de mayo de 1992, p. 50.
 12. *Ibidem*.
 13. *Informaciones de Indonesia*, revista publicada por la Embajada de Indonesia en Buenos Aires, N° 2, vol. XV, abril-junio de 1992, p. 19 y 20.
 14. *Informaciones de Indonesia*, N° 4, vol. XV, enero-marzo de 1993, p. 7 y 8.
 15. Diario *Clarín*, 18 de junio de 1993, p.18.
 16. Diario *Clarín*, 21 de octubre de 1993, p. 15.
 17. Intervención de la Consejera Ana del Carmen Richter en el Simposio "Hacia un Nuevo Orden Mundial", del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 8 de octubre de 1992.
 18. Sados, Eduardo A., *op. cit.*
 19. Información suministrada por la Embajada de Indonesia en Buenos Aires.
 20. Corea y Argentina han firmado los siguientes acuerdos: Convenio para el otorgamiento y protección de los derechos de patentes de invención, modelos de utilidad, diseños y marcas de fábrica (1972), Convenio de Cooperación Técnica entre la Administración General de Puertos de la República Argentina y la Administración de Mares y Puertos de la República de Corea (1985), Acuerdo sobre visas para hombres de negocios (1992) y en la actualidad se analiza un acuerdo de garantía de Inversiones.

LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA Y MEDIO ORIENTE ¹

Magdalena Carrancio

Uno de los aspectos más importantes de la agenda de política exterior argentina es lograr una plena inserción del país en el sistema internacional. Sin descuidar los vínculos mantenidos tradicionalmente con las naciones desarrolladas ni su realidad regional al lado de los restantes países de América Latina, la Argentina debe diversificar aún más sus relaciones con el mundo.

En el amplio abanico que ofrece el escenario internacional del siglo XX, los países del Medio Oriente también constituyen una alternativa viable. Su posición estratégica, las reservas petrolíferas que muchos de ellos encierran, la presencia de las potencias coloniales primero y de las superpotencias más tarde, fueron perfilando su historia más reciente.

Encierra la misma una serie de conflictos internos, de los cuales la controversia entre Israel y los pueblos árabes, es quizás la que más tempranamente vinculó a la Argentina con las crisis de la región. En efecto, en 1895, la obra de Teodoro Herzl "El Estado Judío" propone a nuestro país junto a Palestina como territorios posibles para el establecimiento del Hogar Nacional Judío.

A partir de 1948, distintas cuestiones relacionadas con la creación del Estado de Israel, llevaron a la Argentina a delinear su posición a través del voto de las resoluciones de las Naciones Unidas o ante la solicitud de integrar las Fuerzas de Paz del Organismo. Pero la influencia de las numerosas comunidades árabes y judías, firmemente asentadas en territorio argentino, le impidieron inclinar la balanza hacia alguno de los dos sectores. Así, nuestros gobiernos solo apoyaron resoluciones que buscaban conciliar a ambas partes, caracterizando la política argentina como "equidistante".

Durante la administración del Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989), la región fue percibida dentro de la estrategia de cooperación Sur-Sur, cuya implementación acercó a nuestro país a otros países del Tercer Mundo en la búsqueda de soluciones a problemas comunes con el Norte. Así, la agenda desarrollada en la región, privilegió cuestiones como la reivindicación argentina sobre las Islas

Malvinas y el reclamo de "tratamiento político" al tema de la deuda externa. Cuestiones éstas que tuvieron tratamiento, tanto en los Foros Internacionales, donde los países árabes tenían gran influencia, como a nivel de las relaciones bilaterales, a través de visitas oficiales efectuadas a Argelia y Arabia Saudita.

Como forma de balancear los vínculos generados con el mundo árabe, la administración Alfonsín no descuidó un acercamiento al Estado de Israel; pero, la política conjunta emprendida con los países árabes en los Foros Internacionales y, la consecuente defensa de los derechos palestinos por parte de nuestro país, en detrimento de la posición de Israel, solo permitieron estrechar lazos firmes con la comunidad judía local.

La participación argentina como Miembro no Permanente del Consejo de Seguridad (1987-88) brindó a nuestro gobierno una mejor oportunidad para iniciar acciones concretas en relación a los conflictos de la región, en particular, el desatado entre Irán e Iraq en 1980. En este punto, nuestro país participó en forma conjunta con los otros miembros no alineados del órgano para la solución del enfrentamiento que en 1988 llegó a su fin.

Pero desde un punto de vista más pragmático, el gobierno radical no pudo descuidar los vínculos comerciales establecidos con Irán, uno de los principales compradores de granos argentinos. Hacia este país se inclinaron las ventas de aviones Pucará en 1989, cuando también Iraq había demostrado igual interés pocos años antes. En un plano más secreto se habría desarrollado una "supuesta" participación de Iraq en el Proyecto del Misil Cóndor II que el gobierno argentino llevaba adelante con la asociación de Egipto.

El 8 de julio de 1989, la República Argentina vivió el ascenso al poder del primer presidente de origen árabe. En efecto, el Dr. Carlos Saúl Menem es descendiente directo de inmigrantes sirios que arribaron a nuestro país en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Durante su campaña electoral, el Dr. Menem había visitado la tierra de sus padres prometiendo regresar como Presidente de los argentinos. También había vertido opiniones acerca de problemas específicos de la región. Entre otras cuestiones, el candidato del Justicialismo se mostraba a favor de la venta de armas a Libia después del ataque que los Estados Unidos llevaron a cabo sobre Trípoli, en 1986², y llegó a proponer, inclusive, la instalación en Buenos Aires de una oficina de la OLP.

Hasta entonces el acercamiento de Menem con el mundo árabe tenía por destino países y organizaciones que sostenían posiciones de abierta confrontación hacia Israel y los Estados Unidos.

Una vez en el gobierno, adquirió particular importancia el rango de las delegaciones oficiales árabes que asistieron a la ceremonia de asunción del mando presidencial³. Por entonces, el vicepresidente de Siria, Abdul Halim Khaddam, destacaba el orgullo porque un descendiente ocupara la más alta

jefatura política de nuestro país, a la vez que expresaba su deseo de ampliar las relaciones bilaterales con la Argentina.

Considerando que los vínculos con la región tomaron un nuevo cariz en el marco de política exterior implementada por el Dr. Carlos Menem, es que nos abocaremos, en el presente Trabajo, al estudio de los principales aspectos que la caracterizaron, desde el comienzo de su mandato y hasta mediados de 1993.

Tal como fue expresado durante su campaña electoral, los primeros pasos de la gestión menemista buscaron estrechar los vínculos con Siria. Pero al mismo tiempo que el alineamiento a Washington tomaba contornos más nítidos, las relaciones con la región iban dando un progresivo giro que ubicaba a Israel -uno de los principales socios de los Estados Unidos en la región- como eje preponderante.

En agosto de 1990, la réplica de los Estados Unidos y otras naciones occidentales a Iraq por la invasión a Kuwait, puso nuevamente a prueba la estrategia implementada en la región. Cuando aún pesaba sobre nuestro gobierno la activa militancia en favor de Iraq en la Reunión de la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra (febrero-marzo de 1990), el presidente Menem dispone unirse a la coalición internacional que combatió contra el país árabe. El protagonismo "simbólico" que caracterizó la actitud argentina constituyó el hecho más destacado de la política exterior argentina en el área.

Finalizado el conflicto bélico, nadie dudaba de la adscripción de nuestro país a las decisiones del primer mundo. Abandonando entonces los postulados expresados por la Tercera Posición, la Argentina se retira del Movimiento de Países No Alineados, en setiembre de 1991. Este hecho, que le fuera cuestionado por gobiernos árabes, permitió al presidente Menem ejercer -a favor de Israel- las gestiones de buenos oficios ofrecidas, dos años antes, en la Cumbre del mismo Organismo realizada en Belgrado para acercar a las partes en conflicto.

Bajo estos lineamientos generales se fue moldeando la política exterior argentina hacia Medio Oriente en sus perfiles previos a 1992, año que especialmente nos ocupa y que está signado por dos circunstancias particulares: En el mes de marzo, la sede diplomática israelí en Buenos Aires es víctima de una violenta explosión que costó una veintena de vidas y centenares de heridos, más allá de los destrozos materiales. En mayo, la segunda gira del Presidente argentino a Medio Oriente, con visitas a países árabes exclusivamente, era un hecho impostergable.

En un ámbito más general se debe mencionar la reducción de personal diplomático libio en nuestro país y la visita del Emir de Kuwait a la Argentina. Este análisis se completa con cuestiones estratégico-militares y comerciales mantenidas con la región.

EL ASCENDENTE ARABE DEL PRESIDENTE ARGENTINO:

Las "conexiones afectivas" que se abrían con el mundo árabe dieron un renovado impulso a los vínculos con los países de la región y la estrategia del presidente Menem no descuidó el nombramiento de funcionarios de su propia familia y de la de su esposa, Zulema Yoma, de considerable influencia tanto en Damasco como en el círculo de allegados que lo rodearon en su primer año de gobierno.

El hermano del Presidente, Munir Menem, fue designado Embajador de la República Argentina en Siria; y su cuñado, Alfredo Carim Yoma, Secretario de Asuntos Especiales de la Cancillería, cargo especialmente creado por el nuevo gobierno para el tratamiento de las cuestiones relacionadas con los países del área.

En consecuencia, las relaciones con Siria comienzan una nueva etapa⁴; pero, mientras se pensaba que los vínculos familiares iban a incidir favorablemente en el acercamiento entre los dos Estados, estalla a comienzos de 1990 el escándalo "Yomagate". Este, y otros procesos judiciales dispuestos sobre ciudadanos sirios en la Argentina, despertaron protestas en algunos sectores del gobierno de Damasco por el abandono que sufrían esos "hijos del país"⁵. Poco después, con la separación del matrimonio presidencial y el alejamiento de Alfredo Carim Yoma de su cargo⁶, el tema Siria pasó a un segundo plano.

Ahora bien, si el "trato" dado por nuestro gobierno a ciudadanos sirios había contribuido a enfriar las relaciones con este país árabe, algunas consecuencias de la política exterior argentina hacia la región terminaría por congelarlas.

EL ACERCAMIENTO A ISRAEL:

Desde su inicio, la administración Menem planteó un diseño de política exterior en clave económica para el cual las relaciones con Estados Unidos resultaban relevantes. Así para lograr una mejor situación en el mundo, la diplomacia argentina se fue gestando en torno al eje estructurador de Washington. Como consecuencia, y cuando se preveía que el ascendente del presidente argentino produciría un natural acercamiento al bloque árabe, nuestro gobierno fortalece los vínculos con Israel⁷.

No puede desconocerse el alto perfil que adquirieron las relaciones bilaterales con el Estado hebreo durante la gestión radical. Estas quedaron reflejadas en los ámbitos político y económico pero, particularmente, en los lazos establecidos con la comunidad local, muchos de cuyos miembros participaban en el gobierno argentino. No obstante, pese a los reiterados

anuncios de visitar Israel efectuados por el Presidente Alfonsín y su Canciller Dante Caputo, la visita nunca llegó a concretarse.

Quizás pesó en ello la estrategia multilateral que, paralelamente, la administración radical llevaba adelante en los Foros Internacionales sobre algunas cuestiones de política exterior y, para las cuales, el voto de los países árabes era trascendente.

Efectivamente, el Dr. Alfonsín pretendió ganar consenso en el bloque árabe sobre la necesidad de iniciar una acción conjunta en el desarrollo de políticas de cooperación Sur-Sur. A los ojos del gobierno radical ésto implicaba elaborar un diálogo común en el Movimiento de No Alineados, desde donde se podía generalizar el reclamo de un "tratamiento político" al tema de la deuda externa. Asimismo, la búsqueda de apoyo en la cuestión de Malvinas y en la elección del entonces Canciller Caputo, como presidente de la 43ª Asamblea General de la ONU en 1988, acercaron a nuestro país al mundo árabe⁸. A cambio, la Argentina "devolvía favores" votando en contra de Israel, algunas de las resoluciones sobre la cuestión árabe-israelí que tuvieron su tratamiento durante el período de gobierno radical⁹.

La nueva agenda internacional que el presidente Menem desarrollaba, signada por una relación privilegiada con los Estados Unidos, devolvió a estas cuestiones un enfoque bilateral permitiendo a la Argentina prescindir de los votos árabes y elaborar una política de mayor acercamiento a Israel.

En octubre de 1989, por adelantarse el traspaso del mando presidencial al 8 de julio, le correspondió al Dr. Menem recibir al Presidente de Israel, Chaim Herzog. Esta visita, que había sido gestionada por el gobierno radical, constituía la primera oportunidad en que un presidente israelí llegaba a la Argentina.

Poco tiempo antes, en la Conferencia Cumbre del Movimiento de No Alineados, realizada en Belgrado, en setiembre de 1989, el primer mandatario argentino sorprendió a la opinión pública, anunciando su ofrecimiento de mediar en el conflicto árabe-israelí. El presidente israelí no pudo obviar este tema, al considerar que, el Dr. Menem, "al contrario de muchos otros políticos del resto del mundo, entiende los problemas de Oriente Medio¹⁰". Asimismo, expresaba su seguridad en que "cómo él mismo lo dice, él mismo lo confieza y él mismo lo quiere, puede ser un factor en las decisiones que se adopten sobre la conflictiva situación de la zona. Ha dicho que está interesado y que quiere participar"¹¹. En el encuentro que mantuvieron en nuestro país, Menem sostuvo que "se mantiene la aceptación que oportunamente brindaron a esta propuesta los líderes de la comunidad internacional judía y, también, del mundo árabe".

La irrupción del conflicto entre Iraq y Kuwait, a mediados de 1990,

demoraría casi dos años las intenciones de mediación del Presidente argentino.

LA GUERRA DEL GOLFO: EL PROTAGONISMO SIMBOLICO

El 2 de agosto de 1990, estalla una nueva crisis en el Golfo Pérsico: el Presidente iraquí Saddam Hussein, fortalecido tras ocho años de guerra con Irán, invade el rico Emirato de Kuwait. Las posesiones petroleras del pequeño país, ahora en manos de Hussein, aumentaban enormemente su poder de negociación dentro de la OPEP.

Esta actitud mereció la condena del Consejo de Seguridad de la ONU que, mediante la Resolución 661 del 6 de agosto de 1990, dispuso el completo embargo económico contra Iraq y Kuwait, la suspensión de toda ayuda financiera y de cualquier envío de armamentos para ambos países.

Las sanciones del Consejo de Seguridad, motivaron la adhesión del gobierno argentino. Así, quebrantando la tradicional posición de neutralidad, la administración menemista manifestó el "estricto e inmediato cumplimiento" de la Resolución. Pero, al mismo tiempo, los Estados Unidos y otras potencias occidentales fuertemente dependientes del petróleo de Medio Oriente, inician en forma unilateral acciones tendientes a asegurar, mediante el uso de la fuerza, las sanciones económicas impuestas por el Organismo Mundial.

Para la administración Bush, estas medidas militares que estaba llevando a cabo debían ser respaldadas en forma global: "No es un enfrentamiento entre los Estados Unidos e Iraq, sino entre Iraq y la comunidad Internacional"¹² y cuando el Consejo de Seguridad autorizó esta gestión militar sin precedentes -Resolución 665-, no hizo más que legitimizar el camino ya emprendido por el único país líder de la post Guerra Fría.

En efecto, las reuniones cumbres celebradas durante 1990 entre Bush y Gorbachov habían formalizado el comienzo de una era de distensión en las relaciones Este-Oeste. Bajo este contexto, la paz vislumbrada a nivel mundial sólo podía ser quebrantada mediante un conflicto regional y fue el presidente iraquí, Saddam Hussein, quien puso a prueba el nuevo sistema de seguridad colectivo con la agresión perpetrada sobre Kuwait. De esta manera, la crisis del Golfo brindaba la oportunidad de inaugurar una forma de cooperación que la ONU, hasta ahora, no había podido implementar debido al enfrentamiento entre las Superpotencias pero que, con el colapso del sistema soviético, reconocía un protagonismo destacado de los Estados Unidos.

Así lo entendió el presidente Menem, quien descontando una posible oposición del Congreso y cuando aún no mediaba una solicitud de la ONU al gobierno argentino, dispuso brindar su apoyo al "mantenimiento de la paz

internacional” con el alistamiento de dos naves misilísticas -el destructor Almirante Brown y la Corbeta Spiro- que fueron enviadas a la región del Golfo Pérsico.

Variables de política interna e internacional se entremezclaban en torno a la decisión unilateral del Ejecutivo argentino: El debate interno, utilizando argumentos de corte jurídico, jerarquizaba la necesidad de contar con la autorización del Congreso para la salida de tropas fuera del territorio del país, requisito éste, dispuesto por la Constitución Nacional en caso de tratarse de “fuerzas de intervención o combate”. Pero el gobierno argentino interpretó que esta norma no era aplicable en el caso de que se enviaran observadores militares o “fuerzas de paz”¹³. De tal manera, el Canciller Domingo Cavallo, anunciaba que los efectivos de las Fuerzas Armadas enviados por nuestro país no emprenderían “acciones bélicas ofensivas”.

Restando importancia a la activa militancia argentina en favor de Iraq durante la Reunión de la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra (febrero-marzo de 1990)¹⁴, el Canciller argentino ahora señalaba que “Si la Argentina quiere participar de los beneficios del proceso de gestación de un nuevo mundo de paz y progreso debe asumir las responsabilidades. Frente a la actitud del regimen de Bagdad, la indiferencia implica atraso y aislamiento”¹⁵.

Así, los fuertes vínculos establecidos con Washington llevaron a nuestro gobierno a asumir compromisos estratégicos conjuntos. Ciertamente, el envío de las naves fue un detonante más de la política de alineamiento llevada adelante por nuestro gobierno y la manifestación más clara del respaldo simbólico que daba a la coalición liderada por los Estados Unidos¹⁶.

El 15 de enero de 1991 finalizó sin éxito el plazo acordado por el Consejo de Seguridad a Saddam Hussein -Resolución 678- para abandonar el Emirato de Kuwait. A partir de este momento, la coalición internacional de 28 países conducida por los Estados Unidos quedó en libertad de usar los medios necesarios para desalojar a las tropas invasoras.

La contienda armada era ahora el último recurso para definir un conflicto que, si bien lejano a sus intereses nacionales, había merecido la participación de nuestro país.

En el ámbito diplomático, la administración Menem condenó a Saddam Hussein por la invasión a Kuwait y el ataque a Israel, pero no rompió relaciones con Iraq. Más aún, si bien se redujo el personal diplomático iraquí, su representación en la Argentina no fue levantada. Por su parte, el gobierno argentino cerró en setiembre de 1992 la Embajada en Bagdad y sometió a consideración la redistribución de concurrencias tanto de este país como del Reino Hachemita de Jordania. En el aspecto militar, las dos naves enviadas por el Presidente Menem brindaron sólo apoyo logístico a los países que combatían en la coalición.

Pero ambos canales seguían el rumbo ya marcado por Washington. De modo que, cuando la posibilidad de que Israel respondiera a los ataques de Iraq pudo llevar al régimen de Damasco a aliarse a Saddam Hussein, el presidente Menem ofreció a George Bush dialogar con su par sirio, Hafez Al Assad, a fin de que no abandonase la coalición multinacional. La reacción israelí a los ataques de Iraq no se produjo. No obstante los intentos del mandatario argentino de acercarse a Siria, tampoco tuvieron el eco esperado.

Evidentemente, el Conflicto del Golfo había permitido dibujar más claramente la política exterior argentina hacia Medio Oriente, y en ésta tomaban forma cada vez más nítida los vínculos con Israel¹⁷.

Finalizada la guerra, la adscripción de nuestro país a las decisiones del primer mundo ya era incuestionable. La administración Menem comenzó entonces a perfilar la opinión de que la filosofía de la Tercera Posición tenía ahora escasos puntos en común con la política exterior argentina. El retiro de la Argentina del Movimiento de Países No Alineados, en setiembre de 1991, materializó este pensamiento y abrió el camino al nuevo rumbo que tomarían las relaciones con los países del área estudiada.

Si el alineamiento a Washington tuvo como consecuencia el privilegio de las relaciones con Israel, la salida de nuestro país del organismo tercermundista permitió operacionalizar la nueva estrategia hacia la región. Esto quedó demostrado en la primer visita que el presidente Menem efectuó a Medio Oriente, en octubre de 1991.

LA GESTION DE BUENOS OFICIOS DEL PRESIDENTE MENEM. “EL PROTAGONISMO IDEALISTA”

Entre el 1º y el 8 de octubre de 1991, el Dr. Menem realiza su primer gira a Medio Oriente. La misma tuvo como punto de inicio al Estado de Israel, recién después el presidente argentino visitaría estados árabes: Túnez, oficialmente y, extraoficialmente, a pedido del presidente Hosni Mubarak, Egipto.

Durante la misma, el mandatario argentino pondría a prueba su ya manifestada voluntad de participar en las gestiones de paz en Medio Oriente. Asimismo, en un gesto más simbólico que práctico, Menem ofrecía Buenos Aires como sede de la Conferencia de paz árabe-israelí, que se efectuaría a fines de octubre de 1991, cuando ya se estimaba que iba a tener lugar en alguna capital europea.

Seramente, nadie podía pensar que la mediación de Menem brindaría una solución al conflicto árabe-israelí; pero sí contribuiría a satisfacer el deseo de protagonismo internacional del mandatario argentino en momentos próximos a su entrevista con el presidente Bush, uno de los líderes mundiales que

más esfuerzo había realizado para que árabes y judíos se sienten a negociar acuerdos de paz.

Así con la única posibilidad de colaborar en algunas cuestiones periféricas el presidente Menem se movió entre los distintos actores involucrados en el conflicto. Embuído de un "protagonismo idealista" que caracterizó esta etapa de acercamiento a la región, el mandatario argentino intentaría afirmarse en la equidistancia de sus partes.

El entonces primer ministro israelí, Isaac Shamir, partidario de posiciones más duras, no veía aún un clima propicio para llevar a cabo la Conferencia. Sin embargo, en su opinión, el ascendente sirio de Menem podía ser útil para dar una solución a los problemas de la pequeña comunidad judía (aproximadamente 5000 personas) residente en Siria.

Para Shimon Peres, líder del Laborismo israelí, el mandatario argentino podía actuar como vocero calificado ante el presidente egipcio, Hosni Mubarak, al transmitirle la posición del partido opositor a la actual política gobernante en Israel.

De tal manera lo efectuó Menem en el encuentro que Mubarak espontáneamente le solicitó al entregarle tres mensajes: del presidente israelí, Chaim Herzog, del primer ministro Yitzhak Shamir, y del presidente de la oposición laborista, Shimon Peres. El mandatario egipcio es un ferviente defensor de las Conferencias de Paz, pero mantiene buenas relaciones con Israel y los Estados Unidos. Este hecho que lo aleja de la posición de la comunidad árabe, ahora constituía un elemento común a la política exterior menemista. Bajo este contexto, el Dr. Menem comprometía el voto argentino en favor de la candidatura del Canciller egipcio, Butros Ghalli, a la Secretaría General de las Naciones Unidas.

En el último punto de su gira, Túnez -sede la OLP-, la "gestión de buenos oficios" encontraría sus primeros escollos. El presidente de Túnez, Ben Alí, mantenía conceptos muy duros hacia la posición israelí en el conflicto de Medio Oriente, conceptos que, ciertamente, el Dr. Menem no esperaba oír. Más aún, cuando el presidente argentino no había incluido en su agenda un encuentro con dirigentes de la Organización palestina. No obstante, lejos de aumentar sospechas respecto de la posición del gobierno argentino para con la OLP, el presidente Menem aclaraba "Mi país ha reconocido a la OLP como organización pero no como nación palestina, ya que así nos atenemos a la resuelto por la UN"¹⁸. Tampoco se pudo concretar una entrevista que, representantes de la Liga Árabe, habían solicitado al Presidente argentino y que fue suspendida por no estar autorizada por la central de la organización con sede en El Cairo¹⁹. La razón podría estar vinculada a la decisión de Menem de no recibir al líder de la OLP, Yasser Arafat, quien le había pedido una entrevista. Como saldo de su gestión en una región particularmente conflictiva, el presidente Menem

arrió al convencimiento de que los próximos pasos a seguir simplemente debían apuntar a mantener el necesario principio de equilibrio entre las partes enfrentadas. Así, sólo restaba incorporar a su agenda futura, una visita a Siria -para efectivizar el pedido del gobierno israelí- y a Arabia Saudita -en busca de créditos a la participación argentina en la coalición que combatió contra Iraq.

El primero de sus propósitos no pudo ser logrado al no concretarse la invitación oficial del presidente Hafez Al Assad. En su intento de querer ser oído en ambos márgenes de un convulsionado río, el presidente argentino debió extremar su cautela. Su evidente inclinación hacia Israel, le valió la pérdida de la visión desde la otra orilla²⁰.

Poco después, el atentado a la Embajada de Israel en Buenos Aires -autoadjudicado por el grupo fundamentalista Jihad Islámica²¹- ubicaría a la política exterior argentina en una posición más “pragmática”. Recién entonces, nuestro gobierno jugaría su segunda carta: encontrar el rédito económico a la participación en la coalición que liberó a Kuwait poniendo su mira en los países aliados que combatieron contra Iraq.

EL ATENTADO A LA SEDE DIPLOMATICA ISRAELI EN BUENOS AIRES: UN PUNTO DE INFLEXION EN LA POLITICA EXTERIOR CON LA REGION

A comienzos de 1992, el 17 de marzo, se produjo un atentado contra la Embajada de Israel en Buenos Aires. En efecto, una violenta explosión redujo a escombros la sede diplomática causando la pérdida de vidas humanas y un elevado número de heridos. Poco tiempo antes, la política del presidente Menem hacia Israel había llevado a abrir los archivos secretos nazis en la Argentina.

Por primera vez la pugna árabe-israelí se trasladaba a un país de América Latina, en un episodio que entremezclaba distintos elementos de análisis: A la historia de nuestro país de dar asilo a refugiados nazis se unía el origen árabe del presidente argentino y la radicación de la mayor comunidad judía de América Latina, la que convive junto a una comunidad árabe igualmente numerosa.

Por entonces, el Proceso de Paz en Medio Oriente ya estaba en marcha. En efecto, la falta de apoyo del gobierno de Washington para que Israel fomentara nuevos asentamientos en Gaza y Cisjordania había favorecido el triunfo del Laborismo en las elecciones de junio de 1991²². Ahora, de la mano del Primer Ministro Rabin, quedaba atrás la intransigencia israelí para sentarse a negociar con representantes de la OLP.

En el contexto regional, las facciones árabes que patrocinan el terrorismo se vieron privadas de una bandera. Entre otras, el eje sirio-iraní, lejos de

favorecer las negociaciones contribuía a enturbar el nuevo clima político. Consecuentemente, Israel comienza una réplica militar en los campos de refugiados del Líbano. El 17 de febrero de 1992, un ataque de la aviación israelí provocó la muerte del Secretario General del Hezbollah, Abbas Musawi. El nuevo líder, Jaque Hassan Nasrallah, amenazó con nuevos ataques contra Israel para vengar la muerte de su predecesor. Sus promesas se concretaron poco después, cuando un autobomba mató al Jefe de Seguridad de la Embajada israelí en Angora (Turquía), en febrero de 1992. Un mes después, Buenos Aires sería sitio para un nuevo acto de violencia.

El atentado a la Embajada de Israel en Buenos Aires motiva varios interrogantes: ¿Existen en la Argentina vinculaciones tan fuertes que sientan intensamente lo que está pasando en Medio Oriente?, o bien ¿se trata de la búsqueda de escenarios vírgenes como una nueva etapa en las estrategias del terrorismo al abandonar blancos en su región, e inclusive en Europa, luego del fin de la Guerra Fría?. En síntesis, ¿porqué se eligió Buenos Aires para este tipo de acción?.

Al día siguiente de la explosión, en un comunicado del grupo Jihad Islámica, difundido en Beirut (Líbano) se leía ..."Declaramos además que la seguridad que los Estados Unidos -el peor saqueador del mundo- y sus secuaces criminales intentan imponer al oprimido pueblo islámico, es un espejismo que es rechazado porque sólo sirve a sus intereses y les ayuda a saquear nuestra riqueza" ... "Reiteramos nuevamente que no habrá seguridad para nadie mientras nuestra seguridad sea amenazada y esté en peligro nuestro glorioso Islam" ... "No permitiremos que nuestro sufrido pueblo pague solo el precio. Haremos que los agresores paguen un precio mayor, y los perseguiremos dondequiera que se encuentren"²³.

Ciertamente, la ubicación geográfica de la Argentina permitía a los fundamentalistas demostrar al mundo que pueden llegar a cualquier sitio que se propongan. Sin embargo, el presidente Menem sostenía que, aún cuando los terroristas hayan llegado de un país extranjero, recibieron el apoyo de grupos locales. Así, atribuía la autoría del atentado a "los nazis argentinos que se ven totalmente acorralados" y a "los resabios fundamentalistas", en abierta alusión a los militares "carapintada", liderados por Mohamed Alí Seineldín. Agregaba el mandatario argentino que "lo ocurrido en la Embajada de Israel es producto de algo que fue sofocado el 3 de diciembre de 1990"²⁴.

Las conexiones del hecho con nuestro país quedaron confirmadas el 23 de marzo de 1992, en un segundo comunicado del grupo terrorista, difundido mediante un videocassete, en el que se mostraba el frente de la Embajada israelí en Buenos Aires. Desprendido de este hecho surgió a colación una denuncia efectuada por el Departamento de Estado norteamericano, a mediados de marzo de 1992, por la que advertía que los servicios de seguridad de

nuestro país no operan en términos de lo que se considera una inteligencia internacional.

Pero más allá de estas consideraciones de orden interno que habrían favorecido el atentado, la política exterior del gobierno argentino -distinta del resto de los países de América Latina- no podía ser satisfactoria para los fundamentalistas islámicos. Hechos como el envío de naves al Golfo, la visita de Menem a Israel, su ofrecimiento de mediar en su conflicto con los árabes, los desaires a Yasser Arafat y la apertura de los archivos nazis, entre otras cuestiones, demostraron el acercamiento al Estado Judío y al "Gran Satán" estadounidense.

Así lo advirtió el líder del Hezbollah, Hussein Musawi, en un reportaje filmado en el Líbano. En el mismo acusaba al Presidente Menem de haberse "arrastrado detrás de los judíos" y de no interesarse por los argentinos. "El presidente Menem es de origen árabe. Nosotros esperábamos que visitara los países árabes y que después visitara a Israel. Se puso el gorrito y entró en un templo judío. El futuro es para el mundo islámico y no para los judíos"²⁵.

El atentado a la Embajada israelí en Buenos Aires fue el punto de inflexión en las relaciones de Argentina hacia la región. Como forma de recomponer los vínculos con el mundo árabe, el Presidente Menem inicia, el 5 de mayo de 1992, su segunda gira por Medio Oriente.

LA "CARTA ARABE":

El nuevo viaje del Dr. Menem tuvo por destino a Arabia Saudita, Kuwait, Turquía y Egipto. A poco más de un mes del atentado contra la Embajada de Israel, y luego de la visita efectuada al Estado judío en octubre de 1991, se hacía impostergable una gira por países árabes. Por otra parte jugaba a favor de nuestro país el agradecimiento de los países aliados en la coalición liderada por Estados Unidos por la participación argentina en la liberación de Kuwait.

Si la Guerra del Golfo había postergado la gira presidencial, la conclusión de la misma y el inicio de la reconstrucción de Kuwait la hacían necesaria. La presencia militar argentina en el conflicto sólo había reportado a nuestro país un contrato de Kuwait por 100 millones de dólares para el apagado de pozos petroleros incendiados²⁶.

Con la finalidad de cumplir con compromisos preelectorales, el Dr. Menem había querido que esta gira se efectuara inmediatamente después de la visita al Estado judío, pero los anfitriones no estuvieron dispuestos a recibir al presidente argentino luego de esa escala²⁷.

Como fue mencionado, en esta visita resultó infructuoso el proyectado viaje de Menem a Siria. A ésto se agregaba, el clima poco favorable creado por

la decisión argentina de pedir a Libia el retiro de dos de los cinco diplomáticos que tiene en Buenos Aires en aplicación de la Resolución 748/92 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁸. La medida, que atendía a presiones de los países occidentales, sancionaba al país nordafricano por no haber entregado a dos agentes acusados de participar del atentado contra un avión de Pan Am sobre la localidad escocesa de Lockerbie, en diciembre de 1988, hecho que produjo la muerte de dos centenares de personas.

El apoyo de nuestro país se unía al ya dado a las sanciones contra Iraq, pero en esta oportunidad, la Resolución obtuvo la condena de la Liga Árabe y, muy especialmente, de Siria al punto que, días después éste país rompía con el embargo dispuesto por las Naciones Unidas.

Pero más allá de las relaciones con el mundo árabe -centradas ahora en tres de los países que habían integrado la coalición de fuerzas internacionales que liberó a Kuwait- aparecía Turquía como un objetivo importante. El Dr. Menem se constituía en el primer presidente latinoamericano que visitaba ese país miembro de la OTAN.

Finalizadas sus gestiones en Medio Oriente, el presidente argentino pudo comprobar que gestos como el envío de los buques de la Armada a la guerra del Golfo no borran las diferencias políticas entre los Estados. No dejó réditos la participación argentina a la hora que diplomáticos de nuestro país y de Arabia Saudita negociaron un comunicado conjunto sobre la conflictiva situación de Medio Oriente. La negativa argentina a apoyar todas las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la cuestión palestina, como proponían los sauditas, obligó a descartar una declaración conjunta de Menem y el rey Fahd. La Argentina ahora sólo adhiere a las resoluciones del Consejo de Seguridad, luego de que cambiara sustancialmente el perfil de su voto en la ONU, para alinearlos con el de Estados Unidos.

Si bien la gira presidencial contribuyó a equilibrar la posición argentina en la región -posición que se había desestructurado después de la visita de octubre de 1991 a Israel- no sirvió para conseguir el protagonismo internacional que busca el gobierno. Así, cuando en Kuwait Menem anunció que la Argentina estaba dispuesta a enviar nuevamente naves para hacer efectivo el embargo de armamentos y el desarme de armas estratégicas, las autoridades kuwaitíes respondieron con un largo silencio a la solicitud de financiamiento²⁹. Como paso para la reafirmación de las relaciones acordadas, el gobierno argentino dispuso, a fines de agosto de 1992, la apertura de la embajada en Kuwait, lo que recién se concretó a mediados de 1993. Hasta entonces, las vinculaciones con Kuwait se atendían a través de nuestra embajada en Arabia Saudita.

En Egipto también se manifestaron diferencias de criterios con los "aliados" de la guerra contra Iraq. Durante la visita del mandatario argentino

fueron discutidos los términos de un documento referido al conflicto árabe-israelí que dió lugar a una declaración conjunta con su par egipcio, Hosni Mubarak. La posición argentina compartía la aspiración árabe de encontrar una solución definitiva al problema palestino y coincidía -aunque con lenguajes distintos- en que Israel debe modificar su política con respecto a los territorios ocupados. En este sentido, Menem reconocía en el sector opositor liderado por Shimon Pérez -con quien había conversado sobre estos temas- una falta de apoyo a la actitud del oficialismo y la decisión de llegar a un arreglo denominado "tierra por paz con fronteras seguras", inclusive para Israel. Esto es, cumplir con la resolución 242 y 338 de las Naciones Unidas. El Presidente Menem afirmaba que "en ésto está el presidente de Egipto y en ésto estoy yo".

Otra diferencia política la constituyó el retiro de la Argentina del Movimiento de No Alineados. "Le pedimos a la Argentina que reviese su decisión", expresó el canciller egipcio.

Estos temas de discrepancia con el mundo árabe, dejarán entrever al gobierno argentino las consecuencias de su política de alineamiento. En efecto, la política exterior argentina hacia Medio Oriente perderá su autonomía para convertirse en heredera de las controversias que el propio Estados Unidos tiene en la región. A esta norma general no escaparán algunas cuestiones militares que nuestro gobierno llevó adelante con los países de la región.

LAS MARCHAS Y CONTRAMARCHAS DE LAS CUESTIONES MILITARES:

Las diferencias suscitadas en el campo político entre las presidencias de Alfonsín y Menem con relación a Medio Oriente, también se trasladaron al ámbito militar donde se pueden apreciar algunos puntos de ruptura con lo actuado por el gobierno radical.

La política sustentada por el Dr. Alfonsín en materia de exportaciones militares se había basado en la condición de "no agravar los conflictos o agregar mayores tensiones en zonas potencialmente conflictivas". Pero, promediando la gestión, las demandas de reequipamiento que hacían las Fuerzas Armadas, derivaron las necesidades de recursos hacia el ingreso proveniente de la venta de armamentos.

Guiados entonces por un mayor pragmatismo económico, las exportaciones militares, como la transferencia de tecnología y capacitación nuclear se convirtieron en una forma más de reforzar la política de cooperación Sur-Sur que el gobierno desarrollaba en el plano global.

Bajo este marco, Irán y algunos países árabes fuertemente comprometidos en mantener latente la amenaza de confrontación contra Israel- no fueron indiferentes a las posibilidades que le brindaba la industria bélica nacional. Nuestro país se vió involucrado en el suministro de armamento convencional a naciones como Irán e Iraq, que hasta finales de 1988 se enfrentaron en una guerra de ocho años de duración³⁰.

Pero en materia nuclear las expectativas que se abrieron sobre nuestro país fueron aún mayores dada la suerte de "independencia" que la Argentina mantenía respecto de las regulaciones que exige este tipo de comercio. En efecto, al no ratificar el "Tratado de No Proliferación Nuclear", la Argentina no se encontraba sometida a las "salvaguardias de inspección total" impuestas por la Organización Internacional de Energía Atómica (O.I.E.A.)³¹. En este ámbito, se puede mencionar la venta de un reactor nuclear de investigación concretada con el gobierno de Argelia en abril de 1989 y algunos contactos "secretos" mantenidos con el gobierno de Irán³².

Asimismo, durante el período radical, la tecnología misilística argentina había dado impulso al desarrollo de un Vector de alcance medio, denominado Cóndor II, el que contaba con el apoyo técnico de Egipto y, según versiones de la prensa extranjera, con el financiamiento de Iraq³³.

La proliferación de tecnologías sensitivas originó una abierta oposición de los Estados Unidos, dada la ambigüedad del límite entre su utilización pacífica o military, más aún, cuando era destinada a áreas altamente conflictivas como el Medio Oriente. Ahora, la implementación de una política de alineamiento a Washington llevaba al Presidente Menem a rectificar esta situación.

Como primera medida, el 28 de mayo de 1991, el Ministro de Defensa, Antonio Erman González, anunció que la Argentina adhería a las pautas de exportación del Regimen de Control Tecnológico Misilístico (MTCR). Como requisito imprescindible para el ingreso a este Regimen, el proyecto Misil Cóndor II era desactivado por disposición del Decreto presidencial Nº 995/91.

Asimismo, la nueva política nuclear argentina establecía exportar tecnología de punta con controles de la Organización Internacional de Energía Atómica y hacia aquellos países que también acepten previsiones de "salvaguardias". Como consecuencia, fueron objeto de revisión todos los contratos firmados por el Instituto Nacional de Investigaciones Aplicadas (INVAP) -empresa subsidiaria de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)- hecho que involucró los compromisos que habían sido adquiridos con países de la región.

En diciembre de 1991, el gobierno nacional dispuso dejar sin efecto un embarque de material nuclear a la República de Irán. El mismo consistía en la primer entrega de un contrato de 18 millones firmado por el INVAP y el gobierno iraní en 1989³⁴. Sin embargo, otros contratos firmados por la INVAP con

Turquía, en octubre de 1990, y con Egipto, en setiembre de 1992, -países pro occidentales- ayudarán a superar la crisis generada con el gobierno iraní.

En efecto, por su carácter de miembros del Tratado de No Proliferación Nuclear y la consecuente inspección que reciben sus instalaciones de la Organización Internacional de Energía Atómica, la Argentina podrá concretar la transferencia de tecnología nuclear. Solo bajo este marco, tendrán curso favorable las negociaciones entabladas para construir un reactor nuclear destinado a investigaciones en medicina, agricultura e industria en Egipto³⁵; y la construcción de dos centrales nucleares de pequeña potencia destinadas a producir energía eléctrica en Turquía.

Más allá de las complejas cuestiones militares, el ámbito del comercio bilateral ofreció una nueva puerta de acercamiento al Medio Oriente. En este plano las alicaídas relaciones comerciales experimentaban durante el período estudiado un sorpresivo incremento.

EL COMERCIO BILATERAL:

En el marco de las relaciones de Argentina con Medio Oriente, el análisis de las cuestiones comerciales merece especial atención si tenemos en cuenta que los países de esta región -fuertes consumidores de productos alimenticios importados- constituyen un mercado de gran importancia para la colocación de productos argentinos.

Sin embargo nuestro país, tradicional exportador de materia prima agrícola, no ha desarrollado una agresiva política de ventas a la región. Ciertamente, el 90% de las exportaciones argentinas a Medio Oriente se componen de productos primarios, fundamentalmente cereales, y manufacturas de origen agropecuario, entre las que se destacan las carnes, grasas y aceites, pero los valores totales sólo representan un pequeño porcentaje de las necesidades básicas que estos países satisfacen en el exterior.

Si analizamos los destinos de las exportaciones argentinas a Medio Oriente, en las últimas décadas, podemos observar que Irán, luego de la revolución islámica y de la pérdida de sus socios occidentales, se convirtió en el principal comprador de la región y uno de los principales importadores de cereales argentinos, con valores muy superiores al resto de los mercados estudiados. A continuación de Irán se ubican países del bloque árabe como Egipto, Argelia, Túnez, Arabia Saudita e Iraq, entre los tradicionales compradores de productos argentinos.

Pero, en general, la Argentina no ha tenido una presencia dinámica ni ha alcanzado niveles trascendentes de intercambio en el área. Más aún, las exportaciones de estos países altamente concentradas en el rubro de los

combustibles, ha sido la causa aparente por la que nuestro país -que se autoabastece en petróleo- mantiene un muy bajo nivel de importaciones desde la región. Esta situación genera una falta de reciprocidad comercial que se traduce en un incremento de los fletes con la consecuente desventaja para la Argentina en los precios internacionales.

Una excepción dentro del área a esta consideración la constituye el Estado de Israel, dado que los vínculos comerciales que sostiene nuestro país se caracterizan por componerse no sólo de exportaciones argentinas sino también, aunque en menor medida, de importaciones.

Durante la administración Alfonsín, el comercio con la región siguió estas características generales en cuanto a destinos, bajos volúmenes y composición del intercambio; pero al mismo tiempo en contraposición con los esfuerzos que se realizaron para recuperar mercados, fue experimentando una tendencia decreciente. En efecto, a lo largo de la gestión y, pese a las numerosas misiones comerciales y visitas oficiales, no pudo revertirse la cada vez más baja participación de estos países en las exportaciones globales argentinas.

El comercio bilateral con Egipto -que mostró grandes fluctuaciones-, con Turquía -que se incrementó considerablemente respecto a años anteriores- y con Israel -que presentó valores prácticamente constantes- fueron las pocas excepciones de esta regla general.

Como ya fue expresado, el presidente Carlos Menem dió un nuevo impulso a las relaciones con la región, hecho que se transfirió al ámbito comercial.

A principios de setiembre de 1989 tuvo lugar en Buenos Aires la Primera Exposición del Mundo Árabe en la Argentina, Industrial, Comercial y Cultural -Expoarab '89-. La muestra, organizada por la Cámara de Comercio Argentino-árabe, contó con la participación de delegaciones de Siria, Arabia Saudita, Emiratos Arabes Unidos, Kuwwait, Líbano, Argelia, Marruecos, Egipto, Jordania e Iraq. Estas, mostraron interés no sólo por la producción agropecuaria de nuestro país, sino además por los productos industriales argentinos.

Recíprocamente, y dado que no todos los países árabes tienen la misma capacidad de pago, el subsecretario de Negociaciones Económicas Bilaterales, Juan C. Sánchez Asman, señalaba que las delegaciones que participan podrán establecer vinculaciones a través "del petróleo que alguno de ellos produce, el fosfato o el gas"³⁶. En esta oportunidad también quedó demostrada la intención de los representantes de algunos de los países en efectuar inversiones en distintos sectores de la economía³⁷.

El entusiasmo puesto en el incremento del intercambio comercial fue acompañado por la decisión de mejorar la frecuencia de los viajes a la región.

En tal sentido, la Nova Chartering and Shipping Co., empresa naviera de la Agencia Marítima Mundial, encargada de prestar el servicio de transporte para cargas refrigeradas al Medio Oriente, realizaría escalas regulares a la Argentina³⁸.

Con el objetivo de fomentar los vínculos comerciales con los países de la región, el Secretario de Asuntos Especiales de la Cancillería, Alfredo Yoma, efectuó entre el 18 y el 25 de noviembre de 1989, una gira por Túnez, Argelia y Siria. Asimismo, del 17 al 20 de febrero de 1990, realizó una visita oficial a Irán. En agosto de 1990, el canciller Cavallo emprendió una gira por Israel, Marruecos y Egipto la que, además de intercambiar opiniones sobre los sucesos del Golfo, tuvo por finalidad analizar las relaciones bilaterales con los mencionados países.

Las estrategias implementadas a partir de entonces permitieron revertir favorablemente la tendencia del intercambio con Medio Oriente. Efectivamente, la evolución del comercio durante la primera mitad de gobierno del presidente Menem (89-92) revela un incremento considerable de los montos de nuestras exportaciones a la región. Entre nuestros clientes tradicionales, observamos en primer lugar a Irán que continuó siendo el principal comprador de productos argentinos de la región. Dentro del mundo árabe se destacan los valores alcanzados por las ventas a Egipto, segundo comprador de la región, con montos superiores a los 130 millones de dólares anuales. A continuación se ubican en importancia Argelia, Arabia Saudita y Túnez. Fuera de las naciones árabes, Turquía se convirtió en el tercer comprador de productos argentinos de la región, alcanzando valores cercanos a los 100 millones de dólares anuales e Israel que obtuvo promedios de compras de más del medio centenar de dólares por año.

Como rasgo distintivo se observa que otros mercados -de escasa participación en las exportaciones argentinas durante el período de gobierno del Dr. Alfonsín- alcanzaban ahora montos de significación. Tal es el caso de Siria, cuyas compras de 7,5 millones de dólares en 1989 llegaron a superar los 30 millones de dólares hacia 1991. También se destaca el incremento de nuestras ventas a Marruecos, Libia y Kuwait, entre las más relevantes.

Los valores de las importaciones argentinas estuvieron muy por debajo del de las exportaciones, hecho que se tradujo en una balanza comercial altamente favorable a nuestro país (ver cuadro anexo). No obstante, durante 1992 la Argentina alcanzó su record histórico de compras a Israel, las que al aproximarse a los 40 millones de dólares, originaron un saldo de 7 millones de dólares, muy inferior a los valores habituales.

Pero más allá de los esfuerzos realizados, la participación argentina en la crisis del Golfo Pérsico dió un nuevo eje de análisis al intercambio con la región. La adhesión de nuestro gobierno al bloqueo económico dispuesto por

las Naciones Unidas contra Iraq, en agosto de 1990, motivó una merma notable de las exportaciones argentinas a este país. En efecto, el monto de las mismas que ascendía a los 12 millones de dólares en 1990, se redujo a un millón en 1991, alcanzando valores despreciables a partir de 1992.

En contraste, se incrementaron las ventas argentinas a Irán y Jordania, países cercanos a la posición iraquí en el conflicto desatado en la región³⁹.

Asimismo crecía el comercio de nuestro país con dos de los actores regionales más involucrados en el conflicto, como Arabia Saudita que en 1991 y 1992 alcanzó cifras históricas cercanas a los 40 millones de dólares anuales, y con Kuwait, que ascendía vertiginosamente de 16 millones en 1991, a 21 millones de dólares en 1992.

No obstante, el gobierno del Dr. Menem consideró impostergable la búsqueda de nuevos réditos económicos por la participación directa de la Argentina en la coalición internacional que combatió contra Iraq en enero de 1991. En este sentido, la Argentina aún no lograba atraer suficientes inversiones de los países árabes como apoyo al programa económico puesto en marcha por el ahora Ministro de Economía, Dr. Domingo Cavallo.

Es por ello que uno de los objetivos principales señalados por el presidente Menem al efectuar su segunda gira a Medio Oriente, en mayo de 1992, fue "informar lo que ocurre en la Argentina, que se ha convertido en el país más seguro del mundo para los inversores". Menem manifestaba que, a partir de su viaje a Medio Oriente, "van a llegar más capitales de los que están llegando en estos momentos"⁴⁰. Bajo esta circunstancia, el presidente argentino buscó en Arabia Saudita y Kuwait la posibilidad de crear "un fondo de inversiones" para nuestro país.

La obtención, en forma verbal, de estos compromisos por parte de las autoridades de los países visitados, llevaron al Dr. Menem a expresar que estábamos "recogiendo los frutos de la siembra que iniciamos estableciendo una política exterior coherente y realista con el país que anhelamos". Sin duda la "coherencia" aludida había incluido decisiones como la desactivación del Misil Cóndor II, la suspensión del embarque nuclear a Irán y la pérdida de las exportaciones a Iraq. Para el presidente argentino, el Rey Fahd tenía "bien en claro la necesidad de que nos sean compensadas esas pérdidas"⁴¹. Igualmente en Kuwait, el Emir Jeque Jaber Al Ahmed Al Sabah, garantizó al Dr. Menem que su país "jamás permitirá que nuestra hermana y querida República Argentina sufra algún tipo de perjuicio económico" por haber contribuido a su liberación⁴².

Pero muy a pesar de las coincidencias verbales surgidas del agradecimiento a la Argentina por su participación en la flota que combatió contra Iraq, la gira del Presidente Menem no estuvo marcada por la firma de acuerdos económicos significativos. Una vez más, la creencia en la posibilidad de

estimular inversiones árabes directas, que también sufrió la anterior administración, chocó con la realidad. Quizás porque los fondos que estos países obtienen del petróleo se encuentren manejados por entidades financieras que, más allá de los compromisos políticos de sus gobiernos, guían sus inversiones por finos cálculos de ganancias y riesgos.

A principios de junio de 1992, con la presencia del Emir de Kuwait, Jeque Jaber Al Sabah, en nuestro país, como retribución a la visita presidencial y de paso hacia la Cumbre de Río, se reiteraron las propuestas argentinas de cooperación. Como consecuencia de ello, a mediados de diciembre, el director general del Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico, Jeque Bader Bader Al Humaide, se encontraba en nuestro país para analizar, sobre la base de negociaciones iniciadas en la visita de Menem, las posibilidades de invertir en fondos públicos. Durante el período analizado por el presente Trabajo, estas gestiones aún no han dado frutos. Quizás la apertura de la Embajada argentina en Kuwait, pueda contribuir a dinamizar las políticas de mutua cooperación con ese país.

CONSIDERACIONES FINALES:

En el conjunto de las relaciones exteriores argentinas, los vínculos con Medio Oriente nunca ocuparon un lugar prioritario. Sin embargo, los problemas y crisis vividos en la región desde la última postguerra suscitaron una singular sensibilidad por parte de nuestros gobiernos.

En efecto, en el marco de las acciones de paz llevadas a cabo por las Naciones Unidas, la Argentina desarrolló una permanente presencia en el área.

Por su parte, la administración Alfonsín había generado el apoyo de los países árabes en los Foros Internacionales como resultado de la implementación de nuevas alianzas políticas con los países del Tercer Mundo. Pero la búsqueda de la cooperación Sur-Sur con Medio Oriente también mostró la heterogeneidad de intereses del mundo en desarrollo y la existencia en su interior de prioridades distintas que mermaron la acción mancomunada y las posibilidades de incrementar acuerdos mutuos.

Así, mientras los resultados políticos sólo fueron limitados, en el plano económico, no se ganaron nuevos mercados; más aún, el intercambio bilateral existente mantuvo -salvo contadas excepciones- una tendencia decreciente a lo largo de la gestión.

El gobierno del presidente Menem dió un nuevo marco a la política exterior argentina hacia Medio Oriente, en el que no faltaron algunos ingredientes "idealistas" que lo vincularon personalmente dada su ascendencia árabe.

Pero es en 1991 con la participación argentina en la coalición internacional que combatió contra Iraq, que nuestro país se vió involucrado en forma directa con las crisis de la región.

Este hecho, sumado al ofrecimiento de buenos oficios para mediar en el conflicto árabe-israelí, sólo alcanzaron para otorgar el protagonismo que el presidente argentino buscaba. Con el correr de su gestión, el alineamiento abierto con Estados Unidos devino automáticamente en un estrechamiento de los vínculos con Israel. El Dr. Menem se convirtió en el primer presidente argentino que recibía a un Presidente israelí y que, dos años después, llegaba al Estado de Israel, como punto de inicio de una gira por Medio Oriente, que sólo con posterioridad tuvo un destino árabe.

La realidad entonces le mostraría una cara más pragmática. Como consecuencia de su Política, por primera vez el conflicto entre árabes e israelíes se trasladaba a nuestro país y el atentado a la Embajada de Israel en Buenos Aires, en marzo de 1992, fue su faz más dramática. Ese mismo año, los intentos por recomponer en el propio escenario las relaciones con el mundo árabe, resultaron infructuosos. Paradójicamente, Menem no recibe invitación oficial del Presidente Hafez Al Assad para visitar Siria, país al cual está vinculado no sólo por cuestiones emotivas -es la tierra de sus padres- sino además por sus expectativas pacifistas hacia la región.

Una temprana reflexión, al promediar la primera mitad de la gestión menemista, nos muestra una lección tal vez no aprendida por los arquitectos de nuestra política exterior: En las convulsionadas arenas de Medio Oriente no caben las posiciones ambiguas, al menos para países pequeños como el nuestro que tienen poco para negociar con árabes y judíos a la vez. Posiblemente el nudo de la cuestión para destrabar la política exterior hacia la región pase por reconocer estas realidades.

El descongelamiento de las tensiones a partir de las negociaciones entre árabes y judíos podría ser la causa para que -sin pretender desandar el camino recorrido- nuestro país pueda consolidar vínculos más coherentes en el campo político.

En cuanto a las acciones desarrolladas en la Guerra del Golfo, más allá de algunas posiciones tomadas con anterioridad a favor del gobierno de Iraq -ciertamente contradictorias-, no existió un marco global específico de política exterior para Medio Oriente que nos permita justificarlas. Sólo la necesidad de mejorar las relaciones con el mundo desarrollado explica las cambiantes actitudes argentinas hacia Iraq.

Efectivamente, la participación de nuestro país en un escenario prácticamente virgen a las acciones de política exterior argentina, fueron parte de la posición de alineamiento con los Estados Unidos y no se vincularon estrictamente a las relaciones de Argentina con Medio Oriente.

Bajo este marco, la Argentina sustentó una estrategia que le permitió compartir decisiones con el primer mundo. Y es allí donde el gobierno de Carlos Menem pretende encontrar los recursos para revertir la situación económica que atraviesa nuestro país.

Desde el punto de vista económico, el comercio con la región vivió - durante el período analizado- un considerable incremento, pero a excepción de las compras que efectúa Irán, las exportaciones globales representan apenas un pequeño porcentaje de las necesidades básicas que los países del área satisfacen en el exterior.

Los avances logrados en las negociaciones entre las partes en conflicto y la posible normalización de las relaciones de Israel con los Estados vecinos nos hace inferir que la región puede entrar en un período de franca recomposición. Es entonces cuando la Argentina deberá analizar en profundidad qué papel le corresponde para mejorar las condiciones de vida de las zonas que necesitan de aportes de todos los países que puedan brindar ayuda económica y conocimiento científico.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

1. A los fines del presente Trabajo y sin tener en cuenta el aspecto meramente geográfico, sino aquél que vincula cuestiones históricas, políticas y religiosas, se incluyen en este área de estudio los siguientes países: Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, Iraq, Irán, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Mauritania, Omán, Qatar, Siria, Túnez, Turquía, Sudán y Yemen.
2. Traemos a colación versiones periodísticas surgidas a comienzos de 1992, en torno a un presunto aporte financiero del líder libio Khadafy para la campaña presidencial de Carlos Menem.
Por entonces, Mario Rotundo -un empresario con vinculaciones en altas esferas del poder y que estuvo ligado a Menem durante parte de su Campaña electoral y como asesor en la primera etapa de su gobierno- aseguraba que él y Nora Alí -secretaria privada de Menem en la gobernación de La Rioja y asesora presidencial- fueron los encargados de manejar los aportes libios luego de la gira de Menem por Europa, en octubre de 1989.
El ex colaborador afirmaba que Menem había concretado un viaje a Libia cuando era gobernador de La Rioja; pero la suma supuestamente pactada fue acordada en una reunión que se realizó en Roma, en 1988. Según Rotundo, "Menem se encontró con dos enviados del gobierno libio, algo que ya estaba programado antes de su gira europea de ese año. Yo hice los contactos por instrucciones recibidas del propio Menem". Diario "La Nación", Buenos Aires, 1º de marzo de 1992.
3. Integraban las delegaciones árabes: de **Arabia Saudita**, S.A.R. el Príncipe

Nawwaf bin Abdulaziz Al-Saud; de Argelia, el Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Popular Nacional, D. Abdelkader Bensalah; de Egipto, el Ministro de Estado para Asuntos de Emigración y Egipcios en el Exterior, D. Fouaad Iskandar; de Iraq, el Ministro del Interior, D. Samir Mohammad Abdul Wahab; de Libia, el Secretario Adjunto del Secretariado del Congreso Popular General, D. Ibrahim M.A. Aboukhzam; de Marruecos, el Ministro de Cultura, D. Mohammed Benaisa; de Siria, el Vicepresidente de la República, D. Abdul Salim Khaddam.

4. Por primera vez, desde que se suscribiera en 1977 el Acuerdo de Cooperación Económica entre los dos países, tuvo lugar en setiembre de 1989, la Primera Reunión de la Comisión Mixta Argentino-Siria, presidida por el vice presidente del Consejo de Ministros para Asuntos Económicos, Dr. Salim Yasmin.
5. Concretamente, el gobierno sirio interpretaba como “una campaña de desprestigio” ciertas versiones aparecidas en la prensa argentina vinculadas al proceso judicial dispuesto sobre Amira Yoma, Secretaria de Audiencias del Presidente Menem, y su ex esposo Ibrahim al Ibrahim, por presunto lavado de narcodólares. A ésto se sumó la decisión del gobierno argentino de invalidar el pasaporte de Monzer Al Kassar, sirio acusado de traficar armas y drogas y de financiar al terrorismo. (Sobre las conexiones de Amira Yoma y Monzer Al Kassar con el gobierno sirio: LARRARTE, Juan Carlos, *Yabrud, el mismo punto de origen*. Diario “La Nación”, Buenos Aires, 8 de mayo de 1992).
6. Entre las funciones desarrolladas por Alfredo Carim Yoma se destaca la gira efectuada entre el 18 y el 25 de noviembre de 1989, a Túnez, Argelia y Siria. El viaje de Yoma tuvo como objetivo mantener contactos con autoridades oficiales de estos países. La visita a Túnez incluyó también una entrevista con el Secretario General de la Liga Arabe, Chadli Klibi -tal vez porque pocos días antes el Presidente Menem recibía al Presidente israelí, Chaim Herzog-, pero no se contempló un encuentro con dirigentes de la OLP.
Asimismo, entre el 17 y el 20 de febrero de 1990, Alfredo Carim Yoma visitó Irán para considerar la posibilidad de acrecentar la cooperación económica tanto en áreas tradicionales -granos y carne- como en el campo de la energía nuclear. Pero, las acciones vinculadas con la venta de tecnología nuclear despertaron un pronunciamiento en contra de los Estados Unidos y originaron su separación del gobierno, en agosto de 1990.
7. Más aún, el presidente Menem se había encargado de desmentir toda sospecha de antisemitismo que se centraba en su persona dado su ascendente árabe. También cabe recordar que al acto de asunción a la Presidencia del Dr. Carlos Menem asistió, en representación del Estado de Israel, el Presidente de la Knesset -Parlamento israelí-, Dr. Dev Shilansky, cargo que le brinda el segundo rango en la jerarquía de su país, luego del presidente Chaim Herzog.
8. Para ello también se inició una estrategia de acercamiento bilateral, a partir de dos visitas presidenciales a la región. En octubre de 1984, el Dr. Alfonsín visita Argelia, país de gran fuerza política en el Movimiento de Países No Alineados; y en julio de 1986, visita Arabia Saudita, con el objetivo principal de lograr que este país

restituyera su voto favorable a la posición argentina en las Naciones Unidas por el Tema Malvinas.

Asimismo, el Dr. Alfonsín recibió en nuestro país a distintas delegaciones de países árabes entre las que se destaca la del presidente argelino, Chadli Bendjedid, en octubre de 1986.

9. Se destaca muy particularmente la labor de nuestro país, junto a los restantes miembros No Alineados del Consejo de Seguridad -cargo que la Argentina ocupó entre los años 1987 y 1988-, en la elaboración de distintos proyectos condenatorios de la represión ejercida por Israel en los territorios de Gaza y Cisjordania, como también de los planes de "deportación" de palestinos establecidos por el Estado judío a comienzos de 1988.
10. Bajo el término "entender al Medio Oriente", el presidente Herzog hacía referencia al ascendente del Dr. Menem, de lo que deducía que "cuando nosotros veamos cuál es el problema geopolítico de la zona, se hace evidente que no tenemos que empezar por el alfabeto; en forma instintiva ya comprende lo que queremos decir. Si a ésto le agregamos que él es el presidente de un país muy importante de América Latina, nos da la esperanza de que si entramos en contacto con una vía así hay con quién hablar, con quien intercambiar opiniones, ideas y buscar consenso sobre la crisis". *Ahondar las relaciones bilaterales. Reportaje en Jerusalem a Chaim Herzog*. Diario "Clarín", Buenos Aires, 3 de diciembre de 1989.
11. *Ibidem*.
12. *Bush no excluye liberar a Kuwait por la fuerza*. Diario "La Nación", Buenos Aires, 23 de agosto de 1990.
13. La Constitución Nacional establece en el art. 67 inc. 25, referido a las atribuciones del Congreso, "permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de fuerzas nacionales fuera de él".
Cabe recordar que por entonces nuestro país participaba con efectivos militares en misiones de paz de las Naciones Unidas a la región estudiada. Se puede citar: ONUVT (Organismo de las N.U. para la vigilancia de la tregua en Palestina), desde 1967 nuestro país la integra con 6 observadores militares; UNIKOM (Misión de Observación de las N.U. para Iraq y Kuwait), desde 1991, con 7 oficiales, para controlar la zona desmilitarizada. A partir de 1993 nuestro país comprometió la participación de una unidad de ingenieros compuesta por 50 miembros y maquinaria vial. MINURSO (Misión de las N.U. para el Referendum en el Sahara Occidental), desde 1991, con 15 observadores militares y 10 de gendarmería nacional. En 1992 sólo fueron enviados 7 observadores militares y un oficial superior destacado en el cuartel general de la operación.
Asimismo, nuestro país integró la Misión de las N.U., que tuvo a su cargo la verificación del cese del fuego entre Iraq e Irán (UNIIMOG). En efecto, en agosto de 1989, el gobierno argentino destacó a la frontera iraní una delegación de las Fuerzas Armadas.
14. De acuerdo al Senador nacional Hipólito Solari Yrigoyen, la política exterior argentina con relación a Iraq planteaba la siguiente contradicción: La Argentina participa en la coalición contra ese país por la invasión a Kuwait cuando poco tiempo antes había votado a favor del gobierno de Saddam en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra (febrero-marzo de 1990). Efectivamente, durante

la misma, la embajadora argentina recalcó que su gobierno no iba a permitir que fuera la Subcomisión de Derechos Humanos de la ONU a investigar violaciones cometidas contra el pueblo kurdo.

La interpretación realizada por el Ex Canciller Domingo Cavallo, sostiene que la Argentina votó a favor de Iraq basada en la postura de que, en todos los casos, se debe responder a la invitación del país que se visita.

Sobre este debate se puede consultar: SOLARI YRIGOYEN, Hipólito *La Argentina en el Conflicto del Golfo Pérsico*. "Carta América Latina/Internacional". Buenos Aires, X-XII-1990. Nº 26. Pág. 377; Carta del Canciller Domingo Cavallo enviada al ex ministro de Defensa Dr. Horacio Jaunarena. Diario "La Nación", Buenos Aires, 26 de enero de 1991. Pág. 4.

15. Para el Canciller Cavallo, así se perfilaba la política de seguridad internacional del actual gobierno "trabajar para la paz" junto a las fuerzas multinacionales; a diferencia de la administración radical que "permitió que nuestro país trabaje para la guerra" al autorizar la fabricación del misil Cóndor II.

Cavallo: presentes en el nuevo orden internacional, Diario "La Nación", Buenos Aires, 20 de setiembre de 1990.

Esta acusación al partido de la oposición, que respondía a una estrategia implementada para aplacar las críticas del bloque radical al envío de naves al Golfo, reflató el tema del mencionado vector y de la posible intervención de Iraq en su fabricación.

16. Desde el oficialismo puede interpretarse que influyó en la decisión del presidente Menem, la visita que el Canciller Cavallo realizó, en setiembre de 1990, a *Italia, Israel, Marruecos y Egipto*, en la que, entre otras cuestiones, analizó la situación en el Golfo.

El apoyo militar argentino también fue expresamente solicitado por el Secretario Adjunto del Partido Baas Sirio, Abdullah El Ahmar -segundo en importancia después del presidente Hafez Al Assad-, y por el Ministro de Kuwait en el exilio, Hamoud Al Rqobah, quienes se entrevistaron con el Presidente Menem en setiembre de 1990.

En octubre de 1990, el Canciller Cavallo se reunió con el rey de Arabia Saudita, Fahd Bin Abdulaziz, para efectuar un análisis profundo de la situación en el Golfo. En esta oportunidad, el rey saudita mencionó las nuevas posibilidades que se abrían para promover inversiones árabes en la Argentina.

17. Entre las señales dadas por el gobierno argentino destacamos el relevo y la sanción pedida por Menem para los tripulantes de un buque de ELMA que llevaba un cargamento de carne a Israel y no quiso zarpar de Malta con rumbo al Estado judío. Al mismo tiempo, el Presidente convocó a Olivos al embajador Isaac Shefi y a representantes de la DAIA para ofrecerles ayuda tanto en medicina como en alimentos.

En otro orden, el alineamiento argentino con los Estados Unidos también se trasladó a los Foros Internacionales y un claro ejemplo de ello fue el cambio de voto de la Argentina en las Naciones Unidas. Referido específicamente a Medio Oriente se comprueba un debilitamiento del apoyo de nuestro país a la posición árabe. En efecto, durante la 45ª Asamblea General de las Naciones Unidas, se registraron las siguientes modificaciones: Resolución 45/67: Comité para ejercicio del Dere-

cho Inalienable del Pueblo Palestino, nuevo voto: abstención; Resolución 45/73: Obras públicas para palestinos, nuevo voto: abstención; Resolución 45/74: Prácticas de Israel que afectan derechos humanos del pueblo palestino y árabes en territorios ocupados, nuevo voto: abstención; Resolución 45/83: Situación en Medio Oriente, nuevo voto: abstención. Revista "Relaciones Internacionales", Año 2 N°2, La Plata, mayo de 1992. Pág. 153.

Asimismo, como expresión de las excelentes relaciones entabladas entre Israel y la Argentina, se puede mencionar el envío de máscaras a los habitantes de los pueblos afectados por las cenizas de la erupción del Volcán Hudson en la Patagonia Argentina. Además no puede dejar de destacarse el otorgamiento al Presidente Menem del título de Profesor Honoris Causa de la Universidad Hebrea.

18. Diario "La Nación", Buenos Aires, 9 de octubre de 1991.
19. Mientras Menem se reunía con Mubarak en el aeropuerto de El Cairo, el subsecretario general de la presidencia, Alberto Kohan, había mantenido una reunión extraoficial con representantes de la Liga Árabe. Pese a lo informal de la charla, Menem fue notificado de sus resultados. Según esas fuentes, la Liga Árabe está dispuesta a sentarse a dialogar con Israel si el Estado judío accede primero a negociar parte de los llamados territorios ocupados.
20. Según el Canciller Di Tella en los primeros meses de gestión del menemismo se habían asumido compromisos "secretos" frente a Siria que fueron luego la causa de porqué el presidente Hafez Al Assad no permitió a su colega argentino cumplir con el deseo de visitar la tierra natal de sus padres.

Reforzaban su conclusión las distintas gestiones interpuestas por el gobierno argentino ante el embajador sirio en Buenos Aires, Abdul Hassi Itswani, como también ante el gobierno sirio. En efecto, a comienzos de 1991, el entonces canciller Domingo Cavallo, había enviado al embajador Omar Vaquir -hombre de confianza de Eduardo Menem-, en una misión reservada para explicar los motivos por los cuales la Argentina envió buques a la Guerra del Golfo. Vaquir fue recibido en Damasco por el presidente Al Assad, cuando éste también -sorpresivamente- terminó alineándose con los Estados Unidos.

También en acuerdo con Eduardo Menem se envió, en diciembre de 1991, una misión especial a Damasco para solucionar algunos problemas comerciales. Entre otros, integraron la misión, el jefe de gabinete de la cancillería, Andrés Cisneros, y el primo del presidente, Abdo Menem. La delegación que fue recibida por el canciller sirio, Farouk Al Sharaa, no pudo obtener la retrasada invitación pero volvió con el convencimiento de que el malestar sirio se debía fundamentalmente a un mal manejo de la relación bilateral. Con esto se aludía a acuerdos verbales incumplidos que se habrían hecho en el primer tramo del gobierno menemista.

21. La Jihad Islámica es el brazo militar del Hezbollah (Partido de Alá), organización de filiación musulmana shiíta y carácter fundamentalista. Cada una de las acciones que lleva a cabo es cumplida bajo el patrocinio espiritual del extinto Ayatollah Khomeini, líder de la revolución islámica iraní.

El grupo cobró notoriedad en Medio Oriente a fines de 1989, cuando comenzó la captura de rehenes occidentales, los atentados explosivos devastadores y los ataques armados contra las tropas francesas y contra la embajada norteamericana en Beirut.

Funcionarios norteamericanos habían manifestado, en diciembre de 1991, que los miembros de la Jihad habían acumulado la suficiente experiencia bélica como para transformarse en un "verdadero poder militar", abastecido "en todos los órdenes" por un "poder político con objetivos muy claros".

En efecto, a través de sus líderes, la Jihad siempre puso de manifiesto que entre sus principales objetivos figura la eliminación de los intereses occidentales en el Medio Oriente, que en todas las oportunidades calificaba de "satánicos".

22. El candidato del Likud, por entonces Primer Ministro Yitzhak Shamir, había fracasado en su intento de obtener de la casa Blanca garantías en créditos por 10.000 millones de dólares.

En efecto, el Presidente Bush, rechazó terminantemente su pedido frente a la negativa de Shamir de poner término a los asentamientos judíos en los territorios ocupados. Rabin, por su parte, apoyaba la idea de que Israel ceda parte de los territorios ocupados en acuerdos de paz.

23. Diario "La Nación", Buenos Aires, 18 de marzo de 1992.
24. Diario "La Nación", Buenos Aires, 18 de marzo de 1992.
25. Diario "La Nación", Buenos Aires, 31 de marzo de 1992.
26. Como consecuencia de la intervención de empresas argentinas, privadas y oficiales, en las tareas de reconstrucción de Kuwait, el embajador del Emirato en las Naciones Unidas y concurrente en la Argentina, Mohammed Abu Al Hassan, realiza una vez al año una visita a nuestro país, con la finalidad de analizar con las distintas áreas de gobierno la marcha de las relaciones bilaterales.
27. En esta oportunidad, y como forma de contrarrestar la visita presidencial, el Ministro de Cultura y Educación de la Argentina, Antonio Salonia, visitaba Israel.
28. Esta Resolución solicitaba a todas las naciones que suspendieran sus vínculos aéreos y el comercio de armas con Libia, así como también la reducción del personal diplomático libio y el número de consulados de ese país.
29. Más aún, en agosto de 1992 la Armada Argentina debió afrontar el costo de 20 millones de dólares que significó la rotación de sus buques en el Golfo Pérsico el año anterior al no cumplir Kuwait con el compromiso financiero asumido durante la crisis.

(Cuando el gobierno de Menem planteó mandar a los barcos argentinos, las autoridades de Kuwait enviaron un delegado especial que prometió hacerse cargo de los gastos. En enero de 1991 Kuwait envió una suma de 18 millones de dólares que cubrieron la inversión necesaria para el viaje y permanencia del destructor "Almirante Brown" y de la corbeta misilística "Spiro", pero los 20 millones suplementarios para las dos naves que las relevaron nunca llegaron a nuestro país).

A comienzos de 1993, la ONU solicitaba a la Argentina un nuevo envío, en misión de paz, de contingentes militares al Golfo. La participación de un Batallón integrado por aproximadamente 800 efectivos con logística propia, quedó condicionado debido a la "imposibilidad económica" de nuestro país. Si fue confirmado el envío de 50 ingenieros militares a la frontera entre Iraq y Kuwait para cumplir tareas de patrullaje cuyo costo sería afrontado por el organismo internacional.

30. Efectivamente, durante el período de gobierno del Dr. Alfonsín nuestro país se vio

involucrado en la venta de armamento tanto a Irán como a Iraq, según versiones publicadas por la prensa especializada occidental y reiteradamente desmentidas por el entonces Ministro de Defensa, José Jaunarena.

No obstante pudo conocerse la venta de 50 aviones Pucará a Irán, operación acordada en junio de 1988 entre la Fuerza Aérea Argentina y un ciudadano extranjero, con domicilio legal en Buenos Aires que triangularía la operación. *Podría incrementarse notoriamente la venta de material bélico argentino*, Diario "La Nación", Buenos Aires, 25 de julio de 1988.

Hacia fines de agosto de 1988, el Ministro de Defensa José Jaunarena, confirmaba, respecto de un barco anclado en la base naval de Puerto Belgrano que "el buque de bandera iraní Irán Sadr, se encuentra cargando material bélico liviano en virtud de convenios preexistentes". *Un buque carga armas para Irán en Bahía Blanca*, Diario "La Nación", Buenos Aires, 31 de agosto de 1988.

31. La Argentina recibía inspecciones en Atucha I y en Embalse, centrales compradas al exterior y sujetas a salvaguardias; pero las de carácter nacional como Pilcaniyeu o el Laboratorio de Procesos Radioquímicos de Ezeiza quedaban fuera de estas exigencias.

ARIAS, Daniel, *Audaz incursión atómica*, Diario "Clarín", Buenos Aires, 18 de diciembre de 1988.

32. Versiones de la prensa internacional sostenían que la Argentina mantenía con Irán, desde 1986, "negociaciones secretas para la cooperación en materia nuclear". Las mismas abarcaban asistencia técnica, capacitación de personal y el compromiso, desde 1989, de exportar uranio enriquecido. *¿Negociación nuclear secreta con Teherán?*, Diario "Clarín", Buenos Aires, 7 de agosto de 1988. Exportación de uranio a Irán, Diario "La Nación", Buenos Aires, 21 de mayo de 1987. También se aseguraba la participación de la Argentina en las obras de los reactores de la localidad iraní de Busheir, iniciadas por Alemania Federal. *Cuarta Central Nuclear*, Diario "La Nación", Buenos Aires, 11 de marzo de 1987.

A fines de 1989, técnicos iraníes de visita en nuestro país, reiteraron su interés por el área nuclear argentina. Posteriormente, la "ofensiva pro iraní" llevada adelante por el entonces Secretario de Asuntos Especiales de la Cancillería, Alfredo Yoma, en una gira realizada a ese país, en febrero de 1990, incluía la posibilidad de proveer de tecnología nuclear a Irán.

El negocio era parte de un paquete de opciones que debía incluir la participación argentina en el Plan Quinquenal de Reconstrucción iraní -que, se decía, "movilizaría recursos por un monto global de compras de bienes y servicios de aproximadamente 120.000 millones de dólares"-, el acceso al petróleo iraní que nuestro país comercializaría con mercados a los que Irán no puede o no le interesa vender (EE.UU, América Latina) y la compra, durante el trimestre abril-junio de 1990, de un volumen aproximado de 500 a 700 millones de toneladas de trigo argentino. CARDOSO, Oscar, *Los negocios secretos con Irán*, Diario "La Nación", Buenos Aires, 23 de setiembre de 1990.

33. El Proyecto Cóndor II fue puesto en marcha en 1979 por el régimen militar e impulsado por la administración del Dr. Alfonsín, con la asociación de Egipto y el supuesto financiamiento de Iraq.

Este último punto fue desmentido en reiteradas oportunidades por el Ex Ministro

de Defensa, Horacio Jaunarena quien sólo admitía la existencia de un convenio firmado con Egipto en 1986 para la provisión de tecnología aéreo-espacial con fines pacíficos, aplicable a proyectiles lanzadores de satélites meteorológicos, de comunicaciones o para uso en la agricultura. *Aclararon que el Cóndor II no es un arma estratégica*, Diario "La Nación", Buenos Aires, 22 de setiembre de 1988. Cabe reconocer, no obstante, que la preocupación de la prensa internacional sobre la vinculación de Iraq en el Proyecto, no carecía de fundamento. En setiembre de 1989, una explosión en una planta secreta de armas de Iraq puso en evidencia que los iraquíes preparaban, junto con Egipto, una versión modificada del Cohete argentino Cóndor II, conocida como Badr-2000.

A comienzos de la crisis del Golfo, como consecuencia de la aceptación por parte de nuestro país del embargo impuesto a Iraq, el Canciller Cavallo reconocía que la Argentina había reducido sus vínculos comerciales y militares con el país árabe. Según el Dr. Cavallo, estas medidas implicaban cancelar un proyecto militar y el suministro de tecnología de cohetes que nuestro país llevaba adelante en forma *indirecta*: "Hay empresas privadas europeas relacionadas con el proyecto argentino para el aire y el espacio que *podieron haber transferido* tecnología a Iraq". *Reiteran la posición argentina*, Diario "La Nación", Buenos Aires, 13 de setiembre de 1990.

Ciertamente, dado el interés del gobierno alfonsinista por desarrollar vínculos con la República de Irán -entre otras cosas, importante comprador de granos argentinos- es probable que no se hubieran establecido tratos directos con Iraq, más aún cuando éste se encontraba sosteniendo una guerra con aquel país. En otro orden, tampoco es descabellado reconocer la participación de empresas internacionales que, evitando las leyes que prohíben la proliferación misilística en su país, pudieron haberse asociado al proyecto argentino y trasladarlo a territorio iraquí.

Como forma de apagar la oposición del bloque radical al envío de naves argentinas al Golfo, el tema de la participación iraquí en el Proyecto Cóndor II fue nuevamente refutada por el oficialismo. En esta oportunidad, el Canciller Cavallo denunciaba la existencia de un *decreto secreto* firmado en 1987 por el presidente Alfonsín y los ministros de Relaciones exteriores y de Defensa, Dante Caputo y Horacio Jaunarena, que autorizaba la colaboración de Egipto e Iraq en el desarrollo del Cóndor II. *El secreto del Canciller*, Diario "Clarín", Buenos Aires, 19 de setiembre de 1990.

A comienzos de 1991, ante la necesidad de obtener votos en el Congreso para autorizar a los buques argentinos a brindar apoyo logístico a las fuerzas aliadas que combatían en el Golfo, el Canciller Domingo Cavallo insistía en asegurar que los radicales "autorizaron lo que suspuestamente era un vector para lanzamiento hacia el espacio, cuando obviamente era un misil de uso exclusivamente militar, el Cóndor II". *Cavallo insistió en acusaciones contra el gobierno de Alfonsín*, Diario "La Nación", Buenos Aires, 24 de enero de 1991.

Este tema está ampliado en el Trabajo que en el presente libro analiza las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos por la Lic. Anabella Busso.

34. La decisión del presidente Menem de suspender el contrato con Irán tuvo repercusiones en el ámbito interno. El gobernador de la provincia de Río Negro,

Horacio Massaccesi, manifestó su protesta por las pérdidas que ocasionaba a su provincia, sede de la INVAP, protesta que también expresó el bloque radical a nivel nacional.

Para entonces, las presiones internacionales, también habían hecho declinar las posibilidades surgidas de las conversaciones mantenidas por Alfredo Yoma con el gobierno iraní, en febrero de 1990. En esta ocasión, el desenlace de la venta de tecnología nuclear a Irán fue la separación de Alfredo Yoma, en agosto de 1990, del cargo que ocupaba en la Cancillería.

35. La empresa estatal argentina INVAP ganó la licitación internacional. El gobernador Massaccesi informó que el contrato, que asciende a los 80 millones de dólares, constituye "el acuerdo más importante celebrado por la empresa rionegrina desde su creación".
36. *Interés de empresarios árabes por concertar negocios en la Argentina*. Diario "La Nación", Buenos Aires, 1º de setiembre de 1989.
37. En este punto se hizo especial referencia al tema de inversiones árabes en nuestro país.
38. De esta manera se ofrecía al mercado exportador una salida mensual desde Buenos Aires con destino a los Puertos de Aqaba (Jordania), Jeddah (Arabia Saudita) y otros sobre el Mar Rojo, el Golfo Árabe y el Mar Mediterráneo. *Se extienden los Servicios regulares al Medio Oriente y los países árabes*. Diario "La Nación", Buenos Aires, 6 de agosto de 1989.
39. Al respecto, el presidente de la Bolsa de Cereales, José Ramón Saéz García, expresaba que la Argentina abastecerá con trigo a Irán "como lo hizo toda la vida", pero no está en condiciones de impedir una triangulación que incluya a Iraq. *Los granos a Irán*, Diario "Clarín", Buenos Aires, 27 de setiembre de 1990.
Distinta situación se vivía con el rubro de las carnes. Mientras el presidente Menem garantizaba el "total" cumplimiento del embargo económico dispuesto por las Naciones Unidas a Iraq, llegaban a ese país, en distintos envíos realizados durante el mes de setiembre de 1990, 140 toneladas de carne argentina donada por el diputado provincial Alberto Samid. *Controversia por la llegada de carne argentina a Iraq*. Diario "La Nación", Buenos Aires, 22 de setiembre de 1990.
40. Diario "Clarín", Buenos Aires, 3 de mayo de 1992.
41. Diario "Clarín", Buenos Aires, 6 de mayo de 1992.
42. Diario "La Nación", Buenos Aires, 8 de mayo de 1992.

Anexo

BALANZA COMERCIAL ARGENTINA-MEDIO ORIENTE

(En millones de dólares)

PAIS	1989	1990	1991	1992	(*) 1993
ARABIA SAUDITA	9,457	17,966	36,754	23,291	20,244
ARGELIA	32,048	46,039	39,992	13,545	5,532
BAHREIN	-5,575	0,176	0	3,765	0,590
EGIPTO	32,914	134,158	140,849	155,263	74,879
EMIRATOS ARABES	4,149	5,033	7,819	16,572	7,705
IRAQ	4,595	12,373	1,006	-5,943	0,001
IRAN	296,725	512,453	323,410	323,586	77,118
ISRAEL	43,416	57,587	55,072	7,597	8,504
JORDANIA	1,548	1,079	9,170	23,300	2,034
KUWAIT	0,638	14,321	15,927	21,156	3,365
LIBANO	1,678	2,831	11,515	4,059	12,087
LIBIA	5,520	16,402	7,544	13,134	12,052
MARRUECOS	7,220	15,950	11,867	31,407	16,870
MAURITANIA	0,295	0,275	0,032	0,061	0
OMAN	0,696	1,506	1,080	2,030	4,059
QUATAR	3,743	3,429	14,530	1,006	3,426
SIRIA	7,637	29,274	33,772	24,132	16,893
TUNEZ	17,323	28,288	23,494	34,037	15,852
SUDAN	0,627	0,012	4,532	0,604	-0,120
YEMEN ARABE	0,102	0,003	-0,019	0	0
YEMEN DEMOCRATICO	0	0	0,149	2,057	0
TURQUIA	95,116	135,262	104,510	123,944	71,059
BALANZA TOTAL	659,872	1034,417	843,005	818,603	352,150

(*) Primer semestre completo.

Fuente: INDEC.

LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA AFRICA

Gladys Lechini de Alvarez

Una correcta aproximación a las relaciones bilaterales argentino-africanas requiere de algunas aclaraciones previas. Más aún si se pretende referir a la política exterior argentina hacia un continente que nunca ha estado en la agenda de prioridades de la Cancillería.

Las limitaciones provienen tanto del objeto de estudio, la Política Exterior Argentina hacia Africa, como de la diversidad y problemática de un continente que, para algunos, ha quedado rezagado en la historia.

Los países del Africa, o la región en su conjunto, nunca estuvieron en las prioridades de la política exterior argentina, orientada hacia los países desarrollados y en algunas oportunidades hacia América Latina.

En el análisis de la evolución de las relaciones argentino-africanas desde 1960 -la década de la independencia de la mayoría de los países africanos- no se observa continuidad entre los distintos gobiernos argentinos tanto en el diseño de estrategias como en el accionar frente a la región. Factores propios de la inestabilidad política argentina, los cambios en el sistema internacional y la particular situación de los países africanos, han actuado como elementos condicionantes del bajo y errático relacionamiento externo argentino con estos países.

No obstante, cuando se percibió al continente africano como relevante fue en función de sus votos en los organismos internacionales, particularmente en la cuestión por la disputa por las islas Malvinas. La otra razón alegada para fundamentar la presencia en Africa estaba vinculada a las potencialidades de sus mercados para colocar las exportaciones argentinas¹.

Por tanto, teniendo en cuenta las características y evolución de las relaciones argentino-africanas, en este trabajo se distinguen tres áreas:

- # la región nordsahariana, que incluye a los países mediterráneos árabe-musulmanes de Marruecos, Túnez, Libia, Argelia, Egipto y la cuestionada República Árabe Democrática Saharaui, y que en la distribución por áreas de nuestra Cancillería, desde 1987 participan de la Dirección de África del Norte y Medio Oriente.
- # la llamada África negra o subsahariana, que incluye al resto de los países del continente y de la cual la Cancillería se ocupa a través de la Dirección del África Subsahariana (DIASA).
- # Sudáfrica. Si bien este Estado podría estar incluido en el grupo anterior, ya que participa de la DIASA, tiene a mi entender una situación muy particular que justifica, por diversos motivos, su tratamiento por separado y una mayor complejidad en el nivel de análisis. Entre las razones, merece mencionarse la política del Apartheid sustentada por el gobierno blanco, que lo aisló políticamente del resto de los países del continente, y particularmente durante los años ochenta, de la comunidad internacional. No obstante en el presente, esta situación se está transformando a partir de los cambios internos hacia una democracia multirracial. Estos datos alientan la posibilidad que el país -una vez resuelta su crisis interna- se convierta en el motor dinamizador de la región austral.

Por otra parte, la política exterior argentina hacia Sudáfrica ha mostrado ciertas particularidades que justifican un tratamiento especial, más exhaustivo y pormenorizado.

A pesar de la diversidad de situaciones nacionales pueden apreciarse ciertas constantes en el accionar externo argentino hacia África, vinculadas a estos tres grupos de países. Con los Estados de la región norteafricana, la relación político comercial es la más antigua e intensa. En cuanto a la región subsahariana, Argentina se ha vinculado particularmente con los países más importantes de la costa occidental.

Con respecto a Sudáfrica, desde la perspectiva de las relaciones político diplomáticas, se mantuvo hasta 1983 una política dual, esto es, un discurso y accionar multilateral condenatorio del Apartheid y buenas relaciones bilaterales con el gobierno blanco sudafricano. A partir de entonces, tanto el gobierno del presidente Alfonsín como el del presidente Menen, optaron por estructurar -desde perspectivas opuestas- una política más definida frente a Pretoria, la cual será comentada en este trabajo.

Por otra parte, las relaciones comerciales entre ambos países estuvieron poco sujetas a las variaciones en la relación política. Sudáfrica es y ha sido uno de los principales socios comerciales africanos y las variaciones en la

relación se debieron a factores propios de las oportunidades comerciales y de la iniciativa privada.

Algunos datos del escenario internacional y de la problemática de los países africanos ayudan a entender los últimos cambios en las relaciones argentino-africanas, pues entre la década del 80 y la del 90, el marco internacional sufrió modificaciones, incidiendo negativamente sobre el contexto africano en general y positivamente sobre las transformaciones al interior de Sudáfrica.

A inicios de los 80 todavía se podía pensar en la posible alianza con los países del SUR -y entre ellos, los africanos- como una instancia para conseguir espacios de poder relativos, a partir de políticas cooperativas y de concertación. Los éxitos del Tercer Mundo de la década del 70, se pensaban recuperables y quizás todavía viables, y la crisis de la deuda, manejable, a través de políticas de concertación multilateral.

Pero ese optimismo inicial pronto se desvaneció con la evolución de los acontecimientos. El fin de la guerra fría y las políticas de ajuste negociadas bilateralmente entre los acreedores y los estados deudores mostraron que las posibilidades de una acción coordinada sur-sur se diluían.

En la actualidad, los países africanos, sumidos en crisis internas - políticas-económicas y étnico-religioso-sociales- se encuentran, por una parte, sin la posibilidad del "chantaje" entre el Este y el Oeste, y por la otra, tratando de resolver sus propios problemas con escasa ayuda externa.

Durante la Administración Alfonsín se había redimensionado la inserción argentina en las instancias multilaterales con participación de los llamados países del Tercer Mundo.

El canciller Caputo había comenzado a diseñar una política africana "que tuviera en cuenta las características peculiares de la región", otorgándole relevancia al incremento de las relaciones políticas, tanto en los ámbitos multilaterales como bilaterales, como condición necesaria para un incremento selectivo de las relaciones comerciales².

En el ámbito multilateral merece anotarse la participación activa en el movimiento de países no alineados, en la Asamblea General de las Naciones Unidas y la asistencia del Canciller Caputo a una reunión cumbre de la OUA. En las instancias bilaterales, Caputo fue también el primer canciller argentino que realizó una gira africana y rompió relaciones diplomáticas con Sudáfrica, por su política del Apartheid. Definió así la posición argentina en una cuestión muy cara a los africanos, terminando con la política dual hacia Sudáfrica, en la cual Argentina se encontraba inmersa. En ese período, van a producirse por primera vez en la historia de las relaciones argentino-africanas una serie de visitas de representantes de países africanos de alto nivel -presidentes de

Zaire, Argelia, Mozambique, Guinea Bissau y Malí, ministros y viceministros- así como concretarse convenios e instancias de cooperación científico tecnológica.

LA ADMINISTRACIÓN MENEN Y AFRICA

Luego de efectuar algunas apreciaciones generales, analizaré las relaciones argentino africanas en el nivel político- diplomático y comercial, durante el gobierno del presidente Menen, con particular referencia al período más reciente, es decir el año 1992 y el primer semestre de 1993. Para realizar el estudio, voy a retomar la separación analítica efectuada al comienzo del trabajo en tres grupos, -Africa nordsahariana, Africa subsahariana y Sudáfrica- pues considero que la misma sigue siendo válida, particularmente para esta gestión. En cuanto a las relaciones estratégico-militares, sólo serán mencionadas al analizar las vinculaciones con Sudáfrica.

LAS RELACIONES POLITICO-DIPLOMATICAS CON AFRICA

La administración Menen carece de un diseño de estrategias para Africa como región. En tanto se perfila un cambio en las relaciones bilaterales con los países africanos, entre un enfoque más político planteado por la administración Alfonsín y un bajo perfil, predominantemente pragmático, en función de consideraciones comerciales, diseñado por la Administración Menen. Aunque se mencionan las potencialidades africanas -al igual que durante la gestión radical-, las prioridades, los medios y las estrategias han cambiado.

En este marco y particularmente con la llegada al Palacio San Martín de Di Tella, fueron considerados inútiles los esfuerzos del gobierno anterior para incrementar las relaciones multilaterales con los países africanos porque no habían traído aparejado réditos económicos y por tanto se percibió pertinente abandonar las instancias políticas multilaterales y focalizar la relación selectivamente en aquellos países con posibilidades de incrementar los vínculos comerciales.

Así, desciende notablemente la importancia política de las relaciones multilaterales con Africa y con el Movimiento de Países No Alineados produciendose el retiro argentino³.

Si bien a nivel del discurso los países africanos han merecido alguna consideración, ésta se desdibuja a nivel de las acciones, pues salvo con algunos Estados de Africa del Norte y Sudáfrica, la relación política es cuasi formal.

De la combinación de ambos niveles de análisis, puede deducirse la priorización de las relaciones bilaterales con un criterio selectivo orientado por un fuerte sesgo comercialista y el achicamiento de las relaciones político-diplomáticas con el Africa Negra. Por el momento pareciera que no se plantea ninguna acción de coordinación multilateral con los países del continente africano.

1- AFRICA EN EL DISCURSO:

El presidente Menen y su canciller Cavallo, en un viaje hacia Kuala Lumpur, para asistir a la reunión del grupo de los 15, realizaron una escala informal en Kenya a fines de mayo de 1990, y discutieron la posibilidad de incrementar la relación comercial bilateral. Allí se informó que “el continente africano es una veta muy interesante para nuestro país porque presenta un mercado de productos agroindustriales, del área de salud, farmacéuticos y la transferencia de tecnología media”⁴.

Según Cavallo, “los países de esta región (el Africa Subsahariana) merecieron una atenta consideración en cuanto constituyen un área política y geográfica que ofrece perspectivas de nuevos y mejores vínculos” (todavía no sa había salido del Noal). “Particularmente en los aspectos económicos se otorgó relevancia a la posibilidad de incrementar el comercio bilateral y con ese propósito se fijaron nuevas pautas para que la gestión diplomática en la región permitiera una mejor identificación de los canales adecuados para lograr un crecimiento de las exportaciones argentinas y de la participación de empresas nacionales en los proyectos de desarrollo e infraestructura allí puestos en marcha”⁵.

En tanto el Canciller Di Tella, cuando se le preguntó cuál iba a ser la relación con el Africa Subsahariana, contestó que ...”la relación no hay que enfocarla como principio genérico sino como interés concreto. Con algunos países africanos podemos tener intereses muy concretos, pero no creemos que esos intereses sean conseguir el voto en las NU. Creo que la respuesta a su pregunta es más bien difusa, porque depende de los países con los cuales tenemos o podemos tener una relación comercial sustantiva. Nos interesa Nigeria, por ejemplo, país con el que existen posibilidades de intercambio...”⁶.

Las escasas consideraciones a nivel del discurso, referidas al continente africano y en especial al Africa Negra, que cuenta con el mayor número de países, vinculadas a los “intereses concretos” de la Argentina, quedan reducidas a opiniones formales si se las compara con el bajo perfil real de la región a nivel de las acciones.

2- AFRICA EN LAS ACCIONES

a- Una reorientación de prioridades: cierre y reapertura de Embajadas

En el marco de una reestructuración de la localización de las representaciones argentinas en el extranjero, son revisadas las embajadas argentinas en el continente africano. Alegando motivos presupuestarios, se decide el cierre de algunas de ellas, en función al reordenamiento de las prioridades de la política exterior argentina.

El 10 de enero de 1991, el ejecutivo anuncia a propuesta de la Cancillería, el cierre de las embajadas en Tanzania y Etiopía, Tres meses más tarde, el 19 de abril, lo hace en Cote d'Ivoire.

Según información brindada por la prensa, durante el primer semestre de 1992, las autoridades de la Cancillería analizaban la posibilidad de cerrar antes de fin de año 25 representaciones en el extranjero, entre ellas 8 embajadas y 16 consulados. En el ámbito africano se estaba considerando las de Gabón, Libia, Senegal, Túnez, Zaire y Zimbabwe⁷. Solo se clasuraron Zaire (1992) y Gabón (1993).

Como contrapartida, el 8 de agosto de 1991 - por decreto 1514 del Poder Ejecutivo Nacional- el gobierno decide recomponer las relaciones diplomáticas con el gobierno sudafricano y reabrir la embajada argentina en Pretoria. Se adujo la existencia de importantes cambios al interior de Sudáfrica, tendientes a eliminar el sistema del Apartheid. Con esta medida el gobierno de Menen se adelantó a otros actores internacionales que vinculaban el mejoramiento de las relaciones con Sudáfrica a la adopción de una nueva constitución y un sistema de votación y representación que incluyera a los no blancos.

Así como fue muy discutida al interior de la Cancillería la decisión de romper relaciones diplomáticas -no obstante haber sido tomada "por lo alto"- hubo un mayor consenso en el restablecimiento de relaciones. En todo caso, lo que se discutió aquí fue la oportunidad, ya que para algunos fue demasiado temprano y para otros demasiado tarde.

Es muy probable que haya influido en esta decisión la variable económica, es decir la posibilidad de incrementar el comercio con uno de los pocos países con cierto grado de desarrollo de Africa, así como también atraer inversiones del calificado sector minero sudafricano.

En la actualidad, Argentina posee embajadas en Marruecos, Túnez, Argelia, Libia y Egipto, por el Africa Nordsahariana, cubriendo así todos los países más importantes de la región. En tanto el Africa subsahariana ha quedado desprotegida, con sólo 5 embajadas para el resto del continente: Senegal, Nigeria, Zimbabwe, Sudáfrica y Kenya.

Este criterio de achicamiento de lazos político-diplomáticos no me

parece el más acertado para un continente con 53 países. Pues aunque se considere que su perfil e importancia política en la escena internacional es escaso, no es aconsejable mantener una estructura diplomática por debajo del mínimo indispensable. Otros países del tenor de la Argentina -como Brasil- no han reducido sus 17 embajadas.

Si bien es cierto que con la incorporación del avance tecnológico en las comunicaciones, algunas funciones tradicionales de las representaciones diplomáticas en el exterior podrían devenir obsoletas, también es cierto que una embajada bien manejada, con los recursos indispensables, puede hacer mucho por el incremento de las relaciones bilaterales entre dos países. Por ejemplo, desde la perspectiva del comercio exterior, si bien las posibilidades de exportar dependen entre otras cosas del tipo de cambio y del accionar de actores privados, a nadie escapa la importancia que reviste la labor desempeñada por los representantes argentinos en el exterior en la tarea de promover las exportaciones⁸.

b- Operaciones de mantenimiento de la paz

También merece anotarse que, aunque Argentina participe en el continente africano en operaciones de mantenimiento de la Paz de NU, este activismo se inscribe en un esquema de nuevo protagonismo internacional junto a los países desarrollados, más que en una estrategia de presencia en Africa per se⁹.

Argentina está colaborando en Angola, (UNAVEN I, desde 1989 y UNAVEN II desde 1991, con 4 observadores), en el Sahara Occidental (MINURSO, misión de las NU para llevar a cabo el referendun, desde 1991, con 15 observadores militares y 15 policías civiles) y en Mozambique (ONUMOZ: envío de una unidad sanitaria y 8 observadores militares). Con respecto a Somalia no se materializó -aparentemente por razones económicas- la propuesta argentina de envío de tropas y personal médico, en la Operación Devolver la Esperanza¹⁰.

En una evaluación de las relaciones argentino-africanas durante el gobierno del Dr. Menen, podrían establecerse algunas diferencias desde la perspectiva de las acciones, entre las administraciones de los Cancilleres Cavallo y Di Tella, pues el segundo acentuó notablemente el "enfoque pragmático", llevando el nivel de relaciones con el Africa Negra a un punto muy bajo. Fue durante la gestión de este último que se cerraron tres de las cinco embajadas en Africa, se abandonó el Movimiento de No Alineados (foro de

importancia para los países africanos) y se restablecieron relaciones diplomáticas con Sudáfrica.

Pero podría también argumentarse, que Di Tella sólo fue el ejecutor de un paquete de medidas que habían sido resueltas durante la gestión anterior, en cuyo caso se debería hablar de continuidades o de profundización de tendencias. Esta opinión se sustenta en la escasa consideración que para el Ministro Cavallo tienen los países africanos, pues según informó la prensa: "...El Ministro no se limitó a los problemas nacionales. Dijo que los países africanos no pueden ser una Nación porque tienen 50 dialectos. "Son tribus", remarcó"¹¹.

LAS RELACIONES CON EL AFRICA NORDSAHERIANA¹²

Esta región ha merecido una mayor consideración que el resto del continente, vinculada a la importancia internacional del Conflicto de Medio Oriente y en relación al alineamiento que algunos de los países mantienen con Estados Unidos.

Durante la gestión de gobierno bajo estudio se produjeron visitas recíprocas, tanto oficiales de alto nivel como privadas, se firmaron convenios y se reunieron algunas comisiones mixtas.

El presidente Menen realizó dos giras por el Medio Oriente, en la primera (1992) visitó Túnez y realizó una escala en Egipto, a invitación del presidente Mubarak y en la segunda, que se dirigió a países que participaron en la alianza en la guerra del golfo, incluyó a Egipto (1992).

La elección de algunos países norafricanos está vinculada a dos factores combinados: que fueran importantes compradores de productos argentinos y mantuvieran muy buenas relaciones con Estados Unidos. Prueba de ello es la priorización de las relaciones con Egipto, Marruecos y Túnez, y el notable descenso en el nivel de relaciones con Argelia, país que juega un rol activo en el Movimiento de Países No Alineados.

Según el informe del entonces ministro de Relaciones Exteriores Cavallo, la Argentina ha mantenido una permanente presencia en el área, acompañando en los organismos internacionales las negociaciones en búsqueda de la paz en la región. Pero además, su gobierno decidió profundizar las relaciones bilaterales, firmando acuerdos con Egipto, Argelia y Marruecos¹³.

En este marco, la Subsecretaría de Negociaciones Económicas Internacionales anunció en 1991, el inicio de acciones para impulsar las relaciones bilaterales con Egipto, Libia y Túnez y la reunión de las comisiones mixtas para

analizar comercio, cooperación científica y tecnológica y el transporte marítimo y aéreo¹⁴.

A continuación efectuaré una breve reseña del estado de las relaciones bilaterales, que demuestra la priorización de países anteriormente mencionada.

Las relaciones políticas con el principal comprador africano, Egipto, se vieron alimentadas por una serie de importantes visitas oficiales¹⁵.

Durante el año 1991 se producen dos importantes visitas a El Cairo. La primera estaba compuesta por una delegación de funcionarios de la Cancillería, de Industria y Comercio, empresarios públicos y privados que asiste a la primera reunión de la Comisión Mixta. Se firmó el Programa ejecutivo de Cooperación cultural, el 9 de setiembre de 1991. En tanto, en el mes de octubre, en el marco de su visita a Medio Oriente, el presidente Menem realizó una escala de cuatro horas en El Cairo donde se reunió con el presidente Mubarak y el Ministro de Relaciones Exteriores Boutros Ghali.

Pero al año siguiente, luego de la participación argentina en la guerra del Golfo, entre los días 12 y 13 de mayo, el presidente realizó una visita oficial a Egipto, acompañado por el Sr Canciller, el Sr Ministro de Defensa, legisladores y empresarios. Como resultado se suscribieron los siguientes convenios el 12 de mayo: Convenio de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, Acuerdo de Cooperación Turística, Notas reversales respecto a la eliminación de visas en pasaportes diplomáticos y oficiales. En tanto ambos presidentes firmaron una Declaración conjunta condenando el terrorismo.

Las tradicionales buenas relaciones argentino marroquíes se vieron alimentadas con la presencia del enviado especial del rey Hassan II, el Ministro de Cultura de Marruecos, a la transmisión del mando al presidente Menem, en julio de 1989 y por la visita a Rabat, en el mismo año, del entonces Secretario de la Presidencia, Lic. Kohan. Por su parte, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Cavallo, visitó el país en setiembre de 1990 como parte de una gira a Israel y Egipto para pasar revista a los vínculos bilaterales y conversar sobre posiciones a tomar en las NU¹⁶.

Esta serie de encuentros oficiales fructificaron cuando en febrero de 1993, Argentina y Marruecos analizaron la firma de 8 acuerdos de cooperación en áreas técnicas, económicas y culturales. Esta segunda comisión mixta argentino-marroquí concretó un acuerdo sobre cooperación cinematográfica, otro por el cual la agencia Telam distribuirá en sus delegaciones de América Latina informaciones de la agencia oficial marroquí y ésta en el mundo árabe los despachos de la agencia argentina y un tercero sobre sanidad animal¹⁷. Los otros se suscribirían en ocasión de la visita del presidente Menem a Marruecos organizada para fines de abril, que no se concretó.

Aunque reprogramado para noviembre, el viaje presidencial aparece como poco probable durante este año. Entre los temas pendientes figuran un acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima, en el campo de las inversiones, en el área turística, en trabajos de infraestructura y equipamiento, un acuerdo de cooperación cultural, educativa y científica.

Con respecto a Túnez, según información brindada por la Dirección de África del Norte y Medio Oriente, no se han registrado visitas oficiales hasta el año 1988. En noviembre de 1989 el ex-Secretario de Asuntos Especiales, Embajador Alfredo Yoma viaja a este país para entrevistarse con el Secretario de Estado tunecino y con el Secretario General de la Liga de Estados Arabes. En tanto entre los días 13 y 17 de setiembre de 1991, se reúne la primera comisión mixta presidiendo la delegación argentina, el Embajador Sabra.

El presidente Menen, por su parte, realizó una visita oficial a Túnez el 7 y 8 de octubre de 1991, en respuesta a la invitación formulada por su presidente Zine Abidine Ben Ali, suscribiendo una Declaración Conjunta, un Acuerdo Comercial, un Programa Ejecutivo de Cooperación Científico-técnica en el Campo Agrícola (1992-1994) y un Programa de Cooperación Cultural (1992-1993)

El presidente tunecino fue invitado a su vez por el presidente Menen a visitar la Argentina. Pero el viaje fue realizado por el Sr. Ministro de Relaciones Exteriores, firmando el 17 de junio de 1992 un convenio sobre Garantía de Inversiones.

En tanto el presidente tunecino debió suspender su nuevamente programado viaje a la Argentina durante el segundo semestre de este año, por razones vinculadas a la política regional árabe. Por una parte, porque en su carácter de presidente anual de la Unión Magrebí, tuvo que mediar en un conflicto entre Argelia y Libia¹⁹. Pero además debió permanecer en el país debido a la posibilidad de que éste -por ser sede de la Organización para la Liberación de Palestina- fuera objeto de ataques de sectores árabes radicales, contrarios a la firma de los Acuerdos de Paz de Medio Oriente, del 20 de setiembre de 1993.

Los vínculos políticos mantenidas con **Argelia** durante el gobierno de Alfonsín, a través del intercambio de visitas presidenciales, la firma de convenios y el acuerdo sobre posiciones comunes en No Alineados, se consolidaron particularmente en el área de la cooperación nuclear, cuando en abril de 1989 se inauguró el reactor nuclear NUR, construído por la empresa argentina INVAP.

En tanto durante la presidencia del Dr Menem no se han concretado nuevos pasos, ya que Argelia no es en la región un socio privilegiado de los Estados Unidos.

En cuanto a las relaciones políticas argentino-libias, éstas se mantienen en la actualidad en un nivel meramente formal, a pesar de informaciones difundidas por la prensa provenientes de ex funcionarios del presidente, sobre ciertas vinculaciones entre el Dr Menem y capitales libios, al inicio de su gestión. Argentina ha aceptado las sanciones a Libia adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en consecuencia ha solicitado a la embajada libia en Buenos Aires la disminución de su personal diplomático. Por su parte, la embajada en Trípoli sólo cuenta con el embajador y un solo funcionario diplomático argentino.

En cuanto a la situación en el Sahara Occidental, Argentina mantiene observadores para el encauzamiento de un referendun, que se viene postergando por las dificultades en censar una población de características nómades, agravada por el asentamiento de marroquíes en el territorio saharahui.

En el ámbito de las iniciativas de cooperación internacional, durante el mes de setiembre de 1993 viajó a los países de la región (Argelia, Marruecos, Túnez y Egipto) una misión argentina integrada por funcionarios de programación del Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal, que tiene por objetivo iniciar conversaciones con sectores de los mencionados países para explorar las posibilidades de cooperar con la asistencia de técnicos argentinos, en el marco del PNUD. Esta es la primera misión con estas características en la región y la segunda realizada por Argentina (anteriormente se envió una misión a países de América Central)

UN BAJO PERFIL CON EL AFRICA SUBSAHARIANA

Según el informe de la DIASA, entre los objetivos de la política exterior argentina en la región del África Subsahariana se cuentan:

- * promover el desarrollo de relaciones bilaterales,
- * promover oportunidades comerciales en aquellos países con perspectivas de crecimiento económico a corto plazo para facilitar la participación de empresarios argentinos en proyectos de desarrollo e infraestructura en países del área.

Por tanto, para activar esas metas se insistió particularmente en una tarea de análisis y evaluación de las posibilidades económicas y comerciales en los países del área¹⁹.

No obstante las operaciones "buena intención", la relación bilateral con los países de la región ha sido escasa, sobre todo si se tiene en cuenta el elenco

de las embajadas mencionado anteriormente y la ausencia de misiones argentinas que estimulen las vinculaciones.

La excepción estaría dada por el viaje del Ministro Luis Mendiola, Director de la Dirección África Subsahariana, en agosto de 1993 a países del África meridional, en cumplimiento de la visita anual ordinaria que deben realizar los directores, a las regiones que llevan a su cargo²⁰.

Aunque se firmaron algunos convenios durante este período, no se han reunido las comisiones mixtas encargadas de implementarlos, quedando por tanto los mismos en el ámbito de lo formal y declarativo²¹.

Por su parte, los países africanos de la región, también mantienen un bajo perfil, con sólo tres embajadas: Gabón, Nigeria y Zaire. En tanto los representantes gaboneses han mostrado su desagrado por el cierre de nuestra embajada en Libreville; Nigeria mantiene a un encargado de negocios desde principios de año y el embajador de Zaire, que tiene serios problemas por la deuda acumulada de su embajada, está viviendo extraoficialmente en Chile desde hace año y medio.

En tanto, otros países enviaron algunas misiones con objetivos vinculados a los aspectos comerciales de la relación bilateral²².

En el ámbito de las visitas gubernamentales, merece anotarse en 1990 la delegación proveniente de Senegal para participar de la primera comisión mixta que se reúne por el convenio comercial de 1980 y renegociar la deuda de Senegal con el Banco Central de la República Argentina

También para intentar un escalonamiento de la deuda con nuestro país, viajó entre el 22 y 24 de mayo de 1991 una delegación de la República Centroatricana.

En cuanto a viajes presidenciales, sólo se anota el del presidente de Guinea Bissau, Joao Bernardo Vieira, el 21 de octubre de 1991. El mismo concluyó con la firma de un Acuerdo Comercial y un Acuerdo General de Cooperación Científica, Técnica y Cultural, así como de un Comunicado conjunto.

Por otra parte, el gobierno argentino ha reiterado la invitación al presidente de Senegal, Abdou Diouf, ya que la Argentina ha mantenido tradicionalmente buenas relaciones con este país.

También es de destacar la visita a Buenos Aires del ex presidente tanzano Julius Nyerere, a mediados de junio de 1991, en el marco de una gira por América Latina para promover las recomendaciones del Movimiento de No Alineados en el informe denominado Desafío al Sur. A pesar de que la personalidad del líder africano hubiera justificado una mayor acogida, la

posición que iba a ser tomada por Argentina respecto al mencionado movimiento tres meses más tarde fue condicionante.

Durante el año 1992 es de mencionar la visita en el mes de setiembre del Director del Departamento Europa-América y Oceanía de la Cancillería Senegalesa, Abdou Sourang, para familiarizarse con el sistema diplomático argentino. También presentó un proyecto de convenio para la creación de una Gran Comisión Mixta encargada de promover la cooperación económica, técnica, científica, cultural y social.

Este convenio, junto a uno sobre Promoción y protección recíproca de inversiones fueron firmados en el mes de noviembre, cuando se reunió en Dakar (entre el 19 y el 22) el Grupo de los XV, El presidente Menen había anunciado su participación pero desistió a último momento. Luder, embajador en Francia asistió como su enviado personal.

Por su parte, la entonces Directora del África Subsahariana asistió a la firma de ambos convenios y luego continuó viaje a Sudáfrica, para tomar contacto con las fuerzas políticas y posteriormente integrar la comitiva que acompañó al Dr Guadagni en su visita para la promoción de la Minería

En el marco de las poco relevantes relaciones de Argentina con la región, merecen remarcarse dos casos, que por su relativamente importante perfil comercial, han tenido derivaciones en las esferas políticas: Nigeria y Angola,

Las relaciones argentino-nigerianas presentan un dinamismo notable si se lo compara con el resto de la subregión. Esta afirmación puede comprobarse tanto al contabilizar las visitas de delegaciones nigerianas, como al analizar los aspectos comerciales y la vinculación en proyectadas obras de infraestructura nigeriana.

Durante 1990 viajaron a la Argentina dos jefes nigerianos miembros del Consejo de Estado (entre el 21 y el 28 de enero) y entre el 23 y el 29 de abril una delegación nigeriana compuesta por 20 empresarios del ramo de autopartes para comprar autocomponentes.

En 1991, la empresa Techint ganó una licitación para la construcción de gasoductos por más de 150 millones de dólares²³ y el ministro de petróleo de Nigeria visitó Buenos Aires. En tanto, el parlamento argentino ratificó el convenio de Cooperación Económica, Científica y Técnica, firmado el 17 de agosto de 1988

En 1992, junto a un renovado impulso de las relaciones comerciales, se observa un mayor acercamiento en lo político, con la visita a la Argentina,

durante el mes de noviembre, del Embajador Tititola Olusz Odegbile, Director General Asistente del Departamento de Asuntos para América y Caribe de la Cancillería nigeriana. En esa oportunidad se cursó una solicitud de asistencia técnica para el mejoramiento de razas en la cabaña Obudu Cattle Range y se reiteró el pedido -ya aceptado por nuestro Ministerio de Defensa- para que un grupo de egresados de la Escuela Superior de Guerra de Nigeria visite Argentina con el objetivo de analizar cuestiones vinculadas a la economía, política, defensa y relaciones exteriores de nuestro país con Nigeria²⁴.

Las relaciones con Angola, si bien prometedoras en el ámbito comercial, se encuentran limitadas por la guerra civil que vive ese país y que, a pesar de la firma de los acuerdos de Lisboa parece no tener solución²⁵.

Pero las perspectivas de paz se muestran muy prometedoras para generar un rápido crecimiento en la relación comercial argentino-angolana, por lo cual se ha estado pensando en la eventual apertura de una misión permanente en Luanda (que desde el cierre de la embajada argentina en Zaire, es concurrente con Zimbabwe)

Por otra parte, con motivo de los violentos combates librados en Angola durante enero de 1993, el gobierno argentino efectuó un llamado al gobierno de Angola y a la UNITA para que reanuden el diálogo y acuerden un nuevo cese del fuego, en función de los compromisos de Bicesse (acatamiento de las elecciones de setiembre de 1992 y proceso de desmovilización). Argentina participa de la misión de verificación del Consejo de Seguridad de NU, con 10 policías civiles y 6 observadores militares²⁶.

LA RECOMPOSICION CON SUDAFRICA

La elección del presidente Menen en 1989 se produce paralelamente al acceso de De Klerk al poder en Sudáfrica, el 14 de setiembre del mismo año.

De Klerk inicia un período de transformaciones al interior del Estado sudafricano con el objetivo de cambiar el patrón de desarrollo político que se sustentaba en el Apartheid por un modelo de democracia multirracial. No han sido ajenos a estos cambios, las presiones internas, las sanciones internacionales y las transformaciones producidas en el escenario internacional que desembocaron en la post guerra fría.

Desde los inicios de su gestión, el presidente Menen se mostró inclinado a restablecer las relaciones diplomáticas con Sudáfrica, aparentemente en

función de las posibilidades comerciales y para atraer inversiones en el sector minero. Pero desde la Cancillería se recomendó esperar que se profundizara el proceso de cambios en Sudáfrica para tomar una decisión, que comenzó a anunciarse a comienzos de 1991 y se concretó el 8 de agosto del mismo año.

Desde principios de la administración Menem se reanudaron los contactos privados y gubernamentales alentados por el gobierno sudafricano, quien esperaba cambios en la relación bilateral con la nueva gestión justicialista en la Argentina.

Durante 1990, el gobernador de Catamarca Ramón Saadi visitó Sudáfrica -en el mes de junio- para interesar a empresas sudafricanas en inversiones en el área minera, en las provincias de Catamarca y La Rioja

Entre el 29 de agosto y el 30 de setiembre visitó Sudafrica el entonces Secretario General de la Presidencia, Sr Alberto Kohan, para interiorizarse del proceso de reformas. En tanto entre el 9 y el 28 de octubre viajaron diputados nacionales, miembros de la comisión de relaciones exteriores de dicha cámara.

Para el Canciller Di Tella, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica "forma parte de nuestro compromiso con la presión internacional tendiente a asegurar el establecimiento de una sociedad democrática y justa en Sudáfrica, basada en el principio de "un hombre, un voto" y en la eliminación total de la discriminación racial"²⁷.

A comienzos de 1992 se materializó la reapertura de la representación diplomática en Pretoria, luego del restablecimiento de relaciones diplomáticas, poniendo particular énfasis en el mantenimiento de contactos con todas las fuerzas políticas y sociales en pugna en el país. En este marco se reiteran las invitaciones tanto al presidente De Klerk como al líder del Congreso Nacional Africano, Nelson Mandela para visitar Argentina.

Por su parte, el gobierno argentino evalúa, en función de la evolución interna de los acontecimientos, la invitación para visitar Sudáfrica realizada al Ministro de Relaciones Exteriores y al Presidente Menem.

A partir de la formalización de las relaciones diplomáticas se intensificaron los contactos gubernamentales y privados.

Desde la perspectiva de las relaciones políticas, en octubre de 1992, se concretó la visita a Sudáfrica de Carlos Ruckauf, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados.

En el ámbito de las relaciones científico tecnológicas, visitó Buenos Aires, en enero de 1992 el Dr Clark, presidente del Consejo para la Investigación

Científica e Industrial de Sudáfrica. En esa oportunidad se firmó un convenio de cooperación técnica con el Dr Matera, secretario de Ciencia y Tecnología y Presidente del CONICET.

Frente a la posibilidad de intensificar las relaciones en el ámbito agropecuario viajó a Sudáfrica el presidente de la Sociedad Rural Argentina, Eduardo de Zavaía y a la Argentina el Viceministro de Agricultura y Desarrollo Agropecuario de Sudáfrica, Dr Meyer.

Una delegación encabezada por el entonces Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Alieto Guadagni, recorrió varias ciudades sudafricanas entre el 29 y el 4 de diciembre de 1992. Su objetivo fue promover en aquel país las inversiones de sus empresas mineras en la Argentina²⁸.

Por otra parte la delegación retomó los contactos con el Council for Scientific and Industrial Research, en función del convenio firmado con el CONICET.

Como corolario de esta misión la Secretaría de Minería de la Argentina organizó en Sudáfrica, el 17 de agosto de 1993, un Seminario para promover las inversiones mineras sudafricanas en la Argentina²⁹.

Finalmente, en el ámbito del acercamiento político diplomático merece anotarse la visita del **presidente sudafricano Frederick De Klerk** a Buenos Aires el 27 y 28 de agosto de este año, en el marco de una gira con funcionarios y empresarios sudafricanos, por países del cono Sur latinoamericano (Chile, Paraguay y Uruguay).

Los resultados del acercamiento

Agricultura y minería parecen haberse constituido en los ejes de las relaciones económicas con Sudáfrica. Argentina pretende atraer inversiones mineras y transferencia de tecnología para explorar y explotar los yacimientos, siendo el seminario de agosto último una prueba de ello. Como consecuencia, varias compañías mineras han abierto sucursales en Buenos Aires y una de ellas ha suscripto convenios con Perez Companc³⁰.

Por otra parte existen una serie de temas pendientes en la agenda bilateral, que serán objeto de discusión y negociaciones:

- * Según comunicó Guadagni a la prensa, existe la firme decisión de los gobiernos de Argentina y Sudafrica de restablecer para 1993 una comunicación aérea directa entre ambos países, pues "Cuando existía esa vinculación, el intercambio había registrado cifras muy altas"³¹.

- * Si bien fue anunciado por el embajador Porta el establecimiento de un vuelo directo de Fly Star entre Buenos Aires-Johannesburgo-Ciudad del Cabo que uniría ambos países en un viaje de sólo ocho horas³², todavía no se ha concretado, ya que esa compañía tiene algunos problemas financieros en su competencia con la South African Airways
- * Aunque el Dr Guadagni expresara que prácticamente se había acordado establecer un sistema de transferencia de tecnología frutihortícola de origen sudafricano, el convenio aún no ha sido firmado.
- * En igual situación está el anunciado tratado para evitar la doble imposición a inversiones sudafricanas, que aun no ha sido negociado
- * El gobierno argentino no ha podido acceder a la demanda sudafricana para firmar un acuerdo de supresión de visas por razones de política interna. No obstante los sudafricanos han suprimido unilateralmente el requisito de las visas para ingresar a su país como turista.
- * Por su parte los sudafricanos no pueden firmar un Convenio de Promoción y Garantía de Inversiones planteado por los argentinos. pero sí se está pensando en un convenio de Cooperación Científico-Técnica. Se está discutiendo si será de orden general o sectorial.
- * Son amplias las posibilidades de concluir acuerdos puntuales en materia de cooperación técnica en algunas áreas específicas con INTA, SENASA, y eventualmente todo lo que tenga que ver con biología marina que es de interés mutuo (por ejemplo, con el Instituto de Biología Marina de Mar del Plata), climatología y temas vinculados al aprovechamiento y uso pacífico en el Atlántico Sur.
- * Se negociará por interés de los sudafricanos un tratado de extradición

Las relaciones intergubernamentales: una histórica vinculación entre las armadas

En las relaciones bilaterales argentino sudafricanas, un aspecto que debe ser tenido en cuenta es la vinculación entre las respectivas fuerzas armadas, particularmente la marina, que data de los años sesenta.

Durante el último gobierno militar en Argentina, esta relación se vio especialmente fortalecida por la coincidencia en la lucha contra el comunismo internacional. Por tanto, en este marco de políticas también resultó atractiva la idea de la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) para la defensa común de la región de la penetración soviética. Esta iniciativa, que por distintas razones no prosperó incluía a Argentina, Brasil, Uruguay, Sudáfrica y eventualmente Chile.

La presencia de Moscú en países del continente africano, sumada a la

proliferación de pesqueros soviéticos en aguas del Atlántico y Pacífico Sur, fue percibida con preocupación por las marinas de los países del cono sur, quienes interpretaron que entre los pesqueros se encontraban quienes proveían de armas a la guerrilla latinoamericana y africana.

Cuando durante el gobierno de Alfonsín se decide romper las relaciones diplomáticas con Sudáfrica, la Marina mostró la necesidad de mantener las relaciones con su par sudafricano aunque fuese con características mínimas, en función de la necesidad de sostener los ejercicios de comunicaciones transoceánicos, regulares entre ambas marinas desde los años 60. Pareciera que su posición fue respetada, pues en el consulado argentino en Sudáfrica, junto a un Secretario de la Cancillería, quedó acreditado un Capitán de Navío, como vicecónsul de asuntos marítimos, un cargo *suis generis* para el Derecho Internacional Público. El mismo cumplía funciones de mantenimiento de las relaciones entre ambas Marinas

Durante el gobierno del presidente Menem, junto al cambio en la percepción argentina hacia Sudáfrica se observa la revitalización de los vínculos entre las respectivas marinas. Y el tema del Atlántico Sur no escapó a las **consideraciones estratégicas** tanto de las autoridades políticas como navales argentinas.

Según el Canciller Di Tella : “La situación particular de Sudáfrica es considerada con especial atención por la Argentina. Ambos países compartimos el escenario del Atlántico Sur y contamos con grandes posibilidades de cooperación en el futuro”³³. ... porque “estamos convencidos de que ha llegado la hora en que todos los países interesados establezcamos mecanismos concretos de cooperación en este importante espacio marítimo. El Atlántico Sur es una de las pocas áreas del mundo sobre la que no existen acuerdos específicos”³⁴.

Por su parte, en el transcurso de 1992, el entonces Jefe de la Armada, Almirante Jorge Ferrer visitó Sudáfrica, concretando una serie de acuerdos entre los que se “encuentra la intención de formar una organización de cooperación naval del Atlántico Sur que involucre también a los países americanos y africanos marítimos, como a EEUU y a otros que adhieran a la iniciativa”³⁵.

Según se supo de fuentes navales, la Armada argentina -con el visto bueno de las autoridades políticas- está desarrollando un plan que apunta a estrechar la colaboración con todos los países de la región, incluido Sudáfrica, con objetivos económicos y estratégicos en el nivel de las naciones³⁶.

La Armada entiende que una fuerte asociación con los sudafricanos será de gran importancia para la explotación de los recursos en el Atlántico Sur,

además de combinar esfuerzos con otros países de la zona y los que tengan intereses en ella, tales como Gran Bretaña, Nigeria y los EEUU³⁷.

Esta revitalización de las relaciones navales ha dado pie a nuevas especulaciones respecto a la recreación del proyecto de la OTAS³⁸ que no pudo concretarse durante el último gobierno militar. Sin embargo, fuentes navales informaron que este proyecto es improbable por considerarlo inviable y obsoleto.

También en este marco se inscriben los ejercicios navales conjuntos realizados en febrero de 1993, en aguas argentinas, siendo éstos los primeros en la historia de las relaciones entre ambas marinas³⁹. La Operación combinada Atlas Sur se llevó a cabo entre el 17 y el 28 de febrero de 1993 con Operaciones antisuperficie, antisubmarinas, antiaéreas y de guerra electrónica en aguas del litoral atlántico bonaerense⁴⁰.

LAS RELACIONES COMERCIALES

La importancia de las relaciones comerciales de Argentina con los países del continente africano guarda, al presente, relación directa con el enfoque político-diplomático, siendo la balanza comercial altamente favorable a nuestro país.

En realidad, la relación diplomática se restringió a aquellos países con los cuales Argentina mantenía una relación comercial constante y montos importantes para la región.

La región del norte de África y Sudáfrica continúan siendo nuestros principales compradores. En tanto por el África Negra, Nigeria es el principal importador, siguiéndole Angola, y con mucho menores montos Kenya, Gabón y Zaire.

Para este análisis he tomado como base el año 1989, observado la tendencia hasta 1992, año en que he focalizado el estudio por constituirse en la información reciente más completa⁴¹.

La región del **África Nordsahariana**, comparativamente con el resto del África cuenta con los principales compradores africanos, con cifras mayores de 10 millones de dólares anuales. La balanza comercial es altamente favorable a la Argentina, pues son escasas las importaciones de la región.

Con respecto a Argelia, el año 1992 marca un descenso a la mitad del volumen exportado por Argentina respecto al promedio de los otros tres años. En tanto que Marruecos, para el mismo año, ha duplicado el promedio de los

últimos tres años. Libia se mantiene con valores constantes. Túnez ha duplicado sus compras desde 1989.

Egipto es, lejos, el principal comprador africano, con montos "in crescendo", superiores a los 100 millones de dólares anuales desde 1990. Sólo fue superado en 1992 por Sudáfrica.

Con Sudáfrica la balanza comercial es favorable a la Argentina. Desde 1989, las exportaciones a Sudáfrica han oscilado en cifras alrededor de los 70 millones de dólares, triplicándose en 1992 por la sequía que asoló a la región austral africana.

Como este importante incremento en las exportaciones argentinas coincidió con el restablecimiento de relaciones diplomáticas, algunos funcionarios lo plantearon más como un resultado del mejoramiento de los contactos políticos que como consecuencia de una situación climática.

Del total exportado por Argentina, los cereales comportan el 46,74%, las grasas y aceites, 27,67% ,las semillas y frutos de oleaginosas, 9,09% y alimento para animales, 8,96%. Salvo pescados, crustáceos y mariscos, que van disminuyendo desde 1991 y no aparecen en 1992, los otros rubros son tradicionales en las exportaciones a Sudáfrica y continúan creciendo.

En cuanto a las importaciones, los siguientes productos son tradicionales en las principales ventas sudafricanas a la Argentina: arrabio, hierro y acero, 36,27%, papel y cartón 26,74%, materiales plásticos artificiales, minerales metalúrgicos y escoria, productos químicos inorgánicos.

Con respecto al **Africa Negra** o Subsahariana, también la balanza comercial es favorable a la Argentina. Nigeria y Angola son los principales compradores, a gran distancia del resto. Pero es de remarcar que en tanto los montos adquiridos por el primero han crecido aceleradamente, de 7 millones de dólares en 1989, a 22 millones en 1991 y 48 millones en 1992, las exportaciones argentinas a Angola han decrecido, de más de 29 millones de dólares en 1989 a cerca de 20 en 1992.

Según un informe de la DIASA, durante 1992 se asiste a un renovado impulso y crecimiento de la relación argentino-nigeriana, en los aspectos comerciales. Las empresas involucradas fueron Siderca (venta de caños sin costura), Grupo Bunge y Born (instalación en Lagos para la venta de aceites y fideos) y Sevel (exportación de autos y autopartes)

CONSIDERACIONES FINALES

Las relaciones políticas con los países africanos durante la Administración Menem, muy lejos de demostrar dinamismo, han sufrido un descenso de perfil, con algunas excepciones: los países del norte de África y Sudáfrica, donde, como pudo apreciarse, hubo cambios respecto a la gestión anterior. En tanto la región de la llamada África Negra ha visto descender su importancia a medida que avanza la gestión. El cierre de cinco embajadas ha restringido el margen de contactos políticos, volviéndose sumamente difícil para los diplomáticos argentinos manejar desde las cinco embajadas restantes, la inmensa diversidad de los países del África Subsahariana.

Las relaciones con Sudáfrica muestran un dinamismo prometedor de futuros y mayores acercamientos, en general producto del restablecimiento de relaciones diplomáticas con un país que está saliendo de su aislamiento internacional y que necesita mejorar su inserción en el mundo. No obstante, el mejoramiento de la relación con este país, dependerá de la evolución de su situación interna, ya que desde la perspectiva de las relaciones internacionales el levantamiento de las sanciones por parte de las Naciones Unidas, es un hecho dado.

El nivel de relacionamiento político coincide en general con el de las vinculaciones económicas. Es decir, los principales socios comerciales africanos se sitúan en el África del Norte y Sudáfrica. Sólo Nigeria, por el África Negra viene manteniendo volúmenes in crescendo. Con el resto de la región, las posibilidades de incrementar las relaciones en el ámbito comercial -sobre todo- están también condicionadas por la resolución de los problemas internos de estos países.

El estilo comercialista planteado por la Administración Menem, por tanto, está muy condicionado, desde la perspectiva argentina, por la ausencia de embajadas y de iniciativas creadoras de empresarios que se esfuercen por encontrar los nichos de mercado que estos países ofrecen. En tanto, por parte de los países africanos, dependerá del ritmo que puedan llevar hacia la resolución de sus crisis internas.

El bajo perfil otorgado a las relaciones argentino-africanas debería repensarse, pues siendo la Argentina un país que se precia de tener al presente una política exterior, no puede manejarse improvisando diseños de estrategias, o peor aún, no teniéndolos para la región.

Los éxitos en política exterior no se miden sólo en función de los logros

comerciales o en una buena relación con la potencia hegemónica. La intrincada telaraña de relaciones externas de un país, constituye un entramado que no funciona solamente como un "trade off", sino que existen gestos y decisiones de política exterior que deben remitirse a determinados principios que asume un país como tal. Pero quizás sea ésta una postura idealista, inapropiada para el mundo de la postguerra fría en el cual debemos actuar....

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Para un estudio más específico de las relaciones argentino-africanas consultar LECHINI DE ALVAREZ, Gladys, *Así es Africa. Su inserción en el mundo. Sus relaciones con la Argentina*, Ed. Fraterna, Buenos Aires, 1986, capítulo VI.
2. Según un informe de la Dirección Africa de la Cancillería, en 1986: "Africa ofrece una amplia gama de posibilidades para los sectores productivos de Argentina"
3. La reacción africana puede resumirse en la quejas planteadas por el presidente de Egipto, Hosni Mubarak, al presidente Menem, cuando éste realizó su segunda gira por Medio Oriente en mayo de 1992, que incluía a ese país.
4. Diario *La Nación*, Buenos Aires, 30 de mayo de 1990
5. Discurso pronunciado por el Ministro Domingo F. Cavallo al Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), Síntesis de 19 meses de gestión, (08-07-91 al 31-01-91) en *Centro de Economía Internacional*, Buenos Aires, primera Quincena de Mayo de 1993, Número 43, pág 27
6. "Di Tella, la prioridad comienza con EEUU", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 10 de febrero de 1991.
7. Diario *La Nación*, Buenos Aires, 22 de mayo de 1992
8. Un claro ejemplo se refleja en la actividad desarrollada por el embajador argentino en Nigeria y los éxitos en los resultados obtenidos
9. "Las operaciones de mantenimiento de la paz se han convertido en uno de los principales instrumentos de la comunidad internacional..." La República Argentina ha decidido por su parte, como elemento significativo de su política exterior, acompañar activamente esta evolución con personal militar y recursos materiales", en el Discurso del Sr Guido Di Tella en el Cuadragésimo Séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 24 de setiembre de 1992, pág 74, Doc. A/47/PV.5
10. Si bien el 8 de diciembre de 1992 Argentina anunció el envío de argentinos a Somalia y el 21 de febrero de 1993, de 6 observadores militares
11. En "Cavallo versus Surrouille", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 21 de setiembre de 1993.
12. En este punto sólo voy a referirme a las relaciones bilaterales con los Estados de la región, en el marco del contexto africano, pues las vinculaciones que estos países tienen con la cuestión del Medio Oriente y sus consecuencias en la política exterior argentina, serán abordados en el trabajo de la Lic. Carrancio, que toma específicamente este aspecto.
13. Discurso pronunciado por el Ministro Domingo F. CAVALLO*op. cit.*, pág 26

14. En Diario *La Nación*, Buenos Aires, 14 de agosto de 1991
15. En mayo de 1990 visitó la Argentina el Presidente del organismo egipcio para la Energía Atómica, iniciando negociaciones para la compra de un reactor nuclear similar al vendido a Argelia, que se concretó en setiembre de 1992.
Durante el mes de setiembre de 1990 visita Egipto el entonces Canciller Cavallo y en octubre un asesor del Ministro de Relaciones Exteriores egipcio llegó a Buenos Aires.
16. En tanto el Director General del Centro Nacional de la Energía, Ciencias y Técnicas, viajó a Buenos Aires en junio de 1991, invitado por la CONEA.
17. Para presidir la delegación marroquí en la segunda comixta, viajó el Director de Cooperación Económica del Ministerio de Asuntos Exteriores de Marruecos, Ahmed El Ouardi, en "Convenios con Marruecos", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 19 de febrero de 1993
18. Los libios anunciaron que estarían dispuestos a encontrarse con el líder del proscrito Frente Islámico de Liberación de Argelia, que está en prisión. Este hecho fue interpretado por los argelinos como un intento de desestabilización de su inestable situación interna.
19. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, Informe realizado por la Dirección de África Subsahariana, Buenos Aires, 1990.
20. La misma tuvo los siguientes objetivos: realizar contactos y conversaciones con las partes involucradas en el proceso sudafricano, visitar a la delegación argentina que forma parte de las fuerzas de paz en Mozambique (42 argentinos trabajan en un hospital móvil provisto por la Fuerza Aérea Argentina, a 20 km de la capital, Maputo), realizar contactos oficiales con el gobierno de Zimbabwe y participar en un Seminario sobre Minería en Sudáfrica.
21. Botswana y Zimbabwe han propuesto al gobierno argentino la firma de Convenios Comerciales que se encuentran a consideración.
22. El 17 de mayo de 1990, llegó una misión de empresarios africanos de Camerún, Côte d'Ivoire y Senegal organizada por el Centro de Comercio Internacional para realizar un encuentro con empresarios argentinos.
23. El 21 de enero de 1992 Di Tella declaró que apoyaba a Techint para que realice operaciones llave en mano en Nigeria.
24. En tanto en el ámbito de las relaciones privadas, a mediados de 1992 se produjo un incidente en Nigeria, con algunos empresarios argentinos que aparentemente habían viajado sin visa a ese país, engañados por la posibilidad de fabulosos negocios que nunca se concretaron. En cambio, se vieron obligados a entregar ciertas sumas de dinero para poder salir del país. Este incidente no deterioró las buenas relaciones argentino-nigerianas, pero demostró que se debía ser más cauto con algunos interlocutores nigerianos privados.
25. En Junio de 1991 el gobierno de Luanda y la UNITA firmaron un acuerdo de paz, bajo los auspicios de NU, por el cual fueron convocadas elecciones parlamentarias y presidenciales, en las que resultó ganador el partido del gobierno. Savimbi no aceptó la derrota y volvió a la guerra civil. Posiblemente el marco de maniobras de Savimbi se haya reducido pues (EBU), su tradicional aliado, ha reconocido al

- gobierno del presidente Dos Santos, razón por la cual se podría pensar que su participación en el conflicto ha descendido notablemente.
26. "Exhortación de la Argentina a los guerrilleros angoleños", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 3 de enero de 1993
 27. Discurso del Sr Guido Di Tella en el cuadragésimo sexto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 26 de setiembre de 1991, pág 31, (Doc A/46/PV.5).
 28. La actividad de Guadagni comprendió entrevistas con los Ministros de Finanzas, de Empresas Públicas, viceministro de RREE y Director General de Minería y Energía, en el orden gubernamental y encuentros de trabajo con empresarios líderes de la actividad minera en el orden privado. La misión estaba integrada por el subsecretario de Minería, Alfredo Cordoba, el senador Cesar Mc Karthy, la directora del área de la Cancillería, Nora Jaureguiberry y el consejero Fernando Escalona. Este viaje estuvo vinculado a la nueva ley de inversiones mineras, y fuentes periodísticas comentan que llevaría propuestas concretas referidas a yacimientos públicos y la aquiescencia de los sectores privados para exponer sobre las necesidades de la Argentina y hasta negociar acuerdos preliminares. en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 26 de noviembre de 1992.
 29. Este Seminario, titulado, Mining Investment Seminar "Argentina: opening the last Mining Frontier", es el tercero organizado en el exterior para promover las inversiones extranjeras. Los anteriores fueron realizados en EEUU y en Australia. En esta oportunidad concurren funcionarios, políticos y asesores vinculados al área de la minería.
 30. La empresa argentina Naviera Perez Companc se asoció a la firma sudafricana Anglo American -líder mundial en explotaciones auríferas- constituyendo el consorcio Mincor, que ganó dos concursos organizados por Santa Cruz, a través de su empresa provincial Formicruz, para concesionar la explotación y eventual explotación de yacimientos mineros de Cerro Vanguardia, con una inversión aproximada de 17 millones de dólares, en Perez Companc busca oro con una empresa de Sudáfrica, Diario *El Cronista*, Buenos Aires, 30 de julio de 1993
 31. "Mayores vínculos con Sudáfrica", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 13 de diciembre de 1992.
 32. "Hugo Porta: ser embajador es el test match de mi vida", en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 4 de enero de 1993
 33. Discurso del Sr Guido Di Tella en el Cuadragésimo séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 24 de setiembre de 1992, (Doc. A/46/PV.5), pág 75.
 34. *Ibidem*, pág 76.
 35. Los objetivos de estos acuerdos fueron: el control del tráfico marítimo, la protección legal de las actividades que se realicen en la zona, el apoyo a las investigaciones científicas y su aplicación en el sector "contribuyendo a la paz y estabilidad de la región en la medida del aporte que pueda brindar al respecto", el esfuerzo conjunto "para la protección del medio ambiente y la búsqueda y salvamento en el mar para el resguardo de la vida humana. en "Menen aceptaría una invitación oficial para visitar Sudáfrica", en Diario *Clarín*, Buenos Aires, 25 de setiembre de 1992,
 36. Se parte de la premisa que en 10 o 15 años más se producirá una invasión del mar por parte de los países en la búsqueda de la riqueza que se oculta bajo las aguas. Esto será posible debido a que el actual avance de la tecnología permitirá la extracción de elementos que antaño no resultaba posible o solo estaba al alcance de los países más desarrollados. Por tanto, los estados que no estén en condiciones de hacerse cargo de lo que se encuentra debajo de su plataforma

- marítima corren el riesgo de sufrir presiones de aquellos otros que tengan la capacidad y la tecnología para hacerlo. Algunos de estos puntos han sido desarrollados en FERRER, Jorge Osvaldo, *El Atlántico en el pensamiento estratégico argentino*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Colección Cuadernos, Serie 1, Conferencias, No 9, Buenos Aires, 1993.
37. En un contexto geopolítico más amplio, se habría percibido buena acogida en el departamento de Estado norteamericano, de Canadá, Francia e Israel, países que apoyan todo proyecto serio que permita rescatar a Sudáfrica del aislamiento internacional, en "Objetivos comunes con la Armada Sudafricana", *Diario La Nación*, Buenos Aires, 9 de octubre de 1992.
 38. "Ferrer: el futuro de la Armada", en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 19 de noviembre de 1992.
 39. Nuestro puerto fue visitado oficialmente por las fragatas presidente Pretorius, presidente Kruger y por el buque logístico Tafelberg, en 1967, y nueve años después por el buque hidrográfico Proteo. La fragata Libertad, realizó una visita oficial a Ciudad de El Cabo en 1970.
 40. El día 17 arribaron los sudafricanos al puerto de Buenos Aires, el 21 comenzaron los ejercicios navales que finalizaran el 26. El embajador sudafricano en Argentina dijo que por su magnitud, este entrenamiento era uno de los más importantes en los que haya participado la marina de guerra sudafricana. Por su parte, el director del Personal Naval y segundo en el orden jerárquico de la Armada, vicealmirante Fausto Lopez dijo que era tarea de ambas armadas compartir en el mismo escenario la responsabilidad de la salvaguardia en el mar, mediante una integración operativa que les permita participar en operaciones para el mantenimiento de la paz, así como intercambiar tecnología y defender los intereses comunes en la Antártida en "Integración para lograr el control del Atlántico Sur", en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 28 de febrero de 1993.
 41. Cifras del Comercio Exterior argentino-africano suministradas por el INDEC para 1992, en dólares.

PAIS	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
África nordsahariana		
Argelia	13.545.434	—————
Marruecos	34.284.511	2.877.305
Túnez	34.037.353	—————
Libia	13.668.779	535.000
Egipto	156.002.012	739.268
<hr/>		
Sudáfrica	225.192.5	88.995
<hr/>		
África Subsahariana		
Nigeria	48.600.990	3.889.844
Angola	14.925.238	—————
Kenya	7.768.988	22.839
Gabón	3.137.529	—————
Zaire	1.563.944	152.201

LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y LA CUESTIÓN ANTÁRTICA: UN EJEMPLO DE “NEGOCIACIÓN PERMANENTE” DENTRO DEL RÉGIMEN ANTÁRTICO

Miryam Colacrai de Trevisan

A. Consideraciones preliminares

La cuestión de la Antártida, uno de los temas de larga tradición en la Política Exterior Argentina, presenta una serie de “singularidades” si se lo compara con otras áreas de vinculación externa de nuestro país. Estas notas distintivas se explican tanto en función de las características particulares que encierra la región antártica como de los múltiples actores y factores que se interrelacionan, cuyo difícil equilibrio es necesario preservar.

Podría afirmarse que en este tema, más que en otros, la separación entre **Política Exterior, Relaciones Internacionales y el ámbito de la Política Interna**, - que en otros tantos casos de estudio se hace sólo con propósitos analíticos- se presenta mucho más difusa, dado que encierra **todas estas dimensiones a la vez**, existiendo entre ellas un alto grado de interpenetración.

Por ello, para el desarrollo de este trabajo considero necesario proceder metodológicamente en dos etapas. Primero, caracterizando y haciendo las precisiones necesarias que ayuden a descubrir las particularidades que exhibe esta cuestión. Esta etapa es fundamental para poder comprender la naturaleza del objeto de análisis al que nos enfrentamos. El segundo momento tendrá por objeto relevar, describir y realizar evaluaciones sobre la dinámica de este tema dentro del marco de las relaciones externas de Argentina.

Como característica inicial, la cuestión antártica constituye un área de la Política Exterior que posee una dimensión externa “**multilateralizada**” en virtud de la pertenencia al Sistema Antártico¹. También pueden sumarse la dimensión regional y/o bilateral dentro del marco cooperativo que el propio Sistema estimula entre sus Partes. Estas, a su vez, pueden generar - y

efectivamente algunas lo hacen - espacios para la colaboración "selectiva" en función de los actores involucrados o las "áreas temáticas" que tengan interés en privilegiar.

En segundo término, tiene para Argentina una dimensión de "política interna" si se consideran los actos de tipo administrativo, jurisdiccionales y científicos que el país desarrolla en el sector que reclama, los que a su vez deben estar en correspondencia con las obligaciones asumidas dentro del Sistema del cual es Parte. Téngase presente que constituirse en un actor del Sistema Antártico, le ha significado a la Argentina comprometerse con la aceptación y el cumplimiento de disposiciones emanadas del proceso negociador del propio sistema y la resignación del ejercicio "pleno" de ciertos derechos - como los relativos a sus reclamos territoriales - mientras dure la vigencia del mismo. Pero, a la vez, la cooperación internacional y el desarrollo de la investigación científica sobre los que se asienta el Tratado Antártico, también le han aportado beneficios a nuestro país.

Esta complejidad de la temática bajo estudio queda también evidenciada en la **estructura decisoria** que involucra al área específica de la Política Exterior - Dirección de Antártida de la Cancillería- pero también a la Dirección Nacional del Antártico -que pertenece a la esfera del Ministerio de Defensa y tiene por misión ejecutar la Política Antártica Argentina- y a las Fuerzas Armadas. Estas últimas reservan, dado el carácter estratégico de la región y las actividades de apoyo logístico que requiere el despliegue antártico, una cuota-parte en las decisiones (con distintos niveles de profundización en diversos momentos y según la prioridad que en función del "tipo de régimen" se les ha asignado en tanto unidades decisoras y ejecutoras).

Otra nota distintiva está referida al hecho de no constituir, por ahora, un espacio de relaciones del cual Argentina pueda beneficiarse económicamente. Más aún, la presencia en la región, el desarrollo de actividades de investigación, la permanencia de sus bases científicas, la provisión de todos los recursos necesarios para que el personal científico y técnico pueda desarrollar sus actividades, indican que estamos en presencia de un ámbito donde el país está haciendo inversiones en todos esos rubros y dedicando un presupuesto que, por el momento, no tiene réditos económicos. Concretamente, Argentina ha venido invirtiendo en mantener su presencia- tanto en la región en sí como en su participación en las diversas reuniones antárticas- y desarrollar actividades científicas, pero **aún no ha diseñado una estrategia económica con relación a la Antártida.**

La explicación de esta falencia no debe buscarse en el sistema antártico sino, más bien en el retardo argentino por encarar ciertas actividades contempladas dentro del mismo en un marco de "explotación racional", como la referida a los recursos vivos marinos. Mientras tanto, otros países vienen

desplegando una actividad sostenida y obteniendo buenos dividendos con ella².

Esto implica que si partimos de la referencia a la Política Exterior cubriendo tres ámbitos: político-diplomático, estratégico-militar y económico, este último sería de muy difícil evaluación. La aproximación que puede hacerse está dada en función del presupuesto que el país dedica para su actividad en la Antártida y a ciertas compensaciones que puede recibir por la prestación de algunos servicios como traslados de científicos de otros países, así como la actividad turística antártica que constituye un área "potencialmente" relevante³.

Finalmente, si se pretendiera presentar una evaluación general de este "capítulo" de nuestra Política Exterior sería pertinente señalar que si bien esta constituye un área tradicionalmente presente, no ocupa un lugar prioritario en la agenda. No obstante, los períodos en que este tema adquirió un perfil más alto coincidieron con aquellos gobiernos que focalizaron esta cuestión desde las variables estratégicas y, habida cuenta de los reclamos territoriales que Argentina tiene en la Antártida, lo incorporaron como uno de los temas de soberanía, asimilándola a otras cuestiones como Malvinas y Beagle.

B. Ubicación de la temática antártica en el continuum continuidad-cambio de la Política Exterior Argentina: referencias para comprender el estado del tema al iniciarse el período 1992-93.

Como he sostenido en párrafos anteriores, la cuestión antártica no se ubica entre las prioridades de la Política Exterior Argentina. Sólo ha despuntado en ciertos momentos de efervescencia de las cuestiones territoriales, considerándose un espacio "estratégicamente" importante, no sólo por su especial ubicación geográfica sino por sus potenciales recursos económicos⁴.

La etapa democrática iniciada en diciembre de 1983, creó un marco propicio para "desmilitarizar" estas concepciones sobre la importancia de la Antártida y se propuso redimensionar otros aspectos de la presencia argentina en la Antártida más allá de la imagen geopolítica.

Durante la administración Alfonsín se intentó desde la Dirección Nacional del Antártico - y en virtud de la aprobación el 25 de agosto de 1985 de la Política Antártica por el Ministerio de Defensa a cargo de Roque Carranza- producir un ajuste en el objetivo general de la misma. Se apuntaba aquí a ejercer una presencia argentina en la región antártica que priorizara el quehacer cientí-

fico y generara, en este sentido, una situación de prestigio para el país de manera de tener una mejor participación dentro del Sistema Antártico y una mayor capacidad de negociación⁵.

Esta política que, sin duda avanzaba hacia una concepción ampliada de los intereses nacionales argentinos en la Antártida, no contó con la aprobación de la Cancillería, y fue observada por las Fuerzas Armadas.

En el transcurso de 1990, el Ministerio de Relaciones Exteriores encaró una revisión analítica de la Política Exterior Antártica en todos sus aspectos⁶ con el objetivo de mantener la adecuada correspondencia entre los lineamientos característicos del quehacer antártico argentino y las nuevas realidades del Sistema Internacional así como de las modificaciones que el propio Sistema Antártico va produciendo en su dinámica interna, que ejerce influencias e impactos hacia las Partes que lo conforman.

Para el desarrollo de dicha tarea, se constituyó un Grupo de Trabajo integrado por organismos del Ministerio de Defensa - entre ellos la Dirección Nacional del Antártico- y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Dirección de Antártida, que se abocó a la elaboración de un documento conteniendo los objetivos, políticas y prioridades dentro de las cuales debían enmarcarse las acciones que se llevaran a cabo en la Antártida. El resultado de este trabajo, quedó plasmado en el Decreto presidencial nro.2316 del 5 de noviembre de 1990⁷.

Respondiendo a lo anunciado en este punto del trabajo, y en el convencimiento de la utilidad que tiene realizar comparaciones entre las políticas referidas a un área temática que un Estado implementa en diferentes momentos, ya que a través de las mismas se pueden entender las oscilaciones - en un sentido progresivo o regresivo-, también se pueden detectar tendencias al mantenimiento de determinado statu quo-, he optado por esta metodología para abordar los rasgos generales de las dos políticas antárticas aquí mencionadas.

Una primera aproximación en la búsqueda de rasgos de diferenciación entre ambas políticas antárticas demuestra un ajuste en el enfoque y conceptualización de aquél que se considera, en cada caso, su **objetivo fundamental**. En la actual Política Antártica nos encontramos con el enunciado tradicional, que prioriza el aspecto de la **soberanía** ("El objetivo fundamental de la política nacional antártica es afianzar los derechos argentinos de soberanía en la región"), en tanto, para la política antártica aprobada en 1985 el acento se ponía en diversos **medios y factores instrumentales** que, dando prestigio al país en sus actividades antárticas, le permitieran el "logro de una **ventajosa situación relativa y de negociación** dentro del marco del dinámico Sistema Antártico"⁸.

Pero, aparece un importante rasgo de **continuidad** en la **prioridad** que

se le otorga al desarrollo de actividades científicas y actividades económicas conexas (esto es, ciencia aplicada al campo del aprovechamiento de los recursos). Se ratifica y profundiza la tendencia a considerar de interés para la Argentina la prestación de servicios a otros países que desarrollan actividades antárticas con el consecuente beneficio económico que ello puede traer aparejado.

Existe también continuidad en el papel prioritario asignado a la cooperación latinoamericana - que no excluye la cooperación con el resto de los países antárticos sino que conforma un área de vinculación particular- teniendo en cuenta la posibilidad de fortalecer intereses comunes. En este aspecto resulta necesario detallar, como haré más adelante, que se avanza del plano enunciativo de la política al plano concreto de las realizaciones, sobre todo en lo que se refiere a la coordinación de programas antárticos y negociación de diversos puntos relativos al quehacer logístico.

Entre las políticas establecidas para el cumplimiento del objetivo general según el actual diseño se destacan el fortalecimiento del Tratado Antártico, la promoción de la protección del medio ambiente antártico y sus ecosistemas dependientes y asociados, la conservación de los recursos pesqueros y la preservación de los recursos minerales en el ámbito de aplicación del Tratado así como la prioridad a la investigación científica y tecnológica que se correspondan con las actividades que Argentina desea profundizar - en este aspecto se estaba pensando fundamentalmente en recursos vivos y minerales-.

Un punto que merece ser tenido particularmente en cuenta es la ratificación del interés por optimizar el despliegue y funcionamiento de las bases argentinas en función a las prioridades científico-técnicas y a la necesidad de fortalecer las capacidades portuarias y logísticas de Ushuaia y demás puertos patagónicos como escalas de acceso a la Antártida. Esta prioridad está pensada no solamente para favorecer la actividad argentina sino con relación a las prestaciones de servicios que esto permitiría para potenciales expedicionarios, grupos de investigación extranjeros y para las campañas que otros miembros del Tratado realizan anualmente y para quienes tanto Argentina, Chile como Australia y Nueva Zelanda ofrecen ventajas comparativas interesantes dado su mayor proximidad geográfica respecto de las aguas y el Continente Antártico.

Hasta aquí he presentado los lineamientos generales contenidos en el diseño de política antártica que tiene vigencia actualmente, el cual, dadas las características singulares de este tema , involucra tanto aspectos de política exterior cuanto de política interna. Estos enunciados de políticas conforman el marco dentro del cual Argentina compromete su quehacer antártico y el

contexto de relaciones internacionales que la pertenencia al "régimen" antártico le impone.

Téngase en cuenta, además, que la Política Exterior Argentina en el área temática de la Antártida constituye, por excelencia, un área de relaciones políticas y científicas. Por otra parte, la interdependencia que existe entre ambas cuestiones dificulta su análisis por separado y además, conviene verlas como partes de un mismo proceso. No obstante creo conveniente, sólo a los fines metodológicos, hacer esa separación para poder dimensionar convenientemente lo concretado en cada una y evitar que queden sin encuadrar algunas cuestiones.

Son precisamente estos dos ejes temáticos los que guiarán el análisis, tanto en el plano del discurso - comprendiendo declaraciones, propuestas, posiciones que se toman en una negociación, anuncios, etc- como de las acciones implementadas durante el período que cubre este trabajo.

Dado que, como he señalado al comienzo, la participación en el Sistema Antártico genera un espacio multilateral de relaciones a la vez que habilita a la concreción de acuerdos regionales y/o bilaterales, seguiré esta secuencia para darle mayor sistematización al análisis.

C. Participación argentina en el Sistema Antártico y sus espacios de negociación: análisis y evaluación del período 1992-93.

El marco de negociación que ofrece el Sistema Antártico es lo suficientemente abarcativo como para incluir, a la vez, diversas dimensiones de cooperación. Este Tratado y los instrumentos que se han desarrollado como consecuencia de su dinámica, involucran a un conjunto cada vez más creciente de Estados y de organismos internacionales, a los que se agregan en ciertas circunstancias algunas organizaciones no gubernamentales que pueden asesorar en cuestiones específicas. La hipótesis del supuesto "carácter exclusivo y cerrado" del Tratado Antártico queda ampliamente descartada si se tiene en cuenta que el número de Estados participantes se ha incrementado significativamente desde la década del setenta - suman hoy 41 entre Consultivos y Adherentes- (ver al final cuadro de referencia). Por otra parte, las características de dichos estados son de lo más variadas cubriendo un amplio espectro si se toman en cuenta factores ideológicos, económicos, forma organizativa, etc.

A la vez, este marco general es lo suficientemente amplio como para permitir otros espacios de relaciones regionales y/o bilaterales, como veremos en detalle a continuación.

1. Marco multilateral del Sistema Antártico.

Transcurridos treinta y dos años de la entrada en vigencia del Tratado Antártico, nos hallamos en presencia de un sistema dinámico, que se ha ido “aggiornando” con nuevas medidas tendientes a la formalización de un espacio de cooperación científica, que ha reglamentado actividades de explotación económica dentro de parámetros establecidos de conservación y ha mantenido la región desnuclearizada y desmilitarizada.

El Sistema Antártico tiene, en las Reuniones Consultivas el ámbito idóneo que permite a los Estados-Partes Consultivas, a partir de su participación con voz y voto conformar la “estructura decisoria” del mismo. Mediando la práctica del consenso entre ellos, delinear las actividades que se desarrollarán en la región antártica y generan permanentemente nuevas formas y procedimientos para hacer más funcional el manejo del sistema tanto internamente como con relación al Sistema Internacional, teniendo en cuenta las demandas y presiones que pueden provenir de éste.

Argentina, que pertenece al grupo de los Estados miembros originarios del Tratado Antártico (1961), ha tenido dentro de él una participación activa y continua.

Por ello, sostenía al principio de este trabajo que para nuestro país, el tema antártico se incluye dentro de la agenda “multilateralizada” de nuestra Política Exterior.

1.1. El tema de la “Secretaría” del Tratado Antártico.

Es en este marco de relaciones que Argentina participa en la XVII Reunión Consultiva, que tuvo lugar en Venecia entre el 11 y el 20 de noviembre de 1992. Entre las diversas cuestiones tratadas, se presentó nuevamente el proyecto de una Secretaría para el Tratado Antártico. Tradicionalmente, Argentina se había opuesto toda vez que el tema intentaba ser convertido en una resolución y llevado a la práctica, en el convencimiento que ello contribuiría aún más al establecimiento de un organismo internacional antártico. En esta ocasión y, contando con el apoyo de la casi totalidad de los representantes de las Partes Consultivas⁹ -con excepción del Reino Unido que dilató la cuestión- la delegación de nuestro país hizo el ofrecimiento formal de Buenos Aires como sede de dicha secretaría. Si bien no hubo decisión al respecto, este constituye un tema de agenda para próximas reuniones consultivas, y seguramente de la próxima a realizarse en Japón entre marzo-abril de 1994.

De producirse, finalmente, la decisión de dotar al Sistema Antártico de

una Secretaría - aún cuando se estima que esta debería ser reducida en cuanto al staff , con funciones bien acotadas sobre todo encaminadas a mantener "coordinada la información" y con un presupuesto modesto -y la elección de la sede recayera en nuestro país, estaríamos en presencia de un hecho inédito. Sería la primera vez que Argentina se convierte en sede de un organismo internacional de estas características.

1.2. El difícil malabarismo en la discusión sobre recursos y medio ambiente.

En el marco de las Reuniones Consultivas Especiales - que constituyen una modalidad empleada para el tratamiento de temas particulares, como los relativos a la explotación de recursos y el ingreso de nuevos miembros consultivos- es necesario hacer una referencia al "Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente" adoptado en Madrid el 4 de octubre de 1991. Este instrumento, al que no se le dió la forma de una Convención, sino que se adiciona a aquél, tuvo un trámite bastante agitado a partir de la ruptura del consenso relativo al Régimen Minero , cuyo texto había sido aprobado en Wellington en 1988. La negativa de Francia y Australia a ratificarlo para que entrara en vigor, sumada a otros Estados que tenían dificultades internas para dar su apoyo, puso en tela de juicio los beneficios de aquel acuerdo, largamente trabajado. Para muchos, la ruptura del consenso sobre explotación minera dejaba entrever que estaba en juego la continuidad misma del Sistema Antártico¹⁰.

Algunos Estados alentaban la concreción de actividades de prospección y explotación minera, otros proponían desde la suspensión permanente hasta moratorias acotadas temporalmente. La delegación argentina , respondiendo a instrucciones escritas del Canciller Di Tella, propició una moratoria de la explotación minera por 45 años¹¹. Aparentemente el interés argentino estuvo guiado por la búsqueda de una fórmula que acercara tan dispares propuestas que, dada su magnitud, podían debilitar significativamente el Sistema Antártico. Finalmente, se optó por la suspensión de todo tipo de actividad minera por un lapso de 50 años.

En líneas generales el régimen al que se arribó en octubre de 1991 apunja a la protección integral del medio ambiente cubriendo todas las actividades humanas en la Antártida. Asigna una particular responsabilidad a las Partes que llevan a cabo actividades en la región impulsando un minucioso control del impacto ambiental que ellas conllevan. Un aspecto importante es la preocupación por evitar la densidad excesiva de emplazamientos y estaciones que se produce en algunas áreas. Esta cuestión es de particular importan-

cia para Argentina, que ya había planteado en 1977, la necesidad de estudiar convenientemente los posibles espacios para la instalación de nuevas bases. Otro tema que puede ser de utilidad para países como el nuestro- si se lo emplea convenientemente- es la realización de expediciones conjuntas y el uso compartido de estaciones que significarían, a la vez, una contribución para reducir el impacto ambiental y optimizar el empleo de medios logísticos con su consiguiente reducción de gastos. Estas alternativas, parecieran estar en el espíritu de las negociaciones que se vienen realizando con Chile, y a las cuales me referiré más adelante en este trabajo.

La situación actual del proceso de ratificación del Protocolo de Madrid muestra que, prácticamente a dos años de su firma, sólo cinco países han cumplido con el trámite respectivo: España (01-07-92); Ecuador (04-01-93); Francia (05-02-93); Perú (08-03-93) y Noruega (16-06-93)¹²

Retomando lo que sostenía al principio de este trabajo al destacar las dos dimensiones que tiene la Política Antártica para nuestro país, Argentina a nivel interno ha incorporado el Protocolo a la legislación vigente en virtud de la ley 24.216 (Sancionada el 19 de mayo de 1993 y promulgada según decreto 1223/93 correspondiente al 11 de junio). En tanto dentro del marco multilateral del Sistema Antártico, Argentina, al momento de finalizarse este trabajo -setiembre de 1993- aún no ha depositado el instrumento de ratificación aunque ello podría concretarse a corto plazo. De esa manera, se sumaría una Parte más, que contribuirá a que este acuerdo entre en vigencia.

En lo que respecta a otro tipo de recursos antárticos que tienen el carácter de "renovables", el Sistema Antártico adoptó en 1980- en vigor para la Argentina desde 1982- la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. Esta no constituye un acuerdo pesquero, ya que de haberlo sido se establecerían cupos de pesca sino que siendo de "conservación" se dedica a recomendar medidas de racionalización, prevención y tiene facultades para monitorear la actividad de captura que llevan a cabo los países firmantes.

Dentro del marco de sus reuniones periódicas, entre el 26 y 31 de octubre de 1992 se desarrolló en Hobart (sede de la Convención, Australia) la XI Reunión de la Comisión y de su Comité científico. En ella se adoptaron nuevas medidas de conservación pesquera de las especies antárticas y se consideraron medidas aplicables a la zona de la península antártica, islas Orcadas, Georgias y Sandwich del Sur.

Recordemos que en el caso de las dos últimas, que son subantárticas pero quedan comprendidas dentro del trazado de la Convención (CRVMA) y sobre las que existe una disputa de soberanía entre Argentina y el Reino Unido, las medidas que se aplican son las emanadas de la Convención y no lo que puedan disponer los respectivos países como actos jurisdiccionales.

Producidas las declaraciones del 6 de mayo de 1993 por las que el Reino Unido extendería "unilateralmente" su control de 12 a 200 millas alrededor de las Georgias y Sandwich del Sur, Argentina- luego de su protesta formal a Londres- instó a afianzar los esfuerzos dentro de la Convención para concretar una efectiva conservación de los recursos pesqueros, ya que el argumento británico hacía referencia a la creación de una zona de protección pesquera similar a la vigente para Malvinas¹³.

La posición de la Cancillería al respecto es evitar el contencioso pero, de producirse el ejercicio efectivo de dicha declaración, se presentaría esta cuestión para su tratamiento dentro del marco de la propia Convención.

El plano multilateral de relaciones que ofrece el Sistema Antártico no se agota en la discusión de temas relativos a su agenda "política", esto es, respecto de los mecanismos de toma de decisiones y el perfeccionamiento institucional del mismo. Incluye también, y de manera creciente a partir de la década del setenta, una variada gama de aspectos económicos, como se ha podido observar anteriormente.

Por su parte, la "agenda científica", que incluye el tratamiento de las prioridades de la investigación científica en la región así como la coordinación de programas y el "llamado de atención" frente a la emergencia de nuevos problemas que pueden impactar en la Antártida, ha sido un área de discusión particularmente dinámica y especialmente relevante dentro del Sistema Antártico, cuyo manejo ha demandado a sus miembros una gran ductilidad diplomática y capacidad negociadora.

1.3. La "diplomacia científica".

Dentro de la órbita del SCAR (Scientific Committee on Antarctic Research) se llevan a cabo reuniones periódicas para el tratamiento y evaluación de diferentes cuestiones científicas de la región y sus sistemas asociados. Es de destacar que este organismo científico antecedió al mismo Tratado Antártico -fue fundado en 1957- y constituye el órgano asesor por excelencia en materia antártica.

Entre el 8 y el 19 de junio de 1992, se realizó en la ciudad de Bariloche, la XXII Reunión del Comité Científico de Investigaciones Antárticas, organizada por el Instituto Antártico Argentino con la colaboración de la Cancillería. Este encuentro, tuvo por objeto evaluar el impacto ambiental causado por la acción humana, profundizar los estudios del denominado "cambio global" así como supervisar los diferentes proyectos de investigación que se desarrollan dentro del amplio espectro de actividades permitidas en la región¹⁴.

En el marco de esta reunión se constituyó el sub-grupo de Turismo y Actividades no gubernamentales, formado por los Administradores de Programas Antárticos Nacionales (MNAPS) de Australia, Argentina, Chile, Estados Unidos, Holanda, Nueva Zelanda y Reino Unido¹⁵. Téngase en cuenta que este tema ha estado presente en la agenda de las últimas reuniones antárticas y ha merecido atención especial en el "Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente" firmado en Madrid el 4 de octubre de 1991. Conviene remarcar que la tendencia muestra que continuará ocupando un lugar importante en la agenda de diferentes reuniones antárticas con el objeto de perfeccionar su reglamentación.

2. Cooperación selectiva con Países Latinoamericanos.

Una dimensión de relaciones particularmente relevante para nuestro país, que ha merecido atención en las políticas antárticas analizadas comparativamente en este trabajo, es la relativa a la cooperación entre los estados latinoamericanos. Si bien el escenario que ofrece el Tratado Antártico genera espacios de cooperación abarcadores de la totalidad de sus miembros y reconoce asimismo la necesidad de cooperar con organismos internacionales, también se desarrollan a partir de él un sinnúmero de vinculaciones posibles entre los Estados-Parte, que obedecen a distintas razones. Entre ellas la cercanía geográfica, el desarrollo de programas similares de investigación, el empleo de apoyo logístico en forma compartida para reducir costos. Existen ejemplos de relación "especial" entre los Estados europeos, acuerdos especiales de cooperación entre Estados Unidos y Nueva Zelanda, también fue una práctica desarrollada por la ex-Unión Soviética con los estados de su órbita, para citar algunos.

Hablar de "selectividad" no significa "exclusión" sino asignación de cierto énfasis respecto de los lazos cooperativos tendientes a optimizar los recursos que disponen los latinoamericanos que desarrollan actividades en la Antártida¹⁶.

A partir de 1990 y a instancias de la convocatoria inicial formulada por la Dirección Nacional del Antártico, se han venido desarrollando "Reuniones de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos" (RAPAL)¹⁷. Ellas han tenido lugar en Buenos Aires, 11 al 13 de junio de 1990; Montevideo del 24 al 26 de julio de 1991 y Quito, del 4 al 6 de mayo de 1992 (la próxima está prevista en Lima entre el 29 y 30 de noviembre de 1993). Estas reuniones, que pueden considerarse de coordinación, cuentan con representantes de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Ecuador y Colombia. Entre sus objetivos centrales se destaca la coordinación de políticas, el establecimiento de redes de información y complementación científica, intercambio de

científicos y de resultados de investigaciones, otorgamiento de facilidades y apoyos logísticos e infraestructuras entre los miembros, búsqueda de posiciones compartidas para presentar en diversos foros de discusión de la cuestión antártica y defensa del medio ambiente.

Esta iniciativa argentina ha favorecido el acercamiento entre las Partes Latinoamericanas y ha contribuido a conformar un foro que facilita y promueve la concertación a escala regional.

3. Relaciones bilaterales de cooperación antártica.

Dado que la cooperación es uno de los principios básicos del Sistema Antártico, ha sido una práctica permanente entre los Estados participantes, firmar acuerdos bilaterales y desarrollar más o menos estrechamente relaciones cooperativas en materia de investigación científica.

3.1. Cooperación Especial con Chile.

El acercamiento que se ha venido dando entre Argentina y Chile a partir del restablecimiento de la democracia en ambos países, se manifiesta también en el ámbito de sus políticas antárticas.

En virtud de ello, dentro del marco de la cooperación antártica latinoamericana, la relación argentino-chilena se muestra particularmente estrecha. En este sentido merece destacarse la firma de la “Declaración Conjunta sobre la Antártida” entre los presidentes Patricio Aylwin Azócar (Chile) y Carlos Saúl Menem (Argentina), en la reunión celebrada el 29 de agosto de 1990, que reafirma las anteriores Declaraciones Conjuntas (1941-1947-1948-1971-1974). El contenido de esta Declaración pone en evidencia la firme decisión política de cooperación entre los dos países en materia antártica. Se propone, concretamente, la implementación de actividades científicas, el fomento de intercambio de personal y la participación en proyectos sectoriales que contribuyan a estructurar un “Programa Argentino-Chileno de Cooperación Científica Antártica”. Plantea, además, la intensificación de consultas bilaterales tendientes a la búsqueda de posiciones consensuadas en todos los ámbitos del Sistema Antártico y la actuación en común en las próximas conferencias antárticas.

También a raíz de la aceleración que tienen los temas ambientales, ambos países han firmado en agosto de 1991 un Tratado sobre Medio Ambiente el cual incluye, entre sus protocolos adicionales, una particular referencia a la problemática antártica.

Por su parte, y en un orden creciente de compromisos bilaterales, la Declaración Conjunta firmada el 28 de agosto de 1992, entre ambos presidentes presenta una modalidad que podría considerarse en cierta forma novedosa, en tanto y cuanto deja al descubierto el proceso mismo de la negociación que derivó en ese acuerdo. Ello se infiere de los términos de la declaración mencionada que establece "coordinar sus posiciones para la XVII Reunión Consultiva (Venecia, 1992) teniendo en vista el objetivo de establecer una Secretaría del Tratado Antártico cuya sede se establecería en Buenos Aires y de crear, simultáneamente, en Santiago el Comité de Protección Ambiental previsto en el Protocolo de Madrid al Tratado Antártico"¹⁰.

De lo dicho hasta aquí, se detecta un significativo avance en la búsqueda de un marco general de acuerdo entre los países latinoamericanos con intereses antárticos y un espacio sectorial de cooperación sustentada en la voluntad política puesta de manifiesto entre los dos países sudamericanos con mayor trayectoria en actividades antárticas como son Argentina y Chile. Ello indica no sólo continuidad en este aspecto sino un incremento y profundización en los niveles de coordinación y acción cooperativa.

3.2. Promoción de lazos cooperativos en materia antártica con otros Estados.

La firma de convenios con otros Estados que vienen desarrollando actividad en la Antártida, constituye como señalé con anterioridad una práctica corriente y pone en evidencia la tendencia a generar espacios de colaboración más estrecha o "selectiva". La metodología empleada para este fin cubre un amplio espectro de posibilidades.

En algunos casos se opta por la modalidad de la firma de "acuerdos-marco" de gobierno a gobierno, los cuales sientan las bases generales iniciales a partir de las que, posteriormente, pueden concretarse convenios sobre temas más puntuales y precisos. Otros, en cambio, expresan la realización de actividades científicas y logísticas, así como la colaboración y el intercambio entre las diversas instituciones del quehacer antártico o el desarrollo de proyectos especiales.

Para el período que este trabajo aborda creo conveniente destacar, en primer lugar dos actividades dada su relevancia y su grado de concreción. La primera de ellas está referida a la **construcción de un laboratorio científico argentino-alemán** en la base argentina de Jubany destinado al desarrollo de programas de investigación conjunta con Alemania Federal. Dicho laboratorio, que lleva el nombre "Dallmann", surgió de la celebración de un convenio de construcción y uso entre el Instituto Alfred Wegener (Alemania) y el Instituto

Antártico Argentino, y tendrá por objeto la investigación en el área de biología costera, previéndose que estará en condiciones de comenzar sus actividades durante el verano 93-94.

La segunda, tiene que ver con las tareas de limpieza para remover el remanente de combustible alojado en el transporte polar argentino "Bahía Paraiso" -hundido el 28 de enero de 1989 en las costas de la Antártida (Puerto Arturo)-. Esta actividad se concreta a partir de la firma de un convenio con el Reino de los Países Bajos a través de su embajador en Argentina y el entonces vice-canciller Olima. Las operaciones fueron ejecutadas por la Empresa "Noordhaek Dining Company (contratada a tal efecto por el gobierno holandés) y la Armada Argentina, entre el 6 de diciembre de 1992 y el 3 de enero de 1993. Esto implicó un aporte económico por parte del estado neerlandés del orden de los 2 millones de dólares y la contrapartida argentina-calculada en una cifra similar- estuvo dada en apoyo logístico, buques y personal científico y técnico¹⁹.

Esta tarea debe destacarse doblemente: en primer lugar por constituir una forma efectiva de cooperación dentro del marco del Tratado Antártico y en segundo lugar porque significa una contribución sustantiva al mantenimiento del equilibrio ambiental antártico.

Por su parte, con España e Italia se han firmado acuerdos muy similares en materia de cooperación antártica.

En el primer caso, el instrumento fue negociado por el Embajador argentino Juan Pablo Lohlé en junio de 1991 y ha sido refrendado a principios de 1993 por el Consejo de Ministros español. Además de impulsar la adopción de consultas sobre aspectos diversos de la cooperación, se pretende acordar posiciones en diferentes foros donde se traten cuestiones antárticas y realizar proyectos conjuntos de investigación entre el Programa Nacional Antártico de España y el Instituto Antártico Argentino.

Con respecto a Italia, la firma del convenio respectivo el 6 de octubre de 1992, estuvo a cargo de ambos Cancilleres - Colombo; Di Tella - reproduciéndose, en líneas generales los mismos aspectos que el anterior. Se estableció además que los organismos competentes serán la Dirección Nacional del Antártico y la Commissione Scientifica Nazionale per l'Antartide²⁰.

En el marco de los convenios firmados durante 1992 también corresponde señalar el "Acuerdo de Cooperación Geológica" firmado con la República Popular China, el 5 de noviembre, en oportunidad de la visita de nuestro Canciller a dicho país.

Para remarcar la continuidad durante 1992-93 en la ejecución de algunos otros proyectos pueden señalarse los que se desarrollan con Alemania en el campo de la biología marina antártica; con Italia en el área de la biología y geología antártica y de la sismología, geofísica y la medición de ozono en la

estratósfera; con España en técnica aeroespacial y sismología; con Polonia estudios paleoambientales y ecológicos²¹.

A modo de conclusión

La pertenencia al Sistema Antártico, al que he definido en términos de "régimen internacional" supone para la Política Exterior Argentina, así como para la de los otros Estados comprometidos con el mismo, beneficios y limitaciones que requieren una voluntad política de negociación permanente.

El entramado de relaciones, el acuerdo por consenso en la adopción de decisiones, conduce a desalentar cualquier acción por alguna de las Partes que pueda ser percibida por las demás como una actitud de "free rader" o del jugador que prefiere "defraudar" en lugar de cooperar.

Además la necesidad de preservar el sistema de posibles turbulencias ocasionadas en su marco externo - por ejemplo, intentos de declaración de la Antártida como Patrimonio Común de la Humanidad; revisión completa del Tratado; propuestas ecologistas de manejo ambiental de la región al margen del Tratado - demanda mayor cohesión entre sus miembros y el ajuste de sus políticas nacionales a los compromisos asumidos dentro del mismo.

Del análisis empírico realizado en este trabajo sobre la Política Exterior Argentina en el ámbito de la cuestión antártica puede inferirse que se trata de un capítulo de la acción externa de nuestro país que constituye un "leading case" de negociación permanente dentro de un régimen. El equilibrio que se logra está dado, precisamente, en los constantes ajustes que los Estados participantes generan entre sus respectivas políticas antárticas.

Es precisamente en este sentido que me interesaría marcar dos situaciones producidas durante el período que cubre este trabajo, las cuales han generado cierta preocupación y "escozor" entre los miembros del Tratado Antártico debido a actitudes argentinas. Una de ellas se produjo en el transcurso de la "Cumbre de la Tierra", es decir la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1992. En esa ocasión el Presidente Menem lanzó el ofrecimiento formal ante Naciones Unidas de establecer en Ushuaia un centro internacional para el control y salvaguardia de la Antártida. Sin dudas, esta propuesta generó confusión entre los miembros del Tratado Antártico quienes, incluida la Argentina, han trabajado para evitar la "universalización" de la Antártida bajo la administración de la Organización, como sugerían desde 1983 algunas propuestas presentadas ante la Asamblea General. Este anuncio, emitido sin

consulta previa al resto de los Estados comprometidos en la Antártida, fue percibido como una iniciativa bastante audaz²².

La segunda guarda relación con la Declaración firmada entre Argentina y Chile el 28 de agosto de 1992, donde ambos acuerdan apoyarse mutuamente en sus respectivas aspiraciones para ser sede de sendos órganos del Sistema Antártico. Nadie duda que este tipo de negociación efectivamente se da entre Estados, más aún, diríamos que constituye una modalidad "típica" en el marco de conversaciones que comprometerán a acciones mutuamente beneficiosas. No obstante, lo que aquí llama la atención es que quede al descubierto en la misma Declaración firmada por ambos presidentes, cuáles son los "términos del intercambio". No olvidemos que si bien se trata de un acuerdo bilateral, sus efectos apuntan al Sistema Antártico, lo cual ha causado cierto malestar en el resto de los Estados Miembros.

Otra característica insoslayable para poder entender la "complejidad" en el manejo de la cuestión antártica por parte de nuestro país es la relativa a la superposición de organismos oficiales que entienden y, a veces hasta tienen una percepción sesgada de la política antártica, cuyos esfuerzos es necesario conjugar y coordinar. La evolución reciente de las políticas antárticas ha contribuido en gran medida a generar espacios de consulta y decisión, donde se combinen las dimensiones de relaciones externas, desempeño interno, actividades logísticas y científicas. Esta debería convertirse en una práctica permanente para sustentar las acciones argentinas en la Antártida, a las que habrá que incorporar con vistas a futuro la dimensión económica sostenida en el nivel del discurso y tan ausente hasta nuestros días en el marco de las acciones.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Para hacer dicho concepto más explícito lo asimilaré a "régimen" definido en los términos que señala Krasner como "conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones que descansan en las mutuas expectativas y en el compromiso de las Partes y que gobierna las relaciones entre ellas relativas a una cuestión o "área temática" (KRASNER, Stephen, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1985, p.1). La pertenencia a los mismos no significa que los intereses de sus componentes sean idénticos -aunque pueden serlo, en ciertos casos- sino, más bien, complementarios. La condición sine qua non para su mantenimiento es la convicción de que los costos de separarse del mismo serían mucho más altos que los esfuerzos por contribuir a su estabilidad. Es por ello, que se genera en su interior una

permanente negociación para compatibilizar los objetivos de los Actores participantes, a la vez que se produce un proceso de adecuación a cambios que tienen lugar a nivel del Sistema Internacional, considerado en su conjunto. Actualmente totalizan 41 los Estados vinculados al Tratado Antártico, siendo 26 las "Partes Consultivas" y 15 los que revistan el carácter de "Adherentes". Se adjunta lista completa en un cuadro anexo.

2. Los países que pescan en aguas antárticas son Rusia, Japón, Polonia, la República de Corea, lo venía haciendo también la ex-República Democrática Alemana y, en menor medida, Chile.
3. Hasta el momento del hundimiento del buque polar "Bahía Paraíso" el 28 de enero de 1989 cerca de la estación norteamericana Palmer, la empresa privada Antartur, radicada en Ushuaia desarrollaba cruceros turísticos a la Antártida. Actualmente desde la capital de la provincia de Tierra del Fuego se realiza, a través del Instituto Fueguino de Turismo, una importante labor de monitoreo sobre los operadores internacionales que organizan viajes a la Antártida utilizando a Ushuaia como puerto de partida/tránsito para los viajes con dirección a la Antártida. Dicho puerto ofrece, también diferentes servicios de aprovisionamiento e información a los buques. (Información suministrada por Diana Galimberti, Oficina Antártica del Instituto Fueguino de Turismo, marzo de 1993)
4. Me he referido en detalle a esta percepción de la cuestión antártica en mi trabajo: "Enfoques teóricos y doctrinarios que dominaron las relaciones entre los países del Cono Sur durante los setenta. Su aplicación a la problemática antártica", en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Documentos de trabajo N.3, Rosario, marzo de 1988.
5. Según declaraciones del Director Nacional del Antártico, Dr. Juan Sola "durante mucho tiempo Argentina siguió una política de ocupación sin darle demasiada importancia a la ciencia. El prestigio antártico proviene de la actividad científica. Este es el primer objetivo de la política actual. Hay que sostener una política de prestigio y no de fuerza.
La ventaja de estar cerca hará posible convertir a nuestro país en un proveedor internacional de servicios internos. La soberanía va a estar en quien pesque, en quien explote petróleo". ("Entrevista a Juan V. Sola". *Boletín Oficial de la República Argentina*. Sección Cuarta, Buenos Aires, 19 de setiembre de 1985)
6. Conforme al art.4 del decreto en cuestión, quedan derogadas todas las políticas, directivas y disposiciones dictadas previamente en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, en materia de objetivos, estrategias y prioridades para la Política Nacional Antártica (*Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 8 de noviembre de 1990)
7. *Ibidem*.
8. MINISTERIO DE DEFENSA. DIRECCION NACIONAL DEL ANTARTICO. *Política Antártica Argentina*, Buenos Aires, 1986, p. 1.
9. Según consultas realizadas en la Cancillería, también hubo una oferta por parte de Estados Unidos por ser el depositario del Tratado Antártico. Con relación a la propuesta argentina contó con el apoyo de los países latinoamericanos, Alemania, Italia, España y otros europeos como Holanda, Suecia y Francia mostraron

- simpatía y, señalaron su preferencia por Buenos Aires, las delegaciones de Polonia y China.
10. "Las riquezas congeladas". Diario *Clarín*, Buenos Aires, 17 de mayo de 1991.
 11. *Ibidem*.
 12. Información suministrada por el Departamento Política de la Dirección Nacional del Antártico. (Agradezco especialmente al Dr. Angel Ernesto Molinari y al Lic. Eugenio Genest)
 13. "Londres accedió a coordinar la vigilancia ictícola en Malvinas". Diario *La Nación*, Buenos Aires, 9 de mayo de 1993.
 14. Las disciplinas presentes en los diferentes programas nacionales antárticos tienen un carácter muy específico como Biología, Biología Humana y Medicina, Geodesia, Glaciología, Física y Química de la Atmósfera, Geología, Geotermia, Astrofísica, Oceanografía, entre las más salientes.
 15. "Reunión del Subgrupo de Turismo Antártico del COMNAP" en *Boletín Antártico Chileno*, Santiago, abril 1993, p.33.
 16. Esta idea acerca de la "selectividad" la he desarrollado en detalle en mi trabajo "Cooperación: un desafío para las políticas antárticas latinoamericanas" en *Revista de Ciencia Política*. Río de Janeiro, abril/junho, 1988, vol.31, N.2, p.41/49.
 17. Esta experiencia se corresponde con la iniciada dentro del marco general del Sistema Antártico, a partir de 1987, que reúne a los Directores y Administradores de Programas Nacionales Antárticos (NAPDs) en forma separada pero coincidente con las reuniones del SCAR. En una esquematización simplificada podría decirse que las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico se preocupan de las cuestiones diplomáticas, políticas y jurídicas; el SCAR proporciona asesoría científica y los NAPDs implementan las actividades antárticas.
 18. *Declaración Conjunta Presidencial Argentino-Chilena*, Buenos Aires, 28 de agosto de 1992, pág.5
 19. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, *Remoción de Combustibles del "Bahía Paraíso"*, Diciembre de 1992-Enero de 1993. Informe Final, Buenos Aires, julio de 1993.
 20. Ver Acuerdo de Cooperación Antártica entre la República Argentina y el Reino de España, Madrid, 21 de junio de 1991; Declaración Política sobre Cooperación Antártica Argentino-Italiana, Roma, 6 de octubre de 1992.
 21. Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem ante la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 111º período de sesiones ordinarias, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1º de mayo de 1993, pág.17
 22. Ver MAC KAY, María Luisa; SANTORO, Daniel, "El doble discurso", Diario *Clarín*, Buenos Aires, 20 de noviembre de 1992.

ANEXO I

TRATADO ANTARTICO

Estados Partes Contratantes (por orden cronológico de su incorporación)

ESTADO	FECHA	STATUS	NOTA**
1.REINO UNIDO *	31-may-60	SO/PC	
2.SUDAFRICA	21-jun-60	SO/PC	
3.BELGICA	26-jul-60	SO/PC	
4.JAPON	04-ago-60	SO/PC	
5.ESTADOS UNIDOS	18-ago-60	SO/PC	
6.NORUEGA *	24-ago-60	SO/PC	
7.FRANCIA *	16-set-60	SO/PC	
8.NUEVA ZELANDA *	01-nov-60	SO/PC	
9.RUSIA (b)	02-nov-60	SO/PC	
10.POLONIA	08-jun-61	EA/PC	29-jul-77
11.ARGENTINA *	23-jun-61	SO/PC	
12.AUSTRALIA *	23-jun-61	SO/PC	
13.CHILE *	23-jun-61	SO/PC	
14.REPUBLICA CHECA (c)	14-jun-62	EA	
15.DINAMARCA	20-may-65	EA	
16.HOLANDA	30-mar-67	EA/PC	19-nov-90
17.RUMANIA	15-set-71	EA	
18.R.D.ALEMANA (a)	19-nov-74	EA/PC	05-oct-87
19.BRASIL	16-may-75	EA/PC	12-set-83
20.BULGARIA	11-set-78	EA	
21.R.F.ALEMANA (a)	05-feb-79	EA/PC	03-mar-81
22.URUGUAY	11-set-80	EA/PC	07-oct-85
23.PAPUA-NUEVA GUINEA	16-mar-81	EA	
24.ITALIA	18-mar-81	EA/PC	05-oct-87
25.PERU	10-abr-81	EA/PC	09-oct-89
26.ESPAÑA	31-mar-82	EA/PC	21-set-88
27.R.P.CHINA	08-jun-83	EA/PC	07-oct-85
28.INDIA	19-ago-83	EA/PC	12-set-83
29.HUNGRIA	27-ene-84	EA	
30.SUECIA	24-abr-84	EA/PC	21-set-88
31.FINLANDIA	15-may-84	EA/PC	09-oct-89
32.CUBA	16-ago-84	EA	
33.COREA DEL SUR	26-nov-86	EA/PC	09-oct-89
34.GRECIA	08-ene-87	EA	
35.R.P.D.COREA	21-ene-87	EA	
36.AUSTRIA	25-ago-87	EA	
37.ECUADOR	15-set-87	EA/PC	19-nov-90
38.CANADA	04-may-88	EA	
39.COLOMBIA	31-ene-89	EA	
40.SUIZA	15-nov-90	EA	
41.GUATEMALA	31-jul-91	EA	
42.UCRANIA	28-oct-92	EA	

** se refiere al depósito de la nota de ratificación

SO: Signatario original (12)

PC: Parte Consultiva (26)

EA: Estado Adherente (15)

* Estado Reclamante (07)

(a): Unificado en un solo Estado el 2 de octubre de 1990.

(b): El Estado originario fue URSS, formalmente representado por Rusia desde diciembre de 1991.

(c): Formalmente Checoslovaquia como Estado firmante es representado por la República Checa desde el 1ro. de enero de 1993.

EL CONFLICTO DE MALVINAS EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

Alfredo Bruno Bologna

El conflicto por las Islas Malvinas constituye uno de los temas de más larga tradición en la agenda de Política Exterior, presente en las relaciones internacionales de diferentes gobiernos sin distinción de orientación política.

Por su naturaleza es uno de los temas más sensibles de la política argentina, de tal manera que su tratamiento tiene consecuencias no sólo a nivel internacional sino también en la sociedad misma.

El conflicto de las Islas Malvinas, tiene además consecuencias directas con respecto a la relación bilateral establecida entre la República Argentina y el Reino Unido. Más aún este ha tenido impacto y repercusión en las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos de América (venta de armas-buenos oficios entre los países en conflicto), con la Comunidad Europea (veto británico a los acuerdos con la República Argentina), con los organismos internacionales (Organización de las Naciones Unidas, Organización de Cooperación Económica y Desarrollo, Organización del Tratado del Atlántico Norte) y con organismos no gubernamentales como la Cruz Roja Internacional.

Marginar el conflicto de Malvinas de la agenda de Política Exterior Argentina nos aleja de un análisis realista, ya que el mismo no solo guarda relación con la zona del conflicto (Atlántico Sur), sino que además configura un punto vital en el cuadro de relaciones entre el Reino Unido y la República Argentina como así también en el tratamiento de los organismos internacionales.

En el presente trabajo se pretende focalizar la cuestión Malvinas durante el año 1992 y parte de 1993 y como referencia general lo acontecido desde la asunción del Presidente Menem, haciendo algunas comparaciones puntuales con el gobierno del Presidente Alfonsín.

Luego del frustrado encuentro de negociación bilateral que se produjo en Berna en junio de 1984, la diplomacia del gobierno radical (U.C.R.) cambió la

estrategia llevando el caso Malvinas al ámbito multilateral, no sólo en la Asamblea General de las Naciones Unidas, sino en distintos foros, tanto gubernamentales como no gubernamentales, escenarios en los cuales Argentina logró importantes apoyos solicitando la negociación directa entre las partes en conflicto. A pesar de la presión internacional ejercida sobre el Reino Unido, esta nación no modificó su postura y el gobierno del presidente Alfonsín se encontró sin una adecuada estrategia diplomática para avanzar sobre el tema¹

Mientras el gobierno radical privilegiaba la estrategia multilateral, el Reino Unido -con su política de hechos consumados- concretaba para las Islas Malvinas: a) un aeropuerto cuya pista de aterrizaje tenía una extensión de 2.590 metros lo que permitía la unión de las Islas Malvinas con el Reino Unido a través de aeronaves de fuselaje ancho (12 de mayo de 1985); b) una zona de administración y conservación pesquera de 150 millas (puesta en vigencia el primero de febrero de 1987), establecida como reacción a los convenios pesqueros celebrados por Argentina con la Unión Soviética y Bulgaria; c) realización por primera vez de maniobras militares **Fire Focus** durante el mes de marzo de 1988; y d) un servicio de transporte marítimo regular que unía Puerto Argentino con Punta Arenas (Chile) y Montevideo (Uruguay).

Ante esta situación de total estancamiento en las negociaciones, era evidente que se debían destrabar las mismas, que habían sido caracterizadas por el canciller Dante Caputo como la "cuadratura del círculo"².

Es por ello que en este trabajo trato de establecer cuál es el diseño de la Política Exterior Argentina, con relación a Malvinas a partir del gobierno de Menem, quien asumiera el 8 de julio de 1989, sin considerar los aspectos previos de los discursos en la campaña electoral y líneas de acción incluidas en la plataforma electoral del Partido Justicialista.³

Además tendré en cuenta la relación bilateral entre Argentina y el Reino Unido, la política en los organismos multilaterales y las influencias del conflicto en otros países o regiones.

A los fines analíticos he separado las siguientes variables: diplomáticas, militares y económicas.

1. DE LA DIPLOMACIA MULTILATERAL A LA BILATERAL

En este aspecto abordaré la acción desarrollada por la cancillería argentina a nivel bilateral y en los organismos internacionales, como así también las propuestas sugeridas dadas a conocer para solucionar el litigio.

1.1. La negociación bilateral.

A partir de la gestión diplomática iniciada por el Dr. Domingo Cavallo al frente de la Cancillería, se establece una estrategia basada en los buenos oficios solicitados a los presidentes de España, Brasil, Uruguay y la ya instrumentada durante el gobierno radical, a través del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

Esta estrategia dió como resultado una reunión entre representantes de Argentina y el Reino Unido que se realizó en la ciudad de Nueva York en agosto de 1989, la cual fue caracterizada por los diplomáticos de ambos países como "conversaciones para empezar a conversar".

Téngase en cuenta que previamente a esta reunión el gobierno argentino había anunciado el primero de agosto de 1989, que dejaba sin efecto las restricciones establecidas para la importación de productos británicos a la Argentina que estaba en vigencia a partir de la guerra de 1982. Una actitud similar había adoptado el Reino Unido durante el gobierno del Dr. Alfonsín.

El presidente del Consejo de Estudios del Atlántico Sur, Arnaldo Musich, había propuesto al gobierno de Alfonsín dejar sin efecto la ley que impedía el ingreso de importaciones británicas.⁴

Se puede evaluar esta decisión como una manifestación de buena voluntad para el inicio de negociaciones. No puede dejar de interpretarse que los intereses británicos procuraban esta normalización de relaciones económicas desde hacía bastante tiempo.

Luego de la primera reunión informal de Nueva York, se concreta en Madrid entre los días 17 y 18 de octubre de 1989 las conversaciones que llevarían a una serie de negociaciones sobre distintos aspectos de la agenda.

En la Declaración conjunta emitida al término de la misma se establecía respecto a la disputa por las Islas Malvinas, la llamada "fórmula del paraguas de soberanía" que protege la posición de cada parte en lo relativo a sus derechos sobre los archipiélagos y espacios marítimos circundantes.

De acuerdo al canciller Cavallo, esto significó un paso muy importante, un salto cualitativo con respecto a la situación anterior porque, por primera vez desde 1982, el Reino Unido aceptó explícitamente la existencia de una disputa jurídica por la posesión soberana de esos territorios. Gran Bretaña, para el Canciller, se había resistido permanentemente a reconocer litigio alguno. Su posición era que el tema de la soberanía estaba terminado y las islas eran británicas.⁵

En la reunión de Madrid se crearon dos grupos de trabajo, uno sobre pesca y otro para intercambiar puntos de vista y propuestas sobre medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar.

En esta primera reunión formal entre los dos países se abordaron muy variados temas de la agenda bilateral que, según lo expuesto al comienzo del trabajo, se irán desarrollando en cada una de las áreas correspondientes.

La reunión de Madrid significó un éxito diplomático de la gestión del canciller Cavallo, al destrabar la relación de estancamiento en que había quedado el tema desde la guerra de 1982.

Desde el punto de vista jurídico, la inclusión de la fórmula del paraguas implicaba el reconocimiento por parte del Reino Unido de una disputa de soberanía sobre las islas Malvinas.

Desde el punto de vista económico permitía a la República Argentina regularizar las relaciones comerciales y financieras bilaterales e iniciar las negociaciones con la Comunidad Europea que eran permanentemente vetadas por el Reino Unido.

La segunda reunión de importancia, se realiza también en Madrid, los días 14 y 15 de febrero de 1990. En esta ocasión ambos gobiernos acordaron restablecer las relaciones diplomáticas y crear un **“Grupo de Trabajo sobre Asuntos del Atlántico Sur”**, que absorbería los Grupos de Trabajo sobre cuestiones militares y pesca. Gran Bretaña anuncia que dejará sin efecto la zona de protección establecida alrededor de las Islas Malvinas.

Como consecuencia de lo acordado en Madrid II, ambos gobiernos reabrieron las respectivas embajadas en Buenos Aires y Londres el 26 de febrero de 1990. El 22 de marzo del mismo año se anunciaba oficial y simultáneamente la designación de los respectivos embajadores.

1.2. La diplomacia argentina en el ámbito multilateral.

En este aspecto analizo la actividad de la diplomacia argentina en los organismos internacionales haciendo hincapié en la Organización de los Estados Americanos y en las Naciones Unidas.

En la XX Asamblea General de la **Organización de Estados Americanos**, celebrada en Asunción en junio de 1990, Argentina promovió la adopción de una declaración por la que se reconoce que la cuestión de las Islas Malvinas constituye un tema de interés hemisférico permanente y se invita a los gobiernos de Argentina y el Reino Unido a continuar las negociaciones para alcanzar una solución definitiva. Esta postura fue mantenida hasta el presente, en las Asambleas anuales de la OEA.

En la **Organización de las Naciones Unidas**, el tema tuvo dos ámbitos de inserción. El 14 de agosto de 1990, el Comité de Descolonización, adoptó una resolución, con el voto favorable de 20 países por la cual reitera que la

manera de resolver la disputa por la soberanía del archipiélago es mediante negociaciones bilaterales.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adopta anualmente la decisión de continuar el análisis de la cuestión Malvinas y mantener el tema en su agenda para la próxima sesión.

Interesa conocer cuál era el pensamiento del ex Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Dr. Domingo Cavallo, con respecto al tratamiento del tema en la Organización de las Naciones Unidas, ya que el sucesor en el Ministerio a partir del primero de febrero de 1991, el Ingeniero Guido Di Tella, continuaría esta línea de trabajo.

El canciller Cavallo explica que el tema no fue retirado del ámbito de las Naciones Unidas, sino que se cambió la estrategia.

Prefería la vía bilateral, privilegiando el diálogo y la negociación como métodos adecuados para recuperar la normalidad de nuestras relaciones y a partir de allí, comenzar a recrear una relación humana entre los habitantes de las islas Malvinas y los argentinos que viven en el territorio continental, tratando de restaurar los lazos existentes antes de abril de 1982. Creía que de esta forma, no en un plazo breve, pero de manera segura, se podía esperar, como lo hicieron hasta el presente los españoles con el Peñón de Gibraltar que el problema se vaya **disolviendo más que resolviendo**. A partir de este estrechamiento de los vínculos con los habitantes, y en la medida en que estos confíen que sus intereses recíprocos van a ser respetados por nuestro país, quizás podamos volver a conversar sobre la forma de recuperación por parte de la República Argentina del pleno ejercicio de la soberanía sobre las islas Malvinas y demás islas del Atlántico Sur.⁶

La gestión diplomática de la cancillería argentina durante la gestión del Dr. Cavallo logró significativos éxitos en la relación bilateral con el Reino Unido que se manifiestan no sólo en el campo diplomático, sino también en los ámbitos militar y económico. Se puede afirmar que el canciller Cavallo cerró la negociación diplomática bilateral una vez que se concretaron los acuerdos militares que llevaron la necesaria distensión a la zona del conflicto.

La estrategia elaborada por Cavallo en la cancillería tendría su continuidad a través de la gestión del Ingeniero Di Tella quien asume el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto el 1 de febrero de 1991.

Entre las líneas de la diplomacia del canciller Cavallo, se había previsto el "estrechamiento de los vínculos con los habitantes de las Islas Malvinas".

Dentro de ese esquema parece coincidir la estrategia implementada por el canciller Di Tella a partir de 1992.

En los primeros días de ese año, Di Tella anuncia, que para solucionar el conflicto, se tendrán en cuenta los **deseos de los habitantes**.⁷

Esto hace inferir que se retrotrae la situación al momento previo de la gestión del canciller Miguel Angel Zavala Ortiz en la década del sesenta y de todas las resoluciones posteriores de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La primera resolución de la Asamblea General sobre el tema aprobada en 1965, expresaba que la solución pacífica del conflicto se debería encontrar teniendo en cuenta, entre otros elementos, los **intereses de los habitantes de las islas Malvinas**.

Esta resolución fue considerada como un triunfo diplomático argentino, al superar la tesis británica que quería imponer el criterio de los **deseos de los habitantes**.⁹

Dicha tesis fue mantenida por la diplomacia argentina a través de gobiernos de distinta orientación política desde 1965 hasta 1992.

En un artículo publicado con su firma, el mismo canciller confirma este nuevo concepto diciendo que para solucionar el conflicto se debe tener en cuenta, los **intereses, deseos, temores y aspiraciones** de los kelpers.⁹

La nueva estrategia diplomática implementada por el canciller Di Tella a partir de 1992, se traduce en una serie de actos entre los que podemos mencionar: a) Reunión informal en Londres, noviembre de 1992, con dos representantes de las islas Malvinas; b) la inclusión por primera vez, en el documento anual argentino de recordación del despojo de 1833, de un párrafo en el cual se reitera la permanente disposición al diálogo fructífero y la cooperación con los habitantes de las islas Malvinas para promover y salvaguardar sus intereses y bienestar; c) frustrado encuentro en abril de 1993; d) reportaje concedido a la emisora de radio de Puerto Argentino en diálogo con los habitantes y directamente desde Londres y e) intercambios de documentos a través del fax de cancillería y de los habitantes de las islas.

Por su parte el Primer Ministro británico, John Major en su mensaje de Navidad a los malvinenses, el 23 de diciembre de 1992, expresó que se prestaría apoyo a sus **intereses**.

Una primera lectura efectuada de las declaraciones del canciller argentino, sosteniendo los **deseos** de los habitantes y por otra parte del Primer Ministro del Reino Unido hablando de los **intereses** podría anunciar que existe en la actualidad un cambio de roles en la diplomacia de los dos países.

Las palabras pronunciadas por el Primer Ministro, deben ubicarse en el nuevo contexto que surge en la zona del conflicto a partir de la creación de una Zona de Administración y Conservación pesquera de 150 millas alrededor de las islas Malvinas en 1987.

Por la misma el gobierno de las islas Malvinas podía otorgar licencias de pesca y de esa manera se obtenían fuertes ingresos que beneficiaban a la población y no eran transferidos al Reino Unido.

El dinero proveniente de la pesca se invertía en las islas Malvinas. El Reino Unido mantenía dentro de su presupuesto militar, la base existente en su capital. Este nuevo enfoque de la diplomacia británica puesto en vigencia en 1987, contrasta con la política del pasado, donde los habitantes no eran considerados ciudadanos británicos y las islas tenían solamente una finalidad estratégica.

Es por ello que no comparto el optimismo del periodista Bellado, cuando menciona las palabras de Major como una "coincidencia con la posición argentina"¹⁰. Considero que en la actualidad el Reino Unido privilegia el aspecto económico para fomentar el bienestar de la población. Al hablar de los intereses, se está pensando en aumentar los recursos económicos que existen en la colonia, pesca y petróleo, y no una vinculación o acercamiento a la tradicional postura argentina.

Cuando el criterio argentino era de tener en cuenta los intereses de los habitantes, se entendía que la cercanía de Malvinas al continente sería mucho más factible para el bienestar de la población, que la distancia que separa las islas del Reino Unido.

La actividad diplomática desplegada por el canciller Di Tella tiene como objetivo, según sus propias expresiones, tratar de seducir (sic) a los kelpers.¹¹

1.3. Propuestas de solución al conflicto

En esta parte se analizarán algunas de las propuestas dadas a conocer por nuestro país para solucionar el conflicto.

- a) El 3 de enero de 1991 en la ciudad de Pinamar, provincia de Buenos Aires, el presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem, no descartó que por medio del arbitraje internacional, Argentina y el Reino Unido, puedan encontrar una solución a la cuestión de la soberanía de las islas Malvinas.

El 6 de marzo del mismo año, la cancillería argentina elaboró un documento en el cual manifestaba, que las negociaciones con Gran Bretaña podían terminar en un arbitraje. Se expresaba además que la ubicación inequívoca de la Argentina en el campo occidental y su inserción en el nuevo orden internacional, contribuyen a crear las condiciones necesarias y el marco propicio para avanzar en esa dirección. Si bien es posible que Gran Bretaña no pueda acompañarnos en la realización de este esfuerzo, creemos que tarde o temprano llegará ese momento.¹²

- b) Una segunda propuesta presidencial se conoce el 8 de junio de 1993, cuando en una conferencia de prensa realizada en Ginebra, Suiza, el Dr. Menem, expresó que "poner una bandera argentina, aunque sea compartida, sería un paso muy importante. Por más que nuestro objetivo sea volver a la situación previa a 1833". Las propuestas presidenciales, tienen antecedentes en nuestra historia diplomática del conflicto. Ninguna de ellas mereció comentarios por parte del Reino Unido.
- c) Bajo el argumento de la cancillería argentina de contemplar los deseos de los habitantes se puede llegar a proponer la independencia de las islas Malvinas, aunque los mismos habitantes no manifestaron este criterio en ningún momento y desean seguir siendo una colonia de Gran Bretaña.

Sin embargo la propuesta de independencia de las islas Malvinas ha sido sostenida en un Memorandum enviado al Canciller Guido Di Tella, con fecha 26 de mayo de 1992, por el jefe de Gabinete de asesores, Dr. Carlos Escudé.

La fórmula propuesta por Escudé es: dureza respecto de los recursos del subsuelo marítimo, generosidad respecto de la tierra y los derechos y deseos de los kelpers. Expresa Escudé que debemos adoptar la máxima generosidad respecto de la tierra malvinense, (que no sirve para casi nada) y respeto del derecho de los kelpers de no ser argentinos y, en verdad, de ser lo que quieran ser. Si eventualmente optan por ser independientes mejor: es eso lo que más le conviene a la Argentina para inducir la retirada británica del Atlántico Sur.¹³

Resulta sorprendente que un académico de nuestro país, cumpliendo funciones de asesoramiento de la cancillería argentina, proponga la independencia de las islas Malvinas, hecho inédito en la historia diplomática del conflicto. No existen antecedentes en nuestro país, el Reino Unido, ni en las islas Malvinas, a nivel gubernamental y no gubernamental de manifestaciones sobre este criterio de independencia para solucionar el litigio.

Esta postura ha sido criticada por funcionarios y académicos. El ex embajador Gerardo Schamis emitió severos juicios sobre las manifestaciones realizadas por el asesor de Di Tella. Censuró al mismo por haber dicho que "como es imposible que las tierras sean argentinas (las Malvinas) podemos compartir la riqueza de ese mar."¹⁴

Si bien las alternativas de solución presidencial no son originales, comparto como más adecuadas la recurrencia a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. De cualquier manera los actos y actividades desarrolladas por la República Argentina y el Reino Unido, en la zona del conflicto, a partir de 1989, crean ciertas dudas sobre la factibilidad de nuestros derechos, a

pesar del “paraguas” de soberanía establecido en las Malvinas por los acuerdos de Madrid I de 1989.

2. LA DISTENSION MILITAR

En este ámbito debe tenerse en cuenta el cambio de actitud de las fuerzas armadas argentinas si se comparan los gobiernos de Alfonsín y Menem.

Durante el gobierno radical las fuerzas armadas no acataban las órdenes del presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín, con vistas a crear un clima de distensión en la zona del conflicto. Esta situación se modificó a partir de 1989 cuando asume la presidencia el Dr. Carlos Saúl Menem.¹⁵

Este cambio en la actitud de las fuerzas armadas no tuvo solamente consecuencias en el ámbito castrense sino también en el campo diplomático. En cuatro oportunidades el gobierno de Alfonsín procuró conversaciones bilaterales con el Reino Unido luego del fracaso de Berna, enero, julio, noviembre de 1987 y marzo de 1988. Sin embargo el Reino Unido no mostró ninguna disposición favorable para el inicio de las negociaciones.

El ex Canciller Cavallo aclara que lo que el presidente Menem logró fue dar una señal a los ingleses que desde su gobierno controlaba a las fuerzas armadas. La orden de concluir con procedimientos de guerra se cumplió rápidamente.¹⁶

Con esta apreciación también coincide el periodista Morales Solá quien comienza un artículo con esta pregunta **Tiene Menem el control de los Militares?** Con relación a las negociaciones de Malvinas, Morales Solá señala que ahora Londres ha comprobado un mejor clima castrense en torno de Menem, y esto explica en parte que hayan aceptado los términos y el ritmo que durante los dos últimos años le negaron al gobierno alfonsinista.¹⁷

El clima anteriormente descripto, al favorecer un diálogo frecuente y activo entre la República Argentina y el Reino Unido, tiene su correlato en el ámbito castrense.

Lo resuelto en la reunión de Madrid I, desde el punto de vista militar, señala:

- a) La obligación de solucionar las controversias exclusivamente por medios pacíficos y la obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza respetando plenamente los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Los dos gobiernos manifestaron que todas las hostilidades entre ellos habían cesado.
- b) Se intercambiaron puntos de vista y propuestas sobre medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar. La delega-

ción británica anunció las siguientes decisiones de su gobierno: eliminar el actual requisito de acuerdo previo para que los buques mercantes argentinos entren en la zona de protección y hacer coincidir los límites de la zona de protección con los de la zona de conservación.

Como resultado de los intercambios y propuestas, se da cuenta de la creación de un Grupo de trabajo para considerar dichos puntos de vista y propuestas.

De acuerdo a los anuncios incluidos por el Reino Unido en los Acuerdos de Madrid, por los cuales ese gobierno eliminaría el requisito del acuerdo británico previo para que los buques mercantes argentinos entren en la zona de protección, el 29 de diciembre de 1989 el Reino Unido comunica que la mencionada restricción quedará sin efecto a partir del 1 de enero de 1990. Esta medida unilateral británica implica que los buques civiles de pabellón argentino podrán ahora transitar sin probabilidad de incidentes por el espacio marítimo que circunda las islas Malvinas, incluyendo el área comprendida por la ilegítima "zona de protección británica"¹⁹.

Se debe recordar que en principio el límite establecido por el Reino Unido para esta zona era de 200 millas. Pocos meses después de haber concluido el conflicto Gran Brataña la redujo a 150 millas y en 1986 esa zona coincidía con la de Conservación y Administración Pesquera.

El clima de distensión en la zona se traduciría en los documentos elaborados por el "Grupo de Trabajo argentino-británico sobre medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar".

Desde el punto de vista militar se evidencia un progresivo entendimiento a través de los documentos básicos elaborados por el Grupo de Trabajo mencionado:

- a) La primera reunión del Grupo se efectúa en Montevideo en diciembre de 1989. En ella se trabajó sobre los siguientes aspectos: ayuda mutua en caso de búsqueda y rescate; restauración de condiciones para aumentar el margen de seguridad en torno a la navegación marítima y aérea y la adopción de medidas que tiendan a evitar incidentes militares en la zona de conflicto.
- b) En Madrid II se aprueba el Informe Final del Grupo de Trabajo sobre:
 - a) Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas; b) "Sistema de comunicación directa" entre las Islas Malvinas y el territorio continental; c) Conjunto de reglas de comportamiento recíproco; d) Conjunto de procedimientos para casos de emergencia; e) Sistema de Información sobre seguridad y control de la navegación marítima y aérea.

En el Anexo I de Madrid II se especifica que las partes se notificarán -con una anticipación mínima de 48 horas- la identificación, el rumbo previsto y el propósito de los buques o de las aeronaves que prevean acercarse a menos de 50 millas náuticas por mar o de 70 millas náuticas por aire de las costas.

Con relación al anuncio británico de los acuerdos de Madrid II por el cual dejaría sin efecto la zona de protección, esto se concreta el 31 de marzo de 1990.

El clima de entendimiento militar en la zona de conflicto, lleva al Grupo de Trabajo a proponer en su IV Reunión realizada en mayo de 1991 y concretada en la V Reunión celebrada en Londres en junio de 1991 la revisión de los aspectos antes señaladas en Madrid II.¹⁹

- c) La revisión de las disposiciones aprobadas en Madrid II, elaboradas por el Grupo de Trabajo, se dieron a conocer el 25 de setiembre de 1991 en la República Argentina y el Reino Unido y entraron en vigor el 9 de octubre de 1991.

En el nuevo acuerdo, se reduce el ámbito de aplicación a 80 millas de las costas, se reduce de 25 a 14 días el plazo para la notificación de maniobras militares y deben notificarse únicamente las maniobras militares que tengan lugar a menos de 80 millas náuticas de la costa. En cuanto a la aviación, en el nuevo texto se estipula una zona de control del tráfico aéreo para el aeropuerto de Mount Pleasant en el Territorio, de conformidad con las normas y reglamentos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Sobre las nuevas disposiciones, todas las aeronaves, que lleguen a ese aeropuerto o despeguen de él tendrán que presentar un plan de vuelo una hora antes de la partida.

En cuanto a las unidades navales de combate, en el Acuerdo de Madrid II se establecía la notificación recíproca en el caso de buques que tuvieran la intención de acercarse a menos de 50 millas de la costa. En el nuevo acuerdo se ha reducido esa distancia a 15 millas. El entonces Subsecretario de Relaciones Exteriores de Argentina, Dr. Juan Carlos Olima, había manifestado que la declaración bilateral revisada constituía una prueba de que los dos Gobiernos tenían la voluntad política necesaria para fomentar la confianza mutua.²⁰

En el Mensaje presidencial del 1ro. de Mayo de 1993, al Congreso Nacional el Dr. Carlos S. Menem consideró que la labor desarrollada por el Grupo de Trabajo había sido satisfactoria.²¹

- d) La Argentina y el Reino Unido convinieron una reducción de 80 a 55 millas, del límite de protección militar para las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. Este anuncio formulado simultáneamente

en Buenos Aires y Londres el 12 de julio de 1993 establece también un sistema directo de comunicación militar sin intervención de las cancillerías.

Cuando se trate de grupos de menos de cuatro buques o aviones las naves podrán acercarse inclusive hasta las 15 millas de las costas de Malvinas o del continente argentino, siempre y cuando se notifique el movimiento en las 48 horas previas. Si es de cuatro buques, la información de las maniobras deberá hacerse con 14 días de anticipación. Mediante este acuerdo se elimina la obligación de los países de informar sobre la realización de ejercicios militares con 1.000 hombres o más.

Estas nuevas disposiciones fueron aprobadas por el Grupo de Trabajo los días 4 y 5 de mayo de 1993.

Otras derivaciones de la guerra de 1982 se relacionan con la visita de familiares de soldados argentinos sepultados en el Cementerio de Darwin y las investigaciones iniciadas en el Reino Unido primero y luego en nuestro país sobre supuestos fusilamientos de soldados argentinos por parte de militares británicos.

- a) Desde la finalización de la guerra de 1982, familiares de los soldados argentinos sepultados en el cementerio de Darwin, pequeña localidad de las islas Malvinas, venían reclamando el interés de realizar una visita a esa ciudad, que no podía concretarse por divergencias diplomáticas y jurídicas.

En Madrid II se anunció programar la visita de familiares directos de los soldados argentinos allí sepultados. La visita -inspirada en razones humanitarias- se efectuaría bajo los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja, cuyos buenos oficios serían solicitados por ambos gobiernos.

Luego de la negociación, la visita se concretó el 18 de marzo de 1991 cuando por primera vez, 375 familiares llegan al cementerio de Darwin en las Islas Malvinas, sin ningún tipo de inconvenientes.²² Este acontecimiento cerraba una espera de diez años de angustia y dolor.

- b) Otro aspecto relacionado con la guerra de 1982 está referido al posible fusilamiento o ejecución de soldados argentinos por parte de militares británicos.

Luego de un silencio de casi diez años, el cabo inglés Vicent Bramley, publica un libro "Excursion to Hell" en el cual relata la ejecución de cuatro soldados argentinos efectuadas por el Tercer Cuerpo de Paracaidistas del Reino Unido.

Las denuncias de Bramley fueron confirmadas por el Sargento del Ejército Argentino, José Oscar Carrizo.²³

Bramley visitó nuestro país en junio de 1993 y mantuvo reuniones con ex combatientes argentinos.

Como consecuencia de esta revelación se inicia una investigación a través de la División de Crímenes Internacionales de Scotland Yard. La comisión designada al efecto comienza su tarea en Londres, visitando posteriormente las Islas Malvinas en febrero de 1993 y con autorización del gobierno argentino también se hace presente en Buenos Aires en agosto de 1993.

Con posterioridad a la iniciativa británica el gobierno argentino crea dentro de la órbita del Ministerio de Defensa, en 1993, una Comisión para investigar si existieron actos violatorios de las normas legales en vigor en materia de Derecho Humanos durante y después de la guerra de Malvinas. Esta Comisión está presidida por el obispo castrense monseñor Norberto Martínez.

El Presidente Menem, aseguró en Davos, Suiza, el 30 de enero de 1993, que las investigaciones realizadas por el Reino Unido sobre el posible fusilamiento de soldados argentinos en la Guerra de las Malvinas, no afectarán las relaciones entre la Argentina y Gran Bretaña.

Como conclusión se puede decir que la distensión militar lograda en la zona del conflicto entre la República Argentina y el Reino Unido, no era una situación imaginable luego de transcurridos diez años de guerra. De cualquier manera se debe señalar en este ámbito, que debe esperarse los informes definitivos de las Comisiones que investigan los posibles fusilamientos de soldados argentinos y por otra parte que Gran Bretaña levante el embargo de armas que aún pesa sobre Argentina, ya sea en la relación directa o a través de la presión que ejerce sobre Estados Unidos de América para impedir la venta de aviones a nuestro país.

3. LOS RUIDOS EN EL AMBITO ECONOMICO

Los avances logrados en la relación bilateral entre la República Argentina y el Reino Unido, en los ámbitos diplomático y militar no muestran su contrapartida en las cuestiones económicas en la zona del conflicto.

En el aspecto económico vuelven a resurgir las cuestiones conflictivas que han tenido diversos matices en la historia de las relaciones argentino-británicas.

Los dos sectores de la economía puestos a prueba con relación al conflicto, son hoy como ayer, la pesca y el petróleo.

A su vez estos sectores están intimamente vinculados a las jurisdicciones marítimas de Argentina y el Reino Unido en las islas Malvinas.

Los temas económicos han abierto una brecha entre los aspectos tratados en la zona del conflicto.

Esto se evidencia en dos temas, la pesca y el petróleo. El gobierno del Reino Unido asigna particular atención a la cuestión pesquera, ámbito en el cual la República Argentina mostró signos de mayor capacidad de maniobra negociadora. Por otra parte, la cuestión del petróleo, si bien se negocia activamente creo que la presión ejercida por el Reino Unido apunta a conseguir réditos políticos y económicos para la pesca.

Aún cuando considero que entre ambas cuestiones existe una vinculación, separo a los fines analíticos, esos dos sectores:

a) Pesca en el Atlántico Sur

Como se recordará el Reino Unido había establecido una Zona de Administración y Conservación Pesquera en las Islas Malvinas de 150 millas. El anuncio dado por el canciller inglés Geoffrey Home, en el Parlamento británico el 29 de octubre de 1986 era una medida política para presionar a la República Argentina y como reacción a los convenios pesqueros firmados por nuestro país con la Unión Soviética y Bulgaria en 1986.

Esta Zona de pesca en las Malvinas entra en vigor el primero de febrero de 1987. La actitud del gobierno británico permitió al gobierno de las Islas Malvinas, y a sus habitantes tener un recurso económico excelente que elevó el ingreso *per capita* de la población.²⁴

Por los Acuerdos de Madrid I, Argentina ejerce el control de una zona de superposición de jurisdicciones con el Reino Unido de 4.000 kilómetros cuadrados. Zona que estaba libre del control de ambos países en la cual pescaban indiscriminadamente casi 400 buques de distintas nacionalidades. El primer acuerdo pesquero entre la República Argentina y el Reino Unido se conoce el 28 de noviembre de 1990, con la denominación de "Declaración Conjunta sobre Conservación de Recursos Pesqueros". En la misma se establece una zona al oriente de las islas Malvinas, en el anillo de aguas que se encuentra entre las 150 y 200 millas de las Islas Malvinas y entre los 45 a 60 grados de latitud Sur.

Mediante esta declaración se establece:

- a) La prohibición total temporaria de pesca comercial por buques de cualquier bandera. (Esta prohibición se viene renovando anualmente hasta el presente).

- b) El monitoreo por Argentina y el Reino Unido sobre la zona que representa 205.575,4 kilómetros cuadrados.
- c) La creación de una Comisión Argentino-Británica de Pesca del Atlántico Sur".²⁵

El Acuerdo señala además la realización de investigaciones científicas conjuntas entre Argentina y el Reino Unido, sobre las especies de altura más significativas.²⁶

A los pocos días de la firma del Convenio, los británicos anunciaron que el control y las sanciones serían aplicadas por el gobierno de ese país.²⁷

En materia pesquera, Argentina introduce una nueva variable en la zona de conflicto al establecer el 20 de agosto de 1992, el registro de Buques y Artefactos Navales extranjeros. Por esta disposición se podían conceder permisos de pesca a buques extranjeros arrendados a casco desnudo o fletados por un tiempo determinado.²⁸

Esta actitud de Argentina, provocó reacción en el gobierno británico ya que la misma perjudicaba los intereses de los habitantes de las islas Malvinas que habían recaudado con sus licencias de pesca, 47 millones de dólares en 1991. Por otro lado, Argentina, había logrado que un número considerable de países se inscribieran para incorporarse al sistema anteriormente mencionado y conocido como "charteo".

Frente a esta nueva situación se llevaron a cabo negociaciones en la "Comisión argentino-británica de Pesca del Atlántico Sur".

Por la parte argentina se pueden percibir dos estrategias diferentes: una propuesta diseñada por el canciller Di Tella que estaba de acuerdo en dividir zonas entre Argentina y el Reino Unido, y la que impulsa el Ministro de Economía, Domingo Cavallo por la cual la negociación debía hacerse sobre la base de permisos de pesca.

Se llega a un acuerdo entre las partes el 23 de diciembre de 1992 por la cual Argentina establece un cupo de 45 permisos, y una cantidad de 220 mil toneladas de calamar por partes iguales.²⁹

La cuestión pesquera en la zona de conflicto no está cerrada para los británicos. Previa a la visita realizada a la República Argentina, el canciller Douglas Hurd, expresó que de acuerdo al decreto 1493/92 nuestro país otorgaba licencias a embarcaciones de pesca extranjeras en la zona de exclusión económica por siete meses, mas del doble que en la zona de conservación. No es de sorprender entonces, según el Canciller, que esta oferta haya resultado muy atractiva a las flotas de pesca extranjeras, pero pone en peligro los esfuerzos de conservación en el Atlántico Sur Occidental. Mencionó además que la reserva de calamar *illex* es un recurso delicado y compartido y sería una desventaja para todos si esta reserva fuera agotada para obtener una ganancia de poca duración.³⁰

Una vez llegado a nuestro país, el canciller Douglas Hund, fue mucho más duro en su planteo. Condicionó la invitación para que el presidente Menem realice su anunciada visita a Gran Bretaña, al logro de un acuerdo permanente sobre pesca en el Atlántico Sur.³¹

Pocos podrían pensar entonces en un linkage de esta naturaleza. Sabemos que desde diciembre de 1991 el presidente Menem desea visitar el Reino Unido. Por distintos motivos esa visita se fue posponiendo, y en la actualidad aparece un nuevo condicionante que es un acuerdo permanente sobre pesca en el Atlántico Sur.

b) Petróleo en el Atlántico Sur

La potencial existencia de petróleo en el área de conflicto ha sido en el pasado fuente de incidentes militares entre Argentina y el Reino Unido.

En este ámbito la situación se complica a partir de un comunicado del Gobierno británico, del 21 de noviembre de 1991, por el cual autorizaba al gobierno de las Islas Malvinas a conceder licencias a empresas privadas para que inicien tareas de investigación sísmica. A su vez ratifica los términos de la declaración del 29 de octubre de 1986 por la cual se expresaba la pretensión de concretar la zona económica exclusiva de 200 millas de las Islas Malvinas.

La reacción argentina ante este acto unilateral británico, tuvo variadas respuestas.

El 22 de noviembre de 1991, se anuncia la promulgación de la ley 23.968 sobre las líneas de base de las costas de la República Argentina a partir de las cuales se miden sus espacios marítimos.³²

En la misma fecha se dió a conocer una "Declaración del gobierno argentino" que manifiesta que no se acepta ni se consiente la jurisdicción que el gobierno británico se atribuye sobre la plataforma continental y sus recursos minerales en el espacio marítimo próximo a las islas Malvinas y comprendido por la ley 23.968.

Ante estos hechos se concreta en Londres una reunión los días 4 y 5 de diciembre de 1991, entre funcionarios argentinos y británicos y el día 9 de diciembre se emite un comunicado conjunto en el cual se hace conocer la creación de un Grupo Argentino-Británico de Alto Nivel.

Este Grupo realizó varias reuniones durante el año 1992 sin lograr hasta el presente ningún avance en las negociaciones.

Es por ello que el 18 de setiembre de 1992, el gobierno argentino emitió un comunicado de prensa rechazando la decisión unilateral británica de abrir a licitación para la prospección, áreas de la plataforma continental de las Islas Malvinas, y reafirmando una vez más los derechos soberanos de la Argentina

sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, que son parte del territorio nacional.

Una postura coincidente manifiesta el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Ing. Guido Di Tella, en el discurso pronunciado ante la 47a. Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de setiembre de 1992. En el mismo expresó que la reciente decisión del Gobierno británico de avanzar de manera unilateral en la prospección de hidrocarburos en el área disputada es un hecho que mi país rechaza energicamente. Tal rechazo ha sido comunicado inmediatamente al Gobierno británico y a las potenciales empresas prospectivas. Ese paso imprudente dificulta las posibilidades concretas de cooperación en el Atlántico Sur y no favorece la buena relación bilateral en que ambos gobiernos estamos fuertemente interesados.³³

El discurso del canciller Di Tella en la Asamblea General de 1992 contrasta con el pronunciado en el mismo recinto el 23 de setiembre de 1991 donde expresaba que una prueba adicional de nuestra disposición a la cooperación y nuestro compromiso con la paz y seguridad internacionales es nuestra excelente y mutuamente provechosa relación actual con el Reino Unido.³⁴

De manera distinta a otros mensajes pronunciados por el presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem, con motivo de la apertura de la Asamblea Legislativa, el primero de mayo de 1993, además de la reivindicación soberana de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, agrega un párrafo que se refiere a cuestiones económicas en la zona de conflicto. El presidente Menem expresa que nuevos elementos, como nuestra potencialidad pesquera y la eventualidad de la existencia de petróleo cerca de las islas Malvinas, nos han acercado a los habitantes y nos han dado nueva presencia en el ambiente en que viven.³⁵

Un análisis crítico de la situación actual que se produce en materia petrolera la efectúa el contralmirante Busser.

Expresa que en su reciente visita a la Argentina, el canciller británico Douglas Hund, subrayó entre los problemas pendientes con Argentina la pesca, pero no mencionó el problema de la exploración y explotación de hidrocarburos, que también está pendiente de solución y que es mucho más importante, trascendente y valioso que el de la pesca. Y no lo hace -según Busser- porque el proyecto está en curso como hecho consumado según las previsiones de Londres, aprovechando la blandura y tolerancia argentina, y no quiere que nada lo perturbe.

El interés por ese potencial recurso fue reconocido por el Primer Ministro, John Major, en su último mensaje a los isleños al expresar su esperanza de que

los estudios en marcha muestren por fin si hay petróleo en cantidades comerciales en las islas.³⁶

Por su parte, y en respuesta a las expresiones de Major, el contralmirante Busser opina que los argentinos deberíamos cruzar los dedos para que no lo encuentren porque si lo hacen, Gran Bretaña tendrá un motivo suficiente para no hablar nunca más de soberanía con nuestro país. Y entonces, una vez más, nos preguntaremos para que sirvió el "paraguas".³⁷

Relacionando todas las variables presentes en este análisis, infiero que la estrategia pesquera que Argentina delineó afecta sensiblemente los recursos de los habitantes de las islas Malvinas por sus concesiones de licencias a buques pesqueros de distinta nacionalidades. Este golpe, fue demasiado duro para una población que, a raíz de las ventajas obtenidas en ese rubro, había cambiado su nivel de vida a partir de 1987.

Como consecuencia de ello, el Reino Unido reacciona, generando medidas que afectan a otro recurso importante en la zona: el petróleo. Ante la falta de licencias de pesca, es mucho más productivo conceder licencias para la explotación del petróleo.

De allí, que los habitantes de las islas vean la posibilidad de suplir sus ingresos en pesca a través del petróleo.

Como sostuve en otra parte de este trabajo, lo que ocurre en las Malvinas influye en otros ámbitos de las relaciones internacionales argentinas. Una muestra de ello es el acuerdo con la Comunidad Europea referente a la pesca.

El 30 de noviembre de 1992 se inicialaba en Buenos Aires, dentro del Acuerdo Marco de Cooperación firmado entre Argentina y la Comunidad Europea del 2 de abril de 1990, el acuerdo pesquero que había sido vetado por Gran Bretaña durante los últimos años.

Este acuerdo pesquero entre la Argentina y la Comunidad Europea, que aún no está en vigencia, significa un nuevo ingrediente para la delimitación de zonas de pesca que correspondería a la Comunidad Europea en el Atlántico Sur.³⁸

Por todo lo dicho, las cuestiones económicas siguen siendo las más conflictivas dentro de la agenda de las reuniones bilaterales entre Argentina y el Reino Unido en el Atlántico Sur.

CONSIDERACIONES FINALES

Una de las hipótesis de la Cancillería argentina, según puede apreciarse por las declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Guido Di Tella, con relación al conflicto de Malvinas, es volver a la situación previa a la guerra de 1982.

Es por ello que la diplomacia del gobierno argentino a partir de la presidencia de Menem privilegia la negociación bilateral.

La estrategia diplomática implementada para el caso Malvinas por la administración Alfonsín se encontraba agotada. Luego de la frustrada reunión de Berna en 1984 la cancillería argentina, privilegió la estrategia multilateral por la cual recibió un importante respaldo internacional. A pesar del éxito diplomático obtenido en todos los foros internacionales donde la cuestión Malvinas era incluida, el Reino Unido, con una postura pragmática de hechos consumados, concreta en las islas, una base militar, realiza maniobras militares, crea una zona de administración y conservación pesquera e instrumenta una comunicación directa entre las islas y el continente a través de países vecinos a la República Argentina.

Era evidente entonces que la cancillería debía cambiar su estrategia. Esto se produce cuando asume la Presidencia el Dr. Menem y como Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, el doctor Domingo F. Cavallo. Es entonces que la diplomacia argentina pone su acento en la negociación bilateral.

Si bien los aspectos diplomáticos y militares en la zona del conflicto, han sido resueltos en su gran mayoría, bajo la cobertura del "paraguas de soberanía", no se puede decir lo mismo en relación a las cuestiones económicas.

En este ámbito se presentan situaciones que tradicionalmente han sido motivo de disputa entre Argentina y el Reino Unido como por ejemplo, la pesca y el petróleo.

En este sentido se puede apreciar una diplomacia agresiva de la República Argentina que tenía como objetivo neutralizar los éxitos económicos que obtenían los kelpers a través de las licencias de pesca otorgadas a partir de 1987 lo cual permitió incrementar significativamente el ingreso per capita de los habitantes de las islas Malvinas.

La estrategia británica puso su mira en la cuestión pesquera, tratando de volver a la época de oro de los abultados ingresos obtenidos por el otorgamiento de licencias de pesca.

Para revertir la estrategia implementada por Argentina, el Reino Unido reflota el viejo proyecto de explotar hidrocarburos.

La Argentina hasta el presente no logra atemperar este nuevo movimiento de piezas de la negociación bilateral.

Como se puede observar, el Reino Unido impone un linkage entre pesca y petróleo. La agresiva política en materia de hidrocarburos, tiene por finalidad presionar a nuestro país para establecer nuevas negociaciones en materia pesquera.

También se debe señalar un segundo linkage entre la cuestión pesquera

y la ansiada visita del presidente Menem al Reino Unido que se viene posponiendo desde 1991.

La agresiva política británica en materia de hidrocarburos, ha hecho recurrir a la Argentina, a los ámbitos multilaterales donde se había alejado desde 1989. Se comienza a mencionar nuevamente las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y se recurre a la mediación de los Estados Unidos a través de su presidente Bill Clinton para que intervenga en este conflicto de explotación de recursos.³⁹

A esta altura de los acontecimientos, queda en evidencia el error de la diplomacia argentina de no recurrir a los organismos internacionales, que siempre significa un apoyo jurídico de importancia para nuestras reivindicaciones.

La actual estrategia argentina, matizada por los hechos económicos mencionados, desea retrotraer la situación a la época anterior a 1982. De allí, la permanente mención a los derechos de los habitantes y el diálogo más directo entre Argentina y los kelpers.

Esta línea de trabajo pretende "seducir" a los habitantes de las islas para que confíen en las buenas intenciones del gobierno argentino.

Sin embargo no se observa en la actualidad ningún cambio de actitud de los kelpers frente a este nuevo estilo diplomático.

En este sentido debo manifestar que el arte de seducción fue instrumentado por Argentina en el período 1971-1982. Tantos años de preocupaciones no dieron resultados favorables para que los habitantes de las islas Malvinas vieran a nuestro país como un hermano amigable.

Una segunda hipótesis de trabajo de la Cancillería es el congelamiento de la cuestión soberanía sobre las islas Malvinas.

Desde el punto de vista jurídico, si bien el "paraguas de soberanía" establece el reconocimiento de la disputa por parte del Reino Unido, los acuerdos logrados en distintos ámbitos, a pesar de esta protección, deja muchas dudas de su efectividad en el caso de llevar el litigio a una jurisdicción internacional. En este sentido la situación se retrotrae a otras etapas históricas del conflicto, donde los grupos de trabajo avanzaron en cuestiones económicas pero se paralizaban cuando entraba en la agenda el tema de soberanía.

La actual Política Exterior Argentina desde 1983 es caracterizada por el canciller Di Tella como el resultado de una época de cambios comparable a la Argentina después de la "generación del 80".⁴⁰ "Las relaciones con el Reino Unido se han normalizado en el 97 por ciento, el otro 3 por ciento tiene que ver con la soberanía en Malvinas"⁴¹

No debe cometerse el error de la "generación del 80" de ser "aliados" de Gran Bretaña según la expresión del presidente Menem del 23 de setiembre

de 1992 y no transferir a la zona del conflicto las excelentes relaciones logradas a partir de 1989.

Malvinas debe ocupar una parte importante de la agenda de nuestras relaciones bilaterales con el Reino Unido. En este campo, nuestro país debe vincular los aspectos comerciales, culturales, financieros, inversiones y diplomáticos con la evolución de las tratativas en el área del conflicto.

Haciendo un análisis comparativo se puede observar que no existen grandes diferencias, por ejemplo, entre 1884 y 1993. En ese entonces, el Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Francisco J. Ortiz, el 24 de diciembre de 1884, dirige un mensaje al representante británico en Buenos Aires, Edmund Manson, en el cual le expresa que debe estar persuadido que el más grande interés de la República es conservar bajo el mejor pie de igualdad las relaciones con Gran Bretaña, sin que pudiera, en ningún caso, dar ocasión a que ellas se alteren en una discusión amistosa y razonada, sobre un punto de derecho internacional, como sería el de la soberanía de las referidas islas Malvinas.⁴²

Los temas que interesan al Reino Unido deben anudarse con los aspectos de una situación colonial no resuelta por Londres. Por ello, sigue siendo importante el respaldo bilateral a través de declaraciones conjuntas con países de América Latina, como así también el respaldo multilateral de las votaciones en los organismos internacionales.

Sin lugar a dudas, la cuestión Malvinas debe ocupar un lugar destacado de la agenda bilateral entre el Reino Unido y Argentina. Hacer abstracción del tema, dándole un bajo perfil o considerándolo como una cuestión marginal, no beneficia la relación bilateral entre los dos países, comprometidos a lograr una relación madura y de beneficios recíprocos. No plantear el tema desde esta perspectiva disminuye, el poder de negociación argentino que se limita a las relaciones bilaterales de dos naciones, haciendo abstracción de los acontecimientos del Atlántico Sur.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. En el seguimiento de la Política Exterior Argentina, Russell refleja esta parálisis de la diplomacia de nuestro país en los siguientes términos: resulta incuestionable, que la estrategia multilateral privilegiada por el gobierno de Alfonsín, fue mostrando síntomas de total agotamiento. Este hecho había sido dolorosamente constatado por la cúpula de la diplomacia de Alfonsín, luego de comprobar que las resoluciones anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, todas votadas favorablemente para el inicio de las negociaciones bilaterales, no movían un pelo en la tradicional flema británica. (RUSSELL, Roberto, *Argentina: una nueva Política Exterior* en la obra de MUÑOZ, Heraldo (Comp.) *El desafío de los 90*,

- Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas (1989-1990). Editorial Nueva Sociedad-PROSPEL. Caracas, 1990, p.17).
2. Disertación del Canciller Dante Caputo. Jornada Académica "30 meses de Política Exterior en Democracia". Carrera de Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires. Centro Cultural General San Martín. Buenos Aires, 4 de junio de 1986, Mimeo, p.6.
 3. Estos temas han sido tratados en mi trabajo sobre *Dos modelos de inserción de Argentina en el Mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem* en Cuadernos de Política Exterior Argentina. Serie: Informes sobre proyectos de investigación. Nº.2. Rosario, diciembre de 1991, p.52/54.

DE LA DIPLOMACIA MULTILATERAL A LA BILATERAL

4. La actitud del gobierno de Menem del levantamiento de esta disposición, es criticada por algunos autores, quienes interpretan que fue un gesto argentino sin contrapartida por parte del Reino Unido.(CORIGLIANO, Francisco-RUSSELL, Roberto, *El gobierno de Menem y las negociaciones sobre Malvinas*. Carta América Latina/Internacional. Buenos Aires, octubre-diciembre de 1989, Nº 22, p. 283.
5. Discurso pronunciado por el Ministro Domingo F. Cavallo en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), Síntesis de 19 meses de gestión (08-07-89 al 31-01-91); en *Centro de Economía Internacional*. Buenos Aires, primera quincena de mayo de 1993, Nº.43, p.15.
6. *Ibidem*.
7. Diario *Clarín*. Buenos Aires, 3 de enero de 1992.
8. Para ampliar el tema ver *Los derechos de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur (San Pedro) y Sandwich del Sur*. EDIAR. Buenos Aires, 1989.
9. DI TELLA, Guido, *Ahora, los deseos de los habitantes*. Diario *Clarín*. Buenos Aires, 12 de abril de 1992. p.8/9. Reproducido por Centro de Economía Internacional. Buenos Aires, segunda quincena de mayo de 1992, Nº. 20, p.13.
10. BELLADO, Ovidio, *Major se refirió a los "intereses" de los habitantes de Malvinas*. Diario *La Nación*. Buenos Aires, 5 de enero de 1993.
11. *Los kelpers insisten: si no hay renuncia a la soberanía, ni hablar*. Diario *Clarín*. Buenos Aires, 2 de abril de 1993, p.10.
Debe recordarse que no es la primera vez que el canciller Di Tella emplea la misma expresión. En ocasión de su gira asiática manifestó que dejó iniciada la "danza de la seducción" para conquistar los mercados orientales.EICHELBAUM, Carlos, *Una danza para seducir inversores*. Diario *Clarín*. Buenos Aires, 15 de diciembre de 1991.
12. Según la información suministrada por la prensa, el presidente Menem se basó para esta propuesta en la sugerencia del profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Mannheim, Rudolf Dolzer, quien en su libro *Status jurídico de las islas Malvinas en el transcurso del tiempo*, sostiene que en caso de someter el

conflicto a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, la posición argentina sería reconocida como valedera. Diario *La Nación*. Buenos Aires, 8 de enero de 1992. Rastreado este antecedente puedo expresar que el título exacto de la obra es *El Status de las islas Malvinas (Falkland) a través del tiempo desde el punto de vista del Derecho Internacional*. El autor realizó el estudio en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Michigan en 1985 y publicó su obra en 1986. No se trata de una obra de reciente publicación.

13. El Memorandum mencionado fue dado a conocer a la opinión pública por el Diario *Clarín* de Buenos Aires el 2 de julio de 1992 con el título de *Proponen que Malvinas sea un Estado Independiente*. En el mismo se expresaba que la estrategia argentina frente a Malvinas está absolutamente equivocada, es necesario auspiciar la retirada de los británicos del Atlántico Sur propiciando la eventual independencia de las islas y se recomienda proclamar la "Doctrina Menem": sudamérica para los Sudamericanos. (pag.14). Esta propuesta fue ampliada por el autor en un artículo sobre *Fundamentos para un replanteo de la estrategia argentina respecto de Malvinas*. *Carta América Latina/Internacional*. Buenos Aires, julio-setiembre de 1992, Vol 9, N° 33, p.517. El 26 de junio de 1992 el diario *Ambito Financiero* de Buenos Aires, anunciaba la renuncia de Carlos Escudé como asesor de la cancillería argentina.
14. Política Exterior. Diario *La Nación*. Buenos Aires, 26 de junio de 1992, p.11.

LA DISTENSION MILITAR

15. En este sentido Russell señala que las tres veces que Alfonsín mandó a "desescalar" las medidas de seguridad en la zona del conflicto, en prueba de buena voluntad hacia Gran Bretaña, ni la Armada, ni la fuerza aérea, acataron sus instrucciones. En cambio el Gobierno de Menem obtuvo el apoyo explícito de las cúpulas militares en relación a Malvinas. (RUSSELL, Roberto, *Argentina... op. cit.* p.17).
16. Entrevista al Canciller Domingo Cavallo realizada por Ricardo Kirschbaum. Diario *Clarín*. Buenos Aires, 15 de octubre de 1989; p.9.
17. MORALES SOLA, Joaquín, *Una condición previa*. Diario *Clarín*. Buenos Aires, 20 de agosto de 1989, p.10/11.
18. Comunicado de la cancillería argentina. *Malvinas: buques mercantes argentinos podrán navegar por la zona de exclusión*. Diario *Clarín*. Buenos Aires, 4 de enero de 1990 y *Londres levantó restricciones en las Malvinas*. Diario *La Nación*. Buenos Aires, 4 de enero de 1990; p.1.
19. Se debe recordar aquí la fusión de los Grupos de Trabajo sobre pesca y cuestiones militares, que a partir de Madrid II, se denominaron "Grupo de Trabajo argentino-británico sobre medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar".(Numeral 6).
20. NACIONES UNIDAS. A/AC.109/1122 del 23 de julio de 1992.

21. Mensaje presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa. 1ro de Mayo de 1993. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, 1993.
22. EZARD, John, *Argentina. Beveaved finally able tu attend funeral*, Magazine of the International Red Cross and Red Crescent Movement. Geneve, may-august 1991, Vol. 7, N°.2, p.24.
23. BRAMLEY, Vicent, *Excursion to Hell*, Bloombury Publishing Limited. London, 1991. Existe edicion en español. *Viaje al Infierno* Trad. Julia Benseñor y Olga Alvarez. Ed. Planeta. Buenos Aires, 1993. Reportaje a Carrizzo *Me ejecutaron, pero les debo la vida*, Diario *Clarín*. Buenos Aires, 6 de setiembre de 1992, p.6/7.

LOS RUIDOS EN EL AMBITO ECONOMICO

24. Téngase en cuenta que en 1987 las concesiones de licencia fueron 215, cifra que fue disminuyendo en los años posteriores.
25. El acuerdo pesquero fue fruto del trabajo de varias reuniones realizadas por el "Grupo de Trabajo argentino-británico sobre Asuntos del Atlántico Sur". A partir del Convenio, estas cuestiones quedaron en manos de la Comisión argentino-británica del Atlántico Sur.
26. Se ha señalado críticamente que dicho acuerdo no tiene en cuenta el tema relativo al control de los buques que violen la prohibición de pescar y tampoco se establecen las sanciones correspondientes. (Ver en Carta de los lectores, la nota del Contraalmirante (RE) Carlos A.C. Busser. Diario *La Nación*. Buenos Aires, 11 de diciembre de 1990)
27. *Quién controlará la zona del acuerdo pesquero? La interpretación británica*. Diario *Clarín*. Buenos Aires, 2 de diciembre de 1990.
28. Estas disposiciones están contenidas en el Decreto 1493 del 20 de agosto de 1992. *Boletín Oficial*. Buenos Aires, 24 de agosto de 1992, p.10. Este decreto fue reglamentado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca a través de la resolución 948/92. *Boletín Oficial*. Buenos Aires, 7 de octubre de 1992, p.3.
29. Sobre los aspectos mas delicados de la negociación con el Reino Unido, se puede consultar el diario *Clarín* de Buenos Aires del día 26 de diciembre de 1992.
30. *Hund: tengo grandes expectativas*. Diario *La Nación*. Buenos Aires, 3 de enero de 1993, p.11.
31. SANTORO, Daniel, *Londres condiciona la visita de Menem*. Diario *Clarín*. Buenos Aires, 9 de enero de 1993, p.8/9.
32. La ley 23.968 fue modificada por el Decreto 2623/91 del 12 de diciembre de 1991. Por el mismo se sustituye el párrafo segundo del artículo 4 y se agrega un segundo párrafo al artículo 5 que legisla sobre la Zona Económica Exclusiva (Z.E.E.) de Argentina. Las otras modificaciones se refieren a aspectos del Código Aduanero.
33. Discurso del Sr. Guido Di Tella, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, en el Cuadragésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de setiembre de 1992, (Doc.A/47/PV.5) p.73.

34. Discurso del Sr. Guido Di Tella, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, en el Cuadragésimo sexto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 26 de septiembre de 1991, (Doc.A/46/PV.5) p.25.
35. Mensaje presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa. Buenos Aires, 1ro. de Mayo de 1993, *op.cit.*, página XXXII.
36. En esta ocasión el Primer Ministro del Reino Unido, John Major, empleó la gráfica expresión "hay que cruzar los dedos para que así sea".
37. Nota del Contraalmirante (R.E.) Carlos Alberto Büsser en la Carta de Lectores del diario *La Nación*. Buenos Aires, 9 de enero de 1993.
38. El Acuerdo Marco fue ratificado el primero de agosto de 1991. Acuerdo sobre las relaciones en materia de pesca marítima entre la República Argentina y la Comunidad Europea. Buenos Aires, 30 de noviembre de 1992.

CONSIDERACIONES FINALES

39. SAGUIER, Fernán, *Clinton otorgó a Menem amplio respaldo político*. Diario *La Nación*. Buenos Aires, 30 de junio de 1993.
40. *Di Tella: categórica afirmación del alineamiento con Occidente*. Diario *La Nación*. Buenos Aires, 28 de agosto de 1991.
41. *Elcanciller habla en la ONU*. Diario *Clarín*. Buenos Aires, 23 de setiembre de 1991; p.12 y *Di Tella en Nueva York*. Diario *Extra*. Buenos Aires, 23 de setiembre de 1991.
42. MUÑOZ AZPIRI, José Luis, *Historia completa de las Malvinas*. Editorial Oriente. Buenos Aires, 1966, Tomo II, Documentos, p.210.

DE LOS AUTORES

MONICA GILDA APARICIO

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (U.N.R.). Profesora de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Becaria de Perfeccionamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Asistente de Investigación del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

ALFREDO BRUNO BOLOGNA

Doctor en Ciencias Políticas y Diplomáticas de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Profesor Titular de Política Internacional en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigador del CONICET. Director Ejecutivo del CERIR. Director de los "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

GRACIELA BONOMELLI

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Profesora Adjunta de Comercio Exterior en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Profesora en la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Becaria de perfeccionamiento del CONICET. Investigadora asistente de CERIR.

ANABELLA BUSSO

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Directora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Profesora Adjunta de Relaciones Internacionales y Política Internacional Latinoamericana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Profesora de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Profesora de la Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Becaria de Perfeccionamiento de CONICET. Investigadora Adjunta del CERIR.

MADGALENA CARRANCIO

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Becaria de perfeccionamiento del CONICET. Asistente de Investigación del CERIR.

MIRYAM COLACRAI DE TREVISAN

Licenciada en Ciencia Política y Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Master en Ciencias Sociales (con mención en Ciencia Política) de FLACSO. Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Profesora de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del CERIR. Colaboradora ad honorem en la Dirección Nacional del Antártico. Miembro del Comité de Estudios Antárticos del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

MARCELO JAVIER DE LOS REYES

Licenciado en Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó como profesor adjunto de Historia de Asia y Africa Contemporánea en la Carrera de Historia de la Universidad del Salvador. Auxiliar de Investigación del CERIR. Miembro del Departamento de Africa del Instituto de Relaciones Internacionales de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

CLAUDIA A. GIACCONE

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Docente de la cátedra Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Becaria del CONICET. Asistente de Investigación del CERIR. Miembro del equipo de investigación sobre el tema "Fuerzas Armadas en el MERCOSUR", perteneciente al Comité de Estudios Latinoamericanos y del Caribe del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

GLADYS LECHINI DE ALVAREZ

Licenciada en Ciencia Política y Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Profesora Titular de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Profesora de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del CERIR. Miembro del Grupo Africa y Cercano Oriente del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Coordinadora del Departamento Africa del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

ELSA MARINUCCI

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Docente de Fundamentos Teóricos de la Investigación Social en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Becaria del CONICET. Asistente de Investigación del CERIR.

PEDRO ROMERO

Licenciado en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Docente de Relaciones Internacionales, Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Auxiliar de Investigación del CERIR.

MARIA ALEJANDRA SACCONI

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Docente de la cátedra Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Becaria del CONICET. Asistente de Investigación del CERIR.

GRACIELA ZUBELZU DE BACIGALUPO

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Docente de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Profesora de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Becaria de Perfeccionamiento de CONICET. Asistente de Investigación del CERIR. Colabora académicamente ad honorem en la Dirección Europa Oriental del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1993.

SUMARIO

Prefacio

INTRODUCCION

por Miryam Colacrai de Trevisán y Gladys Lechini de Alvarez

1. LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA A PARTIR DEL GOBIERNO DE MENEM: UNA PRESENTACION
por Alfredo Bruno Bologna y Anabella Busso
2. MENEM Y ESTADOS UNIDOS: UN NUEVO RUMBO EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA.
por Anabella Busso
3. LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA Y EL MERCOSUR.
ASPECTOS POLITICOS-DIPLOMATICOS DE LA NUEVA PRIORIDAD EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA: MERCOSUR.
por Alejandra Saccone
ARGENTINA EN EL MERCOSUR: ¿DESARROLLO DE NUEVOS MERCADOS O SIMPLE COMPENSACION DE DEFICIT?
por Elsa Marinucci
COOPERACION ESTRATEGICO-MILITAR EN EL MERCOSUR
por Claudia Giaccone
4. ARGENTINA EN EL AÑO DE EUROPA
por Pedro Romero
5. LAS RELACIONES ENTRE ARGENTINA Y ALEMANIA DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACION MENEM
por Mónica Aparicio

6. EL ADIOS A LOS SOCIOS DISCRETOS. NUEVAS REALIDADES DE LA VINCULACION ARGENTINA CON LAS REPUBLICAS POS-SOVIETICAS
por Graciela Zubelzú de Bacigalupo
7. ARGENTINA ANTE LA ERA DEL PACIFICO: LA AGENDA EXTERNA CON JAPON
por Graciela Bonomelli
8. ¿UNA POLITICA ARGENTINA PARA EL ESTE ASIATICO O SIMPLEMENTE PRAGMATISMO COMERCIAL?
por Marcelo de los Reyes
9. LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA Y MEDIO ORIENTE
por Magdalena Carrancio
10. LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA AFRICA
por Gladys Lechini de Alvarez
11. LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA Y LA CUESTION ANTARTICA: UN EJEMPLO DE NEGOCIACION PERMANENTE DENTRO DEL REGIMEN ANTARTICO
por Miryam Colacrai de Trevisan
12. EL CONFLICTO DE MALVINAS EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA
por Alfredo Bruno Bologna

De los autores
Indice general

INDICE GENERAL

Prefacio	5
INTRODUCCION	
<i>por Miryan Colacrai de Trevisan y Gladys Lechini de Alvarez</i>	7
1. LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA A PARTIR DEL GOBIERNO DE MENEM: UNA PRESENTACION.	
<i>por Anabella Busso y Alfredo Bruno Bologna</i>	17
El sustento teórico de la actual política exterior argentina: la era del “realismo periférico”	19
Comentario sobre el pensamiento de Escudé.	20
Teorías y conceptos de relaciones internacionales en el actual discurso de la política exterior argentina. Algunas consideraciones.	23
De la percepción del mundo al manejo de los asuntos externos: un largo camino.	25
La administración menemista y sus percepciones del contexto internacional: “la ausencia de dudas”	26
Supuestos válidos en la percepción del sistema internacional de la actual administración peronista.	29
Cuando la forma condiciona el contenido: “los efectos de la sobreactuación en Política Exterior”.	29
Cambios, ajustes y continuidades en la actual Política Exterior.	35
Reflexiones finales.	44
Notas y referencias bibliográficas.	48

2. MENEM Y ESTADOS UNIDOS: UN NUEVO RUMBO EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA	
<i>por Anabella Busso</i>	53
La dimensión político-diplomática en las relaciones con Estados Unidos.	55
Personalidades y estilos diplomáticos en la era del alineamiento. ..	57
Las visitas de alto rango: un frondoso capítulo de las relaciones político-diplomáticas.	59
La dimensión económica en las relaciones con Estados Unidos.	66
Aspectos comerciales.	67
Las inversiones norteamericanas.	69
La controversia sobre el patentamiento de productos medicinales: un "test case" pendiente en las relaciones económicas bilaterales.	73
El caso argentino	74
La política norteamericana respecto a fármacos. Su influencia en las relaciones bilaterales.	75
Propuestas y disputas al interior del gobierno argentino.	78
La dimensión estratégico-militar.	83
Algunos hechos destacados de la dimensión estratégico-militar	85
El Misil Condor II: el "test case" resuelto de la dimensión estratégico militar.	93
El fin del Cóndor y el inicio de una nueva historia: el control para la transferencia de tecnología y la adhesión a los regímenes de no proliferación.	96
Reflexiones finales.	99
Notas y referencias bibliográficas.	103
3. LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA Y EL MERCOSUR	
ASPECTOS POLITICOS-DIPLOMATICOS DE LA NUEVA PRIORIDAD EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA: EL MERCOSUR	
<i>por María Alejandra Saccone.</i>	111
Introducción.	111
El proceso de integración en la política exterior argentina a partir de Menem.	114
El protagonismo presidencial de las cumbres.	115

Argentina ante las minicrisis del MERCOSUR.	119
Las relaciones con los socios del MERCOSUR.	122

ARGENTINA EN EL MERCOSUR: ¿DESARROLLO DE NUEVOS MERCADOS O SIMPLE COMPENSACION DE DEFICIT?

<i>por Elsa M. Marinucci.</i>	131
Introducción.	131
1. Algunos antecedentes del proceso de integración en el Cono Sur.	132
2. El Tratado de Asunción y el MERCOSUR.	134
3. Pasos y resultados en la transición hacia el Mercado Común.	136
4. Intercambio comercial Argentina-MERCOSUR.	142
Conclusiones.	146
Referencias y notas bibliográficas.	148

COOPERACION ESTRATEGICO-MILITAR EN EL MERCOSUR.

<i>por Claudia Giaccone.</i>	149
Introducción.	149
1. Los comienzos.	151
2. La Cooperación militar se multilateraliza. Acuerdos y medidas de confianza mutua.	152
3. Discrepancias sobre la ampliación de la cooperación.	155
4. Cooperación nuclear.	156
Apreciaciones finales.	159
Notas y referencias bibliográficas.	160

4. ARGENTINA ANTE EL AÑO DE EUROPA

<i>por Pedro Romero</i>	163
Una historia ligada a Europa.	165
La democracia: un nuevo comienzo. El gobierno de Raúl Alfonsín.	167
El momento político: la apuesta ideológica.	168
El momento económico: una iniciativa novedosa.	170
El gobierno de Carlos Menem. Un giro inesperado.	171

Amigos incondicionales de Roma... ¿Y Atenas?	172
El primer linkage exitoso. Malvinas la llave de Europa	174
El acuerdo marco: volver a empezar, veinte años después	174
Algunos aspectos de la agenda política. La apuesta al pragmatismo	176
El problema económico y segundo linkage menemista	177
El comercio. Algunos avances en un problema global	179
La cuestión fitosanitaria y la cuota Hilton	180
Argentina y Europa mirando al Sur. El Tratado de Pesca	182
Fatalismo, progresismo y realismo.	183
Notas bibliográficas	187
5. LAS RELACIONES ENTRE ARGENTINA Y ALEMANIA DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACION MENEM	
<i>por Mónica Gilda Aparicio</i>	191
Consideraciones preliminares.	191
1. El proyecto de inserción argentino, su protagonismo auto-inducido y el protagonismo natural de Alemania.	193
2. Las relaciones argentino-alemanas: temas de la agenda bilateral.	197
2.1. El área económica	199
La inversión alemana en Argentina	199
La renegociación de la deuda externa	202
El Comercio	203
2.2. La cooperación Científica y Técnica	205
2.3. La cooperación en materia de defensa	211
2.4. La cooperación cultural	211
Consideraciones finales.	212
Notas y referencias bibliográficas	214
6. EL ADIOS A LOS SOCIOS DISCRETOS. NUEVAS REALIDADES DE LA VINCULACION ARGENTINA CON LAS REPUBLICAS POS-SOVIETICAS	
<i>por Graciela Zubelzú de Bacigalupo</i>	219
Consideraciones preliminares.	219
Las repúblicas pos-soviéticas en la visión de nuestra política exterior.	221

Las relaciones político-diplomáticas: respondiendo a nuevos desafíos que combinan variedad y selectividad.	222
Pronto reconocimiento de los nuevos estados.	223
Ritmos diferenciales en el establecimiento de relaciones diplomáticas.	224
La urticante cuestión de la inmigración.	226
Los vínculos económicos: Quiebre o reconstrucción.	228
Un rubro conflictivo de vinculación económica: recursos pesqueros.	230
¿Un approach técnico en el área de defensa?.	232
A modo de conclusión. Consideraciones finales.	233
Notas y citas bibliográficas.	235
7. ARGENTINA ANTE LA ERA DEL PACIFICO: LA AGENDA EXTERNA CON JAPON.	
<i>por Graciela Bonomelli</i>	239
Introducción.	239
1. El perfil de la agenda externa de Japón.	241
2. Relevancia de Japón en la actual Política Exterior Argentina.	244
3. Las prioridades y criterios argentinos en la agenda bilateral.	246
a) Renegociación de la deuda externa pública	246
b) Atracción de capitales e inversiones	247
c) Incremento del comercio bilateral y la cooperación técnica ..	250
4. La vinculación de Argentina y Japón en los organismos multilaterales.	252
5. Actividades emprendidas por entidades privadas y/o mixtas argentino-japonesas.	253
a) Asociación argentino-japonesa	253
b) Comité mixto empresario argentino-japonés	254
c) JETRO. Japan External Trade Organization	255
d) JICA. Agencia de Cooperación Internacional de Japón	256
e) Fundación Okita	257
6. Vinculaciones diplomático-estratégicas.	257
Consideraciones finales.	258
Notas y referencias bibliográficas	261

8. ¿UNA POLITICA ARGENTINA PARA EL ESTE ASIATICO O SIMPLEMENTE PRAGMATISMO COMERCIAL?	
<i>por Marcelo Javier de los Reyes</i>	265
Introducción.	265
1.El Este Asiático durante la Guerra Fría.	266
2.El actual escenario internacional y la Argentina.	268
3.Relaciones bilaterales con los países del Este Asiático.	269
Aspectos político-diplomáticos.	270
Aspectos económicos.	273
Consideraciones finales.	274
Citas y notas bibliográficas.	277
9. LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA Y MEDIO ORIENTE	
<i>por Magdalena Carrancio</i>	279
Introducción.	279
El ascendente árabe del presidente argentino.	282
El acercamiento a Israel.	282
La guerra del Golfo: el protagonismo simbólico.	284
La gestión de buenos oficios del Presidente Menem: el protagonismo "idealista".	286
El atentado a la sede diplomática israelí en Buenos Aires: un punto de inflexión en la política exterior con la región.	288
La "carta árabe".	290
Las marchas y contramarchas de las cuestiones militares.	292
El comercio bilateral.	294
Consideraciones finales.	298
Notas y referencias bibliográficas.	300
Anexo	309
10. LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA AFRICA	
<i>por Gladys Lechini de Alvarez</i>	311
La administración Menem y Africa.	314

Las relaciones político-diplomáticas.	314
Africa en el discurso	315
Africa en las acciones:	
a) Una reorientación de prioridades: cierre y reapertura de embajadas	316
b) Operaciones de mantenimiento de la paz	317
Las relaciones con el Africa Nordsahariana.	318
Un bajo perfil con el Africa subsahariana.	321
La recomposición con Sudáfrica.	324
Los resultados del acercamiento.	326
Las relaciones intergubernamentales: una histórica vinculación entre las armadas	327
Las relaciones comerciales.	329
Consideraciones finales.	331
Notas y referencias bibliográficas	332

11. LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA Y LA CUESTION ANTARTICA: UN EJEMPLO DE NEGOCIACION PERMANENTE DENTRO DEL REGIMEN ANTARTICO

por Miryam Colacrai de Trevisan	337
A. Consideraciones preliminares.	337
B. Ubicación de la temática antártica en el continuum continuidad-cambio de la Política Exterior Argentina: referencias para comprender el estado del tema al iniciarse el período 1992-93.	339
C. Participación argentina en el Sistema Antártico y sus espacios de negociación: análisis y evaluación del período 1992-1993.	342
1. Marco Multilateral del Sistema Antártico	343
1.1. El tema de la "Secretaría" del Tratado Antártico	343
1.2. El difícil malabarismo en la discusión sobre recursos y medio ambiente	344
1.3. La diplomacia científica	346
2. Cooperación selectiva con países latinoamericanos	347
3. Relaciones bilaterales de cooperación antártica.	348
3.1. Cooperación especial con Chile	348
3.2. Promoción de lazos cooperativos en materia antártica con otros estados.	349

A modo de conclusión.	351
Notas y referencias bibliográficas.	352
12. EL CONFLICTO DE MALVINAS EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA	
<i>por Alfredo Bruno Bologna</i>	357
Introducción.	357
1. De la diplomacia multilateral a la bilateral.	358
1.1. La negociación bilateral	359
1.2. La diplomacia argentina en el ámbito multilateral	360
1.3. Propuestas de solución al conflicto	363
2. La distensión militar.	365
3. Los ruidos en el ámbito económico	369
a) La pesca en el Atlántico Sur	370
b) El petróleo en el Atlántico Sur	372
Consideraciones finales.	374
Citas y notas bibliográficas	377

Este libro,
se terminó de imprimir el 15 de marzo de 1994
en la Escuela de Artes gráficas
del Colegio Salesiano San José.
Pte. Roca 150. 2000 Rosario. Argentina.